

Commission municipale du Québec
(Division juridictionnelle)

Date : Le 8 décembre 2021

Dossier : CMQ-68164-001 (31734-21)

SOUS LA PRÉSIDENCE DE LA JUGE ADMINISTRATIVE : SYLVIE PIÉRARD

**Clothilde Maillot, Monique Côté,
André Sabourin, Robin Larente,
Ginette Cardinal, Mélanie Quenneville**
Demandeurs

c.

Municipalité de Notre-Dame-de-la-Paix
Mise en cause

DEMANDE D'AVIS DE CONFORMITÉ

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 7 septembre 2021, la Municipalité de Notre-Dame-de-la-Paix adopte les règlements suivants :

- a) Règlement révisant le plan d'urbanisme no 1013;
- b) Règlement sur les permis et certificats no 1014¹;
- c) Règlement de zonage no 1015;
- d) Règlement de lotissement no 1016;
- e) Règlement de construction no 1017;
- f) Règlement constituant le Comité consultatif d'urbanisme no 1018;
- g) Règlement sur les dérogations mineures aux règlements d'urbanisme; no 1019;
- h) Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale no 1020.

[2] Le 14 septembre 2021, la Municipalité publie un avis indiquant les formalités requises pour demander à la Commission municipale un avis sur la conformité des règlements d'urbanisme 1014 à 1020 au *plan d'urbanisme révisé* de la Municipalité.

[3] Le 11 octobre 2021, conformément à l'article 137.11 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*² (LAU), la Commission reçoit de 6 personnes une demande d'examen de conformité.

[4] Toutefois, contrairement à ce qui est indiqué dans l'avis public de la Municipalité, en vertu de la LAU³, les règlements suivants ne doivent pas faire l'objet d'un examen de conformité par la Commission :

- a) Règlement constituant le Comité consultatif d'urbanisme no 1018;
- b) Règlement sur les dérogations mineures aux règlements d'urbanisme; no 1019.

[5] La Municipalité admet que la demande a été déposée à la Commission par un nombre suffisant de personnes habiles à voter et dans le délai prévu dans la LAU.

¹ Ce règlement est adopté en vertu de l'article 116 de la LAU.

² RLRQ, chapitre A-19.1.

³ Article 137.9 de la LAU.

[6] À la suite d'une conférence de gestion⁴, les demandeurs font parvenir à la Commission et à la Municipalité un sommaire argumentatif; en réponse à ce dernier, la Municipalité transmet sa position.

[7] Au soutien de leur demande, les demandeurs soulèvent 4 éléments :

- 1) Un lieu d'élimination de matières résiduelles désaffecté dans la zone 11F du plan de zonage ne serait pas répertorié au plan d'urbanisme;
- 2) Les usages permis dans les zones 12F, 13F et 22F du plan de zonage iraient à l'encontre d'orientations prévues au schéma d'aménagement de la MRC de Papineau et au plan d'urbanisme de la Municipalité;
- 3) L'usage REC10 qui comprend les activités d'exploitation forestière sur les terres du domaine de l'État, est autorisé dans la zone 22F alors qu'aucune terre du domaine l'État ne s'y trouve;
- 4) Le Règlement de zonage ne prévoit aucune norme applicable aux usines de cannabis.

[8] Le 23 novembre 2021, la Commission tient une audience par communication électronique Zoom. Monique Côté agit comme porte-parole des demandeurs; elle est accompagnée de Clothilde Maillot. Pour sa part, la Ville est représentée par Chantal Delisle, directrice générale et secrétaire-trésorière, qui est accompagnée d'Anabelle Drew, consultante en urbanisme.

QUESTION EN LITIGE

[9] Quel est le pouvoir juridictionnel de la Commission et ses critères d'analyse?

[10] Les règlements d'urbanisme 1014 à 1017 et 1020 sont-ils conformes au plan d'urbanisme?

ANALYSE

1. Le pouvoir juridictionnel de la Commission et ses critères d'analyse

[11] Le Tribunal exerce son pouvoir juridictionnel en vertu des articles 137.9, 137.11 et 137.12 de la LAU qui prévoient que lorsqu'elle reçoit une demande d'au moins cinq

⁴ Conférence de gestion tenue le 21 octobre 2021.

personnes habiles à voter du territoire de la Municipalité, elle doit, dans le délai prévu, donner son avis sur la conformité d'un règlement d'urbanisme au plan d'urbanisme.

