



Atelier 3 - Congrès de la COMBEQ - 21 avril 2022, 15h15

Revue de l'actualité urbanistique

Conférenciers : Hélène Doyon, urbaniste et Me Louis Béland, avocat



Thèmes

1. Le pouvoir de régir le couvert forestier et les milieux humides
2. Le pouvoir de régir les affiches, panneaux-réclame ou enseignes déjà érigés ou qui le seront à l'avenir
3. Le pouvoir de zonage et réglementation de la restauration rapide
4. Les municipalités n'ont pas à informer les citoyens du contenu de leur réglementation
5. La première décision rendue par la CMQ en matière de conformité métropolitaine

Thème 1 :

Le pouvoir de régir le couvert forestier et les milieux humides

Rappel : les pouvoirs

- **Trois décisions importantes ont été rendues** dans la dernière année concernant les pouvoirs municipaux de régir et protéger le couvert forestier et les milieux humides.
- Ces pouvoirs se retrouvent aux paragraphes 12.1 et 16 du 2^e alinéa de l'article 113 LAU :

« 113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

[...]

Rappel : les pouvoirs

12.1° régir ou restreindre la plantation ou l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier et de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée;

[...]

16° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité de milieux humides et hydriques, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection de l'environnement; prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour un usage du sol, une construction ou un ouvrage qu'il précise; »

Rappel : les pouvoirs

- Ce n'est que depuis 2017 que l'expression « *d'un cours d'eau ou d'un lac* » a été remplacée par « de milieux humides et hydriques » (article 42 de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, LQ 2017 chap. 14).
- Pour l'abattage d'arbres, il est intéressant de voir que la première mouture de l'avant-projet de loi intitulé « *Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire* » de 1972 prévoyait, à son article 69, la possibilité de carrément prohiber l'abattage d'arbres et non simplement de le « *régir ou restreindre* ».

Rappel : les pouvoirs

- Avant-projet de *Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, décembre 1972 :

« 69. Un règlement de zonage peut contenir des dispositions :

[...]

pour régler, restreindre ou prohiber : les enseignes, l'excavation du sol, le déplacement d'humus, l'abattage d'arbres et tous travaux de déblai et remblai; l'agrandissement, le déplacement, l'usage, la répartition ou la démolition d'une construction; l'emplacement, la hauteur et l'entretien des clôtures, de murs, de haies, d'arbustes et d'arbres; »

(Nos soulignés)

Qu'est-ce que l'expropriation déguisée ?

Quelques éléments :

- Le droit de propriété n'est pas absolu.
- L'effet restrictif du règlement et l'absence d'habilitation législative d'enlever la possibilité d'exercer tout usage sur un terrain.
- Dans Pillenière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville (2021 QCCS 4031) :
« [58] Plus particulièrement, dans le dernier arrêt important de la Cour suprême en matière d'expropriation déguisée, Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc. en 2018, celle-ci réitère que lorsqu'une administration municipale exerce abusivement son pouvoir de réglementer les usages permis, « pour des motifs obliques, notamment afin d'éviter le paiement d'une indemnité, on dit alors qu'il s'agit d'une expropriation déguisée. » (...) »

Qu'est-ce que l'expropriation déguisée ?

« [60] D'une part, pour conclure à l'expropriation déguisée, la restriction imposée par le règlement « doit équivaloir à une suppression de toute utilisation raisonnable du lot, une négation de l'exercice du droit de propriété ou encore, à une «véritable confiscation» ou à une appropriation de l'immeuble.

[61] D'autre part, la partie qui invoque une expropriation déguisée doit établir que la municipalité n'avait pas le pouvoir habilitant lui permettant d'adopter la réglementation contestée ou qu'elle utilise son pouvoir de réglementation d'une manière déraisonnable ou abusive. Ultimement, si la loi lui accorde spécifiquement ce pouvoir, une municipalité pourra valablement adopter un règlement ayant pour effet de prohiber tout usage d'un terrain, sans indemniser son propriétaire. Nous y reviendrons plus en détail dans l'analyse qui suit. »

Pillenière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville (2021 QCCS 4031)

