

Les Cahiers de droit



La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement

François Marchand

Volume 27, Number 3, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042762ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042762ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Marchand, F. (1986). La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement. *Les Cahiers de droit*, 27(3), 543–621. <https://doi.org/10.7202/042762ar>

Article abstract

Since the adoption of an Act respecting land use and development, the council of a regional county municipality has a legal obligation to adopt a development plan.

Every municipality in the regional county community is also required to adopt a planning program, a zoning by-law, a subdivision by-law and a building by-law.

This program and those by-laws must be in conformity with the objectives of the development plan. In some cases, the local by-laws also must be in conformity with the local planning program.

In the first part, this essay establishes the difference between the obligation of conformity with the regional plan and the obligation of conformity with the local planning program.

In the second part, the essay analyses the principles of conformity ; first the principles of interpretation and second the principles of application.

La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement

François MARCHAND *

Since the adoption of an Act respecting land use and development, the council of a regional county municipality has a legal obligation to adopt a development plan.

Every municipality in the regional county community is also required to adopt a planning program, a zoning by-law, a subdivision by-law and a building by-law.

This program and those by-laws must be in conformity with the objectives of the development plan. In some cases, the local by-laws also must be in conformity with the local planning program.

In the first part, this essay establishes the difference between the obligation of conformity with the regional plan and the obligation of conformity with the local planning program.

In the second part, the essay analyses the principles of conformity; first the principles of interpretation and second the principles of application.

	Pages
Introduction	545
1. Le contexte légal de la conformité.....	548
1.1. Les deux sortes de conformité.....	548
1.1.1. La conformité aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire.....	548
1.1.2. La conformité au plan d'urbanisme.....	550
1.2. Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme.....	552
1.2.1. Les éléments communs au schéma et au plan d'urbanisme.....	554
1.2.1.1. Les grandes orientations	554
1.2.1.2. Les grandes affectations.....	555
1.2.1.3. Les équipements et les infrastructures.....	556

* LL.M., avocat. Ce texte est à jour au 1^{er} avril 1986.

	<i>Pages</i>
1.2.2. Les éléments propres au schéma d'aménagement.....	559
1.2.2.1. Les périmètres d'urbanisation.....	559
1.2.2.2. Les zones à risques	559
1.2.2.3. Les territoires historiques, culturels, esthétiques ou écol ogiques	560
1.2.2.4. La densité d'occupation.....	561
1.2.2.5. Le document complémentaire.....	562
1.2.2.5.1. Les normes minimales	563
1.2.2.5.2. L'obligation d'adopter le règlement prévu à l'article 116	563
1.2.2.5.3. Les normes générales.....	564
1.2.2.6. Les autres éléments du schéma	565
1.2.3. Les éléments propres au plan d'urbanisme.....	566
1.2.3.1. Les zones à rénover, à restaurer ou à protéger.....	566
1.2.3.2. Le programme particulier d'urbanisme.....	567
1.2.4. La nature et les caractéristiques du schéma et du plan d'urbanisme....	567
1.2.4.1. Programme à réaliser et objectifs à atteindre.....	569
1.2.4.2. Caractère général et incomplet.....	572
1.2.4.3. Absence d'effet direct sur le citoyen.....	575
1.3. La réglementation de zonage, de lotissement et de construction.....	576
1.3.1. Le règlement de zonage.....	578
1.3.2. Le règlement de lotissement.....	579
1.3.3. Le règlement de construction.....	580
 2. Les principes d'interprétation et d'application de la conformité	 582
2.1. Les principes d'interprétation de la conformité	582
2.1.1. L'interprétation libérale des nouvelles lois en matière d'aménagement du territoire.....	582
2.1.2. Le sens courant de la conformité	585
2.1.3. Le « contexte » de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>	586
2.1.4. Le caractère « politique » de l'établissement de la conformité.....	587
2.1.5. La conformité au plan d'urbanisme et la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement.....	589
2.1.6. Vers une définition de la conformité.....	590
2.2. Les principes d'application de la conformité	592
2.2.1. La conformité n'est obligatoire qu'entre la réglementation de zonage, de lotissement, de construction, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement	593
2.2.2. Il n'y a pas d'obligation de conformité à l'égard d'un schéma, d'un plan d'urbanisme ou d'une réglementation qui constituent un excès de juridiction	594
2.2.3. Le schéma et le plan d'urbanisme peuvent déterminer dans une certaine mesure le degré de conformité exigé	596
2.2.4. La conformité doit s'établir entre des éléments de même nature.....	598
2.2.5. Un projet contenu au schéma d'aménagement ou au plan d'urbanisme doit trouver sa traduction en termes de normes et d'usages dans les règlements locaux dans la mesure où de telles normes et de tels usages existent.....	600

Pages

2.2.6. La conformité aux éléments de type normatif du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme est plus stricte que la conformité exigée à l'égard des autres éléments du schéma et du plan d'urbanisme.....	602
2.2.7. Le schéma et le plan d'urbanisme sont des documents axés vers l'avenir; on ne peut exiger une conformité stricte et immédiate des règlements à l'égard du plan d'urbanisme ou des objectifs du schéma d'aménagement	604
2.2.8. L'obligation de conformité ne doit pas se traduire par une réglementation équivalant à une expropriation déguisée.....	607
2.2.9. Pour être conformes aux objectifs du schéma ou au plan d'urbanisme, les limites d'une zone au règlement de zonage ne doivent pas nécessairement correspondre aux limites exactes des parties de territoires identifiées au schéma ou au plan d'urbanisme.....	614
2.2.10. Un règlement de zonage peut autoriser pour une partie du territoire un usage différent d'une grande affectation	616
Conclusion	619
Bibliographie	620

Introduction

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ est un aboutissement ou à tout le moins une étape majeure dans l'histoire du droit de l'aménagement au Québec. L'aménagement du territoire devient avec cette loi une branche entière et bien identifiée au droit, tandis qu'à l'origine les pouvoirs en cette matière se retrouvaient essentiellement dans la réglementation portant sur l'hygiène, la santé, la voirie, la construction des rues et des bâtiments.

L'histoire moderne du droit de l'aménagement commence en 1930 alors qu'on a introduit et généralisé le pouvoir de diviser le territoire en zones pour les fins de réglementation². Correspondant à un accroissement des interventions étatiques, les grandes réformes en matière de droit de l'aménagement ont été entreprises à la pièce au début des années soixante. Le plan municipal des rues devient un plan directeur du territoire, sur lequel peuvent

1. L.R.Q., c. A-19.1.

2. S.Q. 1930, c. 103, a. 14 introduisant l'article 392 a) du Code municipal.

être indiquées les fins auxquelles sont affectées les diverses parties du territoire. L'adoption d'un plan directeur n'est toutefois pas obligatoire et le plan n'a pas d'effets contraignants³.

Les schémas d'aménagement font leur apparition en 1969 avec la création de la Communauté urbaine de Québec, la Communauté urbaine de Montréal et la Communauté régionale de l'Outaouais⁴. Si l'élaboration et l'adoption du schéma est obligatoire, on ne parle pas encore, à cette époque, de conformité entre la réglementation, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement. Aucune des communautés ne possède encore le pouvoir de contrôle sur le plan directeur et la réglementation locale.

La Communauté régionale de l'Outaouais a été la première à se voir accorder les pouvoirs de mise en œuvre de son schéma⁵. Dans les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur de ce schéma, les municipalités situées sur le territoire de cette communauté doivent préparer et adopter des règlements de zonage, de construction et de lotissement qui lui soient conformes et les soumettre à la communauté régionale.

Si l'Outaouais a été la première région à se voir accorder de tels pouvoirs, c'est en partie à cause des énormes moyens que s'était donné le gouvernement fédéral avec la Commission de la Capitale nationale. C'est également à cause des lois ontariennes qui, à cette époque, étaient déjà fort raffinées en comparaison avec les lois québécoises. Ainsi, depuis 1968, la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a les pouvoirs d'adopter un plan directeur régional et de contraindre les municipalités locales à rendre leur réglementation conforme à ce plan⁶.

En 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* consolide et intègre dans une même loi les réformes entreprises au cours des 20 dernières années. La première partie, le Titre I, définit les règles de l'aménagement et de l'urbanisme alors que la deuxième partie, le Titre II, porte sur la création, les pouvoirs et l'administration des municipalités régionales de comté ainsi que sur les pouvoirs de la Commission municipale.

L'aménagement du territoire n'est désormais plus un pouvoir facultatif. D'ici quelques années, en effet, les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté devront toutes avoir adopté un schéma d'aménagement.

3. À noter l'avis contraire de M^e J. L'HEUREUX dans «Plans directeurs et schémas d'aménagement», (1977) 8 R.G.D. 185, p. 208.

4. *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c. 83; *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84; *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1969, c. 85.

5. *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1974, c. 85, a. 143 h).

6. *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, R.S.O. 1980, c. 439.

Une fois le schéma d'aménagement en vigueur, les municipalités locales devront à leur tour adopter un plan d'urbanisme et une réglementation d'urbanisme.

Le deuxième aspect de la réforme de 1979 consiste à donner priorité à la dimension régionale de l'aménagement du territoire. C'est en effet au schéma d'aménagement que sont subordonnées toutes les autres interventions en matière d'aménagement du territoire : subordination locale d'abord puisque le plan et la réglementation d'urbanisme doivent être conformes aux objectifs du schéma ; subordination gouvernementale également puisqu'il n'y a pas de plan national d'aménagement autour duquel viendraient se greffer les schémas d'aménagement régionaux. La loi n'a pas non plus prévu d'approbation centralisée des schémas. Le gouvernement est même lié par le schéma et le règlement de contrôle intérimaire⁷. Bien sûr l'État possède des pouvoirs d'intervention, mais la loi a prévu la négociation et la publicisation de ces pouvoirs.

La conformité est un élément central de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. C'est en effet par l'obligation de conformité qu'une réglementation est subordonnée à un plan d'urbanisme ou à un schéma d'aménagement. Qu'est-ce que la conformité ? Comment se traduit-elle à l'intérieur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ? Nous entendons répondre à ces questions.

Notre étude porte sur la conformité entre, d'une part, la réglementation locale et le plan d'urbanisme à l'égard du schéma d'aménagement et, d'autre part, entre la réglementation locale et le plan d'urbanisme. La démarche proposée est la suivante : dans une première partie, distinguer les deux sortes de conformité, comprendre la mécanique et la procédure d'établissement de celle-ci et définir la nature, le contenu et la portée des documents qui en font l'objet. Il s'agit en fait de bien comprendre et de bien situer chaque élément de la loi.

La deuxième partie aborde les grands principes de la conformité : les principes d'interprétation d'abord, d'ordre plus théorique certes, mais qui nous permettront d'établir avec plus de force et de conviction les principes d'application⁸.

7. L.A.U., a. 2.

8. Principaux articles et ouvrages de référence :

J.F. DiMENTO, *The consistency doctrine and the limits of planning*, Cambridge, Mass., Oelgeschlager, Glenn et Hain, 1980 ; L. GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, P.U.L., 1979 ; J. L'HEUREUX, « Plans directeurs et schémas d'aménagement au Québec », (1977) 8 *R.G.D.* 185 ; J. L'HEUREUX, « Schémas d'aménagement et plans d'urbanisme en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », (1980) 11 *R.G.D.* 7 ; J. L'HEUREUX, « Droit municipal québécois », tome II, Montréal, Wilson et Lafleur,

1. Le contexte légal de la conformité

1.1. Les deux sortes de conformité

Les articles 33, 34 et 102 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* établissent les règles de base en matière de conformité. La conformité se joue entre trois documents, le schéma d'aménagement, le plan d'urbanisme et les règlements d'urbanisme (zonage, lotissement et construction) élaborés et adoptés par deux niveaux de décision, soit la municipalité régionale de comté et la municipalité locale. Entre les trois documents, il existe deux sortes de conformité : la conformité du plan d'urbanisme et des règlements de zonage, lotissement et construction aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et la conformité des mêmes règlements au plan d'urbanisme.

1.1.1. La conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire

Une fois le schéma d'aménagement en vigueur, chaque municipalité qui fait partie du territoire de la municipalité régionale de comté doit adopter un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire le requiert, le règlement visé à l'article 116 de la loi. Le délai d'adoption est de vingt-quatre (24) mois à partir de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement. Le plan d'urbanisme et les règlements doivent être conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Une municipalité qui, avant l'entrée en vigueur du schéma, possédait déjà un plan directeur, un plan d'urbanisme et des règlements en vigueur, doit les modifier, s'il y a lieu, pour les rendre conformes aux objectifs du schéma⁹.

Il y a donc une obligation d'adopter un plan d'urbanisme et une réglementation qui soient conformes aux objectifs du schéma ou de rendre conformes le plan et la réglementation existants.

L'établissement de la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement est une question décidée au niveau régional. La municipalité doit transmettre à la municipalité régionale, dans les délais prescrits, une copie du plan d'urbanisme et des règlements de lotissement, de zonage et de construction. Il existe alors deux possibilités pour la municipalité régionale. Elle peut

1984; M. POIRIER (dir.), *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions Revue de Droit, 1983.

9. L.A.U., a. 33-34.

d'abord approuver le plan ou le règlement si elle le juge conforme¹⁰. Le secrétaire-trésorier délivre alors un certificat de conformité. Le plan d'urbanisme et le règlement entrent en vigueur à la date de la délivrance de ce certificat de conformité¹¹.

La municipalité régionale peut également ne pas approuver le plan ou le règlement. La municipalité locale peut alors s'adresser à la Commission municipale¹². Si la Commission exprime un avis favorable à la municipalité, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale doit alors émettre un certificat de conformité dans les quinze (15) jours de l'avis de la Commission¹³. Le plan d'urbanisme ou le règlement entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité.

La municipalité locale peut, par ailleurs, échouer une deuxième fois et se voir refuser un avis de conformité de la Commission. Le conseil de la municipalité régionale demande alors à la municipalité de modifier le plan ou le règlement de façon à assurer la conformité requise dans le délai qu'il prescrit. Si la municipalité n'apporte pas les modifications requises dans les délais, le conseil de la municipalité régionale procède lui-même à ces modifications aux frais de la municipalité¹⁴.

Enfin, il peut arriver que le certificat de conformité ne soit pas émis par la municipalité régionale et que la municipalité locale ne s'adresse pas à la Commission municipale dans les délais requis. La municipalité régionale demande alors à la municipalité locale de modifier le plan ou le règlement dans le délai prescrit. À défaut de ce faire, le conseil de la municipalité régionale fait les modifications lui-même aux frais de la municipalité locale.

La procédure est donc relativement simple. La municipalité régionale émet ou refuse d'émettre l'avis de conformité. La Commission municipale agit sur appel de la municipalité locale; elle émet un avis favorable ou défavorable. Si l'avis est favorable, la municipalité régionale émet le certificat de conformité. Si l'avis est défavorable, la municipalité régionale demande à la municipalité locale de modifier. En cas de refus, la municipalité régionale modifie elle-même.

À noter que la Commission municipale n'intervient qu'exceptionnellement dans le processus de l'établissement de la conformité. La Commission agit comme une sorte de tribunal d'appel sur demande d'une municipalité

10. L.A.U., a. 36.

11. L.A.U., a. 44.

12. L.A.U., a. 37.

13. L.A.U., a. 39.

14. L.A.U., a. 40-41.

locale qui ne réussit pas à obtenir son certificat de conformité de la municipalité régionale de comté. Une municipalité locale a cependant intérêt à s'entendre avec l'autorité régionale puisque le recours à la Commission suppose l'intervention d'une troisième partie ainsi que des coûts et des délais supplémentaires qui retardent l'entrée en vigueur du plan et des règlements locaux. Il faut se rappeler également que pendant tout ce temps, la municipalité locale demeure sous l'emprise du contrôle intérimaire.

Les citoyens ne sont pas admis à demander ou à contester la conformité du plan d'urbanisme et de la réglementation à l'égard du schéma. Cette procédure n'est accessible qu'aux municipalités et au ministre des Affaires municipales¹⁵. Le ministre peut, dans les délais prévus à la loi, demander à la Commission un avis sur la conformité de tout plan d'urbanisme ou de tout règlement de zonage, de lotissement ou de construction aux objectifs du schéma d'aménagement.

Les articles 264.1, 264.2 et 264.3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prescrivent que la section 5 du chapitre I du titre I, soit les articles 32 à 47 s'appliquent à la Communauté urbaine de Montréal, à la Communauté urbaine de Québec et à la Communauté régionale de l'Outaouais ainsi qu'aux municipalités qui en font partie. Les remarques précédentes quant à la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement s'appliquent donc également à ces territoires.

1.1.2. La conformité au plan d'urbanisme

L'article 102 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* oblige le conseil d'une municipalité à adopter dans les quatre-vingt-dix (90) jours suivant l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme, pour l'ensemble de son territoire, un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction conformes au plan d'urbanisme. Si de tels règlements existaient au moment de l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme, la municipalité doit les modifier et les rendre conformes à ce dernier.

Comment concilier ces articles avec les articles 33 et 34 qui exigent la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement ? Y a-t-il une obligation de double conformité ? Considérons d'abord le cas d'une municipalité régionale où est en vigueur un schéma d'aménagement.

Le quatrième alinéa de l'article 102 est ici fort important. On y précise que « les trois premiers alinéas ne s'appliquent pas à une municipalité qui fait partie du territoire d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur

15. L.A.U., a. 37 et 240.

un schéma d'aménagement ». Cela veut dire que seule la conformité des plans d'urbanisme et des règlements d'urbanisme à l'égard des objectifs du schéma (en vertu des articles 33 et 34) est exigée lorsqu'un schéma d'aménagement est en vigueur. Ainsi, on peut dire que lorsque le schéma entre en vigueur, le plan et les règlements d'urbanisme doivent être conformes aux objectifs du schéma mais il n'y a pas une double exigence de conformité entre les règlements et le plan d'urbanisme.

Mais l'alinéa 4 de l'article 102 combiné avec l'article 98 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* va beaucoup plus loin. L'article 98 précise que dans le cas d'une municipalité qui fait partie du territoire d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur une résolution prévue à l'article 4, le plan d'urbanisme entre en vigueur à la date de délivrance du certificat de conformité. En deux mots, cela veut dire que l'entrée en vigueur de plans d'urbanisme est gelée sur tout le territoire des municipalités régionales de comté jusqu'à ce que les schémas entrent en vigueur. Une fois les schémas en vigueur, seule la conformité aux objectifs du schéma est exigée puisque les trois premiers alinéas de l'article 102 (qui exigent la conformité au plan d'urbanisme) ne s'appliquent plus.

En résumé, il n'y a pas double obligation de conformité lorsque le schéma d'aménagement est en vigueur. Dans ce cas, seule la conformité aux objectifs du schéma est requise. Il n'y a pas non plus double conformité exigée lorsqu'il existe une résolution en vertu de l'article 4 et que le plan d'urbanisme n'est pas adopté. L'article 98 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* suspend alors l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme, jusqu'à ce que le schéma soit adopté. Une fois le schéma adopté, seule la conformité aux objectifs du schéma est exigée.

Nous parlons de la conformité au plan comme étant une exception à la règle de la simple conformité aux objectifs du schéma d'aménagement : ceci pour la bonne raison qu'en lisant la loi dans son ensemble, on s'aperçoit que le législateur estime que si une réglementation est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement, on doit présumer que cette réglementation est également conforme au plan d'urbanisme. S'il en était autrement, d'ailleurs, les procédures déjà fort complexes deviendraient un véritable casse-tête.

Il existe également une deuxième raison de traiter la conformité au plan comme une exception à la règle de conformité aux objectifs du schéma d'aménagement : c'est qu'avec le temps, l'exigence de la conformité au plan d'urbanisme est appelée à disparaître. Le quatrième alinéa de l'article 102 est très clair à ce sujet : les trois premiers alinéas de l'article 102, qui exigent la conformité au plan d'urbanisme ne s'appliquent pas à une municipalité qui

fait partie du territoire d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur un schéma d'aménagement.

Une telle situation est-elle souhaitable ? Devrait-on exiger la double conformité des règlements d'urbanisme avec les objectifs du schéma et avec le plan d'urbanisme ? Nous croyons que la situation actuelle ne doit pas être modifiée au profit d'une double conformité. Si le plan et les règlements sont conformes aux objectifs du schéma, on doit présumer que les règlements sont également conformes au plan. Exiger davantage alourdirait une loi suffisamment complexe et aux délais déjà fort longs. Nous sommes d'accord avec M^e Lorne Giroux qui disait à ce sujet :

On peut penser en effet que si le plan d'urbanisme et les règlements d'application d'une municipalité locale sont conformes aux objectifs du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté, ils sont suffisamment conformes entre eux pour ne pas qu'un nouveau débat s'engage à ce sujet. Il est vrai que la conformité exigée entre les règlements locaux et le plan d'urbanisme local, selon l'article 102, est plus stricte que la conformité entre les objectifs du schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme et les règlements locaux exigée par les articles 33 et 34. Cependant, cette exigence plus sévère se justifie, en l'absence d'un schéma d'aménagement, dans le cas d'une municipalité qui s'est elle-même engagée dans le processus local de planification sans attendre la mise en marche du processus régional. À partir du moment de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, le législateur fait primer les intérêts régionaux en aménagement et c'est la conformité aux objectifs régionaux qui devient primordiale, la cohérence entre le plan local et les règlements locaux découlant de leur conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.¹⁶

1.2. Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme

A comprehensive plan is a guide rather than a straitjacket.¹⁷

Le schéma d'aménagement est un ensemble de documents écrits, graphiques et cartographiques donnant une représentation simplifiée et fonctionnelle du processus d'aménagement au niveau de la région. Le schéma est adopté par règlement. Son contenu est déterminé par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* aux articles 5, 6 et 7.

Le plan d'urbanisme est également un ensemble de documents écrits, graphiques et cartographiques. Il remplace l'ancien plan directeur mais en diffère grandement quant au contenu, à la procédure de consultation et d'adoption, à l'effet et à son caractère obligatoire lorsqu'il existe un schéma.

16. L. GIROUX, « Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement », dans M. POIRIER (dir.), *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, supra, note 8, p. 77.

17. *Bryan v. Salmon Corp.* 554 S.W. (2d) 912 (Ky, 1977).

Le plan d'urbanisme n'est pas du tout un plan de zonage. On a utilisé ici le même mot pour définir deux réalités différentes provoquant inutilement une malheureuse ambiguïté. Le plan, dans le sens du plan de zonage, est une représentation cartographiée d'un ensemble en projection horizontale ; il s'agit en fait de la reproduction de la réalité à une certaine échelle. On définit généralement le plan (dans le sens du plan d'urbanisme) comme étant un ensemble de dispositions arrêtées en vue de l'exécution d'un projet.

La première différence entre un schéma et un plan d'urbanisme est qu'ils ne couvrent pas le même territoire. Le plan d'urbanisme est donc à une plus grande échelle, c'est-à-dire qu'il représente une superficie moins étendue mais par une surface plus importante que le schéma. Le législateur a d'ailleurs utilisé le mot « schéma » pour la région et « plan » pour la municipalité locale indiquant par là son intention de faire du premier un document moins détaillé que le second.

