

Commission municipale du Québec
(Division juridictionnelle)

Date : Le 16 juillet 2024

Dossier : CMQ-70719-001 (33846-24)

SOUS LA PRÉSIDENCE DU JUGE ADMINISTRATIF : Sandra Bilodeau

Joanne Chauvette
Danny Baribeau
Mario Lebel
Carole Dauphinais
Josée Dargis
Demandeurs

C.

Ville de Trois-Rivières
Mise en cause

DEMANDE D'AVIS DE CONFORMITÉ

DÉCISION

LA DEMANDE D'AVIS DE CONFORMITÉ

[1] Le 24 avril 2024, Trois-Rivières publie un avis informant les personnes habiles à voter du territoire qu'elles peuvent requérir de la Commission municipale du Québec un avis sur la conformité au *schéma d'aménagement et de développement de la Ville du Règlement modifiant le Règlement sur le plan d'urbanisme (2021, chapitre 125) afin d'autoriser certains usages commerciaux lourds en lien avec le transport collectif dans une aire d'affectation rurale à proximité du boulevard Thibeau (2024, chapitre 41)*, nommé ci-après le Règlement.

[2] Le 27 mai 2024, cinq personnes, les demandeurs, déposent une demande d'avis sur la conformité de ce Règlement.

[3] Le 5 juin 2024, la soussignée préside une conférence de gestion pour la mise en état du dossier, en prévision de l'audience.

[4] La Ville admet à cette occasion que la demande a été déposée dans le délai requis par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹(LAU), par un nombre suffisant de personnes habiles à voter du territoire.

[5] La soussignée explique aux demandeurs la compétence très pointue de la Commission en matière d'avis de conformité et les invite à lire quelques décisions pour se familiariser avec cette notion.

[6] Les demandeurs déposent leur sommaire argumentaire le 14 juin 2024 et produisent les documents suivants au soutien de leur preuve :

- **P-1 à P-9** : Photos;
- **P-10-P-11** : Vidéos;
- **P-12- P-13** : Extraits de [l'Annexe 2](#) de la Grille des spécifications du *Règlement établissant le cadre normatif en matière d'urbanisme* (2021, chapitre 126);
- **P-14-P-15**: Articles de journaux;
- **P-16** : Demande d'approbation référendaire.

[7] La Ville dépose son sommaire argumentaire le 19 juin 2024 et les documents suivants :

- **D-1** : Règlement 2024, chapitre 41 ;
- **D-2** : [Règlement sur le schéma d'aménagement et de développement révisé \(2016, chapitre 170\)](#);
- **D-2.1** : [Annexe 1 – Grandes affectations du territoire du schéma d'aménagement et de développement révisé](#);

¹ RLRQ, chapitre A-19.1.

- **D-2.2** : [Annexe 3 – Gestion de l’urbanisation du schéma d’aménagement et de développement révisé](#);
- **D-3** : [Règlement sur le plan d’urbanisme \(2021, chapitre 125\)](#);
- **D-3.1** : [Annexe 1 – Gestion de l’urbanisation du plan d’urbanisme](#);
- **D-3.2** : Annexe 2 – Affectations du Sol du plan d’urbanisme;
- **D-4** : Documents de l’assemblée publique du 19 mars 2024;
- **D-5** : Règlement 2023, chapitre 134 (modification du schéma);
- **D-6** : Approbation du MAMH du Règlement 2023, chapitre 134.

[8] Le 21 juin, le procureur de la Ville annonce qu’il présentera lors de l’audience du 26 juin une demande en irrecevabilité, puisqu’aucun élément de non-conformité au schéma n’est soulevé dans l’argumentaire des demandeurs².

[9] Le 25 juin, dans un courriel adressé aux parties, la soussignée indique le déroulement de l’audience: elle entendra d’abord la preuve des demandeurs et par la suite, la demande en irrecevabilité, advenant qu’aucun élément de non-conformité ne soit soulevé.

