

# Le droit de l'urbanisme au Québec

Jacques L'HEUREUX  
Professeur à la Faculté de droit  
Université Laval, Québec

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

#### I. — LA PLANIFICATION

##### A. — La planification au niveau régional

###### 1. *Nature*

###### 2. *Effets*

##### B. — La planification au niveau local

###### 1. *Nature*

###### 2. *Effets*

##### C. — Le rôle de l'État

#### II. — LA RÉGLEMENTATION

##### A. — Le règlement de zonage

##### B. — Les autres règlements d'urbanisme

##### C. — Les permis et les recours

###### 1. *Les permis et certificats*

###### 2. *Les recours*

### CONCLUSION

Jacques L'HEUREUX. Auteur de trois ouvrages et d'une soixantaine d'articles portant principalement sur le droit urbain, le droit de l'aménagement et de l'urbanisme, le financement local et l'histoire du droit public.

*Il y a une grave erreur à prétendre séparer l'utilité et la beauté ;  
c'est aussi un non-sens intellectuel,  
car il n'y a pas d'exemple  
d'une pareille dissociation dans la nature.*

Richard Neutra

## INTRODUCTION

Les lois québécoises contenaient des dispositions touchant l'urbanisme depuis le Régime français, mais le Québec n'adopta une loi générale sur l'urbanisme, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qu'en 1979<sup>(1)</sup>. Même si le droit administratif québécois est d'inspiration anglaise, le droit de l'urbanisme du Québec, comme celui des autres provinces canadiennes, est plutôt d'inspiration américaine. Les principes de base de ce droit sont d'ailleurs les mêmes dans toutes les provinces canadiennes, même si les législations de celles-ci diffèrent sur plusieurs points<sup>(2)</sup>. Il faut remarquer ici que le droit de l'urbanisme est de compétence provinciale en vertu de la constitution canadienne.

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme confie le domaine de l'urbanisme aux municipalités<sup>(3)</sup>. Elle donne aux municipalités régionales de comté et aux communautés la compétence en matière de planification

(1) LQ 1979, c. 21. Cette loi forme maintenant le chapitre 19.1 des lois refondues du Québec. Nous la désignerons désormais sous l'abréviation «LAU». Sur le droit de l'urbanisme au Québec, voir : Y. Duplessis et J. Hétu, *La loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1991 ; L. Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979 ; L. Giroux, «Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme», dans *Droit public et administratif*, Coll. de droit, vol. 6, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 1996, p. 269-338 ; J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1984, p. 560-757 ; J. L'Heureux, «La collectivité locale, l'État, la population et l'urbanisme : le Québec et la France», dans *Mélanges Germain Brière*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1993, p. 619-712 ; M. Poirier (édit.), *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éd. Revue de droit, 1983.

(2) Sur le droit de l'urbanisme dans les autres provinces canadiennes, voir : F. Hoehn, *Municipalities and Canadian Law*, Saskatoon, Purich Publishing, 1996, p. 128-323 ; S. Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983, p. 173-265 ; I.M. Rogers, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell.

(3) La protection du territoire agricole est toutefois centralisée : loi sur la protection du territoire agricole, LRQ, c. P-41.1. Cette loi l'emporte sur toute disposition incompatible d'une loi applicable à une municipalité ou à une communauté, d'un schéma, d'un plan ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction : LRQ, c. P-41.1, art. 98. La protection des biens culturels est aussi centralisée en très grande partie : loi sur les biens culturels, LRQ, c. B-4. Nous limiterons notre étude à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

régionale et aux municipalités locales, la compétence en matière de planification locale et en matière de réglementation d'urbanisme<sup>(4)</sup>.

Nous considérerons successivement la planification, puis la réglementation en matière d'urbanisme au Québec.

## I. — LA PLANIFICATION

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit un schéma d'aménagement régional et un plan d'urbanisme local. Par ailleurs, même s'il ne s'est pas réservé la compétence en matière d'urbanisme, l'État québécois joue un rôle très important en ce qui concerne la planification.

### A. — La planification au niveau régional

#### 1. *Nature*

Toute municipalité régionale de comté du Québec a l'obligation de maintenir en vigueur un schéma d'aménagement applicable à l'ensemble de son territoire et de réviser ce schéma au moins tous les cinq ans<sup>(5)</sup>.

Le schéma d'aménagement donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité régionale de comté quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. Il doit comprendre un document complémentaire donnant, en particulier, certaines normes minimales en matière de zonage et de lotissement<sup>(6)</sup>.

Il est important de remarquer que la Cour suprême du Canada a jugé que le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme constituent «un

(4) Les institutions municipales québécoises comprennent, au niveau régional, les municipalités régionales de comté et, au niveau local, les villes et les autres municipalités locales : Code municipal, LRQ, c. C-27.1, art. 3 ; loi sur les cités et villes, LRQ, c. C-19, art. 1 ; loi sur l'organisation territoriale municipale, LRQ, c. O-9, art. 1-15. Dans les régions de Québec, de Montréal et de l'Outaouais, les communautés urbaines remplacent les municipalités régionales de comté : loi sur la Communauté urbaine de Québec, LRQ, c. C-37.3 ; loi sur la Communauté urbaine de Montréal, LRQ, c. C-37.2 ; loi sur la Communauté régionale de l'Outaouais, LRQ, c. C-37.1. Chaque communauté urbaine est assimilée à une municipalité régionale de comté pour l'application de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, sauf les exceptions mentionnées aux articles 246.1 à 246.3 de cette loi.

(5) LAU, art. 3, 54-55, 238.

