

L'évolution du droit de l'urbanisme au Québec en 1999, 2000 et 2001 ⁽¹⁾

JACQUES L'HEUREUX
Professeur à l'Université Laval, Québec

Le Parlement québécois a apporté une réforme majeure aux institutions municipales québécoises en créant les *communautés métropolitaines de Montréal et de Québec* et en fusionnant un grand nombre de municipalités pour former les *nouvelles villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Hull-Gatineau et de Lévis*. Ces fusions ont eu pour effet la disparition de 64 municipalités et ont été faites à l'encontre de la volonté de la grande majorité de celles-ci. La réforme a des incidences importantes dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

La jurisprudence des années 1999, 2000 et 2001 s'est penchée, en particulier, sur la compétence des législatures provinciales canadiennes sur les institutions municipales, sur les effets d'un plan d'urbanisme et d'un règlement de zonage sur la municipalité qui les a adoptés, sur les ententes entre municipalités et promoteurs, sur le droit d'une municipalité de prohiber un usage sur la totalité de son territoire et sur la perte des droits acquis par changement d'usage.

■ Textes

1. Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal,

L.Q., 2000, c. 34.

Cette loi crée la communauté métropolitaine de Montréal dont le territoire comprend les îles de Montréal et de Laval et les territoires

(1) V. Jacques L'Heureux, *Le droit de l'urbanisme au Québec en 1997-1998*, *Afduh* 1999, n° 3, p. 565-570.

d'un grand nombre de municipalités des rives et couronnes nord et sud de Montréal (annexe I). La communauté est administrée par un conseil de 28 membres comprenant, en particulier, le maire et six conseillers de la ville de Montréal (art. 4 à 13).

La communauté possède des compétences en matière d'aménagement du territoire. Elle est obligée d'adopter et de maintenir en vigueur un schéma métropolitain d'aménagement et de développement, sauf pour certaines parties de son territoire. Ce schéma doit contenir les éléments obligatoires et peut contenir les éléments facultatifs des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté. Il doit, de plus, énoncer, pour l'avenir, une vision stratégique du développement économique, social et environnemental visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la communauté, définir les critères applicables à l'urbanisation du territoire, aux orientations en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement des eaux usées, à la consolidation urbaine, à la protection des ressources naturelles et à l'optimisation des infrastructures, équipements et services publics, déterminer la densité approximative de l'occupation du sol pour les différentes parties du territoire, délimiter les pôles d'activités qui présentent un intérêt métropolitain et déterminer leur vocation, identifier et localiser les infrastructures et équipements d'intérêt métropolitain existants ou projetés et déterminer leur vocation et leur capacité. Il doit enfin définir les potentiels d'accueil des secteurs résidentiels, commerciaux et industriels qu'il prévoit. De plus, le document complémentaire peut comprendre des règles minimales dont doivent tenir compte les règlements de circulation des municipalités locales (art. 119, 126 et 127).

Le schéma métropolitain aura, sur les municipalités locales, les mêmes effets que la révision du schéma d'une municipalité régionale de comté. Chacune des municipalités dont le territoire fait partie de la communauté devra en conséquence, si nécessaire, modifier son plan et ses règlements d'urbanisme, à l'exception du règlement sur les dérogations mineures, pour les rendre conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire. Elle devra, de plus – ce qui est un effet particulier du schéma de cette communauté – modifier son règlement de circulation pour le rendre conforme. La vérification de la conformité de ce plan et de ces règlements sera faite par le conseil de la communauté, la municipalité locale ou le ministre des Affaires municipales et de la Métropole pouvant toutefois demander un avis de conformité à la Commission municipale du Québec si le conseil de la communauté

est d'avis qu'il n'y a pas conformité ou s'il ne se prononce pas (art. 146). Il y a lieu d'ajouter que chaque municipale locale devra, de plus, si elle modifie son plan d'urbanisme pour le rendre conforme, apporter à ses règlements d'urbanisme, à l'exception du règlement sur les dérogations mineures, les modifications requises pour les rendre conformes au plan modifié, une demande de vérification de conformité pouvant être faite à la Commission municipale du Québec par le ministre des Affaires municipales et de la Métropole ou par cinq personnes habiles à voter (loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., c. A-19.1, art. 110.4, 110.5, 137.9 à 137.14).

2. Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais,
L.Q. 2000, c. 56.

Cette loi regroupe un grand nombre de municipalités pour créer les nouvelles villes de Montréal (28 municipalités fusionnées), de Québec (13 municipalités fusionnées), de Longueuil (8 municipalités fusionnées), de Hull-Gatineau (5 municipalités fusionnées) et de Lévis (10 municipalités fusionnées). Elle crée, de plus, la communauté métropolitaine de Québec, modifie la loi sur la communauté métropolitaine de Montréal et abolit les communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.

Les modifications apportées à la loi sur la communauté métropolitaine de Montréal touchent, en particulier, le nombre de conseillers de la ville de Montréal qui font partie du conseil de la communauté. Ce nombre est porté à 13 (art. 7, modifiant l'art. 4 de la loi). Elles touchent aussi le schéma métropolitain d'aménagement et de développement qui doit désormais s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la communauté (art. 25 et 26, modifiant respectivement les art. 126 et 127).

La communauté métropolitaine de Québec est dirigée par un conseil de 17 membres, comprenant, en particulier, le maire et huit conseillers de la ville de Québec (annexe VI, art. 4). Comme la communauté métropolitaine de Montréal, elle a des compétences en matière d'aménagement du territoire et doit adopter et maintenir en vigueur un schéma métropolitain d'aménagement et de développement pour l'ensemble de son territoire. Son schéma est, d'ailleurs, de même nature que celui de cette dernière communauté, sauf que le document complémentaire ne peut comprendre des règles minimales en matière de circulation (annexe VI, art. 112, 118 et 119). Le schéma a les mêmes effets que celui de la communauté métropolitaine de Montréal, sauf en ce qui concerne les règlements de circu-

lation des municipalités locales dont le territoire fait partie de la communauté (annexe VI, art. 138).

La ville de Hull-Gatineau, en plus de constituer une municipalité locale, est une municipalité régionale de comté au sens de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (art. 100).

Le territoire de chacune des nouvelles villes de Montréal, de Québec, de Longueuil et de Lévis est divisé en arrondissements. Le conseil d'arrondissement a une certaine compétence en matière d'urbanisme, mais cette compétence est très limitée. Le conseil d'arrondissement peut uniquement constituer un comité consultatif d'urbanisme, adopter un règlement sur les dérogations mineures aux règlements d'urbanisme de la ville et tenir des assemblées publiques de consultation. Tous les autres pouvoirs appartiennent au conseil de la ville (charte de la ville de Montréal, annexe I, art. 130 à 133 ; charte de la ville de Québec, annexe II, art. 114 à 117 ; charte de la ville de Longueuil, annexe III, art. 71 à 74 ; charte de la ville de Lévis, annexe V, art. 85 à 88).

Le conseil de la ville de Québec doit, de plus, par règlement, diviser le territoire de cette ville en quartiers et peut constituer des conseils de quartiers dotés de pouvoirs consultatifs (charte, art. 35 et 36).

Il y a lieu d'ajouter que la loi autorise le gouvernement du Québec à modifier, par décret, les lois municipales s'appliquant aux cinq nouvelles villes, à condition de le faire avant le 4 novembre 2001 (annexes I à V, art. 9).

3. Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale,

L.Q. 2001, c. 25.

Cette loi autorise deux municipalités régionales de comté ou communautés à constituer une commission conjointe d'aménagement ayant pour fonction d'étudier toute question relative à l'aménagement et à l'urbanisme dans l'ensemble de leurs territoires, d'adopter un document déterminant les grandes orientations ainsi que les principaux axes d'intervention devant les guider, de donner son avis sur ces questions et de faire des recommandations afin que leurs schémas d'aménagement se complètent (art. 1, ajoutant les art. 75.1 à 75.12 à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme).

