

Mémoire présenté à la  
Commission de l'aménagement du territoire  
Assemblée nationale du Québec

Consultations particulières du projet de loi no 16  
Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions  
législatives

## **Des modifications législatives pour un aménagement plus durable du territoire**

Par Charles Breton-Demeule, avocat  
Doctorant en droit  
Faculté de droit de l'Université Laval et ENS Paris-Saclay

Québec, le 18 avril 2023

## Table des matières

Résumé.....	3
<b>Présentation de l'auteur .....</b>	<b>4</b>
<b>1.Des outils d'aménagement plus sensibles à la qualité architecturale et à la protection du patrimoine .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Des objectifs et des finalités d'aménagement mieux définies .....</b>	<b>19</b>
Résumé des recommandations.....	28

## Résumé

Le projet de loi 16 propose plusieurs solutions pour assurer un aménagement et un urbanisme plus durables :

- Il prévoit des mécanismes de suivi de mise en œuvre de l'aménagement du territoire fondés sur des cibles;
- Il clarifie les responsabilités des acteurs en aménagement du territoire ;
- Il précise les finalités de la planification territoriale, dont la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et des paysages;

Malgré ces propositions, des modifications législatives sont nécessaires pour concrétiser davantage le caractère durable que souhaite conférer le projet de loi au droit de l'aménagement du territoire.

À cet égard, l'adoption obligatoire d'un règlement sur les PIIA est nécessaire pour assurer la prise en compte de la qualité architecturale des bâtiments et la protection du patrimoine dans les projets, alors que cette option est actuellement facultative et sous-utilisée par les municipalités. L'identification des immeubles et des ensembles patrimoniaux dans les outils de planification devrait être réalisée par le biais d'outils cartographique détaillés, destinés à prévoir des mesures de protection claires et précises.

Aux fins d'assurer la réalisation des finalités d'aménagement dans l'intérêt public, le projet de loi devrait également encadrer la notion d'expropriation déguisée, en indiquant que l'utilisation des pouvoirs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne nécessite pas le paiement d'une indemnité.

Enfin, des modifications devraient être apportées afin de favoriser la transparence de l'action municipale, en prévoyant l'obligation de consulter les communautés autochtones dans l'élaboration des outils d'aménagement et en rendant obligatoire la tenue d'assemblées publiques de consultation en tout temps.

## Présentation de l'auteur

**Charles Breton-Demeule** est avocat (Barreau du Québec, 2017), titulaire d'une maîtrise en droit (Université Laval, 2020) et doctorant en droit à l'Université Laval en cotutelle avec l'ENS Paris-Saclay. Après avoir travaillé comme avocat en milieu municipal, Charles Breton-Demeule a complété une maîtrise en droit portant sur les



pouvoirs des municipalités en matière de vétusté immobilière. Son mémoire a été publié aux Éditions Yvon Blais en 2020 sous la forme d'une monographie intitulée *La vétusté immobilière en droit municipal* et a été primé d'une médaille de l'Assemblée nationale du Québec à titre de finaliste du prix de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant.

Son projet doctoral porte sur le droit de l'aménagement du territoire et sur la protection des biens du patrimoine culturel. Il vise à analyser l'adéquation du droit québécois avec une approche de protection intégrée qui fait appel au droit de l'urbanisme et au droit de l'aménagement du territoire.

Récipiendaire de la bourse du Fonds Lorne-Giroux (2017 et 2020) et de la Bourse de leadership et de développement durable de l'Université Laval (2018-2019), ses travaux de recherche au doctorat sont financés par le Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH) et le Fonds de recherche du Québec - Société et culture (FRQSC).

Charles Breton-Demeule a témoigné à titre d'expert lors des consultations particulières relatives à l'étude du projet de loi n°69 et enseigne comme chargé de cours à la Faculté de droit de l'Université Laval.



## 1.Des outils d'aménagement plus sensibles à la qualité architecturale et à la protection du patrimoine

Lors de la l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, en 1979, les questions relatives à la qualité architecturale et à la protection du patrimoine ne faisaient pas partie des objectifs du législateur. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* était essentiellement une loi administrative, destinée à répartir les responsabilités entre l'État central et les municipalités et à encadrer l'urbanisme de manière minimale, essentiellement par le biais du zonage<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, le mode d'aménagement du territoire a souvent constitué une **menace** pour la protection du patrimoine et le maintien de la beauté du territoire. Un peu partout au Québec, cette absence de considération a conduit à la **banalisation des paysages, à la destruction du patrimoine, et de manière générale, à un certain enlaidissement des milieux de vie.**



Malgré le classement de la maison Jean-Baptiste-Jamme-dit-Carrière de Kirkland en 1976, son environnement immédiat s'est urbanisé sans considération pour sa valeur patrimoniale. Photo: Google

---

<sup>1</sup> Voir G. DIVAY et J. LÉVEILLÉE, « Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administratives locales : un mariage politique heureux? » dans J.LÉVEILLÉE (dir.), *L'aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis*, Montréal, Nouvelle optique, 1982, p. 63-89 cité dans Gérard BEAUDET, *Les dessous du printemps étudiant. La relation trouble