

Commission municipale du Québec
(Division juridictionnelle)

Date : Le 29 novembre 2024

Dossier : CMQ-71053-001 (34140-24)

SOUS LA PRÉSIDENCE DU JUGE ADMINISTRATIF : Sandra Bilodeau

Denis Faust,
Colette Rousseau
Daniel Quirion
Denyse Ouellet
Alan O'Driscoll
Linda Briand
Michel St-Hilaire

Demandeurs

c.

Municipalité de Saint-Cuthbert

Mise en cause

DEMANDE D'AVIS DE CONFORMITÉ

DÉCISION

LA DEMANDE

[1] Le 9 septembre 2024, la Municipalité de Saint-Cuthbert 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 du *Règlement de zonage numéro 352* au *Règlement sur le plan d'urbanisme numéro 351*.

[2] Le *Règlement sur le plan d'urbanisme numéro 351* (ci-après désigné le Plan) abroge le *Règlement numéro 80*, soit le plan d'urbanisme précédent et tous ses amendements.

[3] Le *Règlement de zonage numéro 352* (ci-après le Règlement) remplace le *Règlement de zonage numéro 82* et tous ses amendements.

[4] Le 9 octobre 2024, sept personnes déposent une demande d'avis sur la conformité de ce Règlement au Plan.

[5] Le 22 octobre, la soussignée préside une conférence de gestion¹ pour la mise en état du dossier, en prévision de l'audience.

[6] Les demandeurs ne déposent pas de sommaire argumentaire dans le délai alloué, ni de pièces.

[7] La Municipalité ne dépose pas non plus de sommaire argumentaire et produit au dossier le Règlement et le Plan.

[8] Tel qu'il appert de la décision *Bellemare*², 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, dans un sommaire argumentaire. 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 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*³ (la Loi).

[9] La Municipalité ne conteste pas, lors de l'audience, le respect des formalités requises par la Loi pour le dépôt de la demande de conformité, mais en nie le bien-fondé.

¹ Procès-verbal de la conférence de gestion du 22 octobre 2024. Le demandeur porte-parole a annoncé deux heures avant la tenue de la conférence de gestion qu'il ne pourrait être présent et ne s'est pas fait remplacer par un autre demandeur. Il a reçu le procès-verbal faisant état de tous les points traités par la soussignée.

² *Bellemare c. Saint-Colomban* (Municipalité de), 2009 CanLII 60923 (QC CMNQ), paragraphe 51.

³ RLRQ, chapitre A-19.1.

[10] Tous les demandeurs ont produit la même demande d'examen de conformité que nous reproduisons in extenso :

« Je demande une annulation du règlement 352 sur le zonage et 351 sur le plan d'urbanisme de la municipalité de Saint-Cuthbert. Ceux-ci révèlent des lacunes à de nombreux endroits. Le conseil municipal a approuvé ces règlements à la suite des travaux de la consultante sans avoir lu l'entièreté de règlements. La vigilance des citoyens a permis de relever certaines lacunes, entre autres certaines qui entraînent en contradiction avec le Code national du bâtiment du Canada et le Code civil du Québec. Des erreurs ont été corrigées toutefois, je crains que d'autres erreurs soient présentes dans ces règlements et que celles-ci causent préjudice aux citoyens. Je suis inquiet que de telles erreurs aient été proposées par la consultante et que le conseil municipal ne les ait remarquées. De l'aveu du conseil municipal, les règlements n'ont aucunement été lus dans leur entièreté ce qui constitue un manquement à l'éthique et à leur engagement à servir les citoyens de Saint-Cuthbert. »

La preuve et les représentations

Les demandeurs

[11] Les demandeurs, Denis Faust et Daniel Quirion, sont présents lors de l'audience et expliquent leurs arguments.

[12] Ils requièrent l'annulation du Règlement et du Plan qui comportent, selon eux, des erreurs majeures.

[13] D'une part, les élus n'ont pas lu avant leur adoption le Règlement et le Plan. Cette carence soulève un « doute raisonnable » sur le processus d'adoption des règlements.

[14] De même, ils ont trouvé et présenté au conseil municipal des erreurs dans le Règlement et le Plan, qui ont par la suite été corrigées. Toutefois, disent-ils, cela soulève un doute sur leur légalité. Par exemple, ces deux instruments d'urbanisme contreviendraient au Code civil à l'égard du droit de propriété, ou encore au Code national du bâtiment, pour les dalles monolithiques.