La deuxième différence est que le plan d'urbanisme est subordonné au schéma d'aménagement. La loi a voulu donner priorité à la dimension régionale de l'aménagement. Ainsi, le plan devra être conforme aux objectifs du schéma. De plus, le conseil de la municipalité régionale de comté, une fois le schéma d'aménagement en vigueur, peut, par résolution, obliger une municipalité à inclure dans son plan d'urbanisme un ou plusieurs éléments des articles 84 et 85, qui sont autrement des éléments facultatifs de ce plan ¹⁸.

Enfin, comme troisième différence, notons que le contenu du schéma n'est pas le même que celui du plan d'urbanisme. Plusieurs éléments sont propres au schéma à cause de son caractère d'arbitre régional en matière d'aménagement. Par exemple, il appartient au schéma de tracer les périmètres d'urbanisation, d'identifier les zones à risques et les territoires comportant un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique ; le schéma doit également identifier tous les projets à caractère intermunicipal et gouvernemental. Par contre, la municipalité locale au moyen du plan d'urbanisme est la seule à pouvoir entreprendre un programme particulier d'urbanisme pour une partie de son territoire.

Les articles 5, 6, 7 et les articles 83, 84, 85 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prescrivent respectivement pour le schéma et pour le plan d'urbanisme le contenu obligatoire et le contenu facultatif. Nous regrouperons les éléments communs au schéma et au plan, tout en rappelant les différences de base entre les deux. Les éléments propres au schéma ou au plan seront également indiqués.

18. L.A.U., a. 86.

Si nous avons regroupé les éléments communs au schéma et au plan d'urbanisme, c'est parce que, même s'ils correspondent à des territoires de dimensions différentes et adoptés pour le premier par la municipalité régionale de comté et pour le second par la municipalité locale, le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme n'en constituent pas moins deux documents de même nature.

1.2.1. Les éléments communs au schéma et au plan d'urbanisme

1.2.1.1. Les grandes orientations ¹⁹

Les grandes orientations traduisent les objectifs principaux et généraux que se donne une municipalité régionale de comté ou une municipalité locale. Les autres éléments du schéma et du plan traduisent aussi les objectifs recherchés, mais de façon partielle et dans une moindre mesure. Les grandes orientations sont établies à partir et à la suite des études, hypothèses et prévisions réalisées au cours de la phase préliminaire du schéma ou du plan d'urbanisme.

Une orientation est la capacité de se situer dans le temps et dans l'espace et de donner une direction déterminée à une action. Les grandes orientations permettent d'établir un consensus sur le sens et le contenu du schéma et du plan. Elles identifient les lignes directrices, les priorités et les intentions générales poursuivies et sont susceptibles de justifier les choix qui seront faits. Les grandes orientations sont l'expression de la politique générale que se donne une collectivité et conditionnent les choix plus spécifiques du schéma ou du plan.

Il faut se rappeler que le schéma et le plan d'urbanisme sont des documents légaux adoptés par règlement. Ils produisent donc des effets juridiques et certaines précautions sont à prendre dans leur articulation, notamment au niveau des grandes orientations où quelques règles élémentaires de rédaction devraient être suivies.

Les grandes orientations ne devraient pas répéter des caractéristiques intrinsèques à n'importe quel schéma ou plan d'urbanisme. Par exemple, une grande orientation qui se lirait comme suit devrait être à éviter : « améliorer l'environnement physique de la collectivité, rendre cet environnement plus fonctionnel et efficace » ou encore « assurer un aménagement cohérent du territoire » ou « promouvoir l'intérêt de la collectivité plutôt que celui des individus ». Ce type d'orientation n'en est pas vraiment un et ne fait que répéter les qualités que doit avoir tout bon schéma ou plan d'urbanisme.

19. L.A.U., a. 5, par. 1 et a. 83, par. 1.

Une grande orientation trop vaste et trop générale ou encore plusieurs grandes orientations qui risquent de s'annuler entre elles, ne devraient pas faire partie d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme. Par exemple, une grande orientation qui vise « à assurer des services adéquats pour tous les groupes de la société » ou plusieurs orientations qui se résument à mettre en valeur à la fois l'agriculture, le tourisme, la villégiature, l'environnement, le commerce et l'industrie, risquent d'être sans signification et même de se contredire entre elles. Un schéma ou un plan peut comporter plusieurs grandes orientations ou des orientations différentes selon la partie de territoire concernée, mais ces orientations doivent être clairement identifiables et être autre chose que des vœux pieux.

Une grande orientation qui doit rester vague parce qu'on ne sait pas comment elle peut se traduire dans les faits ou encore parce que l'autorité politique ne veut pas s'engager précisément, ne devrait pas faire partie d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme, sauf s'il s'agit d'un objectif très important. Les grandes orientations doivent pouvoir se traduire au niveau des autres éléments du schéma, du plan d'urbanisme et de la réglementation d'urbanisme.

Enfin, les grandes orientations doivent être à caractère général et ne peuvent entrer dans les détails. Ainsi, une grande orientation peut par exemple prévoir l'allocation efficace et rationnelle d'une ressource rare ou importante économiquement, ou encore la préservation et la mise en valeur d'une dimension importante de la région de la municipalité (tourisme, histoire, villégiature, agriculture, etc.).

1.2.1.2. Les grandes affectations ²⁰

Un schéma d'aménagement doit comprendre les grandes affectations du territoire pour l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté. Un schéma peut également comprendre les affectations du sol à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation qui présentent un intérêt pour la municipalité régionale de comté. Un plan d'urbanisme doit également comprendre les grandes affectations du sol pour son territoire. Nous avons donc les grandes affectations du schéma, les affectations à l'intérieur du périmètre d'urbanisation (élément facultatif du schéma) et les grandes affectations du plan d'urbanisme.

Une grande affectation est la détermination d'une ou de plusieurs activités principales auxquelles on destine une partie du territoire. La portée

20. L.A.U., a. 5, par. 1, a. 6, par. 2 et a. 83, par. 1.

du mot affectation varie en fonction du fait qu'il s'agit d'une grande affectation ou d'une simple affectation, et en fonction aussi du territoire couvert par le document où l'on retrouve l'affectation. Il y a là un ordre de grandeur qui fait qu'une grande affectation au schéma doit être plus générale, plus globale qu'une simple affectation ou qu'une grande affectation au plan d'urbanisme.

Une grande affectation peut être plus ou moins générale selon qu'on la retrouve au schéma d'aménagement ou au plan d'urbanisme. Un schéma d'aménagement peut très bien affecter une partie du territoire à des activités rurales par rapport à des activités urbaines sans distinguer les affectations résidentielles des affectations commerciales et industrielles. D'ailleurs, si le schéma peut comprendre comme élément facultatif, les affectations du sol à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, il faut en conclure que le schéma peut tout aussi bien s'en tenir aux affectations rurales et aux affectations urbaines. Le plan d'urbanisme précisera, s'il y a lieu, dans la limite de sa juridiction, les grandes affectations du schéma d'aménagement.

La notion d'affectation est de même nature que la notion d'usage que l'on retrouve au règlement de zonage mais une affectation doit se limiter à identifier les activités «générales et prédominantes telles les fonctions industrielles, commerciales, résidentielles, de loisirs, de villégiature et de conservation»²¹. La notion d'usage est généralement plus détaillée et doit être uniforme dans toute la zone où elle se situe au règlement de zonage²².

Comme autre différence avec l'usage, soulignons que l'affectation est la destination d'un territoire ou d'une partie de territoire à un usage déterminé. L'affectation est en fait l'usage auquel on destine un territoire. Le mot «affectation» comprend en soi une dimension de planification et de projection que ne comporte pas la notion d'usage.

1.2.1.3. Les équipements et les infrastructures²³

Une partie importante du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme consiste à identifier et à localiser un certain nombre d'équipements et d'infrastructures.

Un schéma doit comprendre l'identification, la localisation approximative et, s'il y a lieu, les échéanciers de réalisation des équipements et

21. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES DU QUÉBEC, *Recueil des termes relatifs à l'urbanisme*, non publié, 1982.

22. L.A.U., a. 113, par. 2.

23. L.A.U., a. 5, par. 6, 7, 8, a. 6, par. 3 et a. 84, par. 2, 3, 5.

infrastructures que la municipalité régionale de comté considère de caractère inter-municipal. La municipalité régionale doit faire le même exercice quant aux équipements et infrastructures à être mis en place par le gouvernement, ses ministères et ses mandataires ainsi que par les organismes publics et les corporations scolaires.

Les mots « équipement » et « infrastructure » sont des termes génériques et peuvent comprendre bien des choses. Le dictionnaire définit un équipement comme étant l'ensemble des installations nécessaires à une collectivité. Une infrastructure est généralement une partie cachée d'un tout ou une partie qui dessert une autre partie d'un tout, comme par exemple un réseau d'électricité ou d'aqueduc. Les infrastructures sont en quelque sorte aux équipements ce que les sous-vêtements sont aux vêtements.

Quels sont maintenant les équipements et les infrastructures à caractère inter-municipal ? La municipalité régionale possède une certaine discrétion pour les identifier puisque la loi dit bien « que la municipalité régionale de comté considère de caractère inter-municipal ». On peut inclure dans cette catégorie entre autres choses les réseaux d'aqueduc, les usines d'épuration et les sites d'enfouissement qui desservent plus d'une municipalité.

Quant aux équipements et infrastructures à être mis en place par le gouvernement, ses ministères et mandataires, ils correspondent à ceux énumérés dans les documents exigés par la loi et qui sont remis aux municipalités régionales de comté lors de l'élaboration du schéma. La loi reprend aux articles 11 et 16 les mêmes termes qu'à l'article 5, paragraphe 7. Enfin, les équipements et infrastructures à être mis en place par les commissions scolaires comprennent certainement les projets de construction d'écoles.

Les éléments du schéma ne sont pas étanches et plusieurs se recoupent. Ainsi, le schéma doit comprendre l'identification et la localisation approximative des réseaux majeurs d'électricité, de gaz, de télécommunication et de câblodistribution. De même, le schéma peut comprendre le tracé approximatif et le type des principales voies de circulation. Ces éléments du schéma sont également des équipements et des infrastructures mais le législateur a voulu s'assurer qu'ils soient bien indiqués au schéma. Enfin, le schéma ne doit comprendre que les réseaux majeurs.

La loi parle maintenant de localisation approximative. L'utilisation de cette expression se justifie par le fait que l'équipement est souvent projeté, c'est-à-dire non encore réalisé. Les paragraphes relatifs à l'identification des zones à risques ou des territoires d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique concernent au contraire des territoires existants. On n'a pas non

plus voulu lier trop sévèrement la municipalité régionale qui voudrait modifier légèrement l'emplacement sans devoir amender le schéma.

La localisation peut se faire sur une carte qui a valeur légale ou encore dans un texte qui localise approximativement l'équipement ou l'infrastructure. À notre avis, la localisation peut également se faire de façon différente, c'est-à-dire qu'une municipalité pourrait énumérer les conditions d'établissement ou encore les caractéristiques du site, sans le localiser géographiquement. C'est de cette façon qu'a procédé la municipalité de Sandwich West dans le comté d'Essex en Ontario dans la décision *Walters c. The Essex County Board of Education*²⁴ rendue par la Cour suprême. Le plan officiel ne localisait pas la future école mais prescrivait qu'elle devait être sur un terrain situé au centre des nouveaux quartiers résidentiels une fois construits et ne pas porter atteinte à l'environnement et à l'agriculture. À notre avis, cette façon de procéder est valide également au Québec lorsque l'on parle de localisation approximative. Il faut comprendre qu'une municipalité régionale ne possède pas toutes les informations et les données pour déterminer même approximativement un endroit.

Un plan d'urbanisme peut également comporter plusieurs éléments identifiant les équipements et les infrastructures pour le territoire de la municipalité. Ces équipements et infrastructures sont à peu près les mêmes qu'au schéma à quelques exceptions près. Disons que le schéma identifie et localise approximativement les équipements et infrastructures à caractère régional et gouvernemental alors que le plan d'urbanisme peut comprendre « la nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire ».

Le vocabulaire utilisé diffère également selon qu'il s'agisse du schéma ou du plan d'urbanisme. Ainsi, le schéma « doit comprendre l'identification et la localisation approximative », alors que le plan d'urbanisme « peut comprendre la nature et l'emplacement projeté ». Même différence pour l'identification des voies de circulation alors que le schéma parle du « tracé approximatif » et le plan du « tracé projeté ». Enfin, on remarquera que tous les éléments du plan d'urbanisme relatifs aux équipements et infrastructures sont facultatifs. On peut penser que les petites municipalités n'auront pas toutes des équipements et des infrastructures à inclure dans leur plan d'urbanisme.

24. [1974] R.C.S. 481.

1.2.2. Les éléments propres au schéma d'aménagement

1.2.2.1. Les périmètres d'urbanisation ²⁵

Le périmètre d'urbanisation est la limite à établir entre les zones urbanisées ou affectées à l'urbanisation et les zones naturelles ou d'utilisation extensive du territoire. Seul le schéma fixe le périmètre d'urbanisation traduisant la volonté du législateur de faire de la municipalité régionale un arbitre et de freiner la concurrence entre municipalités. Le périmètre assure une certaine forme d'allocation de la croissance.

Le périmètre d'urbanisation s'ajoute à d'autres instruments de contrôle d'utilisation du sol comme les grandes affectations du territoire. Les éléments du schéma ne sont pas cloisonnés. Ils forment un tout et peuvent se recouper à l'occasion. Le périmètre donne une vue d'ensemble, un portrait global du territoire affecté à la croissance et de celui réservé à des usages plus extensifs.

En spécifiant que le schéma d'aménagement peut fixer la densité approximative et déterminer les affectations du sol à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation ²⁶, la loi reconnaît implicitement que le territoire à l'intérieur du périmètre se différencie des autres grandes affectations du territoire. Ce n'est donc pas une simple ligne qui se superpose à une distribution sur le territoire des différentes affectations du sol.

La municipalité régionale de comté possède par ailleurs une certaine discrétion dans la détermination des affectations à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, tout en respectant le sens commun des mots et les prescriptions de la loi. Ainsi, selon nous, la M.R.C. pourra déterminer ce qui constitue un usage intensif du sol devant être obligatoirement localisé à l'intérieur du périmètre d'urbanisation. Rien non plus n'interdit de pratiquer l'agriculture à l'intérieur du périmètre d'urbanisation. Le périmètre est tracé pour plusieurs années à venir et une utilisation légère n'est pas interdite en attendant que l'urbanisation se réalise. Enfin, le schéma peut délimiter plus qu'un seul périmètre d'urbanisation.

1.2.2.2. Les zones à risques ²⁷

Une importante partie du schéma consiste à identifier et localiser un territoire, une construction ou un équipement projeté. Certains éléments

25. L.A.U., a. 5, par. 3.

26. L.A.U., a. 6, par. 1 et 2.

27. L.A.U., a. 5, par. 4.

doivent être obligatoirement identifiés, d'autres sont facultatifs. Le schéma doit d'abord identifier les zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique telles les zones d'inondation, d'érosion, de glissement de terrains et autres cataclysmes.

Le législateur emploie ici le mot « zone » alors qu'il aurait pu utiliser le mot « territoire » comme au paragraphe 5 de l'article 5 de la loi. À notre avis, les limites des zones dangereuses faisant partie du plan de zonage et décrites au règlement devront correspondre aux limites des zones à risques identifiées au schéma d'aménagement. Il faut donner au mot « zone » le sens que l'article 113 paragraphe 1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* lui donne, soit une partie intégrante du plan de zonage et du règlement. Comme le règlement de zonage devra être conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et non l'inverse, les limites des zones du règlement devront respecter les limites des zones à risques du schéma.

La plupart des règlements municipaux qui interdisent ou restreignent la construction en zones inondables utilisent les cartes du ministère de l'Environnement auxquelles ils font référence dans leur règlement. On peut présumer que les schémas utiliseront le même procédé. Il est cependant important d'identifier les territoires à risques en termes de zones comme le prescrit la loi. Enfin, le pouvoir d'identifier les zones à risques n'existe pas au plan d'urbanisme.

1.2.2.3. Les territoires historiques, culturels, esthétiques ou écologiques²⁸

Un schéma d'aménagement doit identifier les territoires présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique. Le législateur a utilisé le mot « territoire » et non « zone » contrairement à l'identification des « zones » dangereuses du paragraphe 4 de l'article 5. La municipalité locale a donc une certaine liberté de tracer les limites des zones au plan de zonage sans se référer aux limites exactes des territoires identifiés.

On ne définit nulle part ce qu'est un territoire d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique. La municipalité régionale de comté a évidemment beaucoup de discrétion là-dessus puisque la loi parle des territoires qui présentent un intérêt pour la municipalité régionale de comté. Un schéma produit des effets juridiques et il faut être prudent lors de l'identification de tels territoires. Ainsi, il vaut mieux ne pas « identifier » un territoire si la municipalité régionale de comté et les municipalités locales ne sont pas prêtes à intervenir ou encore si on ne sait pas trop quelles mesures

28. L.A.U., a. 5, par. 5.

de protection ou de mise en valeur seront adoptées. Il faut se rappeler que les plans d'urbanisme et la réglementation doivent être conformes aux objectifs du schéma. La municipalité régionale devra avoir des intentions claires sur un territoire avant de l'identifier au schéma.

D'autre part, les pressions seront nombreuses tant du gouvernement que des citoyens pour identifier un territoire d'intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique. À la limite, la surface identifiée pourrait couvrir une bonne partie du territoire de la municipalité régionale. Mais on risque également de vider la loi de son sens et de décevoir bien des gens si on ne connaît pas le type de règlements et des interventions qui suivront. L'identification de territoires ne devrait couvrir que des sites exceptionnels et d'une dimension limitée.

1.2.2.4. La densité d'occupation ²⁹

Un schéma d'aménagement peut comprendre la densité approximative d'occupation qui est admise dans les diverses parties du territoire de la municipalité régionale de comté, y compris dans les périmètres d'urbanisation. Il nous semble que cet élément facultatif du schéma aurait dû se trouver au document complémentaire. La densité d'occupation admise constitue d'abord une norme tout comme les éléments du document complémentaire et n'a pas le caractère de « projet » des autres éléments du schéma. La densité est ensuite davantage un élément de réalisation du schéma et non pas l'objectif ou le résultat en soi. C'est pourquoi la loi gagnerait en clarté et en précision si la densité d'occupation admise se trouvait au document complémentaire.

Quoi qu'il en soit, la possibilité de fixer les densités admises est un élément très important du schéma puisqu'elle permet à l'autorité régionale de préciser sa volonté, notamment sur ce qui est autorisé à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre d'urbanisation ou d'une grande affectation.

La densité approximative d'occupation admise peut être quantifiée ou simplement se résumer par les termes « haute densité », « densité moyenne » et « basse densité », laissant une certaine liberté aux municipalités locales dans l'interprétation de ces termes. La norme peut être fixée en termes de maximum mais nous croyons qu'elle peut comporter également un minimum. Si la loi permet de fixer la densité admise, il faut conclure qu'il est possible de n'admettre que la basse densité ou la haute densité selon la partie du territoire visée.

29. L.A.U., a. 6, par. 1.

1.2.2.5. Le document complémentaire

Le document complémentaire a un rôle d'une extrême importance à jouer au niveau du schéma d'aménagement. En fait, un document complémentaire bien conçu et bien rédigé peut faire toute la différence entre le succès ou l'échec de ce qu'on pourrait appeler l'opération schéma d'aménagement, plan d'urbanisme et réglementation d'urbanisme, notamment dans l'application de la notion de conformité. Il convient donc, autant pour ceux qui auront à le concevoir que pour ceux qui auront à le subir, de bien connaître la nature, le contenu et la portée d'un tel document.

Alors qu'un schéma d'aménagement est un énoncé de projets et de politiques qui vise à établir les grands principes et les lignes directrices de l'aménagement au niveau régional, le document complémentaire est d'abord un document de type normatif qui doit être respecté ou appliqué par les municipalités locales. Le document complémentaire complète donc le schéma mais son contenu n'est pas de l'essence d'un schéma d'aménagement. Autrement la loi aurait dit que le schéma « doit comprendre les normes minimales » et non pas le schéma « doit comprendre un document complémentaire portant sur les normes minimales. »

Si le schéma d'aménagement est un projet, un programme, le document complémentaire, indique, par les normes qu'il contient, comment réaliser le schéma ou du moins comment ne pas le compromettre. Le document complémentaire est en quelque sorte un document intermédiaire entre le schéma, le plan d'urbanisme et la réglementation locale, qui transpose en termes de normes les différents éléments du schéma.

Si le document complémentaire s'adresse aux municipalités locales, c'est évidemment parce que le schéma n'a pas d'effet direct sur le citoyen. Seuls les règlements locaux ont un tel effet. C'est ainsi que la loi parle « des normes minimales à être respectées par les règlements... » de « l'obligation pour un conseil municipal d'adopter [...] le règlement prévu à l'article 116 » et « des normes générales dont doivent tenir compte les règlements de zonage, de lotissement et de construction des municipalités. »³⁰ En plus de s'adresser directement à la municipalité locale, on remarque que l'aspect contraignant de ces normes se trouve dans la rédaction elle-même de ces articles et non pas seulement aux articles portant sur la conformité.

30. L.A.U., a. 5, al. 2, a. 6, al. 2.

1.2.2.5.1. Les normes minimales

Le document complémentaire doit d'abord contenir les normes minimales à être respectées par les règlements adoptés par les municipalités conformément aux paragraphes 16 et 17 du deuxième alinéa de l'article 113 et aux paragraphes 3 et 4 du deuxième alinéa de l'article 115. Les normes minimales peuvent porter sur n'importe quelle partie du territoire et non plus seulement sur les zones à contrainte. Toutefois, les normes minimales doivent être établies uniquement en fonction des critères de l'article 113 paragraphes 16 et 17 et 115 paragraphes 3 et 4 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

L'article 113 paragraphe 16 de la loi permet à une municipalité de régir ou de prohiber, par zone, la construction ou certains ouvrages, compte tenu de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrains ou autres cataclysmes. Quant à l'article 113 paragraphe 17, il permet de régir l'emplacement et l'implantation des maisons mobiles et des roulottes.

L'article 115 paragraphe 3 de la loi accorde à une municipalité le pouvoir de prescrire dans toute la municipalité et indépendamment des zones, la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale, compte tenu soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire. Finalement, l'article 115 paragraphe 4 permet à une municipalité de régir par zone une opération cadastrale, compte tenu de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac. En pratique, une municipalité régionale de comté peut donc exiger, avec le document complémentaire, qu'une municipalité interdise la construction le long d'un cours d'eau situé dans un territoire comportant un intérêt d'ordre historique ou écologique. Le document complémentaire peut, de même, exiger une norme minimale de lotissement lors d'une opération cadastrale pour les terrains non desservis.

1.2.2.5.2. L'obligation d'adopter le règlement prévu à l'article 116

Le document complémentaire au schéma peut également prévoir l'obligation pour un conseil municipal d'adopter pour la totalité ou une partie de son territoire, le règlement prévu à l'article 116 de la loi. L'article 116 permet à une municipalité de prévoir qu'aucun permis de construction ne sera accordé dans tout ou partie de son territoire, à moins qu'une ou plusieurs des conditions suivantes ne soient respectées : le terrain doit former un lot distinct ; il doit bénéficier des services d'aqueduc et d'égouts ou être conforme à la *Loi sur la qualité de l'environnement* ; enfin le terrain doit être

adjacent à une rue publique ou à une rue privée. Dans le cas de l'article 116, le document complémentaire ne fixe pas la norme. Il ne fait qu'inclure au schéma l'obligation pour une municipalité d'adopter un règlement basé sur cet article pour la totalité ou une partie de son territoire.