[12] Dans le présent dossier, par son règlement 1013, la Municipalité modifie son plan d'urbanisme; simultanément, elle adopte des règlements d'urbanisme afin de mettre en œuvre les nouvelles dispositions du plan d'urbanisme.

[13] Plus spécifiquement, l'examen de conformité vise les règlements suivants :

- a) Règlement sur les permis et certificats no 1014;
- b) Règlement de zonage no 1015;
- c) Règlement de lotissement no 1016;
- d) Règlement de construction no 1017;
- e) Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale no 1020.

[14] Par ailleurs, le Tribunal doit uniquement vérifier la conformité des règlements 1014 à 1017 et 1020 au plan d'urbanisme et non la conformité de ces règlements ou du plan d'urbanisme au schéma d'aménagement et de développement révisé de la MRC de Papineau.

[15] La conformité du plan au schéma constitue de la conformité régionale qui ne peut être demandée par les personnes habiles à voter; il s'agit d'un débat possible entre la municipalité régionale de comté et la municipalité.

[16] La Commission a rappelé à maintes reprises les critères d'analyse qui la guide dans un examen de conformité.

[17] Un plan d'urbanisme constitue un élément de planification, une vision que se donne un conseil municipal. Il comprend notamment les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité, les grandes affectations du sol et les densités d'occupation.

[18] La conformité est le lien logique qui existe entre ce document de planification et les règlements visant sa mise en application. L'examen de la conformité exige que la Commission vérifie si les dispositions d'un règlement d'urbanisme mettent en péril, compromettent, contredisent ou rendent caduques les dispositions du plan d'urbanisme d'une municipalité :

« [86] La conformité recherchée n'est pas synonyme d'identité ou de similarité, mais plutôt de correspondance et d'harmonie. Elle est le lien logique qui doit exister entre le document de planification et les instruments juridiques de sa mise en application. Ces derniers doivent être conformes avec le premier afin de permettre l'exercice ou l'application des intentions qu'il exprime.

[87] La Commission ne fait pas une comparaison mot à mot des règlements avec le plan ou les schémas, ou du plan d'urbanisme par rapport aux schémas. Un règlement

d'urbanisme est jugé non conforme lorsqu'il met en péril ou compromet les orientations ou les objectifs du plan d'urbanisme ou d'un schéma d'aménagement, les contredit ou les rend caducs⁵. »

(Nos soulignements)

[19] Lorsque la Commission examine la conformité d'un règlement à un plan d'urbanisme, elle doit examiner l'ensemble des documents. Elle ne doit pas isoler différentes dispositions du plan d'urbanisme qui prises séparément pourraient démontrer une non-conformité. Elle doit tenir compte de toutes les dispositions dans leur ensemble et de l'intention claire, précise et spécifique de la municipalité.

[20] La Commission ne peut réviser l'opportunité des décisions du conseil de la municipalité, c'est-à-dire les choix politiques exercés à l'égard du contenu des instruments d'urbanisme; elle n'a pas non plus le pouvoir juridictionnel d'examiner la légalité des règlements ni la validité des procédures ayant mené à leur adoption :

« Pour le moment, qu'il suffise de nous rappeler que la Commission ne peut d'aucune façon se prononcer sur l'opportunité ou la légalité d'un règlement en ces matières. L'opportunité d'un règlement rejoint davantage sa pertinence et sa motivation; ceci relève du conseil municipal. Quant à la légalité, que l'on réfère au droit d'agir ou au respect des règles reliées au processus d'adoption, ceci est du ressort du (sic) tribunaux de droit commun. »⁶

2. Les règlements d'urbanisme 1014, 1015, 1016, 1017 et 1020 sont-ils conformes au plan d'urbanisme?

[21] Dans le présent dossier, le Tribunal a analysé les arguments des demandeurs et ceux de la Municipalité.

[22] Pour les motifs qui suivent, il rejette ces arguments et en vient à la conclusion que les règlements 1014, 1015, 1016, 1017 et 1020 sont conformes au plan d'urbanisme.