[10] La soussignée explique aussi à la porte-parole des demandeurs, Josée Dargis, la nature d’une demande en irrecevabilité et l’informe qu’elle doit lors de l’audience soulever des éléments en lien avec le schéma de la Ville, comme expliqué lors de la conférence de gestion.

[11] Tel qu’il appert de la décision *Bellemare*,³ la Commission a développé au fil des ans une pratique pour encadrer les débats en matière de conformité. Une fois la demande d’examen déposée, la Commission requiert des demandeurs qu’ils formulent avant l’audience les éléments de non-conformité. Par la suite, la municipalité y répond. S’il advient que les demandeurs n’ont pas pu accomplir cette formalité avant l’audience, ils pourront le faire à l’audience, vu le caractère souple de la LAU.

CONTEXTE

[12] Le 21 novembre 2023, la Ville adopte le *Règlement modifiant le Règlement sur le schéma d’aménagement et de développement révisé (2016, chapitre 170) afin de rendre compatible les usages associés aux véhicules de transport collectif en bordure du boulevard Thibeau avec une partie de l’affectation rurale*⁴. Il édicte ceci :

« 1. La note 6 du tableau 30 « Grille de compatibilité » est modifiée par le remplacement des mots « et les industries artisanales » par « les industries artisanales et les commerces et services associés aux véhicules de transport collectif incluant leurs équipements de recharge électrique ».

2 Courriel du 21 juin 2024.

3 *Bellemare c. Saint-Colomban* (Municipalité de), 2009 CanLII 60923 (QC CMNQ) , paragraphe 51.

4 Pièce D-5, (2023, chapitre 134).

« 2. Le présent règlement entre en vigueur conformément à l'article 53.9 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ, chapitre A-19.1). »

[13] Le 23 janvier 2024, conformément à l'article 53.9 LAU, la Ville obtient du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, un avis indiquant la conformité de cette modification aux orientations gouvernementales en aménagement du territoire⁵.

[14] Le 16 avril, la Ville adopte le Règlement sous étude, qui prévoit ceci :

« 1. Le chapitre 6 du Règlement sur le plan d'urbanisme (2021, chapitre 125) est modifié à la sous-section §24, de la section IV, par le remplacement, au tableau 27, des mots « les services de construction » par « les services de construction et les commerces et services associés aux véhicules de transport collectif incluant leurs équipements de recharge électrique. »

2. Le présent règlement entre en vigueur, par l'effet du deuxième alinéa de l'article 25 du décret 851-2001 pris par le gouvernement du Québec le 4 juillet 2001, à la plus hâtive des deux dates suivantes :

1° 30 jours après la date de publication de l'avis prévu à l'article 137.10 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ, chapitre. A-19.1), à condition que la Commission municipale du Québec n'ait pas reçu, d'au moins cinq personnes habiles à voter du territoire de la ville, une demande faite conformément à l'article 137.11 de cette Loi;

2° La date où, sous l'autorité du deuxième alinéa de l'article 137.13 de cette Loi, la Commission municipale du Québec donne un avis attestant qu'il est conforme au schéma d'aménagement et au plan d'urbanisme, le cas échéant. »

[15] La Ville a décidé de procéder par un PPCMOI⁶ pour autoriser une aire de transit et de recharge d'autobus électriques sur un seul terrain et non dans une zone complète.

[16] Le plan d'urbanisme devait être modifié pour rendre possible ce PPCMOI.

[17] La modification du plan d'urbanisme, soit le Règlement, est un copier-coller de la modification effectuée au schéma.

Preuve des demandeurs

[18] Essentiellement, les demandeurs reprennent lors de l'audience les points inscrits dans leur argumentaire du 14 juin, sans ajouter d'éléments en lien avec une non-conformité au schéma.