(6) LAU, art. 5-8. Le contenu du schéma est, en partie, obligatoire et, en partie, facultatif. Il en est de même du contenu du document complémentaire.

aperçu d'un programme ou d'un projet visant à régir l'utilisation des terrains dans la municipalité»<sup>(7)</sup>, qu'ils «sont des énoncés de politique qui forment des propositions relatives à l'aménagement futur... La mise en œuvre de ces politiques se fait par le règlement de zonage»<sup>(8)</sup>.

Le schéma et le plan, comme le souligne la Cour suprême, doivent être complétés par des règlements plus précis et plus détaillés, les règlements de zonage, de lotissement et de construction ainsi que les autres règlements d'urbanisme<sup>(9)</sup>, lesquels appliquent les objectifs donnés dans le schéma d'aménagement et dans le plan d'urbanisme.

La procédure de modification et de révision du schéma est très complexe<sup>(10)</sup>. Sans entrer dans les détails de celle-ci, il y a lieu de signaler que le conseil de chaque municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté a le droit de donner son avis sur le projet de modification ou sur le projet de schéma révisé et qu'il en est de même, dans le cas de la révision du schéma, du conseil de toute municipalité régionale de comté dont le territoire est contigu<sup>(11)</sup>. La population doit aussi être consultée avant l'adoption d'une modification au schéma ou avant l'adoption du schéma révisé. La municipalité régionale de comté doit tenir à cette fin, par l'intermédiaire d'une commission créée par le conseil, une assemblée publique sur le territoire de toute municipalité locale dont le conseil ou dont le représentant au conseil de la municipalité régionale en fait la demande. Lors de cette assemblée, elle doit entendre les personnes et les organismes qui désirent s'exprimer. Il y a lieu d'ajouter que lorsque aucune demande n'est faite, la municipalité régionale de comté doit quand même tenir au moins une assemblée publique sur son territoire<sup>(12)</sup>.

(7) *Subilomar Properties c/ Cloverdale Shopping Centre*, (1973) RCS 596, p. 597.

(8) *Hartel Holdings c/ City of Calgary*, (1984) 1 RCS 337, p. 343-344. La jurisprudence québécoise est dans le même sens : *Michaud-Matte c/ Ville de Sillery*, JE 85-128 (CS) ; *Cousineau c/ Ville de Boucherville*, (1986) RJQ 318 (CS) ; *Bellington c/ Ville d'Aylmer*, (1991) RJQ 1283 (CS).

(9) Nous donnons ici aux mots «règlement d'urbanisme» leur sens large, et non pas le sens restreint de règlement contenu dans le chapitre de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme intitulé «Les règlements d'urbanisme d'une municipalité» (chapitre IV).

(10) LAU, art. 47-57, 61-72. Comme toutes les municipalités régionales de comté et toutes les communautés du Québec ont maintenant adopté un schéma d'aménagement et comme elles sont obligées de maintenir un schéma, la loi ne prévoit plus aucune procédure d'adoption d'un schéma.

(11) LAU, art. 52, 56.2, 56.5, 56.7.

(12) LAU, art. 53-53.4, 56.8-56.12. Le conseil ne peut, après la consultation, apporter à son projet des modifications majeures sur des questions non touchées par celle-ci : *Bellington c/ Aylmer*

## 2. Effets

Le schéma d'aménagement a des effets importants sur les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté<sup>(13)</sup>.

En premier lieu, l'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté a eu pour effet d'obliger chaque municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale à adopter un plan d'urbanisme<sup>(14)</sup>. Si une municipalité locale ne remplit pas cette obligation, la municipalité régionale de comté peut adopter elle-même le plan d'urbanisme de celle-ci<sup>(15)</sup>.

Par ailleurs, le plan d'urbanisme et les règlements de zonage, de lotissement, de construction et de l'article 116 d'une telle municipalité locale doivent, depuis l'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement, être conformes aux objectifs de celui-ci et aux dispositions du document complémentaire<sup>(16)</sup>. Cette obligation de conformité est étendue à tous les règlements d'urbanisme, à l'exception du règlement sur les dérogations mineures, à compter de la modification ou de la révision du schéma<sup>(17)</sup>. Il y a lieu d'ajouter que cette obligation n'existe cependant que pour les dispositions du schéma qui relèvent véritablement d'un schéma. Lorsque certaines dispositions du schéma relèvent plutôt d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme, l'obligation de conformité n'existe plus à leur égard<sup>(18)</sup>.

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit une procédure très complexe de vérification de la conformité lorsqu'un plan ou un règlement d'urbanisme est adopté ou modifié<sup>(19)</sup>. En vertu de cette procédure, la vérification de la conformité est faite, non par un tribunal, mais par le conseil

(Ville de), (1991) RJQ 1283 (CS). Il peut toutefois apporter des modifications connexes au projet initial : Association des contribuables de Frelighsburg c/ Brôme-Missisquoi (Municipalité régionale de), (1992) RJQ 1613 (CS).

(13) L'entrée en vigueur du schéma ne crée toutefois aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus : LAU, art. 32.

(14) LAU, art. 33.

(15) LAU, art. 42.

(16) LAU, art. 33, 34, 58, 102. Il est important de remarquer qu'il y a obligation de conformité, mais non obligation d'identité.

(17) LAU, art. 58-59.1.

(18) Cousineau c/ Ville de Boucherville, (1986) RJQ 318 (CS) ; Bellington c/ Ville d'Aylmer, (1991) RJQ 1283 (CS).

(19) LAU, art. 32-46, 58-60, 102, 137.1-137.8.

de la municipalité régionale de comté<sup>(20)</sup>. Si ce conseil est d'avis qu'il n'y a pas conformité ou s'il ne se prononce pas, la municipalité locale ou le ministre des Affaires municipales peut cependant demander un avis de conformité à la Commission municipale du Québec<sup>(21)</sup>.