[15] Ils se questionnent aussi sur la durée de temps inscrite au Règlement pour la perte de droits acquis des bâtiments dérogatoires, qui irait à l'encontre de normes provinciales.

La Municipalité

[16] La procureure de la Municipalité⁴ est d'avis que les demandeurs n'ont pas invoqué d'arguments de non-conformité, mais plutôt des éléments qui concernent la légalité.

[17] Elle réfère d'abord à la décision *Boulé*⁵ qui établit les limites de la compétence de la Commission.

[18] Dans cette affaire, la municipalité invoquait l'absence de compétence de la Commission pour statuer sur des arguments liés à l'opportunité et à la légalité du processus d'adoption du schéma et du plan.

[19] La Commission a statué ainsi :

«(9) Tous les arguments soulevés par les requérants à l'égard du processus de consultation ne sont pas de la compétence de la Commission, mais plutôt de celle des tribunaux de droits communs puisqu'ils visent la légalité.

(...)

(11) L'examen de conformité ne vise qu'à s'assurer que les règlements de zonage, de lotissement, de construction et les règlements d'émission des permis de construction sont conformes au Plan. »

[20] Puis, la procureure de la Municipalité illustre avec la décision *Dufault* ,⁶ des cas d'opportunité ou de légalité qui ne relèvent pas de la compétence de la Commission :

«[64] Le procureur de la Ville, dans son plan argumentaire, mentionne qu'il est reconnu par la doctrine que l'adoption d'un règlement relève de l'opportunité du conseil municipal et que le contrôle de la légalité des règlements relève des tribunaux de droit commun. Seul l'examen de la conformité de certains règlements au plan d'urbanisme d'une municipalité est dévolu à la Commission^[24].

[65] La jurisprudence de la Commission est, selon lui, effectivement à cet effet^[25].

[66] Il ajoute finalement que, dans le cadre de son analyse, la Commission doit vérifier que les règlements visés par la demande d'avis sont conformes au plan d'urbanisme et ne mettent pas en péril, compromettent, contredisent ou rendent caduques ses dispositions^[26].

[67] La Commission fait siens les arguments du procureur de la Ville sur l'ensemble de cette question.

[68] Pour ces raisons, la Commission n'a pas à prendre en considération les arguments portant sur l'opportunité ou la légalité du règlement modifiant le règlement de zonage, ce qui comprend :

⁴ La Municipalité n'a pas administré de preuve.

⁵ *Boulé et al c. Village de Brome*, CMQ-64041, 14 décembre 2011.

⁶ *Dufault et al c. Ville de Saint-Bruno-De-Montarville*, CMQ-66155, 30 mai 2017(références omises).

- L'application du jugement rendu en 1986 dans la cause *Cousineau c. Boucherville*^[27];
- La négociation de l'entente concernant le projet de centre de santé entre la Ville et le promoteur, la qualité ou la pertinence du projet, de même que la pertinence et la légalité de la décision;
- La légalité du processus de modification du schéma, de même que la pertinence et la légalité de son contenu;
- La légalité des processus de modification du plan d'urbanisme et du règlement de zonage, le moment choisi, de même que la pertinence ou la légalité de leurs contenus;
- Le possible conflit d'intérêts apparent de la Ville;
- La consultation citoyenne.

[69] À cet égard, les arguments des requérants relatifs à ces questions ne seront pas analysés par la Commission puisqu'ils sont de l'ordre de la pertinence ou de la légalité. »

[21] Appliquant ces principes, la procureure mentionne que le défaut de lecture du Règlement par certains membres du conseil, est lié à son processus d'adoption. Cet élément de légalité relève de la compétence de la Cour supérieure.

[22] Par ailleurs, le Plan ne référant ni au Code civil, ni au Code national du Bâtiment, il ne peut y avoir absence de conformité entre le Règlement et le Plan à cet égard. Et même si ce fut le cas, cet aspect serait de l'ordre de la légalité, dit-elle.

[23] Les demandeurs n'ont pointé qu'un seul article du Règlement qui serait non conforme au Plan, soit celui traitant du délai de reconstruction d'un bâtiment dérogoire.

[24] L'article 153 du Règlement intitulé *Remplacement d'un bâtiment détruit par un sinistre* prévoit un délai de 12 mois. Or, il n'y a aucune norme dans le Plan sur cet aspect.

Analyse

[25] La question en litige est la suivante :

Le Règlement met-il en péril, compromet-il, contredit-il ou rend-t-il caduc le Plan ?