⁵ *Prévost c. Sherbrooke (Ville)*, 2007 CanLII 53881 (QC CMNQ).

⁶ *Paroisse de Saint-Thomas-de-Pierreville c. MRC de Nicolet-Yamaska*, 2000 CanLII 21629 (QC CMNQ), page 9.

2.1 Lieu d'élimination de matières résiduelles désaffecté dans la zone 11F du plan de zonage non répertorié au plan d'urbanisme

[23] Les demandeurs allèguent que les usages permis dans la zone 11F du Règlement de zonage ne sont pas conformes aux dispositions du plan d'urbanisme de la Municipalité et du schéma d'aménagement de la MRC de Papineau.

[24] Au soutien de leurs prétentions, ils invoquent qu'un terrain contaminé situé dans cette zone 11F, soit le 200, rang Thomas, est listé comme dépôt en tranchée dans le tableau 19 du schéma d'aménagement de la MRC de Papineau, intitulé *Les dépôts en tranchée et les lieux de traitements des boues de fosses septiques*⁷.

[25] Par contre, l'article 4.4 du plan d'urbanisme prévoit que le seul emplacement contaminé par des hydrocarbures aromatiques volatils de la Municipalité est le 251, rue Notre-Dame :

« 4.4 Terrains contaminés

Le répertoire des terrains contaminés établi par le MDDELCC en 2012 identifie un seul emplacement contaminé par des hydrocarbures aromatiques volatiles (*sic*). Il s'agit du 251, rue Notre-Dame, jadis connu sous le nom de « Garage Martin Lauzon Inc. », maintenant occupé par une ébénisterie. »⁸

[26] Dans ce contexte, les demandeurs trouvent incohérent que le 200, rang Thomas ne soit pas inscrit au plan d'urbanisme comme terrain contaminé et que cette situation ne soit pas prise en compte dans les usages permis de la zone 11F.

[27] Les demandeurs ajoutent que le 0, rang Bruno, un autre ancien dépotoir, devrait également être identifié comme terrain contaminé au plan d'urbanisme.

[28] Le Tribunal ne retient pas ces arguments de non-conformité.

[29] Comme il a été établi dans la section précédente, la conformité du plan au schéma constitue de la conformité régionale qui ne peut être examinée dans le présent dossier.

[30] Donc, le fait que le 200, rang Thomas et le 0, rang Bruno ne soient pas inscrits au plan d'urbanisme comme terrain contaminé ne constitue pas un argument recevable.

[31] De plus, soulignons que madame Drew explique que le terme « Terrain contaminé » est défini dans le document complémentaire du schéma d'aménagement et de développement révisé de la MRC⁹ comme étant un terrain figurant sur le registre municipal des terrains contaminés établi par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).

⁷ Schéma d'aménagement, page 5-8.

⁸ Plan d'urbanisme, page 18.

⁹ Schéma d'aménagement, page 11-26.

[32] Or, le 200, rang Thomas et le 0, rang Bruno ne figurent pas au registre du MDDELCC.

[33] Par ailleurs, le Tribunal considère que les usages permis dans la zone 11F du Règlement de zonage sont conformes au plan d'urbanisme.

[34] La zone 11F est située dans une aire d'affectation « Foresterie » au plan d'urbanisme¹⁰.

[35] Les usages pouvant être permis dans cette affectation sont décrits à la section 9.2 du plan d'urbanisme. Sont notamment autorisés, les usages liés à l'exploitation forestière, les scieries et autres entreprises de transformation primaire du bois de coupe, les infrastructures récréatives légères servant à canaliser la circulation des individus dans un sentier, les activités de nature écotouristique et récréotouristique, les commerces agricoles et certaines constructions résidentielles et de villégiature :

« 9.2 Affectation « Foresterie »

Occupant une toute petite partie de la superficie totale de la Municipalité, l'affectation « Foresterie » est localisée à la limite nord du territoire municipal, de même qu'à proximité immédiate du périmètre urbain.

Les usages liés à l'exploitation forestière, les scieries et autres entreprises de transformation primaire du bois de coupe, ainsi que certaines entreprises dont l'établissement se justifie par la présence d'une ressource naturelle (gravières, carrières, sablières) pourront y être permis. Cependant, des règles d'implantation devront être mises en place, afin que la présence de ces activités n'altère pas les richesses paysagères et l'équilibre environnemental.