Lorsque, à la fin de la procédure, le plan ou un règlement d'urbanisme est considéré non conforme, la municipalité locale doit le modifier pour le rendre conforme. Si elle ne le fait pas, la municipalité régionale peut le faire elle-même lorsque le plan ou le règlement a été adopté ou modifié dans un but de conformité<sup>(22)</sup>. Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'une simple modification ordinaire au plan ou au règlement, la municipalité régionale de comté n'a pas ce pouvoir. Toutefois, en un tel cas, la modification ne pourra pas entrer en vigueur.

Lorsque, à la fin de la procédure, le plan ou un règlement d'urbanisme est considéré conforme, un certificat de conformité est délivré par le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté. Le plan ou le règlement est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire<sup>(23)</sup>. Cette présomption est une présomption *juris et de jure* qui ne peut plus être remise en question<sup>(24)</sup>.

Un plan ou un règlement soumis à l'obligation de conformité ne peut entrer en vigueur qu'après la délivrance du certificat de conformité<sup>(25)</sup>.

Il y a lieu d'ajouter que la procédure de vérification établie par la loi et la présomption irréfragable de conformité que donne le certificat de conformité nous paraissent démontrer que l'absence de conformité ne constitue pas un motif de nullité du plan ou du règlement<sup>(26)</sup>.

Le schéma d'aménagement lie le gouvernement, ses ministères et mandataires lorsqu'ils désirent faire une intervention sur le territoire de la municipalité régionale de comté<sup>(27)</sup>. Toutefois, lorsque le gouvernement,

(20) LAU, art. 33-36, 58-59.2, 102, 109.6-109.8, 137.2-137.4.

(21) LAU, art. 37, 38, 59.3, 59.4, 109.8, 109.9, 240.

(22) LAU, art. 40, 52, 59.4, 109.10-109.12, 137.6-137.8.

(23) LAU, art. 39, 42, 44, 45, 59.2, 59.9, 105, 109.7, 109.9, 110.9, 137.5, 137.13, 137.15.

(24) Pires c/ Corporation municipale de Charlesbourg, (1988) RJQ 1252 (CA) ;  
15191 Canada c/ Municipalité de Val-des-Monts, (1990) RJQ 834 (CS).

(25) LAU, art. 44, 110, 137.15.

(26) Voir en sens contraire : Construction Desourdy c/ Ville de Carignan, (1990) RJQ (CS).

(27) LAU, art. 2. Seules les interventions à l'égard desquelles s'appliquent les articles 150 à 156 sont touchées.

ses ministères ou mandataires désirent faire une intervention non conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, le ministre des Affaires municipales peut demander à la municipalité régionale de comté de modifier son schéma de façon à ce que l'intervention devienne conforme. Si la municipalité régionale de comté n'effectue pas la modification, le gouvernement du Québec peut modifier lui-même le schéma par décret, ce décret devant cependant être précédé d'une consultation au moyen d'une ou de plusieurs assemblées publiques<sup>(28)</sup>.

Il est important d'ajouter que l'État central canadien a compétence exclusive en matière de propriété publique fédérale et, en conséquence, n'est pas soumis aux lois provinciales sur ses terres et propriétés<sup>(29)</sup>. Il n'est donc pas lié par les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté québécoises, ni, d'ailleurs, par les plans et règlements d'urbanisme des municipalités locales du Québec.

Le schéma d'aménagement ne produit pas d'effets juridiques directs sur la population. En particulier, il n'est pas opposable à une personne qui demande un permis de construire ou de lotir ou un certificat d'autorisation ou d'occupation<sup>(30)</sup>. La population est liée par les règlements d'urbanisme, mais non par le schéma d'aménagement, ni d'ailleurs par le plan d'urbanisme.

## **B. — La planification au niveau local**

### *1. Nature*

Toute municipalité locale doit, depuis l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté dont son territoire fait partie, avoir un plan d'urbanisme<sup>(31)</sup>.

Le plan d'urbanisme donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité locale quant au développement de son territoire

(28) LAU, art. 149-157.

(29) Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, par. 1a ; R. c/ Red Ligne, (1930) 66 OLR 53 (App. Div. Ont.) ; Spooner Oils c/ Turner Valley Gas Conservation Board, (1933) RCS 629 ; Deeks McBride c/ Vancouver Associated Contractors, (1954) 4 DLR 844 (CA CB) ; City of Ottawa c/ Shore and Horwitz Construction, (1960) 22 DLR 247 (HC Ont.) ; Munro c/ National Capital Commission, (1966) RCS 663.

(30) Subilomar Properties c/ Cloverdale Shopping Centre, (1973) RCS 596 ; Salvias c/ Ville de Tracy, (1966) RL 513 (C. Mag.) ; Hartel Holdings c/ Ville de Calgary, (1984) 1 RCS 337 ; Lynch c/ City of Aylmer, (1989) RDI 768 (CS). Voir aussi : LAU, art. 120-121.

(31) LAU, art. 33, 81, 82.

et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci<sup>(32)</sup>. Il est donc, au niveau local, l'équivalent de ce qu'est le schéma d'aménagement au niveau régional.

Le plan d'urbanisme peut aussi comprendre un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité<sup>(33)</sup>.

Il n'y a pas lieu de s'attarder sur la procédure d'élaboration et de modification du plan d'urbanisme qui, comme toutes les procédures prévues par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, est très complexe<sup>(34)</sup>. Il importe de souligner cependant que la municipalité locale doit, avant d'adopter son plan, demander l'avis du conseil de la municipalité régionale de comté<sup>(35)</sup> et doit, avant d'adopter ou de modifier son plan, tenir une assemblée publique, par l'intermédiaire du maire ou d'un autre membre du conseil désigné par celui-ci, pour y entendre les personnes et les organismes qui désirent s'exprimer<sup>(36)</sup>.