1.2.2.5.3. Les normes générales

Enfin, le document complémentaire peut comprendre les normes générales dont doivent tenir compte les règlements de zonage, de lotissement et de construction des municipalités. Qu'est-ce qu'une norme générale par rapport à une norme minimale ? Voilà une question qui promet de susciter bien de la confusion.

Une norme générale est une norme approximative, à caractère régional, ayant trait au schéma d'aménagement, qui s'applique ou réfère à un ensemble de cas ou d'individus, par opposition à une norme détaillée, à caractère local. Le législateur a voulu que l'autorité régionale puisse adopter certaines normes en vue de faire respecter son schéma d'aménagement. Mais le même législateur n'a certainement pas voulu que l'autorité régionale se substitue à la municipalité locale pour des objets de nature purement locale.

En Colombie britannique, la municipalité de Saanich a contesté devant les tribunaux la légalité d'un schéma d'aménagement parce que ce dernier établissait la dimension maximale des centres commerciaux à 295 000 pieds carrés. La municipalité a prétendu que le schéma contrevenait à la loi en réglementant des objets qui ne sont pas de sa juridiction. Le tribunal a répondu qu'une dimension limite n'est pas une norme détaillée mais une norme générale. En limitant la dimension des centres commerciaux, la municipalité régionale a exercé un pouvoir semblable à celui d'une municipalité locale mais à des fins différentes. Le juge Burger s'exprime ainsi :

It seems to me that the powers conferred on the regional district [...] are of a different order of magnitude than the zoning powers conferred on local councils [...] I do not think that the limitation on the size of regional centres is «detail» [...] It addresses the scope and scale of regional development generally, rather than the detail of the particular development *within the municipality*; but the one can only be achieved by imposing a restriction on the other.³¹

La dernière phrase du juge est intéressante puisqu'elle souligne le fait que les objectifs du schéma ne peuvent être atteints qu'en adoptant certaines normes devant être respectées ou appliquées par les municipalités locales.

31. *Cal Invt. Ltd. v. Capital Regional Dist.*, (1981) 14 M.P.L.R. 94 (B.C.S.C.), p. 101-102.

À notre avis, pour qu'une norme générale soit valide devant les tribunaux, trois conditions sont requises : les normes générales doivent avoir premièrement un caractère régional ; elles doivent ensuite correspondre aux objectifs recherchés par le schéma d'aménagement et enfin, elles doivent être limitées en quantité et en précision. Ainsi, à titre d'exemple, l'autorité régionale pourra fixer les normes de superficie d'un centre commercial ou encore les usages qui devront prévaloir à l'intérieur ou à l'extérieur d'un périmètre d'urbanisation ou d'une grande affectation.

Peut-on fixer un minimum ou un maximum à une norme générale ? À notre avis, oui. Une norme est une règle, un principe, une barrière à ne pas franchir. Toute norme comporte par définition un minimum ou un maximum ou les deux. L'article 5 alinéa 2 de la loi, qui parle des normes minimales, est tout simplement plus restrictif que l'article 6 alinéa 2 paragraphe 2.

Une norme générale doit-elle être uniforme et identique sur tout le territoire couvert par le schéma d'aménagement ? À notre avis, une norme générale doit être « discriminatoire » selon la partie de territoire visée. Il est de la nature du schéma d'affecter différemment les parties du territoire. Il est tout à fait normal d'adopter des normes générales qui vont différer selon l'endroit visé par le schéma. Le contraire serait plutôt surprenant. La municipalité régionale devra faire un usage modéré des normes générales et ne pas en abuser. Le schéma et le document complémentaire ne doivent pas être uniquement un épais cahier de normes reprises intégralement par les règlements locaux.

En plus du risque d'illégalité qu'il y a à s'approprier une juridiction locale, il faut aussi avoir à l'esprit la complexité de la procédure d'amendement lorsqu'il s'agit de modifier à la fois le schéma, le plan d'urbanisme et la réglementation locale.

1.2.2.6. Les autres éléments du schéma

Un schéma d'aménagement peut comprendre les propositions inter-municipales d'aménagement émanant d'un groupe de municipalités³². Cet élément facultatif et exclusif au schéma possède les caractéristiques des autres éléments du schéma. La loi ne précise pas en quoi doit consister le projet d'aménagement. On doit conclure que toutes les possibilités d'entente entre les municipalités en matière d'aménagement peuvent être regroupées sous cet item.

32. L.A.U., a. 6, par. 4.

Enfin, un schéma d'aménagement peut comprendre la description des parties du territoire de la municipalité régionale de comté soustraites au jalonnement au sens de la *Loi sur les mines* (chapitre M-13)³³. La description des parties du territoire soustraites au jalonnement est un simple élément informatif du schéma, qui agit essentiellement comme soutien technique et qui n'a donc aucune des caractéristiques des autres éléments du schéma.

1.2.3. Les éléments propres au plan d'urbanisme

Nous examinerons dans cette partie l'article 84, paragraphe 1, de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui porte sur les zones à rénover, à restaurer ou à protéger et les articles 84, paragraphe 6 et 85 qui portent sur le programme particulier d'urbanisme. Quant à l'article 84, paragraphe 4 qui dit qu'un plan d'urbanisme peut comprendre les coûts approximatifs, afférents à la réalisation des éléments du plan, disons simplement que les coûts doivent apparaître dans un document accompagnant le schéma. Tous les autres éléments du plan d'urbanisme ont été vus précédemment et sont de même nature que leur équivalent au schéma d'aménagement.

1.2.3.1. Les zones à rénover, à restaurer ou à protéger³⁴

Un plan d'urbanisme peut comprendre les zones à rénover, à restaurer ou à protéger. On remarquera tout de suite le caractère local d'une telle mesure. Bien sûr, on retrouve l'équivalent au schéma d'aménagement lorsque la loi dit qu'un schéma doit comprendre l'identification des territoires présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique. Mais là où la municipalité régionale se borne à identifier les territoires comportant un intérêt, la municipalité locale fait un pas de plus en assumant le fait que les zones en question devront être rénovées, restaurées ou protégées d'une quelconque façon.

Le législateur utilise le mot « zone ». Nous sommes d'avis que le mot « zone » s'entend au sens de l'article 113, paragraphe 2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Les limites des « zones » identifiées au plan de zonage devront correspondre aux limites des « zones » à rénover, à restaurer ou à protéger.

33. L.A.U., a. 6, par. 5.

34. L.A.U., a. 84, par. 1.

1.2.3.2. Le programme particulier d'urbanisme³⁵

Un plan d'urbanisme peut aussi comprendre un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité. Le programme particulier d'urbanisme ne peut être classé en entier dans les catégories de contenus mentionnées plus haut. Il s'agit d'un élément facultatif et propre au plan d'urbanisme. Le programme porte sur une aire d'aménagement bien délimitée. Il précise et détaille le plan d'urbanisme pour une ou plusieurs parties du territoire. Il permet à une municipalité de planifier plus en détails les aires d'aménagement présentant un intérêt particulier. Le programme prévoit d'une façon détaillée l'aménagement, la réalisation de travaux, la séquence d'implantation des équipements urbains pour une aire d'aménagement bien définie. En tant qu'élément facultatif du plan d'urbanisme, le programme particulier d'urbanisme doit être soumis au même processus de consultation. La municipalité régionale de comté, après l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, peut obliger par résolution une municipalité à inclure dans son plan d'urbanisme un programme particulier d'urbanisme (a. 86).

1.2.4. La nature et les caractéristiques du schéma et du plan d'urbanisme

Sur la nature et le contenu du schéma et du plan d'urbanisme, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'a rien inventé, et à l'échelle de l'Amérique du Nord, elle n'a pas innové non plus. Le contenu et la nature du schéma et du plan correspondent à l'idée et à la définition généralement admises par les différentes lois des provinces canadiennes, par les lois américaines, par la jurisprudence et enfin par les spécialistes en urbanisme eux-mêmes. En droit américain, l'auteur Anderson a résumé succinctement ce qu'on devait entendre par un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme :

[...] a master or comprehensive plan commonly consists in a verbal and graphic statement of (1) the physical and human resources of the community, (2) the goals sought by the community, (3) plans for the mobilization of the resources to achieve the goals, and (4) means for implementing the plan.³⁶

En droit canadien et québécois, nous nous en tiendrons à deux définitions, une de l'auteur Rogers et une de Jacques L'Heureux, pour démontrer principalement la grande affinité de ces définitions, tant en matière d'urbanisme que de droit, que l'on se trouve aux États-Unis, au Canada ou au Québec. D'abord Rogers définit ainsi le plan d'urbanisme :

35. L.A.U., a. 84, par. 6 et a. 85.

36. R.M. ANDERSON, *American Law of Zoning* — 3, Rochester, New York, The Lawyers Cooperative Publishing Co., 1976, p. 591, n° 21.03.

a statement of policy and a program of future development in the municipality consisting primarily of a text in which these matters are dealt with, illustrated by maps and charts. General policies should be spelled out together with population densities and land use patterns. These planning precepts, encompassing the major land functionings of the community and their interrelationship, become the broad framework for eventual implementation.³⁷

De son côté, Jacques L'Heureux souligne la grande affinité du droit et de l'urbanisme en cette matière partout en Amérique du Nord :

Les expressions « plan directeur », « schéma d'aménagement » et autres semblables peuvent donc être définies comme signifiant habituellement, en urbanisme, le document qui donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de l'autorité qui l'adopte, quant au développement du territoire concerné et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. On peut ajouter que le contenu du plan directeur recommandé par les rapports La Haye et Castonguay relève, en principe, d'un plan directeur en urbanisme, même si les législations des différents pays et des différentes provinces peuvent contenir certaines différences.³⁸

Enfin, du côté des urbanistes, M. Claude Lavoie donnait, avant même la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* une définition intéressante d'un « schéma d'agglomération » et d'un plan d'urbanisme ; ces définitions sont pertinentes parce qu'elles font bien ressortir les traits communs et les différences entre un schéma et un plan d'urbanisme :

Le terme « schéma » est utilisé ici pour indiquer la portée du document, c'est-à-dire un cadre général définissant les grands objectifs et les équipements majeurs de l'agglomération, de façon à assurer l'intégration des plans d'urbanisme qui régiront, par la suite, chacun des territoires, la constituant.

Le schéma d'agglomération permet la coordination des éléments de portée régionale, définis à cette dernière échelle, et les particularités de chacun des territoires municipaux, et ce, autant en termes de données existantes que de potentiels de développement.

[...] Le schéma d'agglomération définit les grandes orientations du développement, localise les axes des communications et les équipements communautaires nécessaires à l'ensemble du territoire traité.

Le plan d'urbanisme reprend ces données et les précise à l'intérieur de la municipalité.³⁹

De ces définitions, on peut faire ressortir des caractéristiques dominantes du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme. En fait, ces caractéristiques sont communes à tous les schémas et à tous les plans d'urbanisme adoptés en vertu de législations des provinces canadiennes et des États américains.

37. I.M. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973, p. 45.

38. J. L'HEUREUX, « Plans directeurs et schémas d'aménagement », *supra*, note 8, p. 188.

39. C. LAVOIE, *Initiation à l'urbanisme*, Montréal, Éditions Georges Le Pape, 1978, p. 35.

1.2.4.1. Programme à réaliser et objectifs à atteindre

Le schéma et le plan d'urbanisme sont adoptés par règlement. Le règlement constitue une règle de droit «dont le Parlement [...] a jugé nécessaire ou utile de confier l'adoption à d'autres autorités»⁴⁰. Le règlement est un acte normatif édicté en vertu d'une habilitation donnée par la loi. Il a force obligatoire tout comme une loi et il s'impose au respect non seulement des tiers mais aussi de l'autorité réglementaire⁴¹. Il est subordonné et conditionné par la loi. Il ne peut porter que sur ce qui est précisément déterminé par la loi. Il ne peut produire d'effets juridiques non prévus, incompatibles ou contraires à la loi.

La première remarque que l'on peut faire sur les définitions généralement acceptées d'un règlement est que, même si le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme sont adoptés par règlement, ils ne répondent pas à toutes les caractéristiques que l'on attribue à un règlement. Le schéma et le plan d'urbanisme ne sont pas principalement des normes et, de plus, ils n'ont pas d'effets directs sur le citoyen, contrairement à la réglementation d'urbanisme.

C'est pourquoi nous préférons, à l'égard des schémas et des plans d'urbanisme, la définition du règlement proposée par M^e Gilles Rousseau :

Les termes « résolutions » et « règlements » servent à différencier les procédures types des décisions du conseil. L'on peut considérer la résolution comme la délibération simple ou ordinaire, puisqu'elle n'exige en principe que le vote de la majorité des membres présents du conseil municipal. Le terme règlement connaît en droit municipal québécois une signification très particulière. Il ne se définit pas par son contenu, par exemple, comme un acte à portée générale qui s'opposerait à l'acte individuel, mais par sa forme. Le règlement est l'acte pris en respectant une procédure spéciale, dont est exempte la résolution : il doit être précédé d'un avis dit de motion, donné lors d'une séance antérieure du conseil, et faire ensuite l'objet d'une publicité. Le règlement est donc l'acte adopté en suivant ce que le juge Rivard nomme « la procédure par règlement »⁴². Celle-ci est prévue pour les actes les plus importants ; leur contenu peut être général ; il peut être aussi individuel ou particulier : c'est ainsi par règlement que sont décidés les emprunts, la construction d'un incinérateur, l'ouverture ou la fermeture d'une rue ou que sont accordés certaines autorisations ou privilèges.⁴³

40. P. BLACHE, « Pouvoir réglementaire ou fonctions législatives de l'administration », dans R. BARBE (dir.), *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 51.

41. G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, Montréal, Éditions Yvon Blais, p. 2 et 82.

42. *Corp. du village de St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche c. Corp. du comté de Matane*, (1925) 38 B.R. 247, p. 255.

43. G. ROUSSEAU, « Le recours en cassation dans le contentieux municipal », (1980) 21 C. de D. 715, p. 729-730.

Ces précisions quant à la nature du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme auront beaucoup d'importance lorsqu'il s'agira de vérifier la conformité requise par la loi. Ainsi, le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme ne constituent pas une série de normes auxquelles devront être conformes une autre série de normes adoptées au niveau des règlements de zonage, de lotissement et de construction. Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme sont avant tout un énoncé de politiques. La procédure du règlement est exigée pour souligner l'importance de ces documents, leur donner force de loi et non pas dans le but d'en faire une série de normes à respecter.

Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme ont une dimension temporelle que n'a pas la réglementation d'urbanisme. Le schéma et le plan constituent d'abord et avant tout un programme à réaliser et des objectifs à atteindre. Ils sont essentiellement axés vers l'avenir en étant des outils de planification aux mains des élus municipaux. Dès 1961, le juge McLean de la Cour supérieure de l'Ontario disait ceci à propos du plan d'urbanisme : « I am of the opinion that the Official Plan adopted by the municipality is little more than a statement of intention of what, at the moment, the municipality plans to do in the future ⁴⁴ ».

Il est vrai qu'à cette époque le plan d'urbanisme n'avait pas de caractère contraignant, mais l'obligation de conformité des règlements au plan n'a pas changé l'appréciation des tribunaux à ce sujet. Cette dimension temporelle et cet élément de projection vers le futur ont toujours été reconnus par la jurisprudence ⁴⁵. En Cour suprême, dans l'affaire *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre* ⁴⁶, le juge Spence s'exprimait ainsi à propos du plan d'urbanisme : « On a maintes fois considéré qu'un Plan officiel était un aperçu d'un programme ou d'un projet visant à régir l'utilisation des terrains situés dans la municipalité ».

La loi québécoise va dans le même sens que la jurisprudence anglo-canadienne. Le plan et le schéma doivent fixer les grandes orientations et les grandes affectations du territoire ; on parle évidemment pour l'avenir. Le schéma doit également comprendre la localisation approximative des infrastructures et équipements à caractère inter-municipal (a. 5, par. 5), les équipements et infrastructures à être mis en place par le gouvernement, les

44. *Re Steven Polon Ltd., and Metropolitan Licensing Commission*, (1961) 29 D.L.R. 620 (H.C. Ontario), p. 622.

45. *Re RKA Associates Ltd.*, (1974) 8 N.B.R. (2d) 38 (N.B.S.C.); *Southwold c. Caplice*, (1979) 94 D.L.R.; (1979) 134, 8 M.P.L.R. 1 (Div. C. Ont.); *Re Cadillac Dev. Corp. Ltd. and City of Toronto*, (1974) 39 D.L.R. (3d) 188 (H.C. Ont.).

46. [1973] R.C.S. 596, p. 606.

réseaux d'électricité, de gaz et ainsi de suite. Quant au plan d'urbanisme, en plus des grandes orientations et affectations, il peut comprendre entre autres choses les zones à rénover, à restaurer, à protéger, le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport. Tous ces éléments servent à planifier l'avenir. Ils sont donc plus que le simple portrait d'un territoire.

Certains affirmeront cependant que plusieurs éléments d'un schéma et d'un plan d'urbanisme décrivent la réalité plutôt que l'avenir. Par exemple, l'identification au schéma d'une zone à risques ou d'un territoire à caractère historique, ou encore une grande affectation rurale pour un territoire déjà agricole. Même quant à ces derniers éléments, le schéma et le plan doivent être considérés comme des instruments de planification. Ils démontrent la volonté de conserver (pour les exemples ci-dessus) un territoire comportant un intérêt d'ordre historique ou encore d'interdire la construction en zones inondables et de préserver l'agriculture en territoire rural.

Les schémas et les plans sont des instruments dynamiques qui visent à préserver certains acquis et en modifier d'autres. Dans tous les cas c'est une vision d'avenir qui doit caractériser tout schéma d'aménagement et tout plan d'urbanisme. Le schéma et le plan d'urbanisme sont les véritables instruments de l'aménagement du territoire : « l'aménagement est davantage un processus qu'une question de réglementation stricte » ; c'est plutôt, comme l'a si bien dit le professeur Milner : « ... the thinking that precedes actions ». ⁴⁷

D'ailleurs, nous estimons que le caractère temporel d'un plan et d'un schéma est plus qu'une caractéristique de ces documents mais un élément essentiel exigé par la loi. En ce sens, le schéma et le plan d'urbanisme se distinguent de la réglementation d'urbanisme. Le règlement de zonage par exemple est le reflet des usages permis sur le territoire et n'a pas la dimension temporelle contenue au schéma et au plan d'urbanisme. La Commission municipale de l'Ontario qui approuve les plans officiels des municipalités de cette province a bien décrit l'essence du plan d'urbanisme, un document qui doit être plus que le simple portrait d'une municipalité :

The Board finds that the proposed Official Plan does not comply with the direction and intent of The Planning Act in that, inter alia, it is not a guide for future development, but merely recognizes existing development and leaves any future development to the subjective decisions of Council from time to time. ⁴⁸

47. P. KENIFF, « Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois », (1976) 17 *C. de D.* 85, p. 161.

48. *Re : Official Plan of Town of Richmond Hill Planning Area*, (1981) 13 M.P.L.R. 87 (Ontario Municipal Board), p. 91.

Les tribunaux américains en sont arrivés aux mêmes conclusions et ont invalidé un plan d'urbanisme qui ne faisait que décrire le territoire : « Such a system would amount to establishing zones in accordance with actual, existing individual property uses and would be contrary to any permissible comprehensive plan. »⁴⁹

1.2.4.2. Caractère général et incomplet

Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme sont deux documents à caractère général. Ceci apparaît clairement dans le choix des termes que l'on retrouve dans la loi. Le législateur parle d'abord des « grandes » orientations et des « grandes » affectations du territoire. Il n'appartient pas au schéma ni au plan de préciser ou d'aller dans les détails. La loi parle également de localisation approximative (a. 5, par. 6-7-8), de densité approximative (a. 6, par. 1), et de tracé approximatif (a. 6, par. 3). Le caractère général du schéma et du plan d'urbanisme apparaît encore plus clairement lorsqu'on lit les articles habilitants en matière de règlement de zonage, de lotissement et de construction. Ces articles sont d'abord beaucoup plus longs que ceux relatifs au schéma et au plan d'urbanisme. Ils s'adressent à un territoire beaucoup plus restreint et pour des choses d'un ordre de grandeur différent (marge de recul, hauteur des bâtiments, etc.).

Le juge Gould dans la décision *Capozzi Enterprises v. Regional District of Central Okanagan*⁵⁰ a bien défini ce trait d'un schéma qualifiant ce dernier de cadre général en matière de planification : « The regional plan is contemplated as setting the broad framework for the official community plans of member municipalities and the official settlement plan for the unorganised portion of the region ».

Dans l'affaire *Campbell v. City of Regina*⁵¹, des citoyens se plaignaient que les territoires affectés au plan d'urbanisme ne correspondaient pas exactement aux limites des zones du règlement de zonage et que cela constituait un cas de non-conformité des règlements au plan. Le tribunal a répondu que le plan n'a pas à décrire avec précision et détails toutes les surfaces et les affectations proposées :

Accordingly I find that the scheme does not set out with precision the exact areas and their proposed uses but rather serves in a general way to lay down guide-lines for the direction of the future development of the city. It follows

49. *De Forest et Hotchkiss Company v. Planning and Zoning Com.*, (1964) 152, Conn. 262, 205, A2d 774.

50. (1979) 94 D.L.R. 80 (C.S.C.B.).

51. (1967) 63 D.L.R. 188 (C.A. Sask.), conf. (1966) 58 D.L.R. 259 (Q.B. Sask.).

that I am unable to declare invalid the zoning of the area [...] on the ground that the area so rezoned appears to be slightly larger than the area apparently intended to be used for R.E. — multi-family residential — purposes under the Community Planning Scheme.

Si le plan d'urbanisme et le schéma doivent conserver un caractère général, cela ne veut pas dire qu'ils doivent répéter des lieux communs ou tomber dans la confusion. Le schéma et le plan d'urbanisme sont adoptés par règlement ; ils doivent donc édicter des prescriptions d'ordre général bien sûr mais de façon certaine et définie de manière à ce que ceux qui doivent y obéir connaissent leurs droits et obligations. En ce sens, le terme « général » s'oppose à quelque chose qui serait « détaillé ».

En Ontario, la Commission municipale a invalidé le plan officiel de la municipalité de Richmond Hill parce que, entre autres choses, le plan contenait une série d'erreurs, d'imprécisions et de contradictions. La Commission réitérant la position des tribunaux sur la question a rappelé que le plan est un document à caractère général. Il ne doit cependant pas tomber dans une imprécision telle qu'un citoyen ne puisse plus savoir à quoi s'en tenir ; l'imprécision et l'absence de vision du plan font en sorte que la planification devient un pouvoir discrétionnaire exercé illégalement :

The Board considers it essential that a property owner should be able to ascertain upon inquiry from the appropriate municipal officials and from the reading of the official plan, the uses for which his property has been designated.⁵²

Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme constituent des documents incomplets. Les politiques du schéma sont reprises à une plus grande échelle par le plan d'urbanisme. Les règlements traduisent dans les détails les politiques établies en termes généraux par le plan d'urbanisme et le schéma. Cette caractéristique a été soulignée par le juge Spence de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre* :⁵³

Dans le plan officiel en jeu dans le présent appel, on voit, au début du texte sur l'instauration des différentes zones, par exemple [...] les trois zones industrielles [...] sans autre indication quant à la signification de ces désignations. Je suis donc d'avis qu'il faut se reporter au règlement de zonage pour connaître les usages permis dans les différentes zones désignées sur les cartes de zonage [...]

