

# L'évolution du droit de l'urbanisme au Québec en 1997-1998<sup>(1)</sup>

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

La principale modification législative apportée, en 1997-1998, par le Parlement québécois dans le domaine du droit de l'urbanisme a eu pour objet de donner à toute municipalité locale le pouvoir de réviser son plan d'urbanisme tous les cinq ans et de remplacer, en même temps, ses règlements de zonage et de lotissement. D'autres modifications concernent la sécurité publique, les réserves fauniques et les zones d'inondation.

La jurisprudence québécoise a précisé la notion de conformité des règlements d'urbanisme aux objectifs des schémas d'aménagement ainsi que celle d'usage accessoire et a considéré les conflits pouvant exister entre la réglementation d'urbanisme et la compétence fédérale en matière de droit criminel ainsi qu'entre la *loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, LRQ, c. A-19.1 et la *loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, LRQ, c. P-41.1.

## ■ Textes

### 1. Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, LQ, 1997, c. 93

Cette loi donne à toute municipalité locale le pouvoir de réviser son plan d'urbanisme tous les cinq ans. Sans entrer dans tous les détails de la procédure prévue, il importe de souligner qu'avant d'adopter son plan révisé, la municipalité locale doit consulter la population au moyen d'une assemblée publique et doit demander l'avis du conseil de la municipalité régionale de comté. De plus, la municipa-

(1) Cette chronique constitue une mise à jour de l'étude du professeur L'Heureux sur Le droit de l'urbanisme au Québec, parue dans l'*AFDUH* n° 1/1996, p. 567 et s.

lité locale doit faire vérifier la conformité de son plan d'urbanisme révisé aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire de la municipalité régionale de comté. Cette vérification est faite par le conseil de la municipalité régionale de comté. 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 demander un avis de conformité à la commission municipale du Québec.

Cette loi donne, de plus, à une municipalité locale le pouvoir de remplacer complètement ses règlements de zonage ou de lotissement tous les cinq ans, en même temps qu'elle adopte son plan d'urbanisme révisé. L'adoption d'un nouveau règlement de zonage ou de lotissement était jusque-là pratiquement impossible à cause de la très complexe procédure de modification des principales parties du règlement de zonage et de certaines parties du règlement de lotissement en vertu de laquelle il peut y avoir une consultation référendaire distincte dans chacune des zones ou chacun des secteurs intéressés. Cette procédure n'est plus désormais applicable dans le cas de l'adoption du nouveau règlement. Il suffit que le règlement soit, après son adoption, soumis à l'approbation des personnes habilitées à voter de toute la municipalité. L'approbation se fait au moyen de la procédure d'enregistrement en vertu de laquelle 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*, LRQ, c. E-2.2, un référendum est nécessaire. Dans le cas contraire, le règlement est censé approuvé.

Le nouveau règlement doit être, par ailleurs, soumis à une consultation de la population préalablement à son adoption. De plus, sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire de la municipalité régionale de comté doit être vérifiée par le conseil de celle-ci, avec possibilité d'appel de la municipalité locale ou du ministre des affaires municipales à la commission municipale. Enfin, la vérification de sa conformité au plan d'urbanisme par la commission municipale peut être demandée par le ministre des affaires municipales ou par cinq personnes habilitées à voter.

Cette loi permet enfin d'exiger davantage d'informations de la personne qui demande un permis de construire.

**2. Loi modifiant diverses lois dans le but de prévenir la criminalité et d'assurer la sécurité publique, LQ, 1997, c. 51**

Cette loi donne à une municipalité locale le pouvoir de réglementer ou, lorsqu'ils ne sont pas justifiés, de prohiber les éléments de fortification ou de protection d'une construction et d'exiger des correctifs, même à l'égard de constructions déjà existantes. Elle a pour but de donner aux municipalités locales les pouvoirs requis pour empêcher les bandes de motards de se construire de véritables forteresses.

**3. Loi modifiant la loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et la loi sur les pêcheries et l'aquaculture commerciales, LQ 1998, c. 29, art. 32**

Cette loi autorise le ministre de l'environnement et de la faune du Québec, après consultation du ministre des ressources naturelles, à délimiter une partie des terres du domaine public aux fins de développer l'utilisation des réserves fauniques, et à demander à la municipalité régionale de comté de modifier son schéma d'aménagement, si la délimitation n'est pas conforme aux objectifs du schéma. Si la municipalité régionale de comté ne modifie pas le schéma, le gouvernement du Québec peut le faire à sa place.

**4. Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les organismes municipaux, LQ, 1998, c. 31**

Cette loi autorise une municipalité locale à prévoir, dans ses règlements de zonage et de lotissement, à l'égard d'un immeuble situé dans une zone d'inondation, une dérogation à la prohibition de construire, de faire un usage du sol ou de faire une opération cadastrale. Elle interdit, par ailleurs, d'accorder une dérogation mineure aux dispositions des deux mêmes règlements dans une zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique.

Cette loi permet également à une municipalité locale d'autoriser, dans son règlement de zonage, l'aménagement d'un logement supplémentaire dans un «logement principal» lorsque le logement supplémentaire est destiné à être occupé par des personnes qui ont, ou qui ont eu, un lien de parenté ou d'alliance avec le propriétaire ou l'occupant du «logement principal».