## 2. Effets

Toute municipalité locale dont le plan d'urbanisme est en vigueur doit avoir un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire le requiert, un règlement visé à l'article 116<sup>(37)</sup>. Si la municipalité locale ne se conforme pas à cette obligation, la municipalité régionale de comté peut adopter ces règlements elle-même<sup>(38)</sup>.

Par ailleurs, chacun de ces règlements doit être conforme au plan d'urbanisme<sup>(39)</sup>. Il en est de même des autres règlements d'urbanisme, à l'exception du règlement sur les dérogations mineures, à compter de la modification du plan<sup>(40)</sup>. Comme ces règlements doivent, de plus, être

(32) LAU, art. 83-84, 86. Il a un contenu obligatoire et un contenu facultatif, le contenu facultatif devenant obligatoire, en tout ou en partie, lorsque le conseil de la municipalité régionale de comté adopte une résolution à cet effet : LAU, art. 86.

(33) LAU, art. 85.

(34) LAU, art. 88-110.3, 111-112.8.

(35) LAU, art. 89, 95.

(36) LAU, art. 90, 92-95, 109.2-109.4.

(37) LAU, art. 102. L'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus : LAU, art. 101, 110.10.

(38) LAU, art. 43.

(39) LAU, art. 102.

(40) LAU, art. 110.4-110.5. Une dérogation mineure doit toutefois respecter les objectifs du plan : LAU, art. 145.2.



conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, ainsi que nous l'avons vu, il y a exigence d'une double conformité.

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit une procédure de vérification de la conformité au plan<sup>(41)</sup>. En vertu de cette procédure, la vérification est faite par la Commission municipale du Québec à la demande du ministre des Affaires municipales ou de cinq personnes habilitées à voter, les personnes habilitées à voter étant les personnes qui sont domiciliées, qui sont propriétaires ou qui occupent un lieu d'affaires sur le territoire de la municipalité<sup>(42)</sup>.

Lorsque aucune demande d'avis de conformité n'est demandée à la Commission municipale ou lorsque la Commission municipale juge que le règlement est conforme, il y a présomption de conformité du règlement au plan, à condition que le certificat de conformité au schéma ait été délivré. S'il ne l'a pas encore été, la présomption de conformité n'existera qu'à compter de la délivrance de celui-ci. Si la Commission municipale juge que le règlement n'est pas conforme, la municipalité locale doit le modifier pour le rendre conforme<sup>(43)</sup>.

La présomption de conformité du règlement au plan est une présomption *juris et de jure* qui ne peut plus être remise en question<sup>(44)</sup>.

Il est important d'ajouter qu'un règlement soumis à l'obligation de conformité au plan ne peut entrer en vigueur avant d'être présumé conforme<sup>(45)</sup>. Un tel règlement ou une telle modification entre en vigueur à ce moment, à condition d'avoir déjà obtenu un certificat de conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Dans le cas contraire, il entre en vigueur au moment de la délivrance de ce certificat<sup>(46)</sup>.

Il est important d'ajouter aussi qu'aucune procédure de vérification de la conformité au plan n'est prévue lors d'une modification ordinaire à un

(41) LAU, art. 110.4-110.10, 137.9-137.17. Il n'y a pas vérification de la conformité au plan lorsque ce dernier est modifié uniquement pour tenir compte de la modification du schéma : LAU, art. 110.4.

(42) LAU, art. 102-104, 137.11, 137.12, 240 ; loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, LRQ, c. 2.2, art. 518. Nous désignerons désormais cette dernière loi sous l'abréviation «LERM».

(43) LAU, art. 105-106, 110.9, 137.13, 137.14.

(44) Pires c/ Corporation municipale de Charlesbourg, (1988) RJQ 1252 (CA).

(45) LAU, art. 105-106.

(46) LAU, art. 105, 137.15.

règlement d'urbanisme, c'est-à-dire d'une modification qui n'est pas faite en conséquence de l'adoption ou de la modification du plan dans le but de rendre le règlement conforme à ce dernier.

Il y a lieu de souligner finalement qu'un plan d'urbanisme, comme un schéma d'aménagement, n'est pas opposable à la population.

### C. — Le rôle de l'État

L'État québécois a confié la planification en matière d'urbanisme aux municipalités régionales de comté et aux communautés, d'une part, aux municipalités locales, d'autre part. Il a donné toutefois au ministre des Affaires municipales un pouvoir de contrôle important en ce qui concerne les parties du schéma d'aménagement qui pourraient ne pas respecter les orientations et les projets du gouvernement du Québec, de ses ministres, de ses mandataires et des organismes publics. Ce ministre peut en effet empêcher l'entrée en vigueur d'un règlement modifiant un schéma ou adoptant un schéma révisé s'il est d'avis qu'il ne respecte pas ces orientations ou projets. Le conseil de la municipalité régionale de comté a alors l'obligation de modifier son règlement. S'il ne le fait pas, le gouvernement du Québec peut le modifier lui-même par décret s'il s'agit d'un règlement adoptant un schéma révisé. S'il s'agit d'une modification au schéma, le règlement ne peut alors entrer en vigueur<sup>(47)</sup>.

Le ministre des Affaires municipales a de plus, comme nous l'avons vu, le pouvoir de demander des avis de conformité à la Commission municipale du Québec. Il a enfin le pouvoir de se substituer à une municipalité régionale ou locale lorsqu'elle ne pose pas un acte qu'elle est dans l'obligation de poser<sup>(48)</sup>.

