

**COMAQ**  
**CONGRÈS 2005**

**ATELIER**

**LA CONSULTATION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'URBANISME :**  
**UN SCÉNARIO À REVOIR ?**

**Allocution de Me Yvon Denault**  
**(Bélanger Sauvé)**

**26 mai 2005**

## **LA CONSULTATION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'URBANISME : UN SCÉNARIO À REVOIR ?**

( Traduction ) « À travers le Canada, les lois habilitantes en matière d'urbanisme exigent généralement une forme ou une autre de participation et de consultation du public avant l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement ou d'un plan d'urbanisme ». <sup>(1)</sup>

On ne peut être contre la vertu ou contre la maternité et on ne serait non plus être contre la consultation des citoyens surtout quand il s'agit d'adopter des mesures qui affectent leurs droits.

En matière d'urbanisme toutefois, comme d'ailleurs dans le domaine de l'environnement en général, les mentalités et l'attitude des tribunaux ont changé depuis quelques années. Alors qu'on considérait autrefois les règlements d'urbanisme comme des atteintes au sacro-saint droit de propriété, et devant donc être interprétés restrictivement, aujourd'hui on considère plutôt qu'il s'agit de règles nécessaires au bon fonctionnement de la vie en société et qui doivent donc être interprétées de façon large pour que leurs objectifs puissent être atteints.

Ceci étant dit, et ne suscitant guère de controverse aujourd'hui, il faut toutefois reconnaître que le choix des règles pour encadrer la consultation du public peut donner lieu à des divergences d'opinion importantes. En réalité, il faut trouver un

juste équilibre entre deux objectifs également valables : le droit du public d'être consulté sur ce qui affecte son milieu de vie et l'obligation des administrations publiques de gérer avec une certaine efficacité. On dit parfois que le gouvernement par référendum où les citoyens sont consultés sur tout et sur rien n'est guère mieux qu'une absence totale de consultation. Dans la même veine, il faut aussi prévoir que le réflexe « pas dans ma cour » ne doit pas empêcher la société de se doter de certains services essentiels.

Voyons maintenant diverses illustrations de ces deux tendances.

## **I - LA NÉCESSITÉ DE CONSULTER**

Lorsque en 1930 les municipalités se virent conférer leur premier réel pouvoir en matière d'urbanisme, le texte stipulait que les règlements adoptés à cette fin « ne pourront être amendés ou abrogés que par un autre règlement qui devra être soumis au vote, pris au scrutin secret, des électeurs qui sont propriétaires d'immeubles situés dans l'arrondissement, la zone ou la rue auquel s'applique l'amendement ou l'abrogation proposée ». <sup>(2)</sup>

Ce contrôle quelque peu absolu des citoyens fut modifié progressivement avant d'en arriver à celui que nous connaissons aujourd'hui et où il n'y a de référendum que si un certain nombre de citoyens le demandent.

Dans le rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation du 13 février 1976, on peut lire ce qui suit :

*" Quant à la possibilité du référendum sur les amendements aux règlements de zonage, aucune ville ne devrait évidemment en être dispensée. " (3)*

Le rapport signale toutefois qu'un référendum n'est qu'un minimum et qu'il faudrait trouver des mécanismes permettant une participation plus active des citoyens.

La question fut de nouveau et amplement discutée lors de l'adoption, en 1979, de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (4). À l'approbation par les citoyens de la modification des règlements d'urbanisme, on ajoutait la procédure de consultation publique destinée à informer la population de l'objet du règlement et des conséquences de son adoption. Il faut toutefois signaler que l'avant-projet de loi déposé en décembre 1972 avait proposé de remplacer le référendum par une procédure d'approbation par un fonctionnaire à qui les citoyens auraient pu formuler leur opposition. (5)

Par ailleurs, et sans en faire une étude exhaustive, il convient de signaler quelques jugements importants qui ont affirmé le droit des citoyens d'être consultés sur la réglementation en matière d'urbanisme.