Les usages de type activités de recherche et d'éducation et les infrastructures récréatives légères servant à canaliser la circulation des individus dans un sentier sont autorisés, tout comme les activités de nature écotouristique et récréotouristique. Les activités et les commerces agricoles se greffent également à la liste des différents usages pouvant être permis.

Bien que cette affectation puisse aussi accueillir certaines constructions résidentielles et de villégiature, la densité d'occupation du sol y sera globalement très faible. »¹¹

(Nos soulignements)

[36] Les usages permis dans la zone 11F, selon la grille des normes annexée au Règlement de zonage, sont les suivants :

- a) Recherche et éducation en milieu naturel (REC1);

¹⁰ Annexe 1, carte 7 du plan d'urbanisme.

¹¹ Plan d'urbanisme, page 32.

- b) Centre d'accueil des visiteurs ou d'interprétation (REC2);
- c) Sentiers de randonnée non motorisée (REC3);
- d) Sentiers de randonnée motorisée (REC4);
- e) Refuge et halte (REC5);
- f) Chasse et pêche (REC6);
- g) Camping (REC7);
- h) Équipement d'utilité publique (REC8);
- i) Parc et espace vert (REC9);
- j) Agriculture, sylviculture et acériculture (REC11);
- k) Services complémentaires d'hébergement et de restauration (REC12);
- l) Exploitation forestière (FOR1);
- m) Transformation primaire du bois (FOR2);
- n) Résidence unifamiliale isolée (FOR5);
- o) Artisanat associable à l'habitation (FOR6).

[37] Les usages permis dans la zone 11F sont donc tout à fait conformes aux usages permis dans une zone d'affectation « Foresterie » au plan d'urbanisme.

2.2 Usages autorisés dans les zones 12F, 13F et 22F du plan de zonage non conformes au schéma d'aménagement et au plan d'urbanisme

[38] Les demandeurs allèguent une incohérence entre les usages permis dans les zones 12F, 13F et 22F et l'orientation 4 du schéma d'aménagement et de développement révisé, soit « Soutenir le développement de l'agriculture »¹².

[39] Encore une fois, cet argument concerne plutôt la conformité régionale que la conformité locale, ce qui n'est pas l'objet de l'examen de conformité dans le présent dossier.

[40] Les demandeurs prétendent également qu'il y a une incohérence entre les usages permis dans les zones 12F, 13F et 22F et la première orientation du plan d'urbanisme, soit « Assurer la pérennité et la mise en valeur du territoire et des activités agricoles dans une perspective de développement durable »¹³.

¹² Schéma d'aménagement, page 4-5.

¹³ Plan d'urbanisme, page 26.

[41] Ils ajoutent que, outre les usages permis dans cette zone, d'autres usages de la classe « Récréotourisme » comme « Recherche et éducation en milieu naturel » (REC1), « Centre d'accueil des visiteurs ou d'interprétation » (REC2), « Sentiers de randonnée motorisée » (REC4), « Refuge et halte » (REC5), « Chasse et pêche » (REC6) et « Services complémentaires d'hébergement et de restauration » (REC12) auraient pu être permis dans ces zones.

[42] Le Tribunal ne retient pas non plus ces arguments.

[43] Les zones 12F, 13F et 22F sont également des zones situées dans l'affectation « Foresterie » au plan d'urbanisme.

[44] Dans les zones 12F et 13 F, les usages suivants sont autorisés :

- a) Sentiers de randonnée non motorisée (REC3);
- b) Camping (REC7);
- c) Équipement d'utilité publique (REC8);
- d) Parc et espace vert (REC9);
- e) Exploitation forestière (FOR1);
- f) Transformation primaire du bois (FOR2);
- g) Résidence unifamiliale isolée (FOR5);
- h) Artisanat associable à l'habitation (FOR6).