- Il s'agit d'une demande en dommages et intérêts au montant de 20 216 360\$ contre la Ville de Saint-Bruno-de-Montarville en raison de sa réglementation ayant pour effet de prohiber toute construction sur les lots de promoteurs immobiliers. La demande est rejetée.
- Pour la juge Florence Lucas, le paragraphe 12.1 du 2^e alinéa de l'article 113 LAU permet à la municipalité de restreindre l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier. Or, c'est ce que la Ville a fait par l'adoption de son *Règlement de zonage URB-Z2017*, sans pour autant prohiber complètement la coupe d'arbres. En ce qui concerne les règlements qui interdisent toute construction résidentielle ou commerciale dans les milieux humides, cette réglementation est autorisée par le paragraphe 16 du 2^e alinéa de l'article 113.

Pillenière, Simoneau c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville (2021 QCCS 4031)

- Pour la juge Lucas, il n'y a donc pas d'expropriation déguisée. Elle conclut que l'opportunité de protéger des milieux humides situés dans le boisé visé par la réglementation a été démontrée et paraît donc raisonnable à la lumière de la preuve. Aussi, les demandeurs n'ont pas prouvé que la Ville avait utilisé son pouvoir réglementaire de mauvaise foi ou à des fins illégitimes ou déraisonnables, ou encore de manière discriminatoire à leur endroit. La juge conclut « *S'il est vrai que les demanderesses ne conservent qu'une jouissance limitée de leur lot, certains de leurs droits subsistent.* »

Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.

(2021 QCCA 630)

- Il s'agit d'un appel d'une décision de la Cour supérieure ayant accueilli en partie une demande en expropriation déguisée et ayant condamné la Ville à payer une indemnité de 480 950\$ ainsi que 12 874\$ à titre de remboursement des taxes foncières municipales, des frais de justice et des frais d'expertise.
- Dans le cadre de l'aménagement de son parc industriel, la Ville fait des demandes auprès de la CPTAQ ainsi qu'une demande de remblai de milieux humides auprès du MELCC.
- Dans le cadre de ses négociations avec le MELCC, la Ville comprend qu'elle n'obtiendra pas de certificat d'autorisation additionnel pour le remblai de milieux humides et qu'elle doit maintenir un zonage restrictif, notamment sur les terrains des demandeurs vu leur valeur écologique très élevée démontrée par un rapport d'expertise à cet effet. Les terrains des demandeurs passeront donc d'un zonage industriel à un zonage récréation-5 où les seuls usages autorisés sont les sentiers comme les pistes cyclables, sentiers de randonnée pédestre, sentiers équestres, pistes de ski de fond et sentiers d'interprétation, à l'exclusion de tout sentier pour véhicule motorisé.

Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.

(2021 QCCA 630)

- La Cour d'appel résume comme suit, au paragraphe 12 de sa décision :
 - « *En d'autres mots, dorénavant, aucun usage ne peut être exercé sur ces terrains, si ce n'est s'y promener.* »
- Dans ce contexte, en application de l'article 952 C.c.Q. qui prévoit que le propriétaire qui est contraint de céder sa propriété par voie d'expropriation a droit à une indemnité juste et préalable, la Cour d'appel maintient la conclusion d'expropriation déguisée du juge de première instance.
- Par contre, la Cour d'appel réduit l'indemnité à 190 400\$, puisque selon la Cour d'appel, le juge de première instance devait établir si l'usage envisagé par les demandeurs, soit un usage industriel, était possible, par opposition à n'être que théorique. Comme les intimés n'ont pas prouvé que l'usage industriel était possible sur leur terrain constitué d'un milieu humide d'une grande qualité écologique, alors l'indemnité est réduite à 190 400\$.

Ville de Saint-Rémi c. 9120-4883 Québec inc.

(2021 QCCA 630)

- Il faut voir ici que cette décision est basée sur un règlement adopté avant les modifications du paragraphe 16 du 2^e alinéa de l'article 113 en 2017, à l'époque où le texte ne permettait pas de prohiber tout usage en raison de la présence de « *milieux humides* » à proprement parler, mais seulement en présence « *d'un cours d'eau ou d'un lac* ».
- Dans ce contexte, le juge Sansfaçon émet un commentaire dans la note de bas de page 9 où il indique « *Cela dit, le règlement pourra valablement prohiber tout usage d'un ou d'une partie d'un terrain sans obligation d'indemniser son propriétaire si la loi lui accorde spécifiquement ce pouvoir.* »
- Cette note de bas de page laisse donc croire qu'un règlement interdisant tout usage en milieu humide et adopté après la modification de 2017 qui permet dorénavant précisément d'interdire tout usage en milieu humide, pourrait être valide et ne pas mener à une conclusion d'expropriation déguisée. La Cour d'appel, dans l'affaire Dupras qui suit, vient apporter une nuance...