Après avoir étudié le contenu, la nature et les caractéristiques du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme, il est bon à ce stade-ci de

52. *Re : Official Plan of Town of Richmond Hill Planning Area*, *supra*, note 48.

53. *Supra*, note 46, p. 606-607.

voir ce que la défunte Commission nationale de l'aménagement a conclu suite à l'étude du plan d'urbanisme de la ville de Sillery.

La Commission nationale de l'aménagement, dans son premier avis, fait, comme elle le dit, « un examen attentif de la nature et des prérogatives des documents urbanistiques que constituent le plan d'urbanisme et le règlement de zonage ⁵⁴ ». Les conclusions de la Commission ne correspondent cependant pas aux caractéristiques du plan d'urbanisme et du schéma que nous venons de voir.

La Commission affirme en premier lieu que l'affectation du sol est la répartition spatiale des diverses fonctions urbaines et rurales et que cette répartition doit être associée essentiellement au contenu du plan d'urbanisme. Par grandes affectations du sol, la Commission entend la délimitation spatiale des grandes fonctions urbaines telles : résidence, commerce, institution, industrie, services, etc. La Commission continue en affirmant que si la municipalité souhaite détailler ses intentions d'affectation du sol, c'est au plan d'urbanisme et non au règlement de zonage qu'elle pourra le faire. La Commission en conclut que le pouvoir d'affectation du sol revient en exclusivité au plan d'urbanisme et qu'il ne saurait être partagé avec le contenu du règlement de zonage.

En fait, la Commission tente d'établir le syllogisme à partir des deux énoncés suivants : premièrement, l'affectation du sol est essentiellement traitée au plan d'urbanisme ; deuxièmement, l'article 85 de la loi autorise le plan à détailler les affectations du sol. La Commission conclut que le pouvoir d'affectation du sol revient en exclusivité au plan d'urbanisme et ne saurait être partagé avec le règlement de zonage.

S'il est vrai qu'une municipalité peut, dans certains cas, détailler les affectations du sol au plan d'urbanisme, la Commission donne à l'article 85 une dimension et une extension que cet article n'a pas.

D'abord, le contenu obligatoire de tout plan d'urbanisme est déterminé par l'article 83 de la loi. Le programme particulier d'urbanisme est un élément facultatif du plan d'urbanisme et l'article 85 qui en délimite le contenu précise qu'il ne peut être adopté que pour une partie du territoire de la municipalité. Le programme particulier est donc une exception à l'intérieur du plan d'urbanisme et non la règle générale. La Commission aurait dû conclure qu'un tel programme est de nature exceptionnelle, d'autant plus

54. Avis de conformité des règlements d'urbanisme (zonage, lotissement, construction) au plan d'urbanisme de la ville de Sillery, Commission nationale de l'aménagement, 31 juillet 1981 ; voir commentaires de M^e Lorne GIROUX et Jacques L'HEUREUX à (1982) 42 R. du B. 133.

que le plan d'urbanisme de la municipalité de Sillery avait, parmi les éléments de son plan, un programme particulier d'urbanisme pour certaines parties de son territoire.

D'autre part, la Commission semble avoir confondu la nature du plan d'urbanisme et la nature du règlement de zonage. Elle y a vu deux documents de même nature et, toujours selon la Commission, il faut accorder priorité au plan d'urbanisme à cause de l'obligation de conformité des règlements à l'égard du plan. Or, comme nous l'avons vu, ni le plan d'urbanisme ni le programme particulier d'urbanisme ne sont de la même nature que la réglementation de zonage, de lotissement et de construction.

Malheureusement, la Commission a vu, entre le plan d'urbanisme et le règlement de zonage, des documents concurrents alors qu'il s'agit de deux choses différentes. À partir de deux éléments mineurs du programme particulier d'urbanisme (qui est facultatif, rappelons-le), la Commission a conclu qu'il appartient au plan d'urbanisme et non au règlement de zonage de détailler les intentions d'affectation du sol. Cette position est contraire à la loi, à la jurisprudence et à la doctrine établies depuis plus de vingt ans, tant au Québec que partout ailleurs en Amérique du Nord.

Cette confusion entre le plan d'urbanisme, le programme particulier d'urbanisme et la réglementation fausse évidemment tout le débat sur la conformité. En percevant le plan d'urbanisme et la réglementation comme des éléments concurrents et non pas complémentaires comme cela aurait dû être, la Commission ne pouvait faire autrement que soumettre ces documents à une analyse comparative serrée. La Commission conclut ainsi que la moindre différence entre les règlements et le plan d'urbanisme constitue un cas de non-conformité.

1.2.4.3. Absence d'effet direct sur le citoyen

Le schéma et le plan d'urbanisme n'ont pas d'effets juridiques sur le citoyen. Les effets du schéma et du plan d'urbanisme se font sentir à travers la réglementation qui elle, devra être conforme aux objectifs du schéma d'aménagement ou au plan d'urbanisme selon le cas. Cette structure de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est en tous points la même que celle adoptée par la majorité des provinces canadiennes et par plusieurs États américains. Dès 1961, la jurisprudence ontarienne dans la décision *Re Steven Polon Ltd., and Metropolitan Licencing Commission* établissait que « The Official Plan is not therefore an effective instrument restricting land user »⁵⁵.

55. *Supra*, note 44, p. 622.

Le même principe a été confirmé par la jurisprudence de Colombie britannique dans la décision *Capozzi* où l'on a dit :

A regional plan itself has no legal effect upon a private landowner. Zoning by-laws do have a legal effect on a private landowner. The regional plan is implemented by zoning by-laws passed later by appropriate authority.⁵⁶

À certains égards un plan d'urbanisme ou un schéma agit comme une constitution en limitant la portée des règlements de l'autorité locale.

D'autre part, l'article 2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* précise qu'un schéma d'aménagement lie le gouvernement, ses ministères et ses mandataires lorsque ceux-ci veulent intervenir sur le territoire par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure, par la réalisation de travaux ou par l'utilisation d'un immeuble. Nulle part ne lit-on que le schéma lie le citoyen.

Enfin, l'article 227 de la même loi énonce que la Cour supérieure peut, sur requête de la municipalité régionale de comté, de la municipalité ou de tout intéressé, ordonner la cessation d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec un règlement de zonage, un règlement de lotissement ou un règlement de construction. Seuls les recours et les sanctions à l'encontre de la violation d'un règlement local d'urbanisme sont visés, confirmant le principe qu'un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme n'ont pas d'effets directs sur le citoyen.

1.3. La réglementation de zonage, de lotissement et de construction

A plan without an ordinance to follow is like a bow without an arrow.⁵⁷

La réglementation d'urbanisme prévue par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* porte sur le zonage, le lotissement et la construction. Ces pouvoirs de réglementation ne couvrent pas tout le domaine de l'urbanisme. M^c Lorne Giroux, en parlant du zonage, dit ceci :

Le zonage ne doit pas être confondu avec l'aménagement du territoire. Le zonage n'est qu'une des techniques de l'aménagement du territoire au même titre que l'expropriation, l'imposition de réserves pour fins publiques ou le contrôle sur le lotissement.⁵⁸

56. *Supra*, note 50, p. 83.

57. J.F. DiMENTO, *supra*, note 8, p. XIII.

58. L. GIRoux, *Les aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, P.U.L., 1979, p. 5.

On pourrait ajouter dans le même sens que le zonage, le lotissement et la réglementation sur la construction ne sont que quelques techniques d'aménagement du territoire tout comme le schéma et le plan d'urbanisme. En matière de réglementation, il existe également d'autres types de mesures principalement au *Code municipal* et dans la *Loi sur les cités et villes*.

Dans le cadre de l'étude de la notion de conformité, il faut cependant bien comprendre les affinités et les différences entre schéma d'aménagement, plan d'urbanisme et réglementation. Si le schéma et le plan d'urbanisme sont des documents de même nature, la réglementation d'urbanisme, elle, est de nature différente. Alors que le schéma et le plan d'urbanisme relèvent de la planification, la réglementation de zonage, lotissement et construction est plutôt un élément de réalisation et, dans le cadre de la conformité exigée, de la réalisation des objectifs du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme. La planification et la réalisation doivent se faire une en fonction de l'autre. Elles ne devraient pas se mêler de façon à ce que leur fonction particulière se perde.

La réglementation de zonage, lotissement et construction agit comme la troisième étape d'un processus qui va de la planification à la réalisation, du plus grand au plus petit, du général au plus précis, le plus grand et le général étant le schéma et le plan d'urbanisme, le plus précis et le plus petit étant le règlement de zonage, de lotissement et de construction. À l'origine, la réglementation de zonage n'avait pas pour fonction de faire en sorte que la planification se réalise. Une telle réglementation a toujours eu pour objectifs d'éliminer les nuisances, de protéger la valeur des propriétés et d'assurer le maintien de normes minimales en matière d'aménagement du territoire.

Ces trois règlements et la réglementation d'urbanisme en général possèdent les caractéristiques inverses ou complémentaires à celles d'un schéma et d'un plan d'urbanisme. Alors que le schéma et le plan d'urbanisme sont rédigés en termes généraux et sous forme de recommandations, la réglementation est d'ordre précise et particulière. On n'a qu'à lire les pouvoirs habilitants en cette matière pour s'apercevoir qu'une grande affectation du territoire est d'un ordre de grandeur différent de la fixation d'une marge de recul à l'intérieur d'une zone; la réglementation permet d'aller beaucoup plus dans les détails.

Les règlements de zonage, de lotissement et de construction ne constituent pas un programme ni un guide en matière d'aménagement. Ils représentent ce qu'il est permis de faire sur le territoire au moment d'une demande de permis. La réglementation d'urbanisme est de type « réglementaire », c'est-à-dire qu'elle fixe des normes. Le schéma et le plan d'urbanisme édictent également certaines normes, mais apparaissent principalement sous

la forme d'un projet. Par exemple, le plan d'urbanisme peut identifier un projet de parc ou d'école sur le territoire alors que les règlements vont plutôt fixer les normes d'usage, de lotissement ou de construction pour le même territoire. À cet effet, on peut dire que le schéma et le plan d'urbanisme sont de nature positive puisqu'ils identifient des projets et des objectifs à réaliser alors que la réglementation est négative, non pas dans le sens péjoratif du terme, mais dans le sens qu'une réglementation ne peut qu'empêcher que ne se réalise quelque chose d'incompatible au règlement en vigueur.

Nous avons vu que seuls les règlements de zonage, de lotissement et de construction ont un effet juridique direct sur le citoyen. L'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* précise que la Cour supérieure peut, sur requête de la municipalité régionale de comté, de la municipalité ou de tout intéressé, ordonner la cessation d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec un règlement de zonage, un règlement de lotissement ou un règlement de construction. Nulle part ne fait-on mention de l'obligation du citoyen de respecter le schéma d'aménagement, le plan d'urbanisme, ni même le plan particulier d'urbanisme.

Ceci fait bien ressortir la place occupée par la réglementation par rapport au plan d'urbanisme et au schéma. Le processus établi par la loi commence par l'élaboration du schéma d'aménagement, puis du plan d'urbanisme et enfin de la réglementation. Ces trois documents ne sont pas parallèles mais plutôt linéaires et adoptés en trois étapes. Le lien entre les trois est l'obligation de conformité qui existe par rapport aux objectifs du schéma d'aménagement ou du plan d'urbanisme selon le cas.

1.3.1. Le règlement de zonage

Comme son nom l'indique, le règlement de zonage fait référence à une division de l'espace. Le zonage est d'abord la répartition du territoire en zones et en secteurs de zones affectés chacun à un genre déterminé d'occupation ou d'utilisation du sol. L'occupation ou l'utilisation du sol prévue au règlement constitue un usage. Le plan de zonage est l'expression cartographique de la répartition d'un territoire en zones. M^e Patrick Kenniff, reprenant les définitions américaines et canadiennes anglaises définit ainsi le règlement de zonage :

Il prend habituellement la forme d'un document très détaillé, accompagné de cartes, qui divise la municipalité en zones à l'intérieur desquelles on définit le type de structures qui peuvent être construites et les utilisations qui sont permises. Ce règlement peut également établir une série de normes concernant

la grandeur des terrains, la densité, la distance entre les édifices, l'alignement, l'emplacement des terrains de stationnement et ainsi de suite.⁵⁹

Les dispositions permettant à une municipalité d'adopter un règlement de zonage ont été regroupées à l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Un règlement de zonage vise essentiellement à contrôler l'usage du sol et les modalités d'implantation. Ainsi, les paragraphes 1 et 3 de l'article 113 permettent à une municipalité de classer les constructions et les usages et selon un plan, diviser le territoire de la municipalité en zones, spécifier pour chaque zone les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés.

Les autres paragraphes de l'article 113 traitent essentiellement des modalités d'implantation, comme par exemple la hauteur et les marges de recul. Les normes d'implantation peuvent varier d'un secteur à un autre à l'intérieur d'une même zone. Si la municipalité veut changer les usages permis sur un emplacement à l'intérieur d'une zone, elle doit procéder par amendement pour créer une nouvelle zone correspondant à l'emplacement prévu.

Plusieurs des paragraphes de l'article 113 touchent de près la construction des bâtiments ce qui fait que la distinction avec le règlement de construction n'est pas toujours facile à faire. Dans l'ensemble, cependant, le règlement de zonage possède une dimension « urbaniste » que n'a pas le règlement de construction qui est plutôt axé vers l'assemblage des matériaux. L'article 113, bien qu'il touche de près la construction, fait toujours référence au sol ou à l'environnement physique. À cause de la complexité des normes en matière de construction et de l'absence de relation de ces normes avec le sol, le règlement de construction exige une certaine uniformité avec celui des autres municipalités. Le règlement de zonage, même celui qui touche de près la construction, est plus individualisé, plus personnalisé, à cause essentiellement de la relation avec l'usage du sol et du milieu ambiant, différent d'une municipalité à l'autre et même d'une rue à l'autre.

1.3.2. Le règlement de lotissement

Le lotissement est un processus par lequel le propriétaire d'un terrain morcelle celui-ci en unités plus petites. Il s'agit d'une opération à caractère économique qui vise à mettre en marché le sol, eu égard à ses caractéristiques de superficie et de forme. Cette mise en marché du sol peut être réglementée

59. P. KENNIFF, « Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois », (1976) 17 *C. de D.* 85, p. 147.

sous divers aspects. En vertu de l'article 115 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, une municipalité peut adopter un règlement de lotissement pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Le premier paragraphe de l'article 115 permet de spécifier pour chaque zone prévue au règlement de zonage, la superficie et la dimension des lots ou des terrains par catégorie de constructions ou d'usage. Le paragraphe 3 permet de prescrire la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale, compte tenu soit de la nature du sol, soit de la proximité d'un ouvrage public, soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire. Une municipalité peut également, en vertu du paragraphe 4 de l'article 115, régir ou prohiber par zone une opération cadastrale, compte tenu soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes. Cette prohibition peut être totale ou ne viser que certaines catégories d'immeubles que détermine le règlement.

Les autres paragraphes ont trait principalement à l'établissement de certaines normes relatives aux voies de circulation (paragraphe 2, 5 et 7) et à la cession de terrains pour fins de parcs ou de terrains de jeu (paragraphe 8).

1.3.3. Le règlement de construction

Le pouvoir de réglementer la construction se retrouve à l'article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Le titre de la section III de la loi (qui ne comprend que l'article 118) est le règlement de construction. La loi ne définit pas ce qu'est une construction. Toutefois, à la lecture de l'article 118, il ressort que la réglementation doit être faite en fonction de l'édification d'un bâtiment. M^c Lorne Giroux dans son livre *Les aspects juridiques du règlement de zonage au Québec* définit comme suit le règlement de construction :

le règlement de construction, pour sa part, s'intéresse à la construction en tant que construction, c'est-à-dire assemblage de matériaux, et il vise à assurer la sécurité tant des matériaux que de la structure qui résulte de leur assemblage.⁶⁰

Le conseil d'une municipalité peut adopter dans son règlement de construction une partie ou l'ensemble d'un recueil de normes déjà existant⁶¹. Ce peut être par exemple un code d'éthique ou les normes suggérées et acceptées par une corporation de métiers. L'inclusion récente de cet article

60. *Supra*, note 58, p. 37.

61. L.A.U., a. 118, al. 3.

dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confirme une pratique déjà établie dans plusieurs municipalités.

Une municipalité peut prévoir que les amendements apportés à ce recueil après l'entrée en vigueur du règlement de la municipalité feront partie de celui-ci, sans qu'elle doive adopter un règlement pour décréter l'application de chaque amendement ainsi apporté. Ce pouvoir d'intégrer au fur et à mesure les nouvelles normes d'un code ou d'un recueil permet à la municipalité d'effectuer automatiquement une mise à jour constante de son règlement de construction.

Une municipalité qui adopte une partie ou la totalité d'un recueil de normes comme règlement de construction prend à sa charge l'administration et l'application de ce code. C'est donc dire qu'elle doit très bien comprendre ce à quoi elle s'engage et détenir le personnel qualifié.

Si une municipalité peut adopter un recueil de normes établies, elle peut également adopter des normes qui lui soient propres. Ainsi, l'article 118 paragraphe 1 lui permet de réglementer les matériaux à employer dans la construction et la façon de les assembler. Généralement, ce type de règlement propre à la municipalité n'est jamais très élaboré. En matière de construction, les normes dépassent le niveau municipal et exigent une certaine uniformité. Toutefois, plusieurs municipalités prescrivent les matériaux à utiliser comme revêtement extérieur, afin de protéger le caractère d'une rue ou d'un quartier.

L'article 118 paragraphe 2 permet à une municipalité d'établir des normes de résistance, de salubrité et de sécurité, ou d'isolation de toute construction. Ce pouvoir est très vaste et dépasse le cadre strict d'une construction. Comme pour les matériaux à employer, le règlement municipal en cette matière est généralement très sommaire et on doit s'en remettre à des normes adoptées par d'autres et ce, plus particulièrement en ce qui concerne la résistance, la salubrité ou l'isolation d'une construction. En matière de sécurité, plusieurs règlements municipaux prévoient entre autres choses l'obligation de clôturer les bâtiments en construction, incendiés ou qui menacent ruine.

Enfin, le paragraphe 3 de l'article 118 permet à une municipalité d'ordonner que la reconstruction ou la réfection de tout bâtiment détruit ou devenu dangereux ou ayant perdu au moins la totalité de sa valeur portée au rôle d'évaluation par suite d'un incendie ou de quelque autre cause soit effectuée en conformité avec les règlements en vigueur au moment de cette reconstruction ou réfection.

2. Les principes d'interprétation et d'application de la conformité

2.1. Les principes d'interprétation de la conformité

2.1.1. L'interprétation libérale des nouvelles lois en matière d'aménagement du territoire

Depuis une trentaine d'années, la jurisprudence évolue nettement vers une plus grande libéralisation des lois et des règlements relatifs à l'aménagement du territoire. Ainsi en 1968, la Cour suprême précise que l'interprétation restrictive ne s'applique que lorsqu'il y a ambiguïté :

[...] un règlement qui limite l'usage du sol doit être interprété restrictivement et tout doute sur l'interdiction par un règlement de la construction d'un bâtiment déterminé doit être résolu en faveur de l'usage projeté [...] Toutefois, ces principes ne trouvent application que si, à la lecture du règlement dans son ensemble, il y a une ambiguïté ou une difficulté d'interprétation.⁶²

En matière de planification et d'aménagement du territoire, les tribunaux du Canada anglais ont adopté une attitude visant à accorder aux municipalités et aux communautés régionales des moyens d'appliquer et de faire respecter leurs politiques. Ainsi, on a reconnu l'existence de problèmes d'aménagement et la nécessité de les régler. La décision dans l'affaire *Bruce and City of Toronto*⁶³ est considérée comme un tournant en matière d'interprétation des pouvoirs municipaux. Le juge Kelly à propos de l'attitude qu'il fallait adopter quant aux limites de la réglementation municipale, dit ceci :

[...] Ontario Courts now accept that the obligation imposed on the municipal council to plan for the growth and development of the community demands recognition of the necessity for means to compel the observance of the rights of the community to determine and enforce the direction in which the community should be shaped, and that in this regard the rights of the community are paramount to the rights of the owner.

Plus récemment, la Cour suprême, dans *Soo Mill & Lumber Co. c. Ville de Sault Ste-Marie*⁶⁴ a adopté une attitude très libérale sur l'interprétation qu'il fallait donner à un plan d'urbanisme et à la réglementation adoptée en vue d'appliquer ce plan. Un promoteur désirait mettre en valeur huit lots vacants qu'il détenait dans la municipalité. Le plan d'urbanisme affectait ces terrains à la résidence multifamiliale. Parce que la propriété n'était pas

62. *Wilson c. Jones*, [1968] R.C.S. 554, p. 559.

63. (1971) 30 O.R. 62; (1971) 19 D.L.R. (3d) 386.

64. [1975] 2 R.C.S. 78.

considérée comme étant prête à aménager lorsque fut adopté le règlement de zonage, le suffixe « H » fut ajouté au plan et au règlement plaçant les terrains du promoteur dans une zone différée. La Cour suprême a reconnu le droit, pour une municipalité, de retarder le développement d'une partie du territoire, même si ce pouvoir ne lui est pas expressément accordé par le *Planning Act* :

Je ne fais appel à aucun principe spécial ou nouveau d'interprétation en abordant le *Planning Act* du point de vue de la mise à exécution de son objet. Bien que cette loi ne contienne pas de préambule, la définition de « plan officiel » à l'al. h) de l'art. 1 et le système compliqué des approbations et vérifications reliées à l'adoption d'un Plan officiel, m'indiquent que les politiques que traduit ce Plan doivent être interprétées largement comme (aux termes de l'al. h) de l'art. 1) [TRADUCTION] « conçues pour assurer la santé, la sécurité, le confort ou le bien-être des habitants de l'étendue » à laquelle le Plan s'applique. Les règlements de mise en œuvre (qui selon l'art. 19 de la loi doivent être conformes aux objets du Plan) sont par conséquent intégrés à ce Plan et méritent la même interprétation large.⁶⁵

La même attitude libérale a été adoptée dans la décision *Cal Investments Ltd. v. Capital Regional District* :⁶⁶

I think a remedial interpretation must be adopted. The failure to adopt a remedial approach would make it difficult, if not impossible, for the regional district to enforce the plan. It would limit drastically the likelihood of the plan working.

