



M^e Philippe Asselin
Avocat

La modification des règlements d'urbanisme et la conformité locale

Le 20 juillet dernier, la Cour d'appel du Québec a rendu une décision intéressante en matière d'urbanisme dans l'affaire *Merulla c. Ville de Pointe-Claire*¹. Cette décision confirme le rejet d'un recours visant à faire déclarer nul un règlement adopté par la Ville de Pointe-Claire (la Ville) afin de modifier son règlement de zonage. Avant d'aborder la décision plus en détail, revenons brièvement sur les événements en cause.

Une modification du zonage visant à permettre la construction d'un complexe ecclésiastique

En 2013, une Église orthodoxe acquiert des bâtiments dans le but de construire un complexe ecclésiastique comprenant un édifice de culte, une librairie, un gymnase, un théâtre et une salle de réception. Toutefois, seul l'usage « édifices multifamiliaux » est autorisé dans cette zone.

Après avoir essuyé un premier refus en 2014 de la part de la Ville, l'Église revient à la charge en 2017 avec un projet révisé. Ce projet étant plus favorable aux yeux du voisinage et de la Ville, cette dernière en profite pour clarifier la procédure de modification requise pour sa réglementation puisque certaines tergiversations existaient quant à l'obligation de soumettre la modification réglementaire à l'exercice de conformité par rapport à son plan d'urbanisme. Il est alors déterminé que la modification du plan d'urbanisme de la Ville ne sera pas nécessaire.

La Ville procède ainsi à toutes les formalités prévues à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (la LAU) pour modifier son règlement de zonage afin de permettre la réalisation du projet. Le règlement de modification est par la suite dûment approuvé.

C'est à ce moment que deux citoyens, qui habitent directement en face de l'Église, s'adressent à la Cour supérieure² pour faire déclarer nul le règlement de modification au motif que les nouveaux usages autorisés sur la propriété de l'Église sont non conformes au plan d'urbanisme de la Ville³. Selon les demandeurs, la Ville devait d'abord ou simultanément modifier son plan d'urbanisme avant de procéder à la modification de son règlement de zonage.

La Cour supérieure refuse toutefois de donner raison aux demandeurs. Selon elle, les nouveaux usages autorisés par le règlement de modification n'entrent pas en conflit avec le plan d'urbanisme de la Ville. En effet, il ressort du plan d'urbanisme que les lots visés n'ont pas une vocation exclusive multifamiliale. La Ville pouvait donc permettre d'autres usages afin de favoriser le maintien de l'usage de culte, lequel bénéficiait de droits acquis. Insatisfaits, les citoyens interjettent appel du jugement de première instance.

La LAU, proche parente de la Loi sur les impôts!

Dans sa décision, la Cour d'appel tient en premier lieu à faire un certain clin d'œil à l'égard de la LAU :

« Une simple lecture de la LAU permet au lecteur de réaliser l'étendue des règles imposées aux municipalités lorsqu'elles exercent les pouvoirs que cette loi leur confère. Ce degré de complexité s'apparente, à certains égards, à celui de la *Loi sur les impôts*, ce qui n'est pas peu dire. Aucune des multiples catégories de procédures prévues dans la LAU n'est simple et ce n'est qu'à la suite d'une lecture attentive et détaillée de ses dispositions qu'il est possible de connaître celles qui doivent être suivies par la municipalité qui s'apprête à adopter un règlement en la matière. [...]»⁴

Dans un contexte où le législateur vient tout juste de modifier la LAU en utilisant la rédaction technique et complexe qu'on lui connaît, ces commentaires de la Cour d'appel nous apparaissent fort à propos.

La modification du règlement de zonage nécessite-t-elle un exercice de conformité locale ?

La Cour d'appel analyse par la suite de façon générale la conformité d'un règlement de modification à l'égard du plan d'urbanisme.

D'emblée, la Cour d'appel nous indique que le plan d'urbanisme, tout comme le schéma d'aménagement d'ailleurs, a une portée obligatoire pour la municipalité elle-même, ne produisant aucun effet direct sur les citoyens. L'utilité d'un plan d'urbanisme en est donc une de planification et d'intention, dont l'objet premier est de préciser les grandes orientations d'aménagement, les grandes affectations du sol et les densités de son occupation que le schéma a déjà élaborées à l'échelle régionale.

Or, c'est justement sur ce caractère régional de la conformité que la Cour d'appel s'attarde pour constater que la LAU ne contient aucun cas où l'entrée en vigueur d'un règlement local dépend de la délivrance d'un certificat de conformité avec le plan d'urbanisme. La Cour d'appel conclut donc que lorsqu'une municipalité modifie un de ses règlements d'urbanisme autrement que dans le cadre d'une modification de son plan d'urbanisme et sans qu'elle y soit obligée à la suite de la révision ou d'une modification du schéma d'aménagement, aucune obligation de conformité locale n'existe.

¹ 2023 QCCA 954. Au moment d'écrire ces lignes, le délai d'appel à la Cour suprême du Canada n'était pas expiré.

² 2020 QCCS 3847.

³ Initialement, les appelants contestaient également le règlement au motif qu'il n'était pas conforme au schéma d'aménagement de la Ville de Montréal (*conformité métropolitaine*). Ce motif a toutefois été abandonné, faisant ainsi en sorte que seule la conformité locale a été invoquée.

⁴ Paragraphe 43 de la décision rendue par la Cour d'appel.