Dupras c. Ville de Mascouche (2022 QCCA 350, décision du 16 mars 2022 (demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême à venir))

- Dans Dupras, il s'agit d'un appel d'une décision de la Cour supérieure qui avait conclu à l'expropriation déguisée et condamné la Ville de Mascouche à payer à Mme Dupras un montant de 436 000\$ alors que sa réclamation était au montant de 4 550 000\$. On apprend dans cette affaire que Mme Dupras avait acquis le terrain visé, constitué d'un boisé d'environ 1 100 000 pi² pour le prix de 1\$ en 1976.
- À l'époque, la réglementation municipale permettait un usage résidentiel sur environ 70% du terrain, le reste étant zoné « conservation ». Il s'agissait pour Mme Dupras d'un investissement à long terme et ce n'est que beaucoup plus tard, dans les années 2000, qu'elle visitera la propriété en question.

Dupras c. Ville de Mascouche (2022 QCCA 350, décision du 16 mars 2022 (demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême à venir))

- Tel que le relate la Cour supérieure, confirmée par la Cour d'appel, la modification du zonage apportée par le *Règlement 1103* du 5 septembre 2006 fait passer la totalité du terrain en zone de « *conservation* ». Des discussions pour l'acquisition du terrain par la Ville ont lieu pendant de nombreuses années et ce n'est que le 8 février 2016 que Mme Dupras apprend que la Ville n'entend pas acquérir son terrain et compte relocaliser la piste cyclable qui se trouve sur celui-ci. Le 24 mars 2016, Mme Dupras entreprend son recours en expropriation déguisée.
- Dans le présent cas, la Cour conclut que le zonage « *conservation* » constitue une expropriation déguisée, puisque les usages résiduels de sylviculture ou d'acériculture sont insuffisants pour constituer une utilisation raisonnable du terrain. Par ailleurs, la Cour supérieure réduit la réclamation de Mme Dupras de 4 550 000\$ à 436 000\$ et elle interjette appel puisqu'elle avait consenti à céder sa propriété à la Ville, par expropriation déguisée pour une réclamation de 4 550 000\$ et non 436 000\$. La Ville loge un appel incident pour contester la conclusion d'expropriation déguisée.

Dupras c. Ville de Mascouche (2022 QCCA 350, décision du 16 mars 2022 (demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême à venir))

- Contrairement à ce qu'annonçait la note de bas de page numéro 9 du juge Sansfaçon dans l'affaire *Saint-Rémi*, la Cour d'appel conclut que même si la réglementation est légale et conforme à l'habilitation législative, ceci n'exclut pas la possibilité qu'il s'agisse d'une expropriation déguisée qui donne droit à une compensation pour Mme Dupras.
- Cette décision semble quelque peu contradictoire avec les propos de la juge Lucas dans l'affaire *Pillenière* et à la note de bas de page 9 dans l'affaire *Saint-Rémi*. Il sera intéressant de voir si la Cour suprême décide d'autoriser le pourvoi dans cette affaire afin d'éclairer les tribunaux québécois en matière d'expropriation déguisée.

Thème 2 :

Le pouvoir de régir les affiches,
panneaux-réclame ou enseignes
déjà érigés ou qui le seront dans
l'avenir

Rappel : les pouvoirs

- Ce pouvoir est prévu à l'article 14 du 2^e alinéa de l'article 113 LAU :

« 113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

14° régir, par zone, la construction, l'installation, le maintien, la modification et l'entretien de toute affiche, panneau-réclame ou enseigne déjà érigé ou qui le sera à l'avenir; »

Rappel : les pouvoirs

- Également, le 5^e alinéa de l'article 113 LAU :