Enfin le juge Wilson de la Cour suprême du Canada, en parlant du *Planning Act* de l'Alberta a bien résumé l'évolution des lois et de la jurisprudence en matière d'aménagement du territoire :

Les textes de loi se sont graduellement écartés de la situation où les droits du propriétaire foncier primaient pour en venir à accorder la prépondérance à la souplesse en matière de planification et à l'intérêt public.⁶⁷

La rédaction des pouvoirs habilitant les municipalités locales et régionales, a forcé les tribunaux à une attitude plus libérale. Jusqu'à récemment, les pouvoirs habilitants prescrivaient mot à mot ce que pouvait ou devait contenir un règlement (la hauteur, la marge de recul, l'usage, etc.). Un nouveau type de pouvoir est apparu, fixant plutôt l'objectif général à atteindre que les limites précises du contenu, ce qui oblige les tribunaux à donner des moyens aux municipalités, si on ne veut pas que le pouvoir habilitant ne devienne qu'un vœu pieux.

65. *Supra*, note 64, p. 83.

66. (1981) 14 M.P.L.R. 94 (B.C.S.C.), p. 104.

67. *Hartel Holdings Co. Ltd. c. Ville de Calgary*, [1984] R.C.S. 337.

C'est le cas notamment du schéma et du plan d'urbanisme qui doivent être conçus sous forme d'objectifs et de programme. Ainsi, le schéma et le plan d'urbanisme doivent fixer les grandes orientations de l'aménagement. Au niveau local, une municipalité peut prescrire la plantation d'arbres, l'architecture et l'apparence extérieure des constructions. Ces pouvoirs doivent être interprétés libéralement si on veut qu'ils servent à quelque chose.

D'autres facteurs contribuent à favoriser une interprétation plus libérale des schémas et des plans d'urbanisme. Les structures municipales et les processus d'adoption font une large place aux citoyens évitant les décisions à caractère arbitraire. Le juge Pigeon, dans l'affaire *Soo Mill Lumber*, précisait à cet égard en parlant de la loi ontarienne :

J'hésiterais à souscrire à l'interprétation donnée par M. le Juge en chef au par. (1) de l'art. 35 du *Planning Act* si le par. (22) du même article 35 n'indiquait pas clairement l'intention de la législature d'autoriser des interdictions discriminatoires dans l'usage du sol en accordant à chaque propriétaire de terrain le droit d'interjeter appel à la commission municipale de l'Ontario dans son cas particulier.⁶⁸

Au Québec, bien qu'un tel recours n'existe pas, l'élaboration du schéma et du plan d'urbanisme prévoit une série de consultations qui assure un caractère démocratique à la prise de décision et offre une garantie comparable à ce qui existe en Ontario. Ce processus devrait pouvoir éviter l'arbitraire et accorder un effet prépondérant au plan d'urbanisme et au schéma d'aménagement via la réglementation d'urbanisme.

La consultation offre une certaine garantie contre l'arbitraire et devrait faire présumer non seulement de la validité du schéma, du plan d'urbanisme et de la réglementation, mais également de la conformité. On doit présumer que les politiques et les documents concernant l'aménagement du territoire sont cohérents d'autant plus que la loi prévoit un débat public lors de la consultation :

[...] la présomption de validité s'applique aussi bien à l'interprétation des lois au regard de la Constitution qu'à celle des règlements au regard des lois habilitantes et des règles de *common law* relatives à l'excès de pouvoir.⁶⁹

Entre l'attitude restrictive qu'appelle une entrave au droit de propriété et l'attitude libérale qui veut protéger la collectivité et promouvoir l'intérêt public, les tribunaux, y compris la Cour suprême du Canada ont adopté

68. *Supra*, note 64, p. 85.

69. P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1982, p. 318-319.

l'attitude libérale. Au Québec, le phénomène est moins évident. Il faut dire que nous ne possédons pas l'expérience des Ontariens en cette matière.⁷⁰

Pour toutes les raisons énumérées plus haut, nous croyons que le droit québécois est appelé à connaître une progression rapide en ce domaine. L'attitude libérale devrait prévaloir et l'article 41 de la *Loi d'interprétation* devrait recevoir son plein effet :

Toute disposition d'une loi, qu'elle soit impérative, prohibitive ou pénale, est réputée avoir pour objet de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.⁷¹

C'est sur cette toile de fond d'une rédaction des lois et d'une jurisprudence canadienne plus libérales que doit être abordée l'interprétation de la notion de conformité. Poussons maintenant notre étude sur la conformité elle-même et sur son environnement légal que constitue la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

2.1.2. Le sens courant de la conformité

Le sens véritable d'un mot varie selon le contexte où il est utilisé. Cela est vrai également pour la notion de conformité dont le sens dépend largement de tout ce qui l'entoure, soit de plus de 260 articles de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Avant d'aborder ce contexte, on doit s'arrêter sur le mot lui-même et le localiser à l'intérieur de la loi.

Lorsque la loi ne définit pas un mot, il y a lieu de recourir à son sens naturel, le sens courant accepté du dictionnaire : « La règle voulant que les lois soient interprétées d'après le sens courant des mots est fermement établie et elle s'applique aux lois portant sur des sujets techniques et scientifiques [...] »⁷².

La conformité est l'état de ce qui présente un accord complet, une adaptation totale. Deux choses qui s'adaptent ou qui s'accordent n'en gardent pas moins leurs différences et leur identité propre. Ces deux choses ne sont pas identiques ou semblables, autrement le législateur n'aurait pas

70. Voir cependant *St-Romuald d'Etchemin c. Bisson et al.*, [1985] C.S. 84, décision portée en appel : 200-09-000943-842.

71. L.R.Q., c. I-16, a. 41.

72. *Pfizer Co. c. Sous-ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 456, p. 460; voir aussi *Commission scolaire de Rouyn-Noranda c. Lalancette*, [1976] C.A. 201.

utilisé des expressions différentes pour les nommer et définir le contenu du schéma d'aménagement, du plan d'urbanisme et de la réglementation. On doit dès lors écarter comme synonyme de conformité les mots « identité » ou « similarité » parce qu'un schéma d'aménagement n'est pas un plan d'urbanisme, ni un règlement de zonage, de lotissement ou de construction. On doit plutôt interpréter la conformité dans le sens d'un accord, d'une affinité, d'une correspondance, concordance ou harmonie.

Il est intéressant de comparer les termes utilisés par les différentes lois des provinces canadiennes et des États américains pour traduire la notion de conformité : « consonance, accordance, conformance, consistency, one should implement the other, one should guide the other, one should promote the goals »⁷³. Partout en Amérique du Nord, les termes utilisés équivalent généralement à celui de la conformité de la loi québécoise sur l'aménagement et l'urbanisme. Tous ces termes reflètent la volonté de respecter le caractère propre de chaque instrument que constituent, le schéma, le plan d'urbanisme et la réglementation et d'en faire un système cohérent, une sorte de trilogie. La conformité vise à ce qu'un de ces éléments de la trilogie ne contredise pas ou ne rende pas caducs les deux autres. Les termes utilisés et équivalents à la conformité reflètent la volonté de laisser ouvertes les options et les variations.

2.1.3. Le « contexte » de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Si les dictionnaires de langue française donnent une définition satisfaisante en soi de la conformité, le contexte concret de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* vient en préciser le sens effectif. Les éléments de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* forment un tout et c'est à la lumière de chacun de ces éléments qu'on en arrive à interpréter précisément la notion de conformité et son application : « [...] l'interprète des lois doit tendre à leur intégration en un système cohérent plutôt qu'à leur morcellement et à leur discontinuité »⁷⁴. La conformité doit donc s'interpréter en fonction des éléments de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Le premier élément à considérer est la différence de nature et de contenu entre les documents qui font l'objet du test de la conformité. Ainsi le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme constituent un programme et une série d'objectifs rédigés en termes généraux alors que la réglementation est de type normatif et porte, en termes précis, sur les usages et les normes d'implantation permises. De plus, le schéma d'aménagement, le plan d'urbanisme et la réglementation n'ont pas le même contenu, ne sont pas à la

73. J.F. DiMENTO, *The Consistency Doctrine and the limits of Planning*, *supra*, note 8, p. 5.

74. R. c. *Nabis*, [1975] 2 R.C.S. 485, p. 494.

même échelle, ne couvrent pas le même territoire et sont adoptés par deux (2) entités politiques différentes.

En fait, une conformité stricte est pratiquement impensable à cause des différences de toutes sortes qui séparent ces trois éléments. Il y a là non seulement une différence de contenu et de nature, mais une différence d'application et de réalisation dans le temps qui exige une grande souplesse dans l'application de la conformité. Le schéma, le plan d'urbanisme et la réglementation forment un tout et non pas des documents opposés ou concurrents ; la conformité ne peut résulter en la comparaison mot à mot des règlements avec le contenu du plan d'urbanisme ou du schéma.

Dans la décision *Rogers v. Saanich*, le juge Locke a bien fait ressortir cet aspect des schémas et des plans d'urbanisme en affirmant que même si ces documents sont adoptés par règlement, ils sont rédigés sous forme d'objectifs généraux. Le tribunal n'a pas à intervenir dans ce qui relève de la planification à moins d'illégalité flagrante :

[...] the written efforts of planners are really objectives and unless there is an absolute and direct collision such as there was in the Cal Investments case, they should be regarded generally speaking as statements of policy and not to be construed as would-be Acts of Parliament.⁷⁵

2.1.4. Le caractère « politique » de l'établissement de la conformité

Si la conformité est une notion objective en soi, le choix des moyens pour arriver à la conformité peut varier beaucoup d'un endroit à l'autre. Le choix des moyens revient aux élus et ces moyens peuvent revêtir un aspect plus ou moins contraignant selon la volonté de ceux qui les adoptent. L'aménagement du territoire est une responsabilité politique et appartient aux élus. Ces derniers ont la liberté d'adopter les politiques appropriées et de les traduire au niveau du contenu du schéma, du plan d'urbanisme et de la réglementation.

Dans la décision *Rogers c. Saanich*⁷⁶, le juge Locke souligne avec justesse le caractère politique des plans d'urbanisme et des schémas régionaux. Le choix des moyens pour arriver à la conformité est également un pouvoir de nature politique et il n'appartient pas aux tribunaux de se prononcer sur l'exercice de ce pouvoir à moins d'illégalité. Dans *Rogers c. Saanich*, lors de l'élaboration du schéma et de la réglementation, un groupe de citoyens avait soulevé devant les maires la possibilité d'un cas de non-conformité. Le schéma dans ses objectifs visait à protéger l'agriculture sur le

75. (1983) 22 M.P.L.R. 1 (B.C.S.C.), p. 23.

76. *Supra*, note 75.

territoire concerné. Or, la réglementation locale autorisait sur une partie de ce territoire un usage résidentiel. Le comité chargé de recevoir les avis de la population a maintenu sa ligne de conduite en gardant comme orientation pour le schéma la protection de l'agriculture et en jugeant conforme une réglementation de type résidentiel pour la partie de territoire contestée. Sur le caractère politique de la conformité, le juge Locke écrit ces lignes fort intéressantes à la page 24 :

I give the above example only to show the political nature — and I use the word « political » in its best sense — of all these planning processes, which must bend and be moulded by so many varying pressures particularly in growing or changing communities. It is also to be noted that in those same minutes of January 21, 1981 the Capital Regional District made a policy decision not to oppose Saanich's by-law rezoning of the Scoones property. I consider this was one the committee was entitled to take as a matter of policy. I therefore say that the by-law is not illegal.

Ce caractère « politique » de la conformité a limité l'intervention des tribunaux à des cas extrêmes seulement. Nous croyons qu'au Québec, les interventions de la Commission municipale devraient également se limiter à ne relever que les cas flagrants d'illégalité. L'examen de la conformité par les tribunaux canadiens et américains se compare à l'intervention des tribunaux d'ici sur le contenu d'un règlement de zonage. Sauf dans les cas d'abus de pouvoir ou de caractère déraisonnable d'un règlement, les tribunaux refusent de substituer leur opinion à celle des élus municipaux. Ces derniers connaissent d'ailleurs bien mieux le territoire que les juges et ils assument la responsabilité de leurs actes devant les citoyens.

Au sujet du caractère politique du pouvoir des élus, M^e Lorne Giroux, commentant la décision de la Cour suprême dans *Sillery c. Sun Oil*⁷⁷ dit ceci :

Or, les tribunaux, pas plus que les conseils municipaux et les commissions d'urbanisme, ne peuvent prétendre à une compréhension parfaite, absolue ou objective d'un problème d'aménagement. Ce qu'ils ont, ce sont souvent de simples opinions qui, face à une situation, peuvent grandement diverger d'un juge à l'autre. Rien n'assure, par conséquent, que les solutions retenues soient meilleures que celles auxquelles en sont arrivés les membres du conseil. Au contraire, les tribunaux sont beaucoup moins familiers avec les conditions locales et de plus, ils ne sont pas, comme les membres du conseil, politiquement responsables devant les citoyens affectés par leurs décisions. Juridiquement, ce partage des fonctions s'exprime par le principe que le contrôle de la légalité n'est pas celui de l'opportunité d'une décision et que les juges n'ont pas à substituer leur opinion à celle du conseil.⁷⁸

77. [1964] R.C.S. 552, inf. [1962] B.R. 914; voir également *Mounterbrooke c. City of Montreal*, [1963] R.L. 28 (C.S.).

78. L. GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage*, supra, note 58, p. 72-73.

Si l'étude de la conformité est une question de légalité, le choix des moyens pour y arriver est une question d'opportunité qui devrait rester au niveau des élus. Suite à l'adoption des moyens plus ou moins contraignants qu'auront choisis les élus municipaux (contenu du schéma et du plan d'urbanisme, normes minimales), l'exigence de conformité pourra varier dans le même sens. Cette réticence des tribunaux à intervenir sur le contenu des règlements municipaux s'est évidemment manifestée dans l'étude de la conformité par ces mêmes tribunaux, de même que par des organismes administratifs du type de la Commission municipale de l'Ontario. En fait, les seules décisions de non-conformité l'ont été pour le motif que des normes réglementaires allaient à l'encontre des normes prescrites dans le schéma ou le plan d'urbanisme⁷⁹. Les tribunaux ont confirmé de façon très claire, que le choix des moyens pour atteindre la conformité et par conséquent l'établissement du degré de conformité, appartenait aux élus et que les juges ne doivent intervenir que dans les cas extrêmes.

2.1.5. La conformité au plan d'urbanisme et la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement

La conformité est exigée soit des règlements de zonage, de lotissement, de construction et du plan d'urbanisme à l'égard des objectifs du schéma d'aménagement et des dispositions du document complémentaire, soit des mêmes règlements à l'égard du plan d'urbanisme. Dans un cas, la loi exige la conformité aux objectifs du schéma et non au schéma lui-même. Dans l'autre, l'article 102 de la loi parle de conformité à l'égard du plan d'urbanisme et non aux objectifs du plan. Les critères de la conformité semblent donc être différents selon qu'on parle de conformité aux objectifs du schéma ou de conformité au plan d'urbanisme.

Ce qu'il faut dire au départ, c'est que le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement se prêtent mieux, entre eux, à l'exercice de la conformité que la réglementation d'urbanisme, que ce soit à l'égard du plan d'urbanisme ou du schéma. Le plan et le schéma sont des documents de même nature et leur contenu légal est également rédigé dans les mêmes termes alors que la réglementation est de nature différente. Autrement dit, la loi aurait eu avantage à exiger que le plan soit conforme au schéma et que la réglementation soit conforme aux objectifs du plan d'urbanisme et du schéma. Quoi qu'il en soit, la loi n'a pas été rédigée de cette façon.

79. *Campeau c. Township of Gloucester*, (1979) 8 M.P.L.R. 147 (C.A. Ont.); confirmant (1978) 6 M.P.L.R. 290; 21 O.R. (2d) 4; 89 D.L.R. (3d) 135 (H.C. Ont.); *Ridge Landfill Corp. Ltd. v. Corp. of Township of Harwich*, (1981) 14 M.P.L.R. 38 (Ont. Supr. Court); *Cal Inv. Ltd. v. Capital Regional District*, *supra*, note 66; *Cox Construction Ltd. v. Corp. of the Township of Puslinch*, (1982) 18 M.P.L.R. 157 (Ont. H.C.).

Cette différence entre les articles 33 et 102 de la loi ne nous convainc cependant pas qu'il faille adopter une attitude stricte dans l'établissement de la conformité entre les règlements de zonage, de lotissement et de construction et le plan d'urbanisme, ce dernier étant rédigé sous forme d'objectifs. Le plan est de même nature qu'un schéma et la conformité exigée des règlements d'urbanisme doit s'ajuster en conséquence. D'autre part, la jurisprudence a toujours adopté des critères souples même si les lois des provinces canadiennes parlent de conformité au plan d'urbanisme et non de conformité aux objectifs du plan.

La loi ne parlant pas pour rien dire, il faut quand même voir dans la différence de rédaction des articles 33 et 102 une intention du législateur. D'abord, la conformité doit s'établir de façon souple et libérale que ce soit à l'égard du plan d'urbanisme ou du schéma d'aménagement. Toutefois, la conformité à l'égard des « objectifs du schéma » doit s'analyser avec encore plus d'ouverture.

La loi définit ce qu'on entend par objectifs du schéma d'aménagement soit non seulement « les intentions qui y sont prévues explicitement mais encore les principes découlant de l'ensemble de ces éléments ».

Le schéma couvre un territoire beaucoup plus important et n'est pas à la même échelle qu'un plan d'urbanisme et une réglementation locale. D'autre part, ces documents sont élaborés par deux entités politiques différentes, la municipalité régionale et la municipalité locale, ce qui commande une attitude plus ouverte dans l'établissement de la conformité à l'égard des objectifs du schéma d'aménagement.

2.1.6. Vers une définition de la conformité

Plusieurs décisions en jurisprudence canadienne ont eu à trancher des litiges relatifs à la conformité entre règlements et plans d'urbanisme. Si les tribunaux ont à plusieurs reprises défini le plan d'urbanisme et conclu qu'il fallait interpréter libéralement l'obligation de conformité, peu de décisions se sont arrêtées à définir la conformité. Le juge Spence, dans la décision *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre*⁸⁰ a jugé conforme une réglementation parce que les dispositions des clauses précisant les usages permis dans les zones industrielles n'étaient pas « incompatibles » avec la désignation des zones contenues au plan d'urbanisme.

Dans la décision *Re Cadillac Development Corp. Ltd. and City of Toronto*⁸¹, le juge Henry parle de la conformité en termes de limites à ne pas

80. *Supra*, note 46.

81. *Supra*, note 45, p. 195.

dépasser : « what the Act does is, by s. 19, to place limits on the passing of future by-laws affecting the area to which the plan relates in that they must conform to it ».

En droit américain, l'auteur Anderson, résumant la jurisprudence en matière de plans d'urbanisme insiste beaucoup sur la grande souplesse dont on doit faire preuve dans l'évaluation de la conformité.

[...] the plan does not rigidly bind the legislative authority. It need not be followed precisely. The plan has been described as advisory in character. A variation from the master plan to permit a use which, in the reasoned view of the legislative body, will be beneficial to the public welfare is consistent with the comprehensive plan. It is not necessary that a municipality amend its comprehensive plan before it adopts an amendment which is in some degree inconsistent with it [...] an ordinance will be upheld which is consistent with the planning strategy of the community although not entirely consistent with the plan.⁸²

La conformité représente et traduit la relation entre la planification et la réglementation. Le problème est de savoir comment traduire en règlements d'application des éléments de planification.

Dans la décision *Rogers c. Saanich*, le juge Locke dans sa recherche d'une définition de la conformité souligne la difficulté d'établir la conformité entre des politiques représentées par le schéma et le plan d'urbanisme et des normes rédigées sous forme de règlement de zonage. La non-conformité est alors presque impossible à établir à moins que les normes du règlement soient absolument contradictoires au plan ou aux objectifs du schéma.

Applying that above general principle, I simply cannot find any collision between the rezoning of two acres and [...] the greenbelt concept [...] which I cannot consider apart from the provisions of the community plan as leading to the conclusion that the by-law subverts the official regional plan, and I so find.⁸³

Les caractéristiques de ce qu'on pourrait appeler le nouveau droit de l'aménagement permettent de cerner plus précisément les contours de la notion de conformité. Les pouvoirs en matière d'aménagement étant principalement rédigés sous forme d'objectifs généraux et de programme, la première question à se poser dans la détermination de la conformité est la suivante : Le plan d'urbanisme (à l'égard du schéma) et la réglementation (à l'égard du plan ou du schéma) permettent-ils de mettre en vigueur les politiques énoncées au travers du schéma ou du plan d'urbanisme ? À l'inverse, afin de déterminer si un de ces éléments est non conforme, on doit

82. *American Law of Zoning* — 1, *supra*, note 36, p. 271-272.

83. *Supra*, note 75, p. 23.

également se poser la question suivante : le plan d'urbanisme et la réglementation ou un de leurs éléments compromettent-ils ou rendent-ils caduques les politiques établies par le schéma (ou le plan d'urbanisme) selon le cas ?

Ceci nous amène à établir le principe suivant en matière de conformité : Le plan et la réglementation pour être conformes, doivent reprendre et mettre de l'avant les politiques établies par le schéma (ou le plan d'urbanisme). Deuxièmement, étant donné qu'il y a plusieurs façons de concrétiser une politique et que tous les éléments du plan et de la réglementation n'ont pas, par leur nature, la mission de concrétiser une politique établie au schéma, on doit exiger que ces éléments ne compromettent pas ou ne rendent pas caduques les politiques établies par le schéma d'aménagement ou le plan d'urbanisme.

On doit s'attendre à ce qu'un conseil municipal, par l'adoption de ses règlements d'urbanisme, ne contredise pas un plan d'urbanisme qu'il a lui-même adopté ou un schéma d'aménagement. L'adoption d'un schéma et d'un plan d'urbanisme est l'adoption d'une politique, une déclaration publique d'intentions, qui établit les grandes lignes de ce que les citoyens veulent comme municipalité, comme région. Le plan d'urbanisme et le schéma représentent le consensus des électeurs. Une réglementation conforme est la garantie légale qu'une municipalité locale n'ira pas à l'encontre de son plan d'urbanisme ou du schéma d'aménagement.

Le schéma et le plan d'urbanisme étant rédigés en termes de politiques et d'objectifs, et la réglementation d'urbanisme en termes de normes, la seule façon de concevoir la conformité doit nécessairement aboutir au principe que seuls les éléments qui sont nettement incompatibles ou contradictoires devraient être déclarés non conformes. Nous verrons dans les prochaines lignes comment se traduisent, dans la réalité, ces principes.

2.2. Les principes d'application de la conformité

Si la connaissance des principes d'interprétation nous indique la façon d'aborder correctement la conformité, la réalité exige cependant des ajustements à ces principes. L'application de la conformité n'est pas facile à traiter puisque la conformité résulte d'abord de l'analyse d'un ensemble de documents. Or le contenu peut varier d'un endroit à l'autre et il existe plusieurs façons de traduire une volonté politique à l'intérieur de ces documents. C'est pourquoi nous avons appelé cette partie les « principes d'application » puisqu'il ne s'agit pas de trouver réponse à tous les cas pratiques pouvant être soulevés mais plutôt de tracer les grandes lignes qui, à notre avis, donneront réponse à la majorité des problèmes rencontrés.

2.2.1. La conformité n'est obligatoire qu'entre la réglementation de zonage, de lotissement, de construction, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement

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. Seuls le plan d'urbanisme, les règlements de zonage, lotissement et construction et les règlements de l'article 116 doivent être conformes aux objectifs du schéma d'aménagement. Dans le cas de la conformité au plan d'urbanisme, seuls les règlements de zonage, lotissement et construction sont soumis à cette procédure. Voilà qui rétrécit énormément le champ d'application de la conformité. Tous les projets de réalisation d'équipements et d'infrastructures contenus au plan d'urbanisme relèvent du domaine politique et personne ne peut forcer les élus à réaliser leurs promesses.