[19] Ils soulignent ainsi leur incompréhension face au refus de la Ville d'avoir tenu compte de leurs motifs d'opposition au Règlement lors de l'assemblée publique du 19 mars. Le projet envisagé est acceptable, mais le lieu choisi par la Ville ne l'est pas. Il existe des terrains vacants ailleurs qui ne nécessitent pas de déboisement. Pourquoi choisir un milieu zoné rural au lieu d'une zone industrielle?

⁵ Pièce D-6, lettre d'Andrée Laforest du 23 janvier 2024, reçue le 26 janvier par la Ville.

⁶ Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble.

[20] Trois-Rivières est un beau milieu de vie et il appert que la Ville fait des choix financiers au détriment de la qualité de vie des demandeurs. La circulation des autobus à proximité de leurs résidences et la dangerosité due à la vitesse déjà excessive des voitures empruntant les artères périphériques leur seront néfastes.

[21] Également, ils sont inquiets de l'éclairage qui sera nécessaire sur le stationnement des autobus; cela pourra porter atteinte à leur sommeil.

[22] De même, si le site doit être agrandi, il nécessitera du déboisement additionnel.

[23] La Ville aurait dû transmettre une lettre aux citoyens demeurant à proximité pour annoncer le projet, au lieu d'installer une petite pancarte sur une artère dangereuse.

[24] Les demandeurs craignent une diminution de la valeur foncière de leurs propriétés; ils se sont installés près de ce boisé en raison de la tranquillité des lieux.

[25] Le Tribunal demande à la porte-parole si des éléments spécifiques du schéma sont invoqués. Elle n'en soumet aucun.

La Ville

[26] Le procureur de la Ville confirme qu'il maintient son moyen d'irrecevabilité basé sur l'absence totale d'éléments de non-conformité.

[27] Mais d'abord, il fait témoigner la coordonnatrice au Service de l'urbanisme, Pamela Soto, qui a procédé à la vérification de la concordance du Règlement avec le schéma, pour s'assurer que le Tribunal dispose de la preuve nécessaire, le cas échéant.

[28] Vu la conclusion à laquelle le Tribunal en arrive sur le moyen d'irrecevabilité, il n'est pas opportun de reprendre ici les éléments de ce témoignage.

[29] Il sera exposé plus loin, en quelques lignes, la conformité entre ces deux instruments d'urbanisme qui ne fait aucun doute.

ANALYSE

[30] Dans la présente affaire, la Commission exerce sa compétence en vertu de l'article 25 du *Décret concernant le regroupement des villes de Trois-Rivières, de Cap de-la-Madeleine, de Trois-Rivières-Ouest, de Saint-Louis-de-France, de Sainte-Marthe-du-Cap et de la Municipalité de Pointe-du-Lac*⁷. Cet article prévoit que l'examen de la conformité au schéma, d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme s'effectue conformément aux articles 59.5 à 59.9 et 137.10 à 137.14 LAU, compte tenu des adaptations nécessaires en remplacement des articles 109.6 à 110 dans le cas du plan.

⁷ Décret 851-2001, (2001) 133 G.O.Q., Partie 2, p. 4850.

[31] La Commission examine habituellement la conformité selon la question en litige suivante : le Règlement compromet-il, rend-il caduc, contredit-il ou met-il en péril le schéma ?

[32] À cet égard, comme elle le rappelle souvent, la Commission ne peut statuer ni sur l'opportunité, ni sur la légalité d'un règlement d'urbanisme.⁸

[33] Dans le premier cas, cela relève de l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un conseil municipal et dans l'autre, de la compétence de la Cour supérieure.

[34] Ici, comme l'irrecevabilité de la demande est soulevée, la Commission doit examiner si elle est non fondée en faits et en droit.

[35] Il est vrai que les demandeurs n'ont indiqué aucun élément de non-conformité, tant dans leur argumentaire, que lors de leur exposé devant ce tribunal. En fait, il n'a pas été référé au schéma une seule fois.

[36] Des doléances quant au territoire visé par le Règlement et l'impression d'une non-écoute de la Ville face à leurs inquiétudes sont en cause.