[45] Dans la zone 22F, les usages suivants sont autorisés :

- a) Sentiers de randonnée non motorisée (REC3);
- b) Camping (REC7);
- c) Équipement d'utilité publique (REC8);
- d) Exploitation forestière (REC10);
- e) Exploitation forestière (FOR1);
- f) Transformation primaire du bois (FOR2);
- g) Résidence unifamiliale isolée (FOR5);
- h) Artisanat associable à l'habitation (FOR6).

[46] Les usages permis dans ces zones dans le Règlement de zonage sont tous des usages des groupes « Récréotourisme » et « Foresterie » pouvant être permis dans une zone d'affectation « Foresterie » au plan d'urbanisme.

[47] Le fait de ne pas permettre les activités agricoles dans certaines zones non agricoles de son territoire ou de ne pas autoriser tous les usages récréotouristiques constitue une question d'opportunité qui n'est pas visée par l'examen de conformité.

[48] De plus, la première orientation du plan d'urbanisme relative à la mise en valeur du territoire et des activités agricoles n'entraîne pas l'obligation pour la Municipalité de permettre l'agriculture dans toutes les zones de son territoire.

[49] Comme l'a mentionné madame Drew, une très grande proportion du territoire de la Municipalité est située en zone agricole décrétée par la Commission de protection du territoire agricole.

2.3 Usage REC10 autorisé dans la zone 22F alors qu'aucune terre du domaine l'État ne s'y trouve

[50] Le Règlement de zonage prévoit que la classe REC10 « Exploitation forestière » « comprend les activités d'exploitation forestière sur les terres du domaine de l'État »¹⁴.

[51] Les demandeurs soulèvent comme argument de non-conformité que l'usage « Exploitation forestière » (REC10) est autorisé dans la zone 22F, alors qu'il n'y a que des terres privées dans cette zone et aucune terre du domaine de l'État.

[52] La preuve démontre que la zone 22F est située dans une aire d'affectation « Foresterie » au plan d'urbanisme¹⁵.

[53] Madame Drew admet qu'une erreur s'est glissée dans la définition de REC10 et que le Règlement de zonage ne devrait pas prévoir des activités d'exploitation forestière sur les terres de l'État.

[54] Toutefois, le Tribunal ne peut conclure que cet usage n'est pas conforme au plan d'urbanisme puisque dans l'affectation « Foresterie », les usages liés à l'affectation forestière sont permis.

[55] L'usage REC10 autorisé dans la zone 22F du Règlement de zonage est donc conforme au plan d'urbanisme, bien que dans les faits, il ne pourra dans la situation actuelle être appliqué à des terres du domaine de l'État.

¹⁴ Règlement de zonage, page z-16.

¹⁵ Annexe 1, carte 7 du plan d'urbanisme.

2.4 Absence de normes applicables aux usines de cannabis

[56] Les demandeurs soulèvent que les règlements d'urbanisme de la Municipalité ne contiennent aucune norme spécifique applicable aux usines de cannabis, ce qui est exact.

[57] Le plan d'urbanisme ne fait aucune mention des usines de cannabis.

[58] Il n'y a donc aucune incohérence entre le contenu du plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme 1014 à 1017 et 1020 en ce qui a trait aux usines de cannabis.

[59] Il s'agit encore là d'une question d'opportunité qui ne fait pas l'objet de l'examen de conformité par le Tribunal.

[60] La Municipalité n'a pas l'obligation d'adopter des normes spécifiques pour encadrer l'exercice de certains usages. En ce qui concerne les usines de cannabis, la Municipalité a fait le choix de ne pas adopter de normes particulières applicables à l'exercice de cet usage.

CONCLUSION

[61] Pour tous ces motifs, la Commission conclut que les règlements 1014, 1015, 1016, 1017 et 1020 sont conformes au plan d'urbanisme révisé.

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **DONNE AVIS** que les règlements intitulés Règlement sur les permis et certificats no 1014; Règlement de zonage no 1015, Règlement de lotissement no 1016, Règlement de construction no 1017 et Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale no 1020 sont conformes au Règlement révisant le plan d'urbanisme no 1013 de la Municipalité de Notre-Dame-de-la-Paix.

Sylvie Piérard
Juge administrative

SP/ap

Audience tenue par visioconférence Zoom le 23 novembre 2021.

La version numérique de
ce document constitue l'original de la
Commission municipale du Québec

Secrétaire	Président