« Aucun règlement concernant les affiches, les panneaux-réclame ou les enseignes adopté en vertu du paragraphe 14^o ou de toute autre loi générale ou spéciale ne s'applique pour prohiber ou restreindre l'usage d'affiches, panneaux-réclame ou enseignes se rapportant à une élection ou à une consultation populaire tenue en vertu d'une loi du Parlement. »

Ville de Montréal c. Astral Média Affichage

(2019 QCCA 1609, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême C.S.C., no 38911, le 7 mai 2020)

- Dans cette affaire, la Cour d'appel renverse le jugement de la Cour supérieure qui avait déclaré nul et inconstitutionnel le règlement d'urbanisme de l'arrondissement le Plateau Mont-Royal qui interdit, sauf exception, les panneaux-réclame.
- Par son règlement numéro 2010-10, l'arrondissement avait introduit à sa réglementation un article en vertu duquel toute enseigne publicitaire était prohibée sur l'ensemble du territoire à l'exception de certaines enseignes publicitaires visées par des exceptions au règlement.
- À l'origine, cette disposition prévoyait une protection pour les enseignes bénéficiant de droits acquis, mais celle-ci fut abolie par le règlement numéro 2010-14 qui prévoit que les enseignes publicitaires existantes doivent être enlevées dans un délai de douze (12) mois de l'entrée en vigueur du présent règlement.

Ville de Montréal c. Astral Média Affichage

(2019 QCCA 1609, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême C.S.C., no 38911, le 7 mai 2020)

- Après analyse, la Cour d'appel reconnaît que l'interdiction et le retrait des panneaux-réclame existants dans l'arrondissement le Plateau Mont-Royal constituent une violation de liberté d'expression. Toutefois, selon la Cour, cette violation se justifie dans une société libre et démocratique conformément au test de l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés.
- Cette restriction du droit fondamental à la liberté d'expression est jugée valide puisque les effets préjudiciables de la limitation et du retrait des panneaux-réclame sur le territoire de l'arrondissement sont proportionnels en regard de l'objectif recherché, soit celui de prévenir la pollution visuelle. Il s'agit donc d'une restriction justifiée dans une société libre et démocratique et qui peut être maintenue.
- Par ailleurs, il ne s'agit pas d'une interdiction absolue puisque l'affichage demeure permis dans d'autres arrondissements de la Ville de Montréal et aussi certaines dispositions spécifiques permettent l'affichage à l'occasion d'un événement, d'une fête ou d'une manifestation.

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) c. Ville de Québec (2021 QCCS 4820)

L'affaire *Astral Media* a été appliquée plus récemment par la Cour supérieure dans *Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) c. Ville de Québec*, 2021 QCCS 4820.

- Avant la dernière campagne électorale provinciale, le SCFP et d'autres syndicats entreprennent une campagne publicitaire pour dénoncer les politiques du PLQ et de la CAQ. (À noter que pour une élection provinciale, la *Loi électorale du Québec*, RLRQ chap. E-3.3, comporte à ses articles 259.1 et suivants, des dispositions similaires aux articles 285.1 et suivants de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ chap. E-2.2, qui sont applicables lors des élections municipales.)
- Quelques 200 affiches sont installées sur des poteaux d'utilité publique par le SCFP et d'autres syndicats. Après avoir fait parvenir un avis à cet effet au SCFP, la Ville de Québec enlève les affiches, puisque leur installation sur les poteaux d'utilité publique est contraire à la réglementation.

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) c. Ville de Québec (2021 QCCS 4820)

- Le SCFP tente d'empêcher la Ville de Québec d'enlever les affiches électorales par une injonction interlocutoire provisoire, mais sans succès.
- Le recours est ensuite transformé en demande de jugement déclaratoire dont le débat porte sur la question de savoir si la limitation à la liberté d'expression que représente la réglementation municipale est justifiée en regard de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ chap. C-12.
- La Cour supérieure donne raison à la Ville de Québec en insistant sur le fait que bien que l'affichage soit interdit sur les poteaux d'utilité publique, l'affichage est permis à plusieurs autres endroits sur le territoire de la Ville, ce qui balance les objectifs municipaux relatifs à la pollution visuelle et la sécurité, d'une part et la liberté d'expression, d'autre part :

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) c. Ville de Québec (2021 QCCS 4820)

« [56] À l'examen, la Ville a raisonnablement exercé sa compétence de déterminer les tenants et aboutissants de l'affichage sur son territoire en tenant compte des facteurs pertinents, dont le caractère patrimonial de la Ville et en choisissant parmi les moyens d'expression possibles ceux qui seraient interdits et permis, ainsi qu'à quelles conditions.