[37] Les éléments soulevés relèvent exclusivement de l'opportunité et non de la conformité.

[38] Bien qu'il soit compréhensible que des citoyens aient des appréhensions face à l'impact d'une modification réglementaire sur leur milieu de vie, ces craintes ne peuvent fonder une non-conformité.

[39] Il doit y avoir des éléments tangibles démontrant une absence de concordance entre le Règlement et le schéma.

[40] Le Tribunal doit s'assurer, comme il a été dit précédemment, que le Règlement sous étude ne compromet pas, ne rend pas caduc, ne contredit pas et ne met pas en en péril le schéma.

[41] Cet examen s'effectue à partir d'éléments de non-conformité qui doivent être mentionnés par les demandeurs.

[42] Le procureur de la Ville s'appuie sur la décision *Allaire*,⁹ dans laquelle une requête en irrecevabilité alléguait qu'aucun élément n'était soulevé pour établir une non-conformité du règlement modifiant le règlement de zonage à l'égard du schéma. Voici ce qui fut décidé :

« [27] Qu'arrive-t-il toutefois lorsque, dans une affaire, les requérants ne soulèvent aucun élément de non-conformité avant ou pendant l'audience?

[28] Dans l'affaire *Bellemare c. Saint-Colomban (Municipalité de)*, les requérants demandaient l'avis de la Commission sur la conformité au plan d'urbanisme, de plusieurs règlements d'urbanisme. La Commission a conclu que le dépôt d'une demande d'examen

⁸ *Roy c. Dolbeau-Mistassini (Ville)*, 2006 CanLII 60075 (QC CMNQ), paragraphe 15.

⁹ *Allaire et Ville de Trois-Rivières*, 2019 CanLII 88498 (QC CMNQ).

de la conformité n'est pas suffisant, à lui seul, pour qu'elle exerce sa compétence en matière d'examen de la conformité. La Commission a déclaré irrecevable la demande d'examen puisque les requérants ne soulevaient aucun élément de non-conformité.

[29] Dans l'affaire *Lapointe c. Gore (Municipalité du canton de)*, précitée, un citoyen requérait lui aussi que la Commission se prononce sur la conformité au plan d'urbanisme, de plusieurs règlements d'urbanisme. La Commission a conclu à l'irrecevabilité de la demande puisque le requérant n'identifiait aucun point de non-conformité.

(...)

[31] Dans *Bachand c. Sherbrooke (Ville de)* en appliquant ces principes, la Commission a déclaré irrecevable une demande d'examen de la conformité d'un règlement d'urbanisme au schéma d'aménagement et de développement.

[32] Dans le présent cas, les citoyens requérant l'avis de la Commission doivent alléguer et faire la preuve qu'au moins un élément du Règlement modifiant le Règlement sur le zonage n'est pas conforme au Schéma. S'ils ne le font pas, leur demande est irrecevable. »

(références omises)

[43] De même dans *Allaire*, à l'instar de la présente instance, les citoyens invoquaient des motifs de quiétude et de circulation qui n'ont pas été retenus par la Commission, ne relevant pas de la conformité :

« [40] Aucun des motifs invoqués par les requérants n'a trait à la conformité au Schéma, du Règlement modifiant le Règlement sur le zonage.

(...)

[43] Il ne lui revient pas non plus de déterminer si les activités exercées dans la Zone tampon contreviennent à la réglementation municipale et si elles retirent toute quiétude aux requérants.

(...)

[45] Enfin, alléguer d'éventuels problèmes de circulation sans référer au Schéma ne revient pas à soulever un élément de non-conformité du Règlement modifiant le Règlement sur le zonage. »

[44] La décision rendue dans l'affaire *Lapointe*¹⁰ va dans le même sens. Autant dans l'argumentaire écrit que lors de l'audience, les requérants n'ont formulé de moyens de non-conformité, soulevant plutôt comme ici des motifs d'opportunité. La demande d'examen de la conformité a été déclarée non recevable.