(47) LAU, art. 53.6-53.9, 56.13-56.17. Dans le cas de la révision du schéma, le ministre doit, après l'adoption du premier projet de schéma révisé, indiquer les orientations gouvernementales et les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement : LAU, art. 56.4.

(48) LAU, art. 238.

## II. — LA RÉGLEMENTATION

Toute municipalité locale a le pouvoir d'adopter un certain nombre de règlements d'urbanisme. Elle a même l'obligation d'adopter un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire le requiert, un règlement visé à l'article 116 à compter de l'entrée en vigueur de son plan d'urbanisme.

L'État ne joue, en principe, aucun rôle direct en matière de réglementation d'urbanisme. Toutefois, le ministre des Affaires municipales a le pouvoir de demander, comme nous l'avons vu, des avis de conformité à la Commission municipale du Québec. Il peut aussi se substituer à la municipalité locale lorsqu'elle ne pose pas un acte qu'elle est dans l'obligation de poser<sup>(49)</sup>. Par ailleurs, le ministre de l'Environnement et de la Faune peut demander à une municipalité de modifier son règlement de zonage, de lotissement ou de construction s'il est d'avis qu'il ne respecte pas les politiques du gouvernement du Québec ou n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables. Si la municipalité n'apporte pas une telle modification, il peut l'apporter lui-même<sup>(50)</sup>.

Enfin, il faut mentionner le pouvoir du gouvernement du Québec de créer des zones d'intervention spéciale dans le but de résoudre des problèmes urgents ou graves d'aménagement ou d'environnement. Dans de telles zones, le gouvernement possède, par exception, tous les pouvoirs de réglementation en matière d'urbanisme<sup>(51)</sup>.

### A. — Le règlement de zonage

Le règlement de zonage classe les constructions et les usages, divise le territoire de la municipalité en zones et en secteurs de zone, spécifie, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, les densités d'occupation du sol, l'espace entre constructions et usages différents, ainsi que la proportion du terrain qui peut être occupée par une construction ou un usage, prescrit, pour chaque secteur,

(49) LAU, art. 238.

(50) LAU, art. 165.2-165.4.

(51) LAU, art. 158-165.

les normes d'implantation, spécifie, pour chaque zone ou secteur, les dimensions et le volume des constructions, l'aire des planchers et la superficie des constructions au sol, la superficie totale des planchers d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot, les marges de recul, l'architecture, la symétrie et l'apparence extérieure des constructions, ainsi que les matériaux de revêtement des constructions. Le règlement de zonage peut aussi imposer certaines autres normes relatives aux usages, aux constructions et aux terrains. Il peut enfin réglementer les droits acquis<sup>(52)</sup>.

Le règlement de zonage ne peut toutefois interdire totalement un usage dans la municipalité, sauf lorsque la prohibition a pour but de rendre le règlement conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire<sup>(53)</sup>. Il ne peut non plus réglementer les personnes qui utilisent les terrains et les constructions<sup>(54)</sup>. Il ne peut enfin créer des zones très restreintes, pouvant ne comprendre qu'un ou deux terrains, sauf si la création de la zone est faite dans l'intérêt public, et non dans l'intérêt ou à l'encontre de l'intérêt d'un particulier<sup>(55)</sup>.

Le zonage temporaire est autorisé. En effet, le règlement de zonage peut placer temporairement un territoire dans une catégorie réservée (*holding category*) où ne sont autorisés que des usages peu ou moins rentables<sup>(56)</sup>.

Le simple fait qu'un règlement de zonage ait pour effet de diminuer la valeur d'une propriété ne constitue pas une cause de nullité du règlement<sup>(57)</sup>. Le règlement de zonage ne doit pas toutefois constituer une expropriation sans indemnité. Le propriétaire doit pouvoir utiliser son terrain et avoir un marché suffisamment vaste pour pouvoir le vendre normalement<sup>(58)</sup>.

(52) LAU, art. 113.

(53) *Wentworth-Nord (Municipalité de) c/ Excavation Gagné & Fils*, (1995) RJQ 80 (CA) ; *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c/ 2419-6888 Québec*, (1992) RJQ 875 (CA).

(54) *Bell c/ La Reine*, (1979) 2 RCS 212 ; *Constructions MJM c/ Senneville (Village de)*, JE 90-1235 (CA).

(55) *Township of Scarborough c/ Bondi*, (1959) RCS 444 ; *Aubé c/ Ville de Loretteville*, (1981) JM 132 (CS).

(56) *Sanbay Developments c/ Ville de London*, (1979) 1 RCS 485 ; *Soo Mill & Lumber c/ Ville de Sault Sainte-Marie*, (1975) 2 RCS 78 ; *Cité de Saint-Romuald d'Etchemin c/ Bisson*, (1985) CS 84.

(57) *Cité de Sillery c/ Sun Oil*, (1964) RCS 552.

(58) *Ville de Dorval c/ Sanguinet Auto*, (1960) B.R. 706 ; *Sula c/ Cité de Duvernay*, (1970) CS 234 ; *Ville de Donnacona c/ Gagné-Lambert*, (1976) CA 503.

Il est important de souligner que l'adoption ou la modification d'un règlement de zonage doit être précédée d'une consultation publique<sup>(59)</sup>. En effet, la municipalité doit tenir, par l'intermédiaire du maire ou d'un autre membre du conseil désigné par celui-ci, une assemblée publique sur le projet de règlement, assemblée au cours de laquelle les personnes et organismes qui désirent s'exprimer doivent être entendus<sup>(60)</sup>.