[57] La réglementation relative à l'affichage a été conçue de manière à rejoindre les objectifs poursuivis dans le plan directeur de la Ville avec une atteinte minimale aux libertés individuelles. Ainsi, l'affichage dans l'espace public demeure possible, mais pas sur les poteaux d'utilité publique.

[58] En effet, le règlement, bien que limitant la liberté d'expression quant au moyen de l'affichage sur les poteaux d'utilité publique, ne l'interdit pas pour autant par différents autres moyens à la disposition du SCFP ou de toute autre organisation ou citoyen intéressé.

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) c. Ville de Québec (2021 QCCS 4820)

[59] Comme l'explique l'urbaniste Tremblay, l'affichage par le SCFP et l'exercice par le SCFP de sa liberté d'expression demeurent en utilisant les possibilités suivantes :

- 138 sites de panneaux-réclame à l'échelle du territoire de la ville, lesquels comptent 258 surfaces d'affichage (pièce D-9); 32 de ces sites sont situés dans la circonscription électorale provinciale de Taschereau et offrent un total de 58 surfaces d'affichage (pièce D-10);*
- 264 abribus avec des structures d'affichage à l'échelle du territoire de la ville, lesquels comptent 326 surfaces d'affichage (pièce D-9); 41 de ces abribus sont situés dans la circonscription électorale provinciale de Taschereau et offrent un total de 57 surfaces d'affichage (pièce D-10);*
- 83 colonnes Morris à l'échelle du territoire de la ville (pièce D-9); 34 sont situées dans la circonscription électorale provinciale de Taschereau (pièce D-10);*

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) c. Ville de Québec (2021 QCCS 4820)

- Environ 600 autobus du Réseau de transport de la Capitale (RTC) sont munis de panneaux-bus et circulent sur tout le territoire de la ville;

- Les clôtures de chantier ne font l'objet d'aucun recensement de la part de la ville compte tenu de leur caractère temporaire, tout comme les véhicules-taxis munis de structures d'affichage.

- *[60] À juste titre, l'urbaniste Tremblay ajoute que l'affichage de messages sur l'ensemble de ces structures ne requiert aucun permis municipal. Elle précise que seule l'implantation de la structure destinée à permettre l'affichage, comme l'installation d'un nouveau panneau-réclame, d'une colonne Morris ou d'un abribus, est assujettie à la nécessité d'obtenir un permis (art. 1217 du Règlement d'harmonisation).*

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) c. Ville de Québec (2021 QCCS 4820)

[61] De ce qui précède, le Tribunal retient qu'en raison des nombreux autres moyens d'expression mentionnés précédemment et qui ne sont pas limitatifs, auxquels s'ajoutent tous les autres moyens de diffusion traditionnels et technologiques, le SCFP n'est pas démunie pour faire valoir ses messages. »

Thème 3 :

Le pouvoir de zonage et réglementation de la restauration rapide

Rappel du pouvoir

- Le pouvoir de réglementer les établissements de restauration rapide n'est naturellement pas spécifiquement prévu, mais découle du pouvoir général de réglementer les usages :
 - « 113. *Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.*
 - *Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants:*
 - *1° 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;*
 - (...)

Rappel : les pouvoirs

- *3° spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics, ainsi que les densités d'occupation du sol; »*

Attention : une municipalité ne peut régir la « malbouffe ». La décision qui suit confirme le pouvoir de régir des types d'établissements (et non les calories!).