[45] Dans l'affaire *Provost*¹¹, la Commission a précisé qu'elle n'a pas le pouvoir de se prononcer sur l'opportunité des décisions du conseil d'aménager un territoire plutôt qu'un autre, comme ce qui est ici invoqué par les demandeurs.

¹⁰ *Lapointe et Municipalité du Canton de Gore*, 2019 CanLII 49144 (QC CMNQ), paragraphes 18 à 23.

¹¹ *Provost c Ville de Carignan*, CMQ-54469, 24 novembre 1998.

[46] La Commission n'est donc pas saisie d'une demande d'examen de conformité du Règlement, en raison de l'absence totale d'éléments indiquant en quoi ce Règlement déroge au schéma. Elle est plutôt saisie d'une demande portant sur l'opportunité, soit le choix exercé par la Ville de modifier le plan d'urbanisme, afin d'y prévoir un nouvel usage.

[47] Le Tribunal ne peut substituer son opinion à celle de la Ville à savoir si c'est un bon choix, mais peut seulement évaluer si ce choix, une fois exercé, respecte les objectifs et le document complémentaire du schéma.

[48] La demande en irrecevabilité est un moyen approprié pour mettre fin à l'examen de la conformité et dans cette affaire il est bien fondé.

Quelques mots sur la conformité

[49] Il ne serait pas nécessaire, vu la conclusion à laquelle en arrive le Tribunal, de traiter de la conformité du Règlement.

[50] Toutefois, pour que les demandeurs comprennent bien la situation, il suffira de dire que la conformité dans le présent dossier est parfaite.

[51] Le schéma prévoit à l'article 11 intitulé *Principe de conformité*, ceci :

« (...)

Des règles particulières quant à la conformité sont parfois spécifiées dans certaines sections du schéma, ce sont alors ces règles qui prévalent sur les principes généraux précédemment explicités. »

[52] Le document complémentaire du schéma contient des règles précises et est donc visé par ce principe d'interprétation.

[53] Le tableau 30 du document complémentaire du schéma (chapitre 12) a été modifié pour y ajouter ce que nous avons cité au paragraphe 12, puis le tableau 27 du plan a été modifié pour y ajouter ce qui est cité au paragraphe 14. On retrouve le texte suivant qui est identique dans les deux instruments d'urbanisme :

«... et les commerces et services associés aux véhicules de transport collectif incluant leurs équipements de recharge électrique ».

[54] Il y a donc identité entre ce que prévoit le schéma et ce que le plan inclut dans sa modification.

[55] Précisons également que le secteur visé par la modification du plan n'est pas un territoire d'intérêt (chapitre 8) au schéma, ni soumis à des contraintes particulières à l'occupation du sol (chapitre 9). En fait, il ne reçoit aucune protection spécifique au schéma.

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **ACCUEILLE** la demande en irrecevabilité de la Ville de Trois-Rivières;
- **DÉCLARE** irrecevable la demande d’avis de conformité des demandeurs;
- **FIXE** la date d’entrée en vigueur du *Règlement modifiant le Règlement sur le plan d’urbanisme (2021, chapitre 125) afin d’autoriser certains usages commerciaux lourds en lien avec le transport collectif dans une aire d’affectation rurale à proximité du boulevard Thibeau (2024, chapitre 41)* à la date de la présente décision¹².

Sandra Bilodeau
Juge administratif

SB/md

M^e Gabriel Lachance
Pour la mise en cause

Audience tenue à Trois-Rivières, le 26 juin 2024.

La version numérique de ce document constitue l’original de la Commission municipale du Québec	
Secrétaire	Président

¹² *Asselin et Ville de Québec*, 2019 CanLII (QC CMNQ) établissant le principe qu’il y a lieu de fixer une date d’entrée en vigueur quand il est mis fin à l’examen de la conformité.