Dans *Cité de Beaconsfield c. Bagosy* (6), la Cour d'appel déclarait, dans un jugement assez lapidaire et souvent cité par la suite, que l'avis public qui ne permet pas aux citoyens de comprendre la nature de la modification proposée au règlement de zonage est l'équivalent d'une absence totale d'avis.

Dans *Wiswell c. Winnipeg* <sup>(7)</sup>, jugement assez célèbre, la Cour suprême invalidait une modification du règlement de zonage au motif que la municipalité, avant d'adopter le règlement, n'avait pas transmis d'avis spécial à l'association des citoyens s'opposant à la modification, même si aucune disposition législative ne l'obligeait à transmettre un tel avis.

Plus récemment, la Cour d'appel de Colombie-Britannique <sup>(8)</sup> invalidait une modification au règlement de zonage au motif que la municipalité, préalablement à la séance de consultation des citoyens, avait rendu publics certains documents et rapports relatifs au projet immobilier visé par la modification mais avait omis certains d'entre eux qui auraient pourtant été forts utiles. La Cour énonce les principes suivants :

- Selon les règles reconnues d'équité procédurale, le droit d'être entendu comprend celui de pouvoir prendre connaissance des documents qui permettent d'analyser la question à l'étude;
- Le fait que les documents soient disponibles au début de la séance de consultation ne suffit pas surtout s'il s'agit de documents techniques qui peuvent requérir une étude préalable approfondie et même la consultation d'un expert;
- La bonne foi de la municipalité ne suffit pas;

- Les citoyens ne sont pas tenus de faire la preuve de l'usage qu'ils auraient fait des rapports manquants s'ils avaient pu en prendre connaissance en temps utile.

## II- EXCEPTIONS À LA RÈGLE

Il y a fort longtemps déjà, Montréal et Québec ont obtenu le droit de modifier leurs règlements de zonage sans que les citoyens ne puissent s'y opposer. Cette situation était depuis longtemps décriée lorsqu'une commission présidée par l'actuel maire Gérald Tremblay conclut qu'il fallait trouver un mécanisme permettant aux citoyens d'exprimer leur opinion. Ceci fut réalisé par le Projet de loi n° 170 sur les grandes fusions <sup>(9)</sup>. En effet, celui-ci abrogeait les chartes de Montréal et de Québec et les assujettissait à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Toutefois, certains projets importants (équipement collectif ou institutionnel, grande infrastructure, établissement résidentiel, commercial ou industriel majeur .. ) étaient exemptés de la procédure d'approbation habituelle mais assujettis à une consultation publique effectuée par le nouvel Office de consultation publique de Montréal. <sup>(10)</sup>

D'autre part, certaines lois sectorielles, pour des raisons évidentes, permettent de court-circuiter l'approbation par la population. Ainsi, par exemple :

- Un règlement municipal ne peut pas être invoqué pour empêcher l'utilisation d'un bâtiment par une ressource intermédiaire <sup>(11)</sup> ;

- Un conseil municipal peut « malgré toute réglementation de zonage » autoriser un centre de la petite enfance ou une garderie <sup>(12)</sup>.

La *LAU* identifie elle-même un certain nombre de cas où les citoyens seront consultés mais sans pouvoir s'objecter :

- Un règlement portant sur certaines matières visées par l'article 113 : l'apparence extérieure des constructions, l'affichage, les clôtures, ... ;
- Le règlement de construction;
- Les règlements assurant la concordance avec une modification ou une révision du schéma d'aménagement ou du plan d'urbanisme;
- Les dérogations mineures ...

Par surcroît, d'autres voix se sont faites entendre pour remettre en question, en tout ou en partie, le processus de consultation de la population.