Quant aux règlements locaux, seuls les règlements de zonage, lotissement et construction et le règlement de l'article 116 sont soumis à la procédure de conformité. Une telle restriction est un peu étonnante puisqu'il existe bien d'autres types de règlements qui relèvent directement ou indirectement de l'urbanisme et qui n'auront pas à être conformes. Ainsi, une municipalité régionale de comté qui identifie un site historique et désire le mettre en valeur ne peut avoir autorité sur une municipalité locale qui entreprend des procédures d'expropriation sur le même site.

En Ontario, la loi exige la conformité à l'égard de tous les règlements de la municipalité. Ainsi, la municipalité locale de Central Halton en Ontario avait affecté dans son plan d'urbanisme un territoire à l'agriculture. Les règlements de zonage prévoyaient les mêmes usages. Il n'existait aucun schéma d'aménagement régional. La municipalité régionale de Halton décida de localiser le futur site d'enfouissement des ordures sur le même territoire. Le tribunal a non seulement invalidé le règlement localisant le site d'enfouissement, mais également les règlements qui autorisaient la municipalité régionale à demander les permis nécessaires au ministère de l'Environnement :

The purpose of the by-law authorizing an application for a certificate of approval under Part V of The Environmental Protection Act is to enable Halton to proceed with a waste disposal site at Site « F ». That purpose, in my judgment does not conform with the official plan [...] Accordingly, in my view, the by-law contravenes the prohibition contained in s. 19(1) of the Planning Act. The same is true of the by-laws providing for the raising of money and the acquisition of lands. All the by-laws attacked, therefore, are illegal, in my view, to the extent that they are directed towards the development of a waste disposal

site at Site « F », except insofar as they provide for applications to amend the applicable official plan and zoning by-law.⁸⁴

Cette décision, en plus d'établir un cas évident de non-conformité, précise l'étendue de la notion de conformité. La loi ontarienne et la jurisprudence vont en ce sens beaucoup plus loin que la loi québécoise. En Ontario, tous travaux et toute réglementation qui vont à l'encontre du plan d'urbanisme sont illégaux. Cette législation et cette décision nous apparaissent fort justes. Il devient ainsi difficile de contourner le plan d'urbanisme par une série de règlements. La loi québécoise, sans exiger la conformité de toute la réglementation existante, devrait exiger au moins que tout amendement et toute nouvelle réglementation soient conformes au plan d'urbanisme ou aux objectifs du schéma d'aménagement, selon le cas.

2.2.2. Il n'y a pas d'obligation de conformité à l'égard d'un schéma, d'un plan d'urbanisme ou d'une réglementation qui constituent un excès de juridiction

Un exemple qui risque de se reproduire souvent est celui d'une municipalité régionale de comté ou d'une municipalité locale qui adopte un document ou une partie de document comme étant un schéma d'aménagement ou un plan d'urbanisme alors que, en fait, il n'en est pas un parce que le document constitue un excès de juridiction ou ne correspond pas aux dispositions habilitantes de la loi. Ainsi, une municipalité régionale de comté pourrait déborder sa juridiction en exigeant la conformité sur un point qui n'est pas de sa compétence. Au niveau local, une municipalité, en incluant dans son plan d'urbanisme des aspects qui relèvent de la réglementation, pourrait échapper à la procédure d'approbation des articles 131 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* puisque l'approbation prévue à ces articles n'est pas requise dans le cas d'une modification à un règlement dans le but de le rendre conforme au plan d'urbanisme⁸⁵.

Une municipalité régionale de comté ou une municipalité locale qui excéderait sa juridiction ne pourrait exiger la conformité à l'égard de ce qui se révélerait être tout autre chose qu'un schéma d'aménagement ou un plan d'urbanisme bien qu'il en porte le nom. Nous avons traité des différences entre un schéma, un plan d'urbanisme et la réglementation. Chacun de ces documents doit garder son identité propre et ne pas empiéter sur le domaine voisin ; autrement ces documents deviennent illégaux.

84. *Re Holmes et al. and Regional Municipality of Halton*, (1978) 19 O.R. (2d) 468, p. 471 ; (1978) 5 M.P.L.R. 158 (H.C. Ont.).

85. L.A.U., a. 102, al. 2.

Dans deux décisions canadiennes⁸⁶, on a invoqué, pour ne pas être lié par la conformité, le fait que le schéma régional empiétait sur la réglementation locale et que l'autorité locale ne pouvait être liée par un tel excès de juridiction. Dans un cas, le schéma établissait des normes en matière de lotissement, dans l'autre on prescrivait des normes maximales pour la construction de centres commerciaux. Les tribunaux ont reconnu qu'un schéma constituait un document d'ordre général par rapport à la réglementation et que l'obligation de conformité ne pouvait lier la réglementation sur des points de détail. Un schéma ne peut excéder sa juridiction ni empiéter sur le domaine relevant de la réglementation. Toutefois, dans ces deux exemples, les tribunaux ont décidé que le schéma pouvait établir certaines normes minimales, équivalentes à celles qu'on retrouve dans le document complémentaire de la loi québécoise.

La Commission municipale devrait-elle se prononcer uniquement sur la conformité des documents qui lui sont présentés? Ne devrait-elle pas se pencher sur la qualité de ces documents et n'exiger la conformité qu'à l'égard des documents qui sont manifestement un schéma d'aménagement ou un plan d'urbanisme⁸⁷? Nous croyons que la Commission municipale (autrefois la Commission nationale de l'aménagement) devrait se pencher sur la qualité des documents soumis et ne se prononcer que sur les documents qui sont manifestement un schéma d'aménagement, un plan d'urbanisme ou une réglementation de zonage, de lotissement ou de construction selon le cas.

La loi oblige la Commission à donner des avis sur la conformité, mais entre des documents bien identifiés. L'article 38 de la loi nous apparaît explicite à ce sujet: « La Commission doit donner son avis sur la seule question de savoir si le plan ou le règlement visé aux articles 33 et 34 est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ».

Nous croyons que la Commission a le devoir de s'interroger sur la portée de son mandat. De ce fait, elle doit ignorer les parties d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme qui ne relèvent pas de ces documents ou les considérer comme un simple support technique. La solution contraire mènerait inévitablement à une situation non voulue par le législateur.

86. *Capozzi Enterprises v. Regional District of Central Okanagan*, *supra*, note 50; *Cal Invt. Ltd. v. Capital Regional District*, *supra*, note 66.

87. Voir sur cette question G. ROUSSEAU, « La Mise en œuvre du droit de l'aménagement : les recours », dans *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, *supra*, note 8, p. 361.

2.2.3. Le schéma et le plan d'urbanisme peuvent déterminer dans une certaine mesure le degré de conformité exigé

Le test de la conformité résulte de l'examen attentif des documents soumis. Si dans plusieurs cas la conformité est facile à établir, dans bien d'autres, elle peut porter à interprétation. C'est pourquoi la conception et la rédaction d'un schéma, d'un plan d'urbanisme et de la réglementation revêtent une importance toute spéciale. La conformité n'est pas une notion absolue et objective. Elle est à la fois liée à chacun des éléments des documents qui font l'objet de l'étude de conformité et à l'esprit de l'ensemble de ces documents.

L'autorité politique dispose d'une certaine latitude dans la rédaction de chacun des éléments d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme. L'obligation de conformité aura certainement un aspect plus contraignant à l'égard du plan d'urbanisme et de la réglementation si un schéma contient tous les éléments facultatifs que la loi lui permet d'inclure. Le même raisonnement est vrai à l'égard d'une réglementation de zonage, de lotissement et de construction lorsqu'un plan d'urbanisme fait de même. Certains éléments facultatifs d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme visent d'ailleurs à détailler un élément obligatoire et par le fait même à renforcer l'obligation de conformité; ainsi, un schéma d'aménagement peut comprendre les affectations du sol à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation qui présentent un intérêt pour la municipalité régionale de comté.

La conformité exigée sera également plus ou moins stricte selon la rédaction de chacun des éléments. Ainsi, un schéma dans ses grandes affectations du territoire peut diviser le territoire en simples affectations rurales et affectations urbaines ou encore préciser la fonction principale de chaque affectation (agriculture, habitation, industrie, etc.). De même, si une municipalité régionale de comté doit identifier et localiser les territoires ayant un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique, elle garde cependant une grande discrétion à cet égard, ce qui déterminera le degré de conformité exigé au plan d'urbanisme et à la réglementation.

Le programme particulier d'urbanisme est un élément facultatif du plan d'urbanisme qui permet à une municipalité de planifier jusque dans les détails, des éléments très précis du plan d'urbanisme et, entre autres, l'affectation du sol, la densité d'occupation, les règles de zonage, de lotissement et de construction. Ce vocabulaire, très près de celui utilisé dans les articles de lois portant sur la réglementation, rend l'obligation de conformité à certains égards plus facile à appliquer et ce pour la simple raison que les termes utilisés portent moins à interprétation. La conformité dans ce cas-ci est plus stricte. Toutefois, il faut rappeler que le plan

particulier d'urbanisme est limité à une partie du territoire et revêt un caractère exceptionnel par rapport à l'ensemble du plan d'urbanisme.

L'utilisation des normes minimales et des normes générales est également un élément à considérer dans l'étude de la conformité. Seul le schéma d'aménagement peut contenir de telles normes pour la simple raison que ce n'est pas la même entité politique qui adopte le schéma versus le plan d'urbanisme et la réglementation. La loi permet à une municipalité régionale de comté d'imposer de telles normes à une municipalité locale. À l'inverse, une municipalité locale ne peut évidemment pas imposer sa volonté à toute une région et, comme la municipalité locale adopte et le plan d'urbanisme et la réglementation, des normes de contrainte dans le plan d'urbanisme à l'égard de la réglementation sont inutiles.

Ainsi, l'adoption de normes minimales en vertu des articles 113 paragraphes 16 et 17 et 115 paragraphes 3 et 4 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet de protéger davantage les zones à risques et les territoires riverains. L'obligation d'adopter un règlement en vertu de l'article 116 permet à une municipalité régionale de contrer l'expansion désordonnée de l'urbanisation et de s'assurer le respect du tracé du périmètre d'urbanisation. Enfin, les normes générales jouent le même rôle et permettent d'assurer un suivi au schéma d'aménagement. Sans ces normes, le schéma d'aménagement garde son sens et l'obligation de conformité demeure. Toutefois, le législateur a voulu s'assurer qu'on ne contourne pas l'obligation de conformité, en permettant aux municipalités régionales de fixer des normes de base. L'adoption de telles normes est également un élément dont on doit tenir compte dans l'évaluation de la conformité puisque ces normes sont directement liées à un ou plusieurs éléments du schéma et qu'elles démontrent une intention claire de la municipalité régionale.

Le conseil de la municipalité régionale de comté, une fois le schéma d'aménagement en vigueur, peut, par résolution, obliger une municipalité à inclure dans son plan un ou plusieurs éléments des articles 84 et 85 de la loi. Bien sûr cet article est, à première vue, étranger à la conformité puisqu'il s'agit d'une obligation pure et simple pour une municipalité d'inclure un élément dans son plan d'urbanisme, autrement facultatif. Toutefois, une telle exigence constitue un indice sur le degré de volonté d'une municipalité régionale de faire respecter un élément du schéma versus le schéma dans son ensemble. Cette volonté ou cette absence de volonté doit être prise en considération dans l'étude de la conformité du plan d'urbanisme et de la réglementation à l'égard des objectifs du schéma d'aménagement.

Les tribunaux, dans l'étude des cas portant sur la conformité, ont non seulement motivé leurs décisions sur la loi, mais ont également procédé à une

étude minutieuse des documents soumis. À plusieurs reprises, un des arguments pour conclure à la grande souplesse de la notion de conformité a été d'invoquer l'intention qui apparaissait à la face même du schéma et du plan d'urbanisme. Dans la décision *Walters c. Essex County Board of Education*, le plan d'urbanisme précisait lui-même le très grand degré de flexibilité qu'il fallait lui donner :

The intend of the plan shall in all cases be considered flexible and no strict interpretation of any boundary line or any figure intended. Appropriate variations may be made in those cases where they are deemed to be necessary for the desirable development of the area provided that the general intend of the plan is maintained.⁸⁸

Il faut bien comprendre cependant que si cet argument a été repris par les tribunaux comme motif « d'adoucissement » en matière de conformité, ce n'est qu'après en être arrivé aux mêmes conclusions lors de l'examen de la loi habilitante et de la jurisprudence existante. Une municipalité régionale ou locale ne pourrait excéder sa juridiction ou exiger un degré de conformité tel qu'il constituerait une illégalité.

Toutefois, même en adoptant un schéma d'aménagement et un document complémentaire avec tous les éléments facultatifs, l'autorité régionale pourra souhaiter inclure des éléments qui pourront servir de guide aux municipalités locales.

Ces indications, quant à l'obligation de conformité, peuvent se limiter aux grands principes d'interprétation, mais peuvent également aller beaucoup plus loin, en précisant par exemple quels sont les usages conformes ou non conformes aux grandes affectations du schéma d'aménagement.

C'est d'abord le conseil de la municipalité régionale, auteur du schéma, qui est le premier juge de la conformité. Par conséquent, on peut admettre que le schéma contienne des éléments permettant à la municipalité locale d'évaluer les paramètres à l'intérieur desquels elle pourra agir tout en respectant l'obligation de conformité.

2.2.4. La conformité doit s'établir entre des éléments de même nature

Ceci nous amène à parler de la conformité qui doit, pour avoir un sens, porter sur des éléments de même nature. Cela veut dire que, en examinant les documents qui font l'objet de la conformité, on doit écarter plusieurs des éléments parce qu'ils n'ont rien en commun ou parce que certains éléments

88. [1974] R.C.S. 481; voir aussi *Re Cadillac Dev. Corp. Ltd. and City of Toronto*, *supra*, note 45.

du schéma et du plan d'urbanisme ne sont tout simplement pas traduisibles en termes réglementaires.

D'abord, les éléments qui n'ont rien ou peu en commun : le règlement de construction est un exemple très éloquent d'un type de règlement qui n'a peu à voir avec un plan d'urbanisme ou un schéma d'aménagement. Alors que les règlements de zonage, lotissement et celui de l'article 116, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement ont une relation étroite avec l'organisation du territoire, le règlement de construction établit les normes quant aux matériaux, à la résistance, à la salubrité et à la sécurité d'une construction. Le règlement de construction s'intéresse au bâtiment et n'a aucune relation avec le territoire environnant. On a beau lire et relire les pouvoirs habilitants en cette matière, on ne voit pas comment un tel règlement peut être conforme ou non conforme à un plan d'urbanisme ou aux objectifs d'un schéma d'aménagement, à l'exception peut-être des normes de construction en zone inondable.

La même remarque est vraie pour certaines parties du règlement de lotissement et du règlement de zonage ; plusieurs de ces pouvoirs vont trop dans les détails et touchent des sujets qui n'ont pas de liens communs avec un plan d'urbanisme ou un schéma d'aménagement (par exemple les pouvoirs de régir la subdivision des logements). Ces règlements n'ont évidemment pas à subir le test de la conformité. D'autres pouvoirs réglementaires contenus aux articles 113 à 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'ont rien en commun avec un plan d'urbanisme ou un schéma d'aménagement, comme celui de l'article 115 paragraphe 11 qui permet à une corporation municipale d'exiger comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, que le propriétaire paie les taxes municipales.

Lorsqu'on soustrait ces pouvoirs du test de la conformité, on s'aperçoit que la conformité s'établit entre quelques paragraphes de ces articles seulement. Si on fait un effort supplémentaire de synthèse des quelques paragraphes des articles 113 et 115 qui ont une certaine affinité avec un plan d'urbanisme ou un schéma d'aménagement, on peut les regrouper en deux catégories : les pouvoirs prescrivant les usages et les densités et les pouvoirs prescrivant les modalités ou les normes d'implantation.

Les usages au sens de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, reconnus par la jurisprudence et la pratique de l'urbanisme, sont essentiellement limités à des activités comme l'habitation, le commerce, l'industrie, les usages institutionnels et d'utilités publiques, l'agriculture et la récréation. La plupart des règlements de zonage établissent cependant des sous-catégories d'usages afin de préciser les activités permises ; par exemple on aura des zones d'habitation unifamiliale et des zones d'habitation à

densité plus élevée. De même les activités industrielles sont généralement divisées en zones d'industries légères et zones d'industries lourdes.

Plusieurs éléments du schéma ou du plan d'urbanisme peuvent se traduire facilement au règlement de zonage en termes de zones et d'usages autorisés à l'intérieur de ces zones : ce sont les grandes affectations et les grandes orientations, le périmètre d'urbanisation et l'identification de certains territoires comme les zones à risques ou les territoires à caractère historique, culturel, esthétique ou écologique. Ces éléments sont de même nature et le test de la conformité est applicable à leur égard.

Les autres articles des règlements de zonage et de lotissement susceptibles de faire l'objet du test de la conformité établissent les pouvoirs en matière de normes d'implantation. Plusieurs de ces pouvoirs sont étrangers au domaine de la conformité parce qu'ils vont trop dans les détails ou n'ont rien en commun avec un plan d'urbanisme ou un schéma d'aménagement. Quant aux autres, il est difficile de dire quels sont ceux qui sont de même nature que certains éléments du schéma ou du plan d'urbanisme. Le test de la conformité résulte davantage de l'analyse de l'ensemble de ces normes par rapport au contenu du schéma ou du plan d'urbanisme. Toutefois, la plupart des cas de conformité ou de non-conformité qui ont fait l'objet de décisions des tribunaux, comparaient les usages et les densités autorisées aux règlements avec le contenu d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme. Ce n'est que dans de très rares cas qu'on pourra établir la conformité ou la non-conformité d'une norme d'implantation.

2.2.5. Un projet contenu au schéma d'aménagement ou au plan d'urbanisme doit trouver sa traduction en termes de normes et d'usages dans les règlements locaux dans la mesure où de telles normes et de tels usages existent

L'identification et la localisation d'un projet au schéma ou au plan d'urbanisme peut-elle se traduire en termes de normes et d'usages ? La question est intéressante et mérite qu'on s'y arrête. Par exemple, une municipalité inclut et localise dans son plan d'urbanisme un projet de construction d'école ; le règlement de zonage devra-t-il, pour être conforme, traduire le projet en termes d'usage. Un projet n'étant pas de même nature qu'une norme, devrait-il faire partie sous forme de normes, d'un règlement de zonage ? La jurisprudence, dans la décision *Ridge Landfill Corp. Ltd. v. Corporation of Township of Harvich*⁸⁹, a répondu qu'un projet contenu au

89. *Supra*, note 79.

plan d'urbanisme devait se refléter au règlement de zonage. La municipalité avait prévu dans son plan d'urbanisme l'établissement d'un site d'enfouissement des ordures. Le règlement de zonage interdisait l'usage correspondant. Le tribunal a déclaré qu'un tel règlement n'était pas conforme :

In our view, By-law 5525, passed after the enactment of the official plan, and prohibiting in the municipality the use of any land and erection for dumping or disposing of industrial waste, is completely inconsistent with the provision of the official plan referred to above that a solid waste disposal area will be permitted in agricultural lands. Accordingly, in our view, By-law 5525 does not conform with the official plan and is therefore invalid.

Il est vrai que dans cette affaire, le règlement de zonage interdisait expressément les sites d'enfouissement des ordures et qu'il y avait opposition manifeste de la municipalité locale à ce que soit localisé sur son territoire un tel site. Toutefois, nous croyons qu'un règlement silencieux est également non conforme puisque seuls les usages mentionnés au règlement sont autorisés. Le règlement de zonage doit donc autoriser l'usage projeté ou du moins ne pas compromettre ce qui est prévu au schéma ou au plan d'urbanisme.

Cette décision est importante puisqu'elle confirme le principe qu'un projet contenu au schéma ou au plan d'urbanisme doit trouver sa traduction réglementaire en termes d'usages. Or, la plupart des éléments du schéma et du plan d'urbanisme sont des projets que la communauté désire réaliser. Le test de la conformité peut donc s'établir entre un projet et une norme réglementaire.

Cette règle n'est cependant pas vraie pour tous les projets du schéma ou du plan d'urbanisme. Comme nous le mentionnons en titre, un projet contenu au schéma ou au plan d'urbanisme doit trouver sa traduction en un usage correspondant au règlement de zonage mais seulement dans la mesure où un tel usage existe.

C'est ainsi que dans le cas des réseaux de gaz et d'électricité, nous croyons que ces équipements ne se traduisent pas en termes d'usages au sens de l'article 113. Les réseaux de gaz et d'électricité sont composés essentiellement d'un tuyau enfoui sous terre pour le gazoduc et des pylônes dans le cas de l'électricité. Un peu comme pour les voies de circulation, ces infrastructures sont là pour desservir les usagers et ne constituent pas un usage en eux-mêmes. Quant aux postes de relais affectés à la bonne marche du réseau et qui nécessitent la construction d'un bâtiment, ils constituent un usage au sens de l'article 113 (utilité publique). Le test de la conformité peut ici se faire entre l'usage permis au règlement et le contenu du schéma ou du plan d'urbanisme. C'est un peu comme une usine d'épuration des eaux qui peut se traduire en termes d'usages de type « utilité publique » au règlement.

Le tuyau qui transporte les eaux usées à l'usine n'est toutefois pas considéré comme un usage du sol.

D'autres éléments du schéma et du plan d'urbanisme soulèvent des questions complexes quant à leur traduction en termes d'usages. Un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme peuvent contenir le tracé et le type des principales voies de circulation. Cet élément facultatif du plan d'urbanisme et du schéma doit-il se traduire en termes d'usages au règlement de zonage? Nous croyons qu'une route ou même une autoroute ne constitue pas un usage au sens de l'article 113 de la loi bien que ces équipements nécessitent une large emprise de terrains et qu'aucun usage différent n'est possible sur le même terrain. Cet élément d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme ne se traduit simplement pas en termes de zones et le test de la conformité devra plutôt s'établir avec les articles du règlement de lotissement portant sur le tracé et les normes d'implantation des voies de circulation ⁹⁰.

**2.2.6. La conformité aux éléments de type normatif
du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme est plus stricte
que la conformité exigée à l'égard des autres éléments
du schéma et du plan d'urbanisme**

L'article 33 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* exige que le plan d'urbanisme et les règlements de zonage, de lotissement et de construction soient conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Le document complémentaire n'est pas un schéma d'aménagement, mais il accompagne le schéma et en fait partie. Son contenu est de type normatif et n'a pas les caractéristiques généralement reconnues aux autres éléments d'un schéma.