Restaurants Canada c. Ville de Montréal

(2021 QCCA 1639, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême refusée, C.S.C. no 39984, le 24 mars 2022)

- Dans cette affaire, la Cour d'appel maintient le jugement de la Cour supérieure qui avait validé le règlement de zonage de l'arrondissement Côte-des-Neiges / Notre-Dame-de-Grâce, qui limite l'implantation de nouveaux établissements de restauration rapide à trois (3) secteurs de l'arrondissement.
- Ce nouvel usage de « *restauration rapide* » est défini à l'article 5 du *Règlement 01-276 d'urbanisme* de l'arrondissement comme suit : « *établissement de restauration dont les aliments sont servis majoritairement dans des contenants, emballages ou assiettes jetables, lorsqu'ils sont consommés sur place et où il n'y a aucun service aux tables* ».
- Selon la Cour, les dispositions attaquées ne sont pas discriminatoires. En effet, il n'est pas déraisonnable de considérer la restauration rapide comme une activité commerciale ayant des caractéristiques qui lui sont propres et qui justifient une réglementation différente des autres types de restaurants.

Restaurants Canada c. Ville de Montréal

(2021 QCCA 1639, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême refusée, C.S.C. no 39984, le 24 mars 2022)

- Le fait que les dispositions en litige poursuivent des fins légitimes, soit de promouvoir de saines habitudes de vie et de protéger l'environnement font partie des considérations dont les municipalités peuvent tenir compte lorsqu'elles exercent leur pouvoir en matière de zonage.
- De plus, les dispositions ne sont pas imprécises. Elles pourront soulever quelques difficultés d'interprétation, ce qui n'est pas exceptionnel lors de l'application d'un règlement de zonage. Selon la Cour, la logique et le bon sens laissent plutôt croire que la plupart des restaurants exploitant leurs commerces dans l'arrondissement n'auront aucune difficulté à déterminer si leur établissement constitue ou non un établissement de restauration rapide au sens du règlement. La Cour d'appel rejette les arguments de Restaurants Canada comme suit, au paragraphe 33 de sa décision :

Restaurants Canada c. Ville de Montréal

(2021 QCCA 1639, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême refusée, C.S.C. no 39984, le 24 mars 2022)

« [33] Les appelantes ont tort de prétendre qu'il n'existe aucune différence significative entre un établissement de restauration rapide et les autres types de restaurants. La restauration ne constitue pas un secteur de l'économie homogène. On y pratique des activités commerciales variées et pouvant, à certains égards du moins, être rationnellement distinguées les unes des autres. De la même manière que l'on conviendra aisément que la vente en gros constitue une activité commerciale présentant une spécificité telle qu'on peut la distinguer de la vente au détail, que les bars offrant des spectacles de danse pratiquent une activité commerciale différente de celle des bars offrant des spectacles érotiques, ou encore que l'exploitation d'un poste d'essence avec service diffère de l'exploitation d'un poste d'essence sans service, il est permis de concevoir la restauration rapide comme une activité commerciale présentant des caractéristiques qui lui sont propres. »

Thème 4 :

Les municipalités n'ont pas à
informer les citoyens du contenu
de leur réglementation

9179-0717 Québec inc. c. Ville de Saint-Colomban (2022 QCCS 358)

Ce principe, maintes fois exprimé en jurisprudence, est réitéré dans l'affaire 9179-0717 Québec inc. c. Ville de Saint-Colomban, 2022 QCCS 358. La Cour s'exprime comme suit à ce sujet :

« [61] 9179 Québec plaide que la Ville a commis une faute en ne l'avisant pas que la réglementation municipale en vigueur depuis 2009 interdisait la construction du chemin proposé par la demanderesse. Or, la jurisprudence est bien établie que les officiers municipaux n'ont pas l'obligation d'informer des citoyens du contenu des règlements. Il appartient au promoteur « de vérifier la légalité de tous les aspects de son projet et de requérir, au besoin, l'opinion d'un juriste sur la réglementation pertinente ». Selon la preuve, monsieur Desjardins n'a jamais obtenu d'avis professionnel concernant la légalité du son projet.

[...]

9179-0717 Québec inc. c. Ville de Saint-Colomban (2022 QCCS 358)

[68] Le Tribunal reconnaît que ses conclusions sont sévères à l'égard de monsieur Desjardins et ses sociétés. Cependant, les demanderesse auraient dû s'informer de leurs droits et obligations avant d'agir. Elles auraient dû respecter les exigences imposées par les règlements municipaux, sans présumer la complaisance de la Ville. Bref, elles auraient dû veiller au grain. »

Les faits dans cette affaire sont les suivants :

- 9179-0717 Québec inc. (Québec inc.) fait l'acquisition de terrains sur le territoire de la Ville de Saint-Colomban en 2008. L'année suivante, la Ville adopte des règlements qui interdisent l'ouverture de nouvelles rues en bordure de terrains de moins de 40 000 m², ce qui met un frein au projet de développement domiciliaire envisagé par Québec inc.