Déjà en 1979, Me Lorne Giroux affirmait que : « Le référendum, comme procédure d'amendement, est dépassé et doit être éliminé ». <sup>(13)</sup>

Il réfère tout d'abord à l'avant-projet de loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1972 qui prévoyait un appel à un directeur de la Direction générale de l'urbanisme pour la province avec possibilité d'un appel subséquent à la Commission municipale du Québec. Ce système similaire à celui de l'Ontario ne fut pas retenu dans la version finale de la *LAU*, tel que mentionné ci-haut, notamment parce que les

propriétaires préféreraient plutôt conserver leur droit de bloquer une modification à un règlement d'urbanisme que d'être entendus à ce sujet par un Tribunal administratif.

Selon Me Giroux, la loi aurait dû plutôt prévoir une véritable consultation des citoyens plutôt qu'un droit de veto que certaines municipalités peuvent rendre illusoire par des astuces procédurales.

Vingt ans plus tard, Me Giroux revenait de nouveau à la charge. <sup>(14)</sup>

*" Nous ne surprendrons probablement personne en exprimant le constat que le régime actuellement prévu à la LAU à l'égard des procédures de modification au règlement de zonage ne peut plus être maintenu. "* <sup>(15)</sup>

Essentiellement, son objection au système actuel est fondé sur les motifs suivants :

- La complexité de la procédure actuelle et le nombre grandissant des exceptions, dont nous avons fait état plus haut, rendent souvent illusoire le droit des citoyens;
- Le droit de s'objecter à une modification réglementaire est, en pratique, moins intéressant qu'une « procédure de consultation préalable plus efficace et plus sensible aux préoccupations des citoyens ». <sup>(16)</sup>

Dans un rapport déposé au début de 2004 <sup>(17)</sup>, un groupe de spécialistes du domaine recommandait un certain nombre de modifications du mécanisme actuel de

consultation de la population sur les modalités aux règlements d'urbanisme, et notamment les suivantes :

- Supprimer ou rendre facultative l'assemblée publique de consultation sur certains sujets ne présentant généralement que peu d'intérêt pour les citoyens;
- Contraindre la publication d'une information moins technique et plus accessible à la population, particulièrement en ce qui concerne les avis publics;
- Permettre que la consultation soit confiée à une commission consultative constituée spécialement à cette fin;
- Prévoir deux assemblées de consultation, la première pour expliquer le projet et la seconde pour recevoir les commentaires des citoyens ...

Par ailleurs, et en s'inspirant de ce qui se fait ailleurs, on pourrait examiner la possibilité de mettre en œuvre d'autres mesures comme les suivantes :

- Obligation, toujours ou dans certain cas définis, de placer sur la propriété visée une affiche indiquant la modification réglementaire proposée et certaines informations essentielles sur le processus d'adoption du règlement; <sup>(18)</sup>
- Obligation d'informer par écrit les propriétaires des propriétés adjacentes. <sup>(19)</sup>

En dernière analyse, toutefois, toutes les dispositions législatives ne sont réellement efficaces que dans la mesure où les citoyens peuvent s'adresser à un tribunal judiciaire ou quasi-judiciaire pour en assurer le respect. Dans le domaine de l'accès à l'information générale détenue par une municipalité, le droit d'accès à cette information existait bien avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics sur la protection des renseignements personnels* <sup>(20)</sup>. Ce que cette loi a réellement changé, c'est que le citoyen essuyant un refus peut maintenant, au lieu de s'adresser à la Cour supérieure, se présenter, même sans avocat, devant une Commission fonctionnant selon un système beaucoup moins formaliste que les tribunaux de droit commun. <sup>(21)</sup>

Il faut toutefois signaler que l'appel à un tribunal administratif, comme cela se fait dans certaines provinces, n'est pas nécessaire une panacée. Les délais d'audition peuvent être forts longs et, pour des projets importants, la durée de l'audition et la présence d'avocats et d'experts peuvent annuler les avantages résultant de procéder devant un Tribunal administratif.

## **CONCLUSION**

Une voie de solution autre que l'encadrement législatif pourrait être d'attendre l'arrivée sans doute imminente de l'application au Québec d'une jurisprudence qui s'est développée récemment dans les autres provinces sur la nécessité d'informer correctement les citoyens sur le processus de modification des règlements d'urbanisme.