La modification des principales parties d'un règlement de zonage est, de plus, susceptible d'approbation référendaire, sauf lorsqu'elle est faite uniquement dans le but de rendre le règlement conforme aux objectifs du schéma d'aménagement, aux dispositions du document complémentaire ou aux dispositions du plan d'urbanisme à la suite de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement ou de l'entrée en vigueur ou de la modification du plan d'urbanisme<sup>(61)</sup>. L'exception ne vaut cependant que lorsque la municipalité est obligée d'adopter la modification. Elle ne vaut donc pas lorsque le schéma ou le plan donne un choix à la municipalité et que celle-ci exerce l'un des choix permis. Il y a alors en effet nécessairement conformité<sup>(62)</sup>. L'exception ne vaut, de plus, que lorsqu'il y a obligation de conformité. Elle ne vaut donc pas en ce qui concerne les dispositions du schéma ou du plan qui ne relèvent pas d'un schéma ou d'un plan et qui, en conséquence, ne devraient pas y être insérées<sup>(63)</sup>.

La procédure relative à l'approbation référendaire est d'une complexité rare<sup>(64)</sup>.

La municipalité doit d'abord donner un avis public invitant les personnes intéressées à demander, si elles le désirent, qu'une disposition du

(59) LAU, art. 123-127. Il y a lieu d'ajouter que tout règlement doit être précédé d'un avis de motion et que lorsqu'un avis de motion a été donné pour annoncer une modification au règlement de zonage, aucun plan de construction ne peut être approuvé, ni aucun permis ou certificat accordé pour l'exécution de travaux ou l'utilisation d'un immeuble qui, advenant l'adoption de la modification, seraient prohibés dans la zone concernée : LAU, art. 114.

(60) LAU, art. 125, 127. L'absence de consultation préalable rend le règlement nul : *André Lacoste Construction c/ Granby (Ville de)*, (1991) RL 78 (CA).

(61) LAU, art. 123. Les parties du règlement de zonage qui sont susceptibles d'approbation référendaire sont celles qui ajoutent, modifient ou suppriment une disposition portant sur une matière prévue à l'un des paragraphes 1° à 5°, 6°, 10°, 11° et 16.1° à 22° du deuxième alinéa de l'article 113 ou au troisième alinéa du même article.

(62) *Bellington c/ Aylmer (Ville de)*, (1991) RJQ 1283 (CS).

(63) *Cousineau c/ Boucherville (Ville de)*, (1986) RJQ 318 (CS) ; *Bellington c/ Aylmer (Ville de)*, (1991) RJQ 1283 (CS).

(64) LAU, art. 123-137.

règlement soit soumise à l'approbation des personnes habilitées à voter<sup>(65)</sup>. Cette demande doit, pour être valide, être signée par au moins 12 personnes habilitées à voter de la zone ou du secteur de zone d'où elle provient, si cette zone ou ce secteur comprend plus de 21 personnes habilitées à voter, par au moins la majorité dans le cas contraire<sup>(66)</sup>. Une personne habilitée à voter est une personne qui est domiciliée, qui est propriétaire ou qui occupe un lieu d'affaires dans une zone ou un secteur<sup>(67)</sup>.

La détermination des personnes qui sont considérées intéressées dépend de la nature de la disposition.

Lorsque la disposition a été adoptée en application d'un pouvoir qui ne permet pas de réglementer par secteur de zone, les personnes intéressées sont les personnes habilitées à voter de la zone touchée par la disposition ainsi que les personnes habilitées à voter de toute zone qui y est contiguë. Le règlement doit alors être soumis à l'approbation des personnes habilitées à voter de cette zone et de toute zone contiguë d'où est venue une demande<sup>(68)</sup>.

Lorsque la disposition a été adoptée en application d'un pouvoir qui permet de réglementer par secteur de zone, la demande peut provenir du secteur en question, d'un secteur contigu à celui-ci ou d'une zone contiguë à ce secteur. Le règlement doit alors être soumis à l'approbation des personnes habilitées à voter du secteur en question et de tout secteur contigu ou de toute zone contiguë d'où est venue une demande<sup>(69)</sup>.

Lorsque la disposition modifie la classification des constructions ou des usages de façon à modifier les constructions ou les usages autorisés dans une zone, une demande peut provenir de la zone en question ou d'une zone contiguë, mais seule une demande provenant de la zone en question donne droit à l'approbation. Le règlement doit alors être soumis à l'approbation des personnes habilitées à voter de la zone en question et de toute zone contiguë d'où est venue une demande<sup>(70)</sup>.

Lorsqu'une demande signée par le nombre requis de personnes intéressées a été reçue à l'égard d'une disposition, celle-ci doit être insérée dans

(65) LAU, art.130-133.

(66) LAU, art. 133.

(67) LERM, art. 518.

(68) LAU, art. 130, 136.1.

(69) LAU, art. 130, 136.1.

(70) LAU, art. 130, 136.1. D'autres dispositions particulières sont prévues par ce article.

un règlement distinct. Toutefois, d'autres dispositions qui ont aussi fait l'objet d'une demande et doivent être approuvées par le même groupe de personnes habilitées à voter, peuvent être aussi insérées dans le même règlement<sup>(71)</sup>.

Le règlement doit ensuite être approuvé par les personnes habilitées à voter mentionnées précédemment. L'approbation se fait au moyen de la procédure d'enregistrement<sup>(72)</sup>. En vertu de cette procédure, ces personnes peuvent demander un référendum en signant un registre ouvert à cette fin. Si le nombre de signatures atteint le nombre prescrit par l'article 553 de la loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, il y a référendum. Dans le cas contraire, le règlement est censé approuvé.

Lorsqu'il y a référendum, le règlement est réputé approuvé lorsque les résultats du scrutin révèlent un plus grand nombre de votes affirmatifs que de votes négatifs, le maire ayant un vote prépondérant en cas d'égalité<sup>(73)</sup>.