9179-0717 Québec inc. c. Ville de Saint-Colomban (2022 QCCS 358)

- En 2011, la demanderesse entreprend des travaux de construction d'une rue, mais sans aviser la Ville au préalable, ni obtenir de permis ou signer une entente relative aux travaux municipaux. Suite au début des travaux, l'année suivante, soit en 2012, le conseil municipal approuve par erreur un plan de développement préliminaire produit par la demanderesse.
- Après un premier jugement de la Cour supérieure (2017 QCCS 2528) qui rejette une demande de *mandamus* pour forcer l'émission de permis, la demanderesse intente une poursuite en dommages contre la Ville afin de réclamer les frais qu'elle a investis dans son projet, ainsi que ceux relatifs aux travaux qu'elle a débutés sans permis.
- C'est dans ce contexte que la Cour supérieure rappelle qu'il appartient au promoteur de vérifier la légalité de son projet. La Cour ajoute que l'adoption d'une nouvelle réglementation n'emporte pas d'obligation pour la municipalité d'en informer les personnes qui pourraient voir leurs projets contrecarrés par la nouvelle réglementation.

Thème 5 :

La première décision rendue par la CMQ en matière de conformité métropolitaine

Rappel : la conformité

- La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1) impose le principe de conformité entre les outils d'urbanisme. La conformité est requise pour l'entrée en vigueur d'un règlement.
- Au niveau local (entre les règlements d'urbanisme et le plan d'urbanisme), il revient à Commission municipale du Québec (CMQ) d'examiner la conformité si cinq (5) personnes habiles à voter en font la demande.
- Au niveau régional, le conseil de la MRC délivrera un certificat de conformité si le règlement de la municipalité locale est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement et aux dispositions du document complémentaire. La municipalité peut contester la désapprobation de la MRC en demandant un examen de la conformité régionale à la CMQ.
- Au niveau métropolitain, le conseil de la communauté délivrera un certificat de conformité si le schéma d'aménagement et de développement est conforme au plan métropolitain d'aménagement et de développement. La MRC peut contester la désapprobation de la communauté en demandant un examen de la conformité régionale à la CMQ.

MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Communauté métropolitaine de Montréal

(CMQ-68319-001)

- Le 21 juillet 2021, le conseil de la MRC de Vaudreuil-Soulanges a adopté le « Règlement numéro 232 du schéma d'aménagement et de développement révisé 3^e génération de la MRC de Vaudreuil-Soulanges ».
- Le 30 septembre 2021, le Comité exécutif de la CMM adopte la résolution n°CE21-157 par laquelle il désapprouve le Règlement 232, pour non-conformité à son PMAD.

MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Communauté métropolitaine de Montréal

(CMQ-68319-001)

- Deux (2) motifs sont soulevés dans la résolution de la CMM :

« Ne vise pas à utiliser de façon optimale les terrains situés dans le périmètre métropolitain (critère 1.2.2) en permettant l'ajout d'usages récréatifs intensifs dans les aires récréatives et l'ajout d'usages commerciaux dans une aire récréative située à l'extérieur du périmètre métropolitain;

Ne vise pas à assurer l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles (critère 1.3.1) en permettant la modification et le remplacement d'un usage non agricole autre que résidentiel dans un bâtiment (sic) non agricole existant au 25 octobre 2004. »

MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Communauté métropolitaine de Montréal

(CMQ-68319-001)

« [82] Il convient également de rappeler que la Commission ne se prononce pas sur des questions touchant la légalité et l'opportunité d'un règlement local, d'un plan d'urbanisme ou d'un schéma d'aménagement. Sa compétence se limite à l'analyse de la conformité. Toutefois, il faut bien comprendre ce qui relève de l'opportunité ou de la conformité. (...) »

[84] L'opportunité est le choix du moyen pour mettre en oeuvre les orientations et les objectifs d'un document de planification comme le PMAD. Une fois que la MRC a fait ce choix, la Commission ne substitue pas son opinion à celle de la MRC en examinant si elle aurait préféré d'autres moyens à celui qui a été choisi. Le rôle de la Commission se limite à analyser la conformité de ce choix en regard des orientations, des objectifs et des critères du PMAD.