## ■ Jurisprudence

### 1. La conformité des règlements d'urbanisme locaux aux objectifs du schéma d'aménagement régional

Dans l'arrêt *Recyclage Saint-Michel c. Saint-Michel (Municipalité de)*, *JE 98-1242*, la Cour d'appel du Québec a précisé la notion de conformité des règlements d'urbanisme d'une municipalité locale aux objectifs du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté dont son territoire fait partie. Elle a jugé que, pour réussir le test de conformité, les règlements d'urbanisme ne doivent pas compromettre ou rendre caduc ce qui est prévu au schéma d'aménagement, même s'il ne s'agit que de projets. Elle a conclu que, lorsque le schéma d'aménagement a pour objectif de créer un lieu d'enfouissement public des matériaux secs sur le territoire d'une seule des municipalités locales dont le territoire fait partie du sien, une municipalité locale autre que celle qui a été choisie doit prohiber cet usage sur tout son territoire. Elle a ajouté que cette possibilité de prohiber entièrement un usage constituait une exception à la règle voulant qu'une municipalité locale ne puisse prohiber un usage sur l'ensemble de son territoire. La Cour d'appel a ajouté encore que les tribunaux ne doivent pas intervenir dans les choix faits par la municipalité régionale de comté dans son schéma d'aménagement, sauf s'il est démontré que le schéma a été fait de mauvaise foi, selon des principes erronés, en tenant compte de considérations non pertinentes ou de façon arbitraire, injuste, discriminatoire ou déraisonnable.

*Recyclage  
Saint-Michel  
c. Saint-Michel  
(Municipalité de),  
JE 98-1242.*

### 2. La constitutionnalité d'une disposition d'un règlement de zonage n'autorisant que dans une seule zone les bars donnant des spectacles érotiques

La Cour d'appel a jugé, dans l'arrêt *Val d'Or (Ville de) c. 2550-9613 Québec [1997]*, *RJQ 2090*, qu'une disposition d'un règlement de zonage d'une ville n'autorisant les bars donnant des spectacles érotiques que dans une seule zone de la municipalité ne constituait pas un empiètement à la compétence du Parlement fédéral en matière de droit criminel. Elle a donné pour motif que la connotation morale de cette disposition n'en faisait pas une disposition de droit criminel, la moralité n'étant pas synonyme de criminalité. Elle a ajouté que cette disposition réglementait un usage, conformément à la *loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

*Val d'Or (Ville de)  
c. 2550-9613 Québec  
[1997], RJQ 2090.*

### 3. Les usages accessoires

Dans l'affaire *L'Ange-Gardien (Municipalité de) c. Fortier*, *JE* 98-1241, la Cour d'appel a précisé la notion d'usage accessoire ou complémentaire. Elle l'a défini comme un usage qui contribue à l'amélioration, à l'utilité, à l'agrément ou à la commodité de l'usage principal. Elle a ajouté que six critères permettent de qualifier d'accessoire un usage : le fait qu'il soit autre que l'usage principal ; sa relation de dépendance à l'égard de ce dernier ; le fait qu'il soit au bénéfice de celui-ci ; le lien de complémentarité entre l'accessoire et le principal d'après le contexte ; le fait que l'usage accessoire soit subsidiaire ; la légalité de l'exercice de l'usage principal.

*L'Ange-Gardien (Municipalité de) c. Fortier*, *JE* 98-1241.

### 4. La maison considérée comme une œuvre d'art

En vertu de l'article 231 de la *loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la Cour supérieure peut, sur requête, ordonner la réparation ou, s'il n'y a aucun autre remède utile, la démolition de toute construction qui menace la sécurité publique ou qui a perdu la moitié de sa valeur. Dans l'affaire *Acton Vale (Ville de) c. Lemoyne* [1997], *RDI* 493, un peintre-sculpteur avait transformé en œuvre d'art l'extérieur de sa maison. Celle-ci, qui n'était plus utilisée comme maison, ni comme atelier, ne constituait pas une menace pour la sécurité publique, mais avait perdu la moitié de sa valeur en tant que bâtiment. La Cour d'appel jugea que l'article 231 ne lui était pas applicable parce qu'elle était devenue une œuvre d'art ou, du moins, un support à une œuvre d'art. Elle ordonna toutefois d'en boucher toutes les ouvertures.

*Acton Vale (Ville de) c. Lemoyne* [1997], *RDI* 493.

### 4. L'incompatibilité entre la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

La Cour supérieure a confirmé, dans l'affaire *Gazons Rouville (1988) c. Saint-Jean-Baptiste (Municipalité de)*, *JE* 98-1074, qu'en vertu de l'article 98 de la *loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, cette loi l'emportait sur la *loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Elle en a conclu que lorsqu'un terrain est placé dans une zone agricole en vertu de la *loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, le règlement de zonage ne peut interdire la coupe à blanc des arbres sur ce terrain si les seuls usages agricoles autorisés par ce règlement nécessitent une telle coupe.

*Gazons Rouville (1988) c. Saint-Jean-Baptiste (Municipalité de)*, *JE* 98-1074.

## ■ Doctrine

- L. Giroux, Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme, dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, vol. 7, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 321.
- L. Giroux et M. Poirier, Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol, de même que les problèmes relatifs aux avis de motion dans la loi sur l'aménagement et l'urbanisme : des questions toujours d'actualité, dans *Développements récents en droit municipal*, 1998, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 195.
- P. Laurin, Les règlements municipaux d'urbanisme : certains problèmes de procédure, dans *Développements récents en droit municipal*, 1997, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 267.
- M.-A. Le Chasseur, La discrétion dans l'application de l'article 227 de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, dans *Développements récents en droit municipal*, 1997, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 1.
- M.-A. Le Chasseur, *L'injonction déguisée en droit de l'urbanisme*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997.
- J. L'Heureux, Les conflits entre le zonage agricole et la réglementation municipale d'urbanisme, (1997) 4 *Géomatique* 10.
- F. Marchand, La réglementation d'urbanisme et l'expropriation déguisée, dans *Développements récents en droit municipal*, 1997, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 267.