## **B. — Les autres règlements d'urbanisme**

Le règlement de lotissement a pour objet de régler la superficie et les dimensions des lots et des terrains, le tracé des rues, les opérations cadastrales et certaines autres matières<sup>(74)</sup>.

Le règlement de construction a pour objet d'imposer des normes de construction<sup>(75)</sup>.

Le règlement visé à l'article 116 permet d'exiger que certaines conditions soient remplies avant qu'un permis de construire puisse être octroyé. Il permet, par exemple, d'exiger que le terrain sur lequel doit être érigée une construction forme un ou plusieurs lots distincts sur les plans officiels du cadastre, que les services d'aqueduc et d'égouts soient établis sur la rue en bordure de laquelle la construction est projetée et que le terrain soit adjacent à une rue publique.

Le règlement sur les dérogations mineures a pour but d'assouplir la rigidité du règlement de zonage. Il autorise le conseil à accorder, après

(71) LAU, art. 136-137. Il est important de remarquer qu'une disposition qui s'applique à plus d'une zone, est réputée une disposition distincte s'appliquant particulièrement à chaque zone.

(72) LAU, art. 136.1 ; LERM, art. 514-559.

(73) LERM, art. 560-579.

(74) LAU, art. 115.

(75) LAU, art. 118.

avoir reçu l'avis de son comité consultatif d'urbanisme, des dérogations mineures aux dispositions des règlements de zonage et de lotissement autres que celles relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol<sup>(76)</sup>. Le pouvoir du conseil est alors discrétionnaire.

Le règlement relatif aux plans d'aménagement d'ensemble permet à la municipalité de mieux contrôler son développement. Il rend, en effet, obligatoire, dans la zone dans laquelle il s'applique, la production d'un plan d'aménagement d'ensemble de la zone par toute personne qui demande la modification des règlements d'urbanisme dans le but de réaliser un projet. Ce plan nécessite l'approbation du conseil, lequel doit, avant de rendre sa décision, consulter le comité consultatif d'urbanisme. Si le conseil donne son approbation, il pourra modifier ses règlements d'urbanisme en suivant la procédure habituelle<sup>(77)</sup>.

Le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale a pour but de contrôler la qualité des projets qui sont soumis à la municipalité. Il assujettit, en effet, la délivrance de permis de construire ou de lotir ou de certificats d'autorisation ou d'occupation à l'approbation de plans relatifs à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains et aux travaux qui y sont reliés. L'approbation est donnée par le conseil, lequel peut décréter une consultation publique et doit prendre l'avis du comité consultatif d'urbanisme<sup>(78)</sup>.

Le règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux a pour objet d'assujettir la délivrance d'un permis de construire ou de lotir ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation à la conclusion d'une entente entre le requérant et la municipalité sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux ou le partage des coûts relatifs à ces travaux<sup>(79)</sup>.

L'adoption ou la modification d'un règlement d'urbanisme autre que le règlement de zonage doit être précédée d'une consultation publique, comme dans le cas du règlement de zonage. De tels règlements ne sont pas toutefois susceptibles d'approbation référendaire, à l'exception de certaines parties du règlement de lotissement, dont celles relatives à la super-

(76) LAU, art. 145.1-145.8.

(77) LAU, art. 145.9-145.14.

(78) LAU, art. 145.15-145.20.1.

(79) LAU, art. 145.21-145.30.



ficie et aux dimensions des lots ou des terrains, qui sont susceptibles d'une telle approbation avec la même exception que dans le cas du règlement de zonage<sup>(80)</sup>.

### C. — Les permis et les recours

#### 1. Les permis et certificats

Les permis et certificats en matière d'urbanisme sont le permis de construire pour les constructions<sup>(81)</sup>, le certificat d'autorisation pour les changements d'usage ou de destination, l'excavation du sol, l'abattage d'arbres, la réparation ou la démolition d'une construction, l'affichage ainsi que pour certaines autres opérations<sup>(82)</sup>, le permis de lotir pour les opérations cadastrales<sup>(83)</sup> et le certificat d'autorisation pour l'occupation d'un immeuble nouvellement érigé ou modifié ou dont on a changé la destination ou l'usage<sup>(84)</sup>. Ils sont délivrés par un fonctionnaire municipal désigné par règlement du conseil de la municipalité<sup>(85)</sup>.

Le fonctionnaire municipal responsable de la délivrance des permis et certificats n'a aucune discrétion. Il doit délivrer le permis ou le certificat dès que la demande est conforme à la loi et à la réglementation municipale<sup>(86)</sup>.

Les droits respectifs de la personne qui demande le permis ou le certificat et de la municipalité sont considérés au moment de la demande de

(80) LAU, art. 122. Les parties du règlement de lotissement qui sont susceptibles d'approbation référendaire sont celles qui ajoutent, modifient ou suppriment une disposition portant sur une matière prévue à l'un des paragraphes 1<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4.1<sup>o</sup> du deuxième alinéa de l'article 115. Par ailleurs, lorsqu'un avis de motion a été donné pour annoncer une modification au règlement de lotissement, aucun permis ne peut être accordé pour un lotissement qui sera prohibé dans la zone ou le secteur concerné si la modification est adoptée : LAU, art. 117. De même, lorsqu'un avis de motion a été donné pour annoncer l'adoption ou la modification d'un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou d'un règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux, aucun permis ou certificat ne peut être accordé lorsque sa délivrance sera assujettie à l'approbation de tels plans ou, selon le cas, à la conclusion d'une telle entente si la modification est adoptée : LAU, art. 145.20.1, 145.30.