Le document complémentaire est composé des normes minimales (contenu obligatoire), des normes générales et de l'obligation d'adopter un règlement en vertu de l'article 116 (contenu facultatif). L'article 5 alinéa 2 de la loi parle des normes minimales « à être respectées par les municipalités » ; l'article 6 alinéa 2 parle de « l'obligation » pour un conseil municipal d'adopter le règlement prévu à l'article 116 et des normes générales « dont doivent tenir compte » les règlements de zonage, de lotissement et de construction des municipalités. Le caractère contraignant du document complémentaire est contenu aux articles 5 et 6 de la loi. Pourquoi alors ajouter l'obligation de conformité de l'article 33? L'article 33 est en quelque sorte la sanction d'une obligation contenue aux articles 5 et 6 de la loi. Les normes de l'article 6 constituent un élément facultatif du schéma mais une

90. L.A.U., a. 115, par. 5.

fois adoptées par la municipalité régionale, les règlements locaux doivent tenir compte de ces normes.

Un autre élément du schéma d'aménagement a également un caractère normatif. En effet, un schéma d'aménagement peut comprendre la densité approximative d'occupation qui est admise dans les diverses parties du territoire de la municipalité régionale de comté, y compris dans les périmètres d'urbanisation⁹¹. À notre avis, cet élément du schéma aurait dû se retrouver au document complémentaire, puisque son contenu est une norme à respecter et non un projet ou un objectif à atteindre. Ces normes sont davantage une contrainte, un moyen pour que se réalisent les objectifs du schéma et non une fin ou un objectif en soi.

Le plan d'urbanisme comprend également certains éléments de type normatif comme les densités d'occupation⁹² ou encore les règlements de zonage, de lotissement et de construction proposés dans un programme particulier d'urbanisme.⁹³

La conformité aux éléments de type normatif du schéma d'aménagement ou du plan d'urbanisme revêt un caractère beaucoup plus sévère et contraignant que la conformité aux autres éléments du schéma ou du plan d'urbanisme. La conformité n'est plus exigée à l'égard d'objectifs généraux mais plutôt à l'égard d'objectifs précis, quantifiés et chiffrés qui n'admettent que peu d'écart. En fait, la conformité s'établit ici entre une norme prescrite dans un règlement local et une norme prescrite au schéma ou au plan d'urbanisme. Établir la conformité entre deux normes est alors beaucoup plus facile qu'établir la conformité entre une norme et une grande affectation, un projet d'aqueduc ou une politique établie au schéma ou au plan d'urbanisme.

Le sens du mot «conformité» varie donc selon que l'on parle de conformité à une norme ou de conformité aux autres éléments du schéma ou du plan puisque dans le cas de conformité à une norme, la réglementation locale doit reproduire ou respecter à la lettre telle norme établie au niveau régional. Il faut alors donner au mot «conformité» un sens plus strict que celui qu'il a réellement.

Cela ne veut pas dire que dans l'établissement de la conformité, il faille uniquement comparer les normes des règlements de zonage et de lotissement avec les éléments normatifs du schéma et du plan d'urbanisme. Nous avons déjà dit que la conformité résulte de l'étude de l'ensemble des éléments de

91. L.A.U., a. 6, par. 1.

92. L.A.U., a. 83, par. 2.

93. L.A.U., a. 85, par. 3.

chacun des documents qui font l'objet de la conformité. Par exemple, les densités d'occupation du sol sont le reflet d'un usage extensif ou intensif du sol. Dans ce cas, un territoire à caractère écologique identifié au schéma, devra se traduire par une faible densité au règlement de zonage.

Autrement dit, lorsqu'il s'agit d'établir la conformité entre deux normes, cela est relativement facile et la conformité se fait de façon plus stricte. Cependant, une norme au règlement de zonage ou de lotissement ne doit pas être uniquement étudiée ou comparée à une autre norme du plan ou du schéma mais à tout élément de même nature ou pertinent dans l'établissement de la conformité.

2.2.7. Le schéma et le plan d'urbanisme sont des documents axés vers l'avenir ; on ne peut exiger une conformité stricte et immédiate des règlements à l'égard du plan d'urbanisme ou des objectifs du schéma d'aménagement

La planification est un processus dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs années. Ainsi, le schéma et le plan d'urbanisme prévoient ou planifient, au moment présent, les tendances et les réalisations qui surviendront au cours des prochaines années. La réglementation d'urbanisme prescrit les différents usages du sol et les modalités d'implantation pour le moment présent. L'obligation de conformité pose ici un problème.

Comment peut-on exiger la conformité immédiate d'un règlement à l'égard d'un élément du plan qui ne se réalisera que dans une dizaine d'années. Si on pousse l'analyse encore plus loin, on peut dire qu'un règlement qui reflète immédiatement un élément du schéma ou du plan d'urbanisme prévu pour dans dix ans est non conforme parce que justement la volonté du planificateur est nettement pour l'avenir et qu'en attendant tout autre usage serait plus conforme.

Plus concrètement, prenons l'exemple d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme qui affecte une partie du territoire à l'industrie. Or, à l'heure actuelle, il n'y a aucune industrie sauf qu'on en prévoit la venue d'ici une dizaine d'années. Le bon sens devrait conclure qu'on puisse utiliser le territoire à d'autres usages en attendant. Pour être conforme au schéma ou au plan d'urbanisme, le règlement de zonage doit-il permettre un usage agricole, industriel, ou les deux ? Le seul usage industriel autorisé par le règlement n'est-il pas contraire et non conforme aux objectifs du schéma ou au plan d'urbanisme qui prévoit la venue d'industries dans quelques années seulement ?

À notre avis, pour que l'obligation de conformité ait un sens, il faut établir les deux principes suivants : premièrement, étant donné que le schéma et le plan d'urbanisme contiennent des objectifs échelonnés sur plusieurs années, la réglementation d'urbanisme n'a pas à traduire immédiatement et littéralement ces objectifs et peut autoriser des usages différents en attendant. La deuxième règle à suivre est un corollaire de la première : bien qu'un règlement puisse ne pas être immédiatement le reflet de ce qui est prévu au schéma ou au plan d'urbanisme, par exemple un usage différent d'une grande affectation, le règlement, pour être conforme, ne doit pas compromettre ou rendre caduc ce qui est prévu au plan d'urbanisme ou au schéma d'aménagement.

Ainsi, dans notre exemple donné plus haut, on doit considérer comme étant conforme au plan d'urbanisme ou aux objectifs du schéma, un règlement de zonage autorisant un usage agricole dans un territoire affecté à l'industrie au plan d'urbanisme ou au schéma d'aménagement. Par contre, pour prendre un exemple opposé, serait considéré non conforme un règlement de zonage autorisant l'industrie dans un territoire identifié comme écologique ou esthétique au plan d'urbanisme ou au schéma d'aménagement.

Ces principes ont reçu une confirmation claire et sans équivoque dans la décision de la Cour suprême *Hartel Holdings Co. Ltd. c. Ville de Calgary*⁹⁴. Dans cette affaire, la municipalité de Calgary avait zoné les terrains de Hartel de façon très restrictive parce qu'elle envisageait la réalisation d'un parc à cet endroit. La compagnie Hartel demandait aux tribunaux de forcer la ville de Calgary à l'exproprier conformément à la loi albertaine qui prescrit que lorsqu'il y a un zonage « parc » la municipalité doit procéder à l'expropriation dans un certain délai.

Le juge Wilson de la Cour suprême a d'abord conclu qu'il ne s'agissait pas d'un zonage « parc » mais d'un zonage restrictif autorisant l'agriculture et les usages récréatifs, que la ville de Calgary n'avait pas l'obligation de traduire immédiatement et strictement les projets d'un plan d'urbanisme en termes de zonage et que le fait d'obliger la ville à acheter un terrain au moment de la prise des décisions initiales en matière de planification à long terme, loin de faciliter le déroulement du processus d'aménagement, l'entraverait. La Cour suprême a bien fait la différence entre un plan d'urbanisme et un règlement de zonage et reconnu que la réalisation d'un tel plan demandait un certain nombre d'années.

Dans le jugement de la Cour suprême du Canada *Soo Mill and Lumber Co. c. Ville de Sault Ste-Marie*⁹⁵, on a un bon exemple de règlement

94. *Supra*, note 67.

95. *Supra*, note 64.

conforme même si les usages autorisés n'étaient pas du tout les mêmes que ceux prescrits au plan d'urbanisme. Le plan d'urbanisme avait prévu pour les terrains en litige une affectation résidentielle multifamiliale. Parce que la municipalité considérait que ces terrains n'étaient pas prêts à être aménagés, le suffixe H (pour holding) fut ajouté au plan d'urbanisme et au règlement de zonage, plaçant les terrains dans une zone différée. Les seuls usages permis au règlement de zonage sont l'agriculture, les parcs, les activités de loisirs, les espaces verts et les usages temporaires. Le juge Laskin précise que les politiques que traduit un plan d'urbanisme doivent recevoir une interprétation large, de même que les règlements d'application. Une municipalité peut, en attendant le moment propice au développement, restreindre les usages sur une partie du territoire. M^e Lorne Giroux, commentant cette décision ainsi qu'une autre au même effet, dit ceci :

Ces deux décisions toutes récentes de la Cour suprême du Canada sont d'une importance capitale car elles donnent un outil d'aménagement permettant aux corporations municipales d'intervenir non seulement dans la dimension spatiale mais aussi dans la dimension du temps. Elles leur donnent aussi le moyen d'exercer une discrétion tout à fait légale sur le contrôle du développement et d'adapter leur réglementation aux contraintes de temps et de lieu propres à chaque projet.⁹⁶

Pour éviter toute illégalité et toute ambiguïté dans l'application de la conformité, la technique de l'usage différé devrait être utilisée avec certaines précautions : d'abord, le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme doivent indiquer l'intention de ne pas réaliser immédiatement tel projet ou telle grande affectation. Si on ne le dit pas expressément, cela doit apparaître clairement. À cette fin, l'intention des élus peut se préciser au moyen des grandes orientations et, dans le cas du schéma d'aménagement, il est possible de prescrire par les différentes normes du document complémentaire quels sont les usages du sol autorisés en attendant que tel projet ou telle grande affectation ne se réalise. Enfin, la réglementation locale devra reprendre les usages et les normes autorisés par le document complémentaire du schéma. Si le document complémentaire ne dit rien, la municipalité locale pourra prescrire tout usage ou toute norme compatible avec le schéma d'aménagement.

Ces règles, que l'on pourrait appeler de la conformité différée, ne s'appliquent évidemment pas pour la conformité exigée entre le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme qui sont de nature semblable et qui prévoient, au moment présent, ce qui se réalisera dans l'avenir. Ainsi, une

96. L. GIRoux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, *supra*, note 58, p. 154.

grande affectation « industrielle » au schéma ne peut se traduire par une affectation principale « agricole » au plan d'urbanisme.

La nécessité d'adapter la notion de conformité aux différentes phases prévues par un schéma ou un plan d'urbanisme est un des points majeurs à retenir dans l'application de la conformité. Exiger une conformité stricte et immédiate risque de compromettre entièrement l'élément planificateur du schéma et du plan d'urbanisme. La Commission nationale de l'aménagement n'a malheureusement pas su adopter une attitude convenable face à cette réalité. D'ailleurs, la Commission n'a pas très bien compris le sens et la portée véritable d'un plan d'urbanisme. Tout au long des quelques décisions qu'elle a rendues, la Commission s'est limitée à rechercher l'identité exacte et immédiate de tous les points de la réglementation au plan d'urbanisme.

C'est ainsi que dans la première décision concernant la municipalité de Sillery, la Commission affirme que

[...] le règlement de zonage doit traduire les affectations du sol du plan d'urbanisme avec les outils qui sont les siens [...] Il ne saurait, au-delà d'un ajustement cadastral, modifier une affectation du sol retenue au plan d'urbanisme.

La Commission conclut « qu'en conséquence, l'affectation d'une partie du territoire d'une municipalité, définie au plan d'urbanisme, ne peut être modifiée dans la traduction en termes de zone au règlement de zonage »⁹⁷. Une telle attitude de la Commission est contraire à la loi, à la jurisprudence et à la pratique de l'urbanisme. La loi reconnaît le caractère d'objectifs du schéma et du plan d'urbanisme. La conformité doit être adaptée et assouplie face à cette réalité, si on ne veut pas se retrouver dans un cul-de-sac.

Il est vrai que dans tout processus de planification nécessitant la prévision de phases, il est difficile de déterminer quand la réglementation devra se conformer exactement au plan d'urbanisme. Toutefois, l'interprétation libérale reconnue dans la décision *Soo Mill and Lumber* devrait prévaloir. La notion de conformité doit s'accommoder d'une réglementation parfois différente de certains éléments du schéma ou du plan d'urbanisme si cette réglementation ne compromet pas la réalisation de ce qui est prévu au schéma ou au plan d'urbanisme.

2.2.8. L'obligation de conformité ne doit pas se traduire par une réglementation équivalant à une expropriation déguisée

Les lois et les règlements qui limitent la libre jouissance des biens ont toujours été interprétés restrictivement, étant considérés comme une atteinte

97. *Supra*, note 54.

à une liberté fondamentale. Au Québec, ce principe est renforcé par l'article 407 du Code civil où il est dit que « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ». À maintes reprises, les tribunaux ont affirmé que les règlements relatifs à l'utilisation du sol devaient être interprétés restrictivement, malgré la tendance actuelle, surtout en Ontario, vers des principes d'interprétation plus souples.

Plusieurs éléments du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme, s'ils étaient traduits intégralement en règlements de zonage, équivaldraient à une expropriation déguisée et seraient donc susceptibles d'être invalidés devant les tribunaux. Il en est ainsi par exemple d'une affectation prévoyant pour une partie du territoire un espace vert ou un parc public, de l'identification d'un territoire à caractère écologique ou encore d'une proposition inter-municipale d'aménagement d'un parc. Le problème de l'abus de pouvoir par l'expropriation déguisée ne se pose pas seulement pour les projets de parcs ou d'espaces verts. Le territoire identifié au schéma ou au plan d'urbanisme pour la construction d'une école par exemple doit-il se traduire par une réglementation dont le seul usage permis pour ce territoire serait l'établissement d'une école ?

La Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Sula c. Duvernay*⁹⁸ a jugé qu'un règlement de zonage plaçant les terrains d'un particulier dans une zone réservée aux parcs constitue une expropriation déguisée. Si une corporation municipale désire créer un parc, elle doit le faire en suivant les procédures prévues normalement par la loi, soit acquérir le terrain de gré à gré ou par expropriation. Dans une décision de la Cour supérieure du Québec, *Aménagement Lac Gervais c. Municipalité du Lac Tremblant Nord*⁹⁹, le juge Boucher a bien résumé la problématique d'un règlement de zonage restrictif :

À plusieurs reprises, nos tribunaux ont jugé qu'un règlement de zonage et de construction ne peut, par la rigueur de ses dispositions, priver entièrement un propriétaire de la jouissance de son droit de propriété. On ne peut détruire la propriété privée, en prohiber l'utilisation normale et pratique, sans avoir recours à l'expropriation et au paiement d'une compensation au propriétaire pour la perte de l'usage de la chose.

[...] Le pouvoir de réglementer ne comprend pas le pouvoir de confisquer ni le pouvoir de discriminer. Sous peine de nullité, un règlement municipal de zonage ne peut autoriser de tels abus de pouvoir ayant pour effet une injustice grave.

98. [1970] C.A. 234 ; J. L'HEUREUX, « Droit des collectivités locales », (1976) 36 *R. du B.* 279.

99. [1980] C.S. 1023, p. 1032.

L'obligation de conformité du règlement de zonage, de lotissement et de construction pose ici un épineux problème. Comment traduire les éléments d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme en termes de règlements sans que ces derniers équivaillent à un abus et à une expropriation déguisée ? Il faut d'abord établir que le zonage ne peut constituer un moyen détourné de s'approprier le bien d'un particulier, même s'il est conforme au plan d'urbanisme ou aux objectifs du schéma d'aménagement. La réglementation devra s'accommoder de cette apparente contradiction en autorisant un assouplissement du test de la conformité. D'ailleurs, peut-il en être autrement ? Un règlement strictement conforme risque invariablement d'être cassé devant les tribunaux. On se retrouve alors devant une drôle de situation : le règlement étant cassé, le résultat est une perte totale de contrôle sur le territoire, le schéma et le plan d'urbanisme n'étant pas opposables aux particuliers.

Si les critères d'établissement de la conformité doivent être plus souples, il nous reste à déterminer quels sont les paramètres de ces critères. Jusqu'où une réglementation peut-elle « contraindre » sans devenir une expropriation déguisée ? À l'opposé, dans quelle mesure une réglementation peut-elle être souple tout en demeurant conforme au plan d'urbanisme ou aux objectifs du schéma d'aménagement ?

Les réponses à ces questions doivent d'abord s'inscrire à l'intérieur des deux grands principes que nous avons établis précédemment : la réglementation d'urbanisme n'a pas à traduire immédiatement et littéralement le plan d'urbanisme ou les objectifs du schéma d'aménagement ; par contre, si un règlement peut ne pas être immédiatement et intégralement le reflet de ce qui est prévu au schéma ou au plan d'urbanisme, le règlement, pour être conforme, ne doit pas compromettre ou rendre caducs les projets et les politiques contenus dans ce schéma ou ce plan d'urbanisme.

Maintenant, plus concrètement, pour déterminer jusqu'où une réglementation peut aller sans équivaloir à une expropriation déguisée et dans quelle mesure cette réglementation peut être assouplie tout en demeurant conforme, il faut s'en remettre aux récents développements jurisprudentiels. Ces dernières années, le courant a évolué nettement vers une plus grande tolérance pour les règlements qui restreignent l'exercice du droit de propriété et ce, plus particulièrement en matière d'aménagement du territoire.

Dans la décision *Aménagement Lac Gervais c. Municipalité du Lac Tremblant Nord*¹⁰⁰, le juge Boucher a reconnu la validité d'un règlement de

100. *Supra*, note 99, p. 1032.

lotissement très restrictif à cause entre autres choses de la nécessité de protéger l'environnement particulier du milieu :

Dans l'intérêt des contribuables, la municipalité entend, par les dispositions sévères de son règlement, tenir compte de toutes ces contraintes pour ne pas risquer de perturber l'équilibre écologique du milieu.

Dans la décision *Teubner v. Minister of Highways*¹⁰¹, on a bien fait ressortir le caractère raisonnable d'une décision ou d'un règlement visant l'aménagement et l'urbanisme par opposition à une décision ou un règlement qui a pour but de faire baisser la valeur d'un bien avant qu'on exproprie ; une décision par laquelle le ministre, en vertu d'un pouvoir qui lui était donné par la loi ontarienne, interdit la construction en deçà d'une certaine distance d'une autoroute, a été jugée valide, même si elle avait pour effet de faire baisser la valeur du terrain :

To withhold a permit or consent that would otherwise be given for the express purpose of containing value would not, in my opinion be dealing fairly.

[...]

In the instant case, however, the Minister did not withhold the permit for the express purpose of limiting or depressing the value of the expropriated lands though unquestionably that was the result.

Enfin, les tribunaux sont moins sévères si le règlement peut être situé dans le contexte général d'une politique ou d'un plan d'ensemble, donnant moins de place à l'arbitraire. Ainsi, la récente tendance des tribunaux protège et favorise davantage les tenants de la planification. Les propriétaires lésés ont la plupart du temps de la difficulté à faire la preuve que, sans la réglementation, la valeur de leur propriété atteindrait des sommets inégalés. D'autre part, la planification et l'urbanisme, en général, se font de façon plus sophistiquée et l'objectif d'une politique d'aménagement est justement de maximiser la valeur du sol, au détriment parfois, il est vrai, d'un propriétaire particulier. Les tribunaux acceptent de plus en plus qu'un particulier ou un groupe d'individus, subisse un préjudice « raisonnable ».

C'est la décision *Soo Mill and Lumber c. Ville de Sault Ste-Marie*¹⁰² qui a étendu et fixé les critères acceptables pour qu'une réglementation ne soit pas jugée abusive :

Le fait de geler l'aménagement, conformément aux préceptes du Plan officiel mis à exécution par le règlement de zonage, n'équivaut pas à une violation du par. (1) de l'art. 35 lorsque des utilisations agricoles et connexes (et des utilisations préexistantes) sont permises. L'appelante ne peut pas non plus se plaindre de discrimination simplement parce que la conséquence du gel est la

101. (1965) 50 D.L.R. (2d) 195; (1965) 2 O.R. 221 (C.A. Ont.).

102. *Supra*, note 64, p. 84.

stérilité de son terrain du point de vue aménagement, lorsque cela intervient dans le contexte d'un Plan d'ensemble officiel et d'un règlement général de zonage adopté pour le mettre en œuvre.

Enfin, le juge Wilson, dans une décision récente de la Cour suprême, a reconnu de façon incontestable le droit d'une municipalité d'interdire pratiquement toute utilisation du sol en attendant la réalisation d'un élément d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme :

L'appelante allègue en somme que, par suite du gel de son terrain par l'intimée qui voulait s'en porter acquéreur pour l'aménager en parc, elle a été privée de la valeur qu'il pouvait avoir s'il était loti à des fins d'habitation. C'est indubitablement vrai. L'appelante bute toutefois contre un obstacle, savoir qu'à défaut de mauvaise foi de la part de l'intimée, c'est exactement ce que semble prévoir la Loi. La condition cruciale est que la ville doit avoir agi conformément à un but légitime et valable en matière de planification urbaine. Si c'est le cas, l'appelante doit dans l'intérêt public supporter le préjudice qui en résulte [...] Il se peut que le choix du règlement de zonage comme moyen pour imposer l'obligation d'acquérir le terrain puisse inciter une municipalité à adopter à l'égard d'un promoteur éventuel une politique de « temporisation » afin d'empêcher une hausse du prix d'achat. Y a-t-il un moment où cette tactique devient inacceptable ? Devrait-il y avoir une limite ? Si oui, il me semble que, compte tenu des intérêts opposés du propriétaire et de la municipalité, c'est au législateur qu'il incombe de l'imposer.¹⁰³

Ces critères ne sont pas universels en matière d'abus de pouvoirs équivalant à une expropriation sans indemnité. Ils s'inscrivent dans le cadre d'une relation entre un règlement et un plan d'urbanisme. Si la Cour suprême a reconnu qu'on puisse aller si loin, c'est parce que d'une part, certaines garanties démocratiques entouraient le processus de planification et que, d'autre part, la planification impliquait nécessairement un type d'intervention étalé dans le temps qui oblige un gel partiel et temporaire du territoire.

En résumé, la Cour suprême a établi qu'un certain gel du territoire était possible à condition que certains usages demeurent permis. Parmi les usages tolérés, les plus susceptibles d'être autorisés sont l'agriculture, mais également des usages à faible impact sur le territoire comme les usages temporaires, les usages de loisirs ne nécessitant que peu de constructions, les usages d'habitation à faible densité et aux normes d'implantation sévères sans compter les droits acquis des actuels usagers du sol.

La municipalité de Sillery avait compris l'impossibilité de traduire un projet de parc contenu au plan d'urbanisme en termes de règlements strictement conformes, c'est-à-dire en usage « parcs et espaces verts », usage,

103. *Hartel Holdings Co. Ltd. c. Ville de Calgary*, *supra*, note 67, p. 354.

faut-il le répéter, qui existe mais à condition que l'autorité publique soit propriétaire du sol. La municipalité avait donc assoupli sa réglementation et autorisé des usages à faible densité. Voici ce que la Commission a dit à ce sujet :

C) De la même façon, l'affectation « parc linéaire de la falaise » n'est pas transposée au règlement de zonage. Il serait illusoire de croire que le mécanisme de cession de 10% de la superficie de terrains à développer suffirait à permettre la traduction fidèle de cette affectation indiquée clairement au plan d'urbanisme.