Elle donne, par ailleurs, des pouvoirs importants aux conseils des arrondissements de la ville de Montréal, mais non à ceux des autres villes. Le conseil de chaque arrondissement de la ville de Montréal a désormais compétence en matière de zonage et de lotissement, sauf en ce qui concerne le pouvoir d'exiger, comme condition préa-

lable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale ou à la délivrance d'un permis de construire, que le propriétaire cède gratuitement un terrain pour l'établissement ou l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou pour le maintien d'un espace naturel, ou qu'il verse une somme d'argent aux mêmes fins et sauf le pouvoir de remplacer le règlement de zonage ou de lotissement. Le conseil d'arrondissement a, de plus, compétence en matière de plans d'aménagement d'ensemble et de plans d'implantation et d'intégration architecturale. Il conserve, par ailleurs, sa compétence en matière de dérogations mineures aux règlements d'urbanisme (art. 275, modifiant l'art. 131 de la charte).

Le pouvoir du conseil d'arrondissement est toutefois limité par l'obligation imposée au conseil de la ville de joindre à son plan d'urbanisme un document complémentaire établissant les règles et les critères dont doivent tenir compte les conseils d'arrondissement dans les règlements d'urbanisme qu'ils ont le pouvoir d'adopter et obligeant ces derniers à y prévoir des dispositions au moins aussi contraignantes que celles établies dans ce document. Celui-ci peut aussi donner des règles visant à assurer l'harmonisation des règlements adoptés par un conseil d'arrondissement ou la cohérence du développement de la ville. Par ailleurs, le conseil de la ville peut, par règlement, permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet relatif à un équipement collectif ou institutionnel, à de grandes infrastructures, à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires ou dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 mètres carrés, à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, à un bien culturel ou à un arrondissement historique. Un tel règlement ne peut cependant contenir que les règles d'urbanisme nécessaires à la réalisation du projet. Il a pour effet de modifier les règlements adoptés dans la mesure où il le prévoit de façon précise et spécifique (art. 265, remplaçant les art. 88 et 89 et ajoutant les art. 89.1 et 89.2 à la charte).

Lorsque le plan d'urbanisme de la ville est modifié ou révisé, le conseil d'arrondissement doit modifier les règlements d'urbanisme qu'il a adoptés, à l'exception du règlement sur les dérogations mineures. La vérification de la conformité est faite par le conseil de la ville, le conseil d'arrondissement ou le ministre des Affaires municipales et de la Métropole pouvant toutefois demander un avis de conformité à la Commission municipale du Québec si le conseil de la ville est d'avis qu'il n'y a pas conformité ou s'il ne se pro-

nonce pas. Il doit aussi y avoir vérification de la conformité lorsque le conseil d'arrondissement modifie les règlements d'urbanisme qu'il a adoptés, sauf les exceptions prévues par règlement de la ville (art. 65 et 276, ajoutant l'art. 89.2 et modifiant l'art. 133 de la charte).

4. Décrets 1308 à 1311-2001,

133 G.O. II, 7587, 7632, 7666 et 7681,
1^{er} novembre 2001.

Ces décrets contiennent de nombreuses dispositions touchant les nouvelles villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Hull-Gatineau et de Lévis.

Parmi les dispositions qui concernent le droit de l'aménagement et de l'urbanisme, il importe de mentionner que les conseils des arrondissements de la ville de Longueuil obtiennent les mêmes pouvoirs que ceux de la ville de Montréal en matière d'urbanisme (décret 1310-2001, art. 8 et 10, ajoutant les art. 58.1 à 58.4 et modifiant les art. 72 à 74 de la charte). Il n'en est curieusement pas ainsi des conseils des arrondissements des villes de Québec et de Lévis.

Il y a lieu d'ajouter que le décret touchant la ville de Québec oblige le conseil de cette dernière à adopter, par règlement, une politique de consultation publique et à y préciser, en particulier, les matières qui seront soumises à la consultation des conseils de quartier. Le conseil de la ville doit consulter le conseil de quartier sur toute matière énumérée dans ce règlement, de même que sur tout projet de règlement qui doit faire l'objet d'une assemblée publique de consultation en vertu des articles 125 à 127 de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Il peut toutefois, par règlement adopté à la majorité des deux tiers des voix de ses membres, autoriser le comité exécutif à soustraire à la consultation du conseil de quartier certains projets de règlements devant faire l'objet d'une assemblée publique de consultation. Ce règlement doit préciser les matières visées par ces projets et les critères devant être pris en considération par le comité exécutif (art. 11, remplaçant l'art. 36 de la charte et y ajoutant l'art. 36.1).

5. Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal,

L.Q. 2001, c. 68.

Cette loi oblige le ministre des Affaires municipales et de la Métropole à consulter la Commission de la capitale nationale avant de donner, dans le cours du processus d'adoption ou de révision du schéma métropolitain d'aménagement et de développement de la communauté métropolitaine de Québec et dans celui d'adoption

d'un règlement de contrôle intérimaire par cette communauté, son avis sur la modification, la révision ou le règlement, eu égard aux orientations que le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la communauté et aux projets d'équipement, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur ce territoire (art. 3, ajoutant l'art. 267.3 à la loi sur l'aménagement et l'urbanisme).

■ Jurisprudence

1. La compétence des législatures provinciales sur les municipalités.

Les législatures provinciales ont, en vertu de l'article 92, paragraphe 8 de la loi constitutionnelle de 1867, pleine compétence sur les institutions municipales. Les municipalités n'ont aucun statut constitutionnel indépendant. Elles ne sont que les créatures du législateur provincial, lequel peut en modifier les structures comme il le désire. Le législateur peut donc fusionner des municipalités contre leur volonté.

Westmount (Ville de) c. Québec (Procureur général), *J.E. (Jurisprudence Express)* 2001-1961 (Cour d'appel du Québec), demande d'autorisation d'appel rejetée par la Cour suprême du Canada

2. Les effets du plan d'urbanisme et du règlement de zonage sur la municipalité locale qui les a adoptés.

Une municipalité ne peut prendre une décision contraire aux affectations du sol prévues dans son plan d'urbanisme et dans son règlement de zonage, à moins de modifier ce plan et ce règlement. Elle ne peut donc autoriser l'aménagement d'un lieu d'élimination des neiges dans une zone commerciale si ce plan et ce règlement prévoient que les lieux d'élimination des neiges doivent être situés dans une zone industrielle.

Chicoutimi (Ville de) c. Tremblay (Canton), *J.E.* 2001-233 (Cour d'appel du Québec), demande d'autorisation d'appel rejetée par la Cour suprême du Canada.

3. Les ententes entre une municipalité et un promoteur.

Une municipalité locale qui a le pouvoir d'imposer une taxe pour payer des travaux relatifs à des infrastructures peut, en vertu de l'article 145.21 de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., c. A-19.1, exiger, comme condition préalable à la délivrance d'un permis de construire à un promoteur, la signature d'une entente par laquelle celui-ci s'engage à effectuer ces travaux et à en payer le coût.

Gatineau (Ville de) c. L'Oasis Mont-Royal, [2001] *R.J.Q.* 62 (Cour d'appel du Québec), demande d'autorisation d'appel rejetée par la Cour suprême du Canada.

Pacific National
Investment c. Victoria
(Ville de), *Recueil des
arrêts de la Cour
suprême du Canada*
2000, vol. 2, p. 219.

Une municipalité ne peut conclure avec un promoteur immobilier une entente en vertu de laquelle elle s'engage à ne pas modifier le zonage de certains terrains pendant un certain nombre d'années. Une municipalité ne peut, en effet, entraver son pouvoir de réglementation, sauf disposition législative l'y autorisant.

Repentigny (Ville de) c.
Habitations de la Rive-
Nord, *J.E.* 2000-1088
(Cour d'appel du Québec).

Une municipalité ne peut conclure un contrat qui entrave sa liberté de réglementer en matière de zonage.

4. Le pouvoir de prohiber un usage.

Un règlement de zonage ne peut prohiber un usage sur la totalité de son territoire, sauf disposition législative contraire. Il doit l'autoriser au moins dans une zone. La municipalité n'a pas toutefois l'obligation de s'assurer que l'utilisateur pourra pratiquer l'activité avec succès dans cette zone. Les difficultés économiques ou techniques et la rigueur des conditions imposées ne confèrent pas un caractère prohibitif au règlement.

Sainte-Anne-des-
Plaines c. Dickie,
[2001] *R.J.Q.* 65
(Cour d'appel
du Québec).

Saint-Pierre (Ville de) c.
Amusements Chez
Jacques, *J.E.* 99-2202
(Cour d'appel du Québec).