La ressemblance de plus en plus évidente entre notre législation et celle du reste du Canada en matière d'urbanisme fait en sorte que la jurisprudence canadienne est de plus en plus invoquée et appliquée chez nous. <sup>(22)</sup> Or, depuis quelques années, une jurisprudence s'est développée et confirmée au Canada selon laquelle lorsqu'une municipalité est tenue de consulter ses citoyens sur une modification d'un règlement d'urbanisme, elle doit faire preuve d'une grande transparence et fournir aux citoyens toute l'information pertinente.

Ce mouvement s'est amorcé réellement dans l'affaire de *Pitt Polder Preservation inc. c. Pitt Meadows (District)* <sup>(23)</sup>, dans laquelle la Cour d'appel de Colombie Britannique annula un règlement de modification du zonage au motif que les citoyens n'avaient pas été réellement consultés puisque la Ville n'avait pas mis à leur disposition différents rapports et documents nécessaires ou utiles pour se former une opinion sur la modification proposée. Depuis, de nombreux jugements ont poursuivi dans cette veine. <sup>(24)</sup>

En somme, si le scénario de la consultation publique en matière d'urbanisme n'est pas modifié par le législateur, il est fort probable qu'il le sera par les tribunaux.!

---

1 Felix Hoehn, « *Municipalities and Canadian Law* », Saskatoon, Purich Publishing, 1996, p. 195

2 *Loi modifiant le Code Municipal*, (1930), 20 Geo. V, c. 103, a. 14

3 *L'urbanisation au Québec*, Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation, Claude Castonguay, président, 13 février 1976, p. 254

4 Projet de loi n° 125, 1979, S.Q. c. 51, sanctionné le 21 novembre 1979

- 
- 5 Lorne Giroux, « *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec* », Les Presses de l'Université Laval, 1979, p. 3125
- 6 Cour d'appel, n° : 09-000195-73, 20 mars 1974.
- 7 [1965], RCS 512
- 8 *Pitt Polder Preservation Inc. c. Pitt Meadows District*, [2000], 12 M.P.L.R. (3r), p. 1
- 9 2000, ch. 56
- 10 Charte de Montréal, L.R.Q. c. C-11.4, a. 89 et 89.1
- 11 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, a. 308
- 12 *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde*, L.R.Q., c. 8.2, a. 98
- 13 Voir : L. Giroux, *supra*, note 5, p. 355
- 14 Lorne Giroux, « *Le règlement de zonage selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* », (2000-2001),. 31 R.D.U.S., pp. 77-139, 114.
- 15 *Ibid.* p. 114
- 16 *Ibid.* p. 131
- 17 Groupe de travail sur les mécanismes de consultation publique en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Rapport final, février 2004
- 18 L'obligation d'afficher un avis, dans la zone ou le secteur visé au règlement, édictée par l'article 128 du texte original de la *L.A.U.* fut subséquemment abrogée.
- 19 Municipal Government Act, S.A. 1994, c. M-26.1, a. 692 (4) (c), (Alberta) cité dans *Janzen c. Mountain View (County)*, [1998] 41 M.P.L.R. (2d) 72, par. 12
- 20 L.R.Q., c. A-2.1
- 21 Évidemment ce système n'est pas parfait et les délais d'audition devant la Commission de même que la possibilité d'une révision judiciaire par la Cour supérieure entraînent souvent des délais indus.
- 22 À titre d'exemples : *Ferme Messicour c. Guertin*, J.E. 2000-1251 (C.S.); *Ste-Anne-de-Bellevue c. Papachronis*, J.E. 2000-1490 (C.A.); *St-Romuald c. Olivier* [2001] 2 R.C.S. 898
- 23 *Supra*, note 8
- 24 Par exemple : *Wilde c. Metchosin (District)* [2004], 50 M.P.L.R. (3d) 115