Malgré la difficulté de traduire de telles affectations, nous considérons cette omission comme un cas de non-conformité.¹⁰⁴

Ce qu'on remarque en premier en lisant l'avis de la Commission sur cette question, c'est qu'elle considère non conforme la traduction de l'affectation « parcs et espaces verts publics » de certains secteurs parce que non réalisable par le mécanisme de cessions de terrains pour fins de parcs prévu au règlement de lotissement. La Commission semble croire que ce mécanisme est le seul moyen de créer un parc ou un espace vert ou encore que le règlement de zonage, de lotissement et de construction est l'unique façon de traduire ce qui est indiqué au plan d'urbanisme. Or, la cession de terrains pour fins de parcs est un moyen parmi d'autres (expropriation, achat de gré à gré) de constituer des espaces verts. Et ce moyen est plus souple que le laisse croire la Commission puisqu'une municipalité peut exiger, en lieu et place, une somme d'argent équivalente qu'elle doit utiliser pour fins de parcs mais ailleurs dans la municipalité. La Commission passe à côté du problème lorsqu'elle affirme qu'il serait illusoire de croire que le mécanisme de cession de 10% de la superficie de terrains à développer suffirait à permettre la traduction fidèle de cette affectation indiquée clairement au plan d'urbanisme.

Quoi qu'il en soit, la municipalité de Sillery avait, à notre avis, suivi les critères établis par la jurisprudence, plus particulièrement dans la décision *Soo Mill and Lumber c. Ville de Sault Ste-Marie*¹⁰⁵. Dans la décision *Soo Mill*, la municipalité avait autorisé dans son règlement des usages agricoles et des activités temporaires. La municipalité de Sillery, pour se conformer à son plan d'urbanisme, a autorisé dans son règlement des usages à faible densité et des normes d'implantation sévères (par exemple des marges de recul très grandes). Nous croyons que les règlements de la municipalité de Sillery reflétaient suffisamment la volonté du plan d'urbanisme dans le contexte légal actuel. Un règlement plus sévère risquait de subir les foudres de nos tribunaux et d'être invalidé.

104. *Supra*, note 54.

105. *Supra*, note 64.

La décision de la défunte Commission nationale de l'aménagement, si elle était suivie, ne laisserait que peu d'alternatives : une municipalité locale ou une municipalité régionale ne devrait plus, désormais, inclure dans son plan d'urbanisme ou son schéma d'aménagement un projet de parc, à moins de pouvoir le réaliser à très brève échéance. C'est là la conséquence d'une interprétation trop restrictive de la conformité. Dans le deuxième avis de la Commission portant encore une fois sur la conformité des règlements de la municipalité de Sillery à l'égard de son plan d'urbanisme, la Commission, loin de corriger son tir, persiste dans la même attitude.

À notre avis, la jurisprudence canadienne et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* offrent la possibilité de contourner la contradiction qui apparaît entre l'obligation de conformité et l'interdiction d'exproprier au moyen du zonage. D'une part, la jurisprudence de la Cour suprême établit clairement qu'une municipalité n'est pas obligée de se conformer immédiatement et strictement au plan d'urbanisme et au schéma d'aménagement, qu'il est possible également de n'autoriser par le zonage que des usages temporaires ou à faible incidence sur le territoire. Enfin, comme nous le verrons, un règlement de zonage peut préciser ce qui est écrit en termes généraux dans une grande affectation ou différer de cette grande affectation à condition d'en respecter l'esprit et les objectifs.

Dans le but de protéger certains territoires, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* offre également une avenue supplémentaire en permettant à une municipalité d'interdire toute construction et toute opération cadastrale sur un territoire à risques¹⁰⁶, de prohiber toute opération cadastrale qui ne concorde pas avec le tracé projeté des voies de circulation prévues au plan d'urbanisme¹⁰⁷ et enfin, surtout, de restreindre tout à fait légalement l'émission des permis de construction en imposant une ou plusieurs des conditions prévues à l'article 116.

Prenons ainsi l'exemple d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme qui prévoit la création d'un parc public ou la conservation d'un territoire à caractère écologique. La municipalité locale n'est pas prête à acquérir immédiatement le territoire ou elle n'en a tout simplement pas les moyens. Si le territoire se trouve à proximité d'un lac ou d'un cours d'eau, ou encore dans une zone à risques, la municipalité peut dès lors y interdire toute construction ou opération cadastrale. Si le territoire ne se trouve pas dans une zone à risques, la municipalité peut d'abord déterminer le tracé éventuel des voies de circulation, rendre ce tracé obligatoire par le règlement de lotissement et imposer une ou plusieurs des conditions prévues à l'article 116.

106. L.A.U., a. 113, par. 16 et 115, par. 4.

107. L.A.U., a. 115, par. 5.

Les moyens offerts à la municipalité de contrôler et de protéger certains territoires ne s'arrêtent pas là. Nous avons vu que la municipalité peut autoriser des usages légers ou à faible incidence sur le territoire et prescrire des normes d'implantation sévères comme des grandes superficies de lots, de faibles densités ou des marges de recul importantes. Ajoutons enfin que l'autorité régionale peut imposer de telles normes au moyen du document complémentaire au schéma d'aménagement.

Cette façon de procéder est tout à fait légale, sauf mauvaise foi ou intention manifeste d'acquérir la propriété privée à prix dérisoire. Comme le dit le juge dans l'affaire *Teubner*, l'intention première d'une réglementation ne doit pas être de limiter la valeur ou de dévaluer les terrains. Si l'intention du règlement en est une de protection, le règlement est valide même s'il en résulte une dévaluation.

Enfin, une réglementation restrictive est tout à fait conforme au plan d'urbanisme ou aux objectifs du schéma d'aménagement qui identifient un projet de parc ou un territoire à protéger. Encore une fois, la conformité n'est pas la comparaison stricte des grandes affectations du plan ou du schéma avec les usages prévus au règlement de zonage mais bien l'évaluation de l'ensemble des règlements en rapport avec les différents éléments du plan d'urbanisme ou du schéma d'aménagement.

2.2.9. Pour être conformes aux objectifs du schéma ou au plan d'urbanisme, les limites d'une zone au règlement de zonage ne doivent pas nécessairement correspondre aux limites exactes des parties de territoires identifiées au schéma ou au plan d'urbanisme

Plusieurs éléments du plan d'urbanisme et du schéma nécessitent le tracé et la localisation de certains territoires. Ainsi, le schéma et le plan d'urbanisme doivent comprendre les grandes affectations du territoire, ce qui implique la division du territoire avec, pour chaque partie, une ou plusieurs affectations. De même, le schéma doit identifier les territoires comportant un caractère d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique. Pour être conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et au plan d'urbanisme, la réglementation du zonage, dans le tracé des zones, doit-elle reprendre précisément les limites de ces territoires identifiés au plan d'urbanisme ou au schéma? On doit répondre non à cette question et ce, pour les raisons suivantes.

D'abord, le législateur a utilisé le mot « zone » au règlement de zonage et « territoire » au plan d'urbanisme et au schéma d'aménagement. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage et « pour fins de

réglementation, classifier les constructions et les usages et, selon un plan qui fait partie intégrante du règlement, diviser le territoire de la municipalité en zones »¹⁰⁸. Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme doivent comprendre « les grandes affectations du territoire »¹⁰⁹. Le schéma d'aménagement doit également comprendre « l'identification des territoires »¹¹⁰ présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique.

Si, pour être conformes, le législateur avait voulu que les limites des zones soient les mêmes que celles des territoires identifiés, il aurait utilisé le mot « zone » au plan d'urbanisme et au schéma d'aménagement à la place du mot « territoire ». C'est ce que le législateur a fait à l'article 5, paragraphe 4 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui prévoit qu'un schéma d'aménagement doit comprendre l'identification de zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières. Dans ce cas-ci, les zones prévues au règlement de zonage, pour être conformes aux objectifs du schéma, doivent respecter les limites précises des zones à risques identifiées au schéma d'aménagement.

Une autre raison pour ne pas exiger le respect intégral des limites des territoires identifiés au schéma et au plan d'urbanisme est le caractère général du schéma et du plan d'urbanisme par rapport au caractère détaillé du règlement de zonage. La « zone » prévue au règlement de zonage n'est donc pas la simple reproduction du tracé des territoires identifiés au schéma et au plan d'urbanisme. Plusieurs « zones » peuvent couvrir une seule partie du territoire identifié. Enfin, le schéma d'aménagement n'est pas à la même échelle que le règlement de zonage d'une municipalité; on peut donc s'attendre à ce que les limites des zones du règlement de zonage ne couvrent pas exactement le même territoire que celui d'une grande affectation.

Dans la décision *Campbell v. City of Regina*¹¹¹, en première instance, le juge Johnson fait bien la différence entre une zone au règlement de zonage et un territoire affecté au plan d'urbanisme. En disant que les territoires des zones ne correspondent pas nécessairement aux limites des territoires affectés par le plan d'urbanisme, le tribunal établit clairement que le plan et les règlements de zonage sont de nature différente :

Accordingly I find that the scheme does not set out with precision the exact areas and their proposed uses but rather serves in a general way to lay down guide-lines for the direction of the future development of the city. It follows

108. L.A.U., a. 113, par. 1.

109. L.A.U., a. 5, par. 2.

110. L.A.U., a. 5, par. 5.

111. *Supra*, note 51, p. 265.

that I am unable to declare invalid the zoning of the area [...] on the ground that the area [...] so rezoned appears to be slightly larger than the area apparently intended to be used for R.E. — multi-family residential — purposes under the Community Planning Scheme.

La Commission nationale de l'aménagement dans les décisions qu'elle a rendues jusqu'ici n'a pas fait preuve de la souplesse à laquelle on devait s'attendre. La Commission n'a manifestement pas établi les différences fondamentales qui s'imposent entre un plan d'urbanisme et une réglementation de zonage. La Commission s'est plutôt enfermée dans une interprétation stricte de la conformité et s'est appliquée à comparer (presque à la loupe) les lignes et limites des zones avec celles des territoires affectés. La Commission affirme d'ailleurs qu'un règlement de zonage ne saurait, au-delà d'un ajustement cadastral, modifier une affectation du sol retenue au plan d'urbanisme. Cette attitude ne correspond ni à la lettre ni à l'esprit de la loi.

Enfin, pour prendre un exemple pratique, un territoire à caractère historique, identifié au schéma d'aménagement, peut se traduire en plusieurs zones au règlement de zonage, par exemple une zone réservée à l'habitation et une zone institutionnelle. La conformité devra s'établir non pas en comparant les limites de ces zones avec celles du territoire identifié au schéma mais bien en examinant les usages et les normes d'implantation autorisés.

2.2.10. Un règlement de zonage peut autoriser pour une partie du territoire un usage différent d'une grande affectation

Un règlement peut être conforme sans qu'il soit la répétition ou la reprise intégrale de ce qui est contenu au schéma ou au plan d'urbanisme. Par exemple, un règlement de zonage ne doit pas reprendre à la lettre en termes d'usages les grandes affectations établies par le plan d'urbanisme ou le schéma. Ces deux derniers documents donnent « les grandes affectations », c'est-à-dire celles qui sont prédominantes. Le règlement de zonage doit conserver l'esprit et le caractère de ces affectations. Mais le règlement peut aussi les détailler et les assouplir. Ainsi, dans un territoire où la grande affectation est l'habitation, il est normal que le règlement de zonage autorise l'établissement d'un certain nombre de petits commerces, à condition bien sûr de privilégier pour l'ensemble du territoire affecté, l'habitation. La vogue actuelle en urbanisme est d'encourager une mixité relative des fonctions. Une traduction trop stricte de la conformité deviendrait vite impossible à appliquer puisqu'elle n'autoriserait qu'une division systématique des fonctions.

La Cour suprême du Canada, dans la décision *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre*¹¹² a fait preuve de beaucoup de souplesse et d'ouverture relativement à l'établissement de la conformité entre un règlement et un plan d'urbanisme. Les terrains en litige étaient répartis sur deux territoires affectés au plan d'urbanisme sous la cote IC1 et IC2 (industries de catégorie 1 et 2). Le plan d'urbanisme ne mentionnait pas autre chose. Le règlement de zonage autorisait dans une partie du territoire affecté « tout usage commercial permis dans une zone commerciale limitée sur les terrains donnant sur les rues suivantes seulement : la rue Dundas ». On a demandé l'annulation de ce règlement au motif de non-conformité au plan d'urbanisme.

Le juge Spence, s'appuyant sur la décision *Campbell c. City of Regina*¹¹³, estime que le plan d'urbanisme est d'abord « un aperçu d'un programme ou d'un projet ». Le juge poursuit en disant que lorsque le plan d'urbanisme ne fait qu'identifier l'affectation d'un territoire, il faut s'en remettre au règlement pour en savoir plus sur les usages permis dans les différentes zones. Le tribunal conclut que les dispositions des clauses précisant les usages permis dans les zones industrielles de catégorie 1 et 2 ne sont pas incompatibles avec les affectations prévues au plan d'urbanisme pour les mêmes territoires.

Le tribunal a donc su adopter une attitude ouverte. Il faut bien comprendre que le règlement de zonage accorde la possibilité d'établir un commerce, mais dans une partie seulement du territoire affecté à l'industrie par le plan d'urbanisme soit les terrains donnant sur la rue Dundas. Le territoire affecté à l'industrie par le plan reste majoritairement zoné industriel par le règlement. Le règlement est donc conforme au plan d'urbanisme même s'il ne s'agit pas de conformité stricte.

La Commission nationale de l'aménagement, dans l'application de la conformité, n'a pas cherché à comparer l'ensemble des dispositions réglementaires pour une partie du territoire identifiée sous une affectation. La Commission s'est plutôt attardée à vérifier si chaque partie du territoire affecté correspondait exactement aux limites des zones, puis à vérifier si les usages permis dans ces zones correspondaient strictement aux grandes affectations prévues par le plan d'urbanisme. C'est ainsi par exemple que dans la décision de Sillery, la Commission juge non conforme le fait de zoner une seule partie d'un lot « commercial », alors que le plan d'urbanisme prévoit une grande affectation résidentielle pour ce territoire. De même, la Commission juge non conforme un usage public au règlement pour un seul lot alors que le plan d'urbanisme prévoit une grande affectation résidentielle pour ce territoire.

112. [1973] R.C.S. 596.

113. *Supra*, note 51.

En fait, dans toutes les décisions de la Commission, les commissaires s'attardent à vérifier systématiquement les usages permis et les grandes affectations. La moindre différence entre les deux constitue pour la Commission un cas de non-conformité. Cette attitude est contraire à la loi puisque la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que le plan d'urbanisme est un document d'ordre général et incomplet. On est également loin de la jurisprudence, notamment la décision *Subilomar*, qui a bien établi qu'il fallait regarder l'ensemble du règlement pour une partie du territoire visée par une grande affectation. Ce n'est que lorsque le règlement dans son ensemble est contraire à la grande affectation qu'il y a non-conformité.

La décision dans *Subilomar* est heureuse et devrait prévaloir au Québec. Ainsi, prenons l'exemple suivant : une partie du territoire régional est agricole. Cependant, au centre de ce territoire, une ou deux rues sont actuellement desservies par un réseau d'aqueduc et d'égout et les municipalités régionale et locale sont d'accord pour autoriser la construction résidentielle à cet endroit. Comment traduire cette volonté politique au schéma d'aménagement, au plan d'urbanisme et au règlement de zonage ? Tout d'abord, il nous apparaît que le schéma d'aménagement devrait affecter tout le territoire à l'agriculture, y compris les quelques rues où on a l'intention d'autoriser la construction résidentielle. Une affectation est l'activité prédominante que l'on projette pour une partie du territoire. Une activité mineure comme c'est le cas ici, ne contrevient pas à l'intention de l'autorité régionale d'affecter l'ensemble de cette partie à l'agriculture.

Quelle sera maintenant l'affectation prévue au plan d'urbanisme pour cette même partie du territoire. Pour la partie vraiment agricole, l'affectation agricole ne fait pas de doute. Pour la partie marginale, à l'intérieur du territoire agricole, actuellement desservie par l'aqueduc et l'égout, tout dépend de l'importance de cette partie. S'il ne s'agit que de quelques terrains, nous sommes d'avis que le plan d'urbanisme peut les inclure dans la plus grande partie affectée à l'agriculture. Par contre si la partie où l'on désire autoriser la construction est d'une certaine importance, il y aurait lieu d'ajouter au plan d'urbanisme une affectation « habitation ». La municipalité a là-dessus un certain pouvoir d'appréciation et de discrétion.

Enfin, c'est au règlement de zonage que les nuances et les précisions devront être apportées. Pour la partie actuellement agricole et affectée par le schéma et le plan d'urbanisme à l'agriculture, le plan de zonage ne devra autoriser principalement que l'agriculture. Pour les quelques rues desservies où l'on veut qu'il y ait construction, le règlement pourra autoriser la construction tout en demeurant conforme à l'affectation agricole du plan d'urbanisme et du schéma.

Cette situation semblable à l'affaire *Subilomar*, semblable également à ce qui s'est produit dans la municipalité de Sillery avec un résultat différent cependant, risque de se produire très souvent au Québec. Dans pratiquement toutes les municipalités du Québec se trouvent des territoires avec une activité prédominante et une activité ou un usage plus marginal. La conformité doit donc être évaluée avec souplesse et intelligence. Si l'ensemble des usages autorisés au règlement pour une partie du territoire est compatible avec l'affectation prévue au plan d'urbanisme et au schéma d'aménagement, il y a, à ce moment-là, conformité.

Conclusion

Jusqu'à récemment, la loi se contentait de prescrire des obligations simples, quantifiables et en nombre limité. L'interprétation et l'application de la conformité soulèvent de nombreuses questions, les mêmes d'ailleurs qui se posent à l'heure actuelle devant toute la nouvelle législation en matière d'aménagement.

Car la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* inscrit dans un cadre législatif non seulement de simples obligations mais tout un processus, celui de la planification et de l'aménagement du territoire. Or, un processus exige une intervention dans le temps et des relations complexes entre plusieurs intervenants.

C'est pourquoi nous estimons que les règles d'interprétation traditionnelles en matière de droit municipal ne peuvent plus tenir. Nous croyons que le Québec est appelé à connaître une évolution certaine en cette matière. Les indices d'une telle évolution sont déjà nombreux et l'influence de la jurisprudence canadienne commence à se faire sentir.

La conformité doit être envisagée avec souplesse et ouverture. Toute attitude contraire risque de mettre en péril les objectifs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. La réalisation des objectifs ne doit pas s'enliser dans des procédures déjà très lourdes ni être enfermée dans un carcan.

Avec l'émergence du nouveau droit de l'aménagement et de l'inévitable confrontation des principes d'interprétation des lois, nous espérons que cette étude aura fait progresser la compréhension de la notion de conformité et le droit de l'aménagement dans son ensemble. Nous souhaitons simplement que le courant jurisprudentiel amorcé ici depuis peu et qui va dans le sens de nos idées trouve sa complète réalisation dans les prochaines années.

Bibliographie

- R.M. ANDERSON, « American Law of zoning », *The lawyers cooperative Publication co. Rochester*, New York, 1976.
- E.M. BASSETT, F.B. WILLIAMS, A. BETTMAN, *Model Planning Laws*, Cambridge, Harvard University Press, 1935.
- E.M. BASSETT, F.B. WILLIAMS, A. BETTMAN, R. WHITTEN, *Model Laws for Planning Cities*, Cambridge, Harvard University Press, 1935.
- P. BLACHE, « Pouvoir réglementaire ou fonctions législatives de l'administration », dans *Droit administratif canadien et québécois*, R. BARBE directeur, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 48.
- R. CHARLES, *Le zonage au Québec, un mort en sursis*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1974.
- W. CONNELLY, « An Analysis of Planning in California », *Urban Land*, juillet-août 1979, p. 3.
- Conseil consultatif de l'environnement, « Commentaires sur le projet de Loi 125 », Gouvernement du Québec, 17 avril 1979.
- P.A. CÔTÉ, *Interprétation des lois*, Montréal, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982.
- M. DENHEZ, « La protection de l'environnement bâti du Québec », (1978) *R. du B.* 605.
- J.F. DIMENTO, *The Consistency Doctrine and the Limits of Planning*, Cambridge, Mass., Oelgeschlager Gunn and Hain, 1980.
- 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 *Contentieux municipal, Formation professionnelle du Barreau du Québec*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1982-83.
- D.P. JONES, « No expropriation without compensation : A comment on *Manitoba Fisheries v. The Queen* », (1978) 24 *McGill Law Journal* 628.
- M.V. JONES, « The Nature and Purpose of the Official Plan », dans *Administrative Practice and Procedure, Law Society of Upper Canada Special Lectures*, Toronto, R. de Boo, 1971, p. 189.
- P. KENNIFF, « Approche réglementaire de l'aménagement urbain », (1977) 18 *C. de D.* 797.
- P. KENNIFF, « Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois — I », (1975) 16 *C. de D.* 763.
- P. KENNIFF, « Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois — II », (1976) 17 *C. de D.* 85.
- P. KENNIFF, « Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais », (1974) 15 *C. de D.* 908.
- T.J. KENT, « The urban general plan », *Chandler Pub. Co.*, Victor Jones, 1964.
- N. LAFOND, « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », (1981) 12 *R.D.U.S.* 43.
- C. LAVOIE, *Initiation à l'urbanisme*, Montréal, Éditions Georges Le Pape, 1978.
- J. L'HEUREUX, « Droit des collectivités locales ; zones institutionnelles et expropriation déguisée », (1976) 36 *R. du B.* 279.

- J. L'HEUREUX, « Plans directeurs et schémas d'aménagement au Québec », (1977) 8 *R.G.D.* 185.
- J. L'HEUREUX, « Schémas d'aménagement et plans d'urbanisme en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* », (1980) 11 *R.G.D.* 7.
- J. L'HEUREUX, « La protection de l'environnement culturel canadien et québécois », (1977) 23 *McGill Law Journal* 306.
- J. L'HEUREUX, « Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme », dans *Contentieux municipal, Formation professionnelle du Barreau du Québec*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1982-83.
- J. L'HEUREUX et L. GIROUX, « Le premier avis de conformité de la Commission nationale de l'aménagement : commentaires et critique », (1982) 42 *R. du B.* 133.
- C. MARCOTTE, « Le code municipal et l'urbanisme », (1952) 12 *R. du B.* 186.
- P.B. MAXWELL, *On the interpretation of Statutes*, (12^e éd.), Londres, Swett and Maxwell, 1969.
- A. NADEAU, « Tour d'horizon dans le droit de l'urbanisme de la province de Québec », (1960) 62 *R. du N.* 415.
- L.P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, (2^e édition), Québec, Éditeur officiel, 1978.
- G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, Montréal, Les Éditions Yvon Blais, 1982.
- M. POIRIER (directeur), « Droit québécois de l'aménagement du territoire », Sherbrooke, Les Éditions Revue de Droit, Université de Sherbrooke, 1982 ; voir notamment les articles de M^e Lorne Giroux, Jacques L'Heureux et Gilles Rousseau.
- I.M. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973.
- G. ROUSSEAU, « Le recours en cassation dans le contentieux municipal », (1980) 21 *C. de D.* 715.