La disposition législative autorisant la municipalité à prohiber entièrement un usage peut être contenue dans une loi autre que la loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

5. La perte des droits acquis par changement d'usage.

Pour déterminer quand un changement d'usage fait perdre les droits acquis d'un propriétaire, il faut suivre les étapes et les critères suivants :

1. Il faut d'abord qualifier la fin visée par l'usage préexistant, celui qui est protégé par un droit acquis.
2. Lorsque l'usage actuel ne constitue qu'une intensification de l'usage préexistant, il peut rarement être contesté, sauf si l'intensification est telle que l'usage devient complètement différent.
3. Lorsqu'il y a ajout ou modification d'activités, les activités nouvelles ou modifiées ne sont pas protégées par le droit acquis si elles sont éloignées de l'usage préexistant.
4. Lorsqu'il y a ajout ou modification d'activités et que les activités nouvelles ou les activités modifiées se situent dans les limites des fins originales, le tribunal doit soupeser l'intérêt du propriétaire en regard de celui de la collectivité en tenant compte de la nature de l'usage préexistant et des problèmes causés par l'ajout ou la modification. Les activités nouvelles ou les activités modi-

fiées ne sont pas protégées par le droit acquis si les problèmes supplémentaires créés sont démesurés ou si les problèmes actuels sont aggravés de façon excessive pour la municipalité, les autorités locales ou les voisins. Plus la perturbation est grande, plus la définition de l'usage préexistant ou du droit acquis sera restrictive.

5. La partie qui invoque les effets sur le voisinage doit en faire la preuve, sauf si ceux-ci sont évidents.
6. La qualification résultant du droit acquis ne doit pas être générale au point de libérer le propriétaire des contraintes découlant de ce qu'il a fait réellement, ou restreinte au point de le priver d'une certaine souplesse dans l'évolution raisonnable de ses activités antérieures.
7. Même si la définition des droits acquis comporte toujours un élément subjectif, la décision de la cour doit se baser sur des critères objectifs, et non sur des jugements de valeur personnels.

Appliquant ces critères, la Cour suprême du Canada a jugé (quatre juges contre trois) que le droit acquis à un bar où sont présentés des spectacles de type western n'est pas perdu lorsque les chanteurs de musique western sont remplacés par des danseuses nues.

Saint-Romuald
(Ville de) c. Olivier,
J.E. 2001-1811 (Cour
suprême du Canada).

■ Doctrine

1. G. Bélanger et L. Bouvier

Les dérogations mineures : si c'est mineur, pourquoi s'en occuper ?,
Cours de Perfectionnement du Notariat 1999, vol. 2, p. 331 à 346.

2. D. Bouchard et I. Chouinard

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la protection
du territoire et des activités agricoles, *Revue de droit*
Université de Sherbrooke (RDUS) 2000-2001, vol. 31, p. 405 à 482

3. L. Giroux

Le règlement de zonage selon la loi sur l'aménagement
et l'urbanisme, *RDUS* 2000-2001, vol. 31, p. 77 à 139.

4. L. Giroux

Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme,
dans Droit public et administratif, Collection de droit, vol. 7,
Cowansville, Éd. Yvon Blais, 2001, p. 275 à 331.

5. A. Langlois

Le règlement de lotissement selon la loi
sur l'aménagement et l'urbanisme,
RDUS 2000-2001, vol. 31, p. 141 à 198.

6. J. L'Heureux

Nature et effets d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme, *RDUS* 2000-2001, vol. 31, p. 3 à 76.

7. G. Rousseau

La légalité dans le droit de l'aménagement, *RDUS* 2000-2001, vol. 31, p. 267 à 340.

8. J.-P. St-Amour

Les interventions gouvernementales et la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, *RDUS* 2000-2001, vol. 31, p. 341 à 404.

9. S. Sansfaçon

Éléments nouveaux à l'égard des droits acquis et le pouvoir de prohiber revu et élargi, *Développements récents en droit municipal (1999)*, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 1999, p. 1 à 37.

10. J. Tremblay

L'usage immobilier dérogatoire : quelques considérations sur sa nature en droit de l'aménagement du territoire du Québec, *Développements récents en droit municipal (2001)*, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 2001, p. 57 à 97.