(81) LAU, art. 119-120.

(82) LAU, art. 119-120.

(83) LAU, art. 119, 121.

(84) LAU, art. 119, 122.

(85) LAU, art. 119-122.

(86) *City of Outremont c/ Protestant Schools Trustees*, (1952) 2 RCS 506 ; *Canadian Petrofina c/ Martin*, (1959) RCS 453.

permis. Si la demande était conforme à la réglementation au moment où elle a été faite, la personne qui l'a présentée a droit *prima facie* au permis ou au certificat. Une modification apportée postérieurement à la réglementation, avant la délivrance du permis, ne peut lui faire perdre ce droit que si la municipalité prouve qu'elle avait, avant la demande, une intention de modifier la réglementation, qu'elle a agi de bonne foi et avec diligence<sup>(87)</sup>.

## 2. Les recours

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit certains recours propres au droit de l'urbanisme. Ces recours s'exercent par requête en Cour supérieure. La requête est inscrite et jugée d'urgence. Elle peut être faite par le Procureur général du Québec, sauf dans le cas du recours de l'article 231, par la municipalité régionale de comté, par la municipalité locale ou par tout intéressé<sup>(88)</sup>.

Le recours de l'article 227 peut être exercé pour obtenir la cessation d'une utilisation du sol ou d'une construction ou la cessation d'une construction incompatible avec un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction, un règlement de l'article 116, un règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux, un plan d'implantation et d'intégration architecturale, une entente relative à des travaux municipaux ou une intervention gouvernementale faite à l'encontre de l'article 150<sup>(89)</sup>. La Cour supérieure peut ordonner la cessation de l'utilisation, de la construction ou de l'intervention en question. Elle peut également ordonner, aux frais du propriétaire, l'exécution des travaux requis pour rendre l'utilisation ou la construction conforme ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction ou la remise en état du terrain<sup>(90)</sup>.

Le recours de l'article 228 a pour but de faire annuler un lotissement, une opération cadastrale ou le morcellement d'un lot fait par aliénation à l'encontre du règlement de lotissement, du règlement sur les ententes rela-

(87) *City of Ottawa c/ Boyd Builders*, (1965) RCS 408 ; *Ville de Mirabel c/ Carrières TRP*, (1979) 12 MPLR 104 (CA) ; *Mont-Royal (Ville de) c/ Stephens*, (1991) 40 QAC 140.

(88) LAU, art. 227-233.

(89) *Municipalité de Bellefeuille c/ Knotowt*, JE 84-47 (CA).  
Ce recours peut aussi être utilisé en matière de contrôle intérimaire.

(90) Le ministre de l'Environnement peut utiliser ce recours pour faire cesser les utilisations ou les constructions contraires à la réglementation touchant la protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

tives à des travaux municipaux, d'un plan d'implantation et d'intégration architecturale ou d'une entente relative aux travaux municipaux<sup>(91)</sup>.

Le recours de l'article 231 a pour but de faire ordonner l'exécution des travaux requis pour assurer la sécurité des personnes ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction lorsqu'une construction est dans un tel état qu'elle peut mettre en danger des personnes ou lorsqu'elle a perdu la moitié de sa valeur par vétusté, par incendie ou par explosion<sup>(92)</sup>.

Les recours généraux du droit administratif, en particulier l'action directe en nullité, la requête pour jugement déclaratoire, le *mandamus* et l'injonction<sup>(93)</sup>, ceux prévus par le Code municipal<sup>(94)</sup> et la loi sur les cités et villes<sup>(95)</sup>, l'action ou la requête en cassation, de même que l'action en démolition découlant des principes généraux du droit du Québec<sup>(96)</sup>, peuvent aussi être utilisés en matière d'urbanisme.

## CONCLUSION

Le droit de l'urbanisme québécois a des qualités certaines. Il donne une grande place aux autorités locales et régionales. Il donne à la population le droit d'être entendue avant l'adoption, la modification ou la révision d'un schéma d'aménagement, d'un plan d'urbanisme ou d'un règlement d'urbanisme. Il soumet même la modification de certaines parties des règlements de zonage et de lotissement à l'approbation des électeurs. Il établit clairement le lien entre la planification et la réglementation. Il donne aux autorités locales et régionales des instruments très intéressants pour contrôler leur développement.

Il est toutefois loin d'être un droit de l'urbanisme idéal. En particulier, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme est beaucoup trop procédurale. Elle est d'une complexité excessive et manque considérablement de clarté.

(91) Ce recours s'applique aussi relativement au contrôle intérimaire.

(92) Il y a lieu de mentionner aussi les recours des articles 229 et 230 qui concernent les zones d'intervention spéciale.

(93) Code de procédure civile, LRQ, c. C-25, art. 33, 457, 751, 844.

(94) Art. 689-692.

(95) Art. 352, 397-408.

(96) Association des propriétaires des Jardins Taché c/ Entreprises Dasken, (1974) RCS 2.

Elle donne trop de possibilités au ministre des Affaires municipales et au gouvernement de contrecarrer la volonté des autorités régionales et locales. Enfin, il est illogique que la protection du territoire agricole soit soumise à un régime différent et centralisé.

Les auteurs de la Renaissance parlaient du sens de la *voluptas*. «Construire n'est autre chose qu'un plaisir voluptueux, comme quand l'homme est amoureux», disait Filarete. Le droit de l'urbanisme québécois, malgré ses qualités, est encore loin de faire preuve de *voluptas*, la seule «volupté» qu'il soit présentement possible de lui prêter étant la volupté procédurale. Le droit de l'urbanisme québécois manque toujours du sens de la simplicité et de la clarté, du sens de la véritable harmonie et de la beauté.