[26] La Commission exerce sa compétence en vertu des articles 137.9 à 137.12 de la *Loi*, qui prévoient qu'à la suite de la réception, par au moins 5 personnes habiles à voter du territoire de la municipalité, d'une demande faite conformément à l'article 137.11, elle doit donner dans les 60 jours qui suivent l'expiration du délai prévu à cet article, son avis sur la conformité du Règlement au Plan.

[27] 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.⁷

[28] 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.

[29] Il est vrai que les demandeurs n'ont indiqué aucun élément de non-conformité, tant dans leur demande d'examen de la conformité, que lors de leur exposé devant le Tribunal. En fait, il n'a pas été référé une seule fois à une disposition du Plan à laquelle le Règlement serait non conforme.

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

[31] 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 péril le Plan.

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

[33] Les éléments soulevés par ces derniers relèvent exclusivement de la légalité et non de la conformité.

[34] En effet, tout accroç au processus d'adoption du Règlement, si cela est le cas, relève de la légalité⁸.

[35] Des erreurs au Règlement, relevées par les demandeurs, puis corrigées par le conseil avant l'adoption, font craindre aux demandeurs qu'il pourrait en subsister d'autres, non identifiées. Cette crainte relève pour le Tribunal, d'une subjectivité qui ne peut fonder un examen de conformité. Un tel examen nécessite l'identification concrète d'articles du Règlement, qui ne seraient pas compatibles avec des dispositions du Plan.

[36] L'argument d'incompatibilité de dispositions du Règlement avec le Code civil ou le Code national du bâtiment, ne peut non plus être recevable pour l'examen de la conformité. D'une part, il s'agirait d'une question de légalité, puis comme la Commission le dit dans la décision précitée *Dufault*⁹, la conformité ne s'évalue qu'entre un règlement et un plan :

« [70] La Commission ajoute que la conformité du règlement modifiant le zonage s'analyse uniquement par rapport au plan d'urbanisme de la Ville. La LAU est claire sur ce point :

« **137.11** **Toute** personne habile à voter du territoire de la municipalité peut demander par écrit à la Commission son avis sur la conformité du règlement au plan. »

⁷ *Roy c. Dolbeau-Mistassini (Ville)*, 2006 CanLII 60075 (QC CMNQ), paragraphe 15.

⁸ Voir supra note 4, *Dufault*.

⁹ Supra note 4; références omises.

[71] La Commission n'a donc pas à considérer le plan métropolitain, le schéma ou la vision 2035 de la Ville. Il n'est d'ailleurs pas inutile de rappeler que l'agglomération de Longueuil a déjà confirmé qu'en vertu du nouveau schéma, les règlements modifiant le plan d'urbanisme et le zonage sont maintenant conformes [...].^[28]»

[37] En effet, la conformité doit s'établir entre le Règlement et le Plan, et non entre le Règlement et d'autres instruments légaux, sans considération du Plan. De plus, le Plan ne contient aucune référence au Code civil, ni au Code national du bâtiment, tel que l'a mentionné la procureure de la Municipalité.

[38] La situation est identique pour le délai de reconstruction d'un bâtiment dérogatoire. Il n'y a aucune disposition dans le Plan qui traite de cet aspect. Le Règlement ne peut donc aller à son encontre.

[39] Finalement, disent-ils, le comportement des élus qui ont adopté le Règlement sans le lire, est non éthique et doit être sanctionné.

[40] Sur cet aspect, le Tribunal a expliqué aux demandeurs que tout ce qui concerne l'éthique doit faire l'objet d'une dénonciation devant la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission, qui déposera une citation en déontologie, si elle estime, après enquête, qu'il pourrait y avoir une contravention au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Municipalité. Dans un tel cas, la division juridictionnelle de la Commission siègera pour statuer sur le ou les manquements.

[41] Le comportement des élus n'a aucune pertinence avec un examen de la conformité.

CONCLUSION

[42] La Commission est d'avis que le *Règlement de zonage numéro 352* ne compromet pas, ne rend pas caduc, ne contredit pas et ne met pas en péril le Plan.

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

- **DÉCLARE** que le Règlement de zonage numéro 352 est conforme au Règlement sur le plan d'urbanisme numéro 351, de la Municipalité de Saint-Cuthbert.

Sandra Bilodeau
Juge administratif

SB/md

M^e Yezhou Shen
DHC Avocats inc
Pour la mise en cause

Audience tenue à Saint-Cuthbert, le 19 novembre 2024

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