[85] L'exercice de la conformité métropolitaine est ainsi l'occasion de vérifier si le SADR met en péril, compromet, contredit ou rend caducs les principes, les orientations et les objectifs ou ne satisfait pas les critères du PMAD. »

(nos soulignements)

MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Communauté métropolitaine de Montréal

(CMQ-68319-001)

- Sur le 1^{er} motif (usage récréatif intensif dans les aires récréatives) :

« [94] Or, force est de constater que la CMM juge le SADR non conforme parce que la MRC refuse de préciser le type d'établissements touristiques pouvant être implantés dans l'aire récréative à Vaudreuil-Dorion et à Pointe-des-Cascades en définissant des balises en lien avec les catégories d'hébergement touristique permises afin de s'assurer que l'usage commercial demandé soit un complément à l'activité golf. Ici, la CMM demande qu'un moyen précis soit prévu dans le SADR pour la mise en oeuvre de l'objectif 1.2 et de rencontrer le critère 1.2.2. Or, rien dans le PMAD ne permet à la CMM de poser une telle exigence. »

(nos soulignements)

MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Communauté métropolitaine de Montréal

(CMQ-68319-001)

« [98] En réalité, la CMM doit composer avec un PMAD peu précis quant aux exigences de conformité. Elle est aux prises avec une diversité de milieux faisant en sorte que peu d'exigences précises pourraient être applicables de façon générale. Pourtant, l'article 2.25 LAU lui donne un important pouvoir de contrainte : le PMAD peut rendre obligatoire l'inclusion de tout élément qu'il précise dans le document complémentaire au schéma d'une MRC de son territoire. Les élus de la CMM ont choisi de ne pas utiliser ce pouvoir. »

(nos soulignements)

MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Communauté métropolitaine de Montréal

(CMQ-68319-001)

- Sur le 2^e motif (modification et remplacement d'un usage non agricole en zone agricole) :

« [103] Encore ici, aucune interdiction n'est énoncée ni aucun moyen obligatoire n'est précisé pour atteindre l'objectif de croissance de 6 % de la superficie des terres en culture. Il est vrai que l'atteinte de cet objectif ne peut être un succès sans la contribution de chacune des agglomérations et des MRC de la CMM. Mais en omettant de préciser les moyens devant être mis en oeuvre par chacune d'elles, la CMM laisse aux MRC et aux agglomérations le choix de ces moyens. Il ne reste à la CMM qu'à désapprouver les schémas qui autorisent les usages allant à l'encontre de cet objectif. »

(nos soulignements)

MRC de Vaudreuil-Soulanges c. Communauté métropolitaine de Montréal

(CMQ-68319-001)

« [105] Nous ne sommes pas dans un cas où la MRC autorise les usages non agricoles sur des terres en friche ou, pire, sur des terres en culture, ce qui aurait manifestement mis en péril ou compromis l'atteinte de l'objectif du critère 1.3.1. Mais tout ce qu'autorise la MRC, c'est la modification ou le remplacement d'un usage non agricole autre que résidentiel dans un bâtiment non agricole, ce qui n'a aucun impact négatif sur l'atteinte de l'objectif du critère 1.3.1. De plus, pour qu'il y ait remise en culture, il faudrait que les usages soient abandonnés et que ces bâtiments soient démolis; si la CMM croit que l'atteinte de cet objectif de croissance de 6 % de la superficie des terres en culture passe par l'interdiction de modifier ou de remplacer un usage non agricole en zone agricole, elle doit le préciser en termes clairs et précis. »

(nos soulignements)

- La CMQ conclut que le SADR de la MRC est conforme au PMAD.



Merci !



Hélène Doyon, urbaniste
Hélène Doyon, urbaniste-conseil inc.

hdoyon@hdurbaniste.ca
(514) 929-5738



Me Louis Béland
DHC avocats

lbeland@dhcavocats.ca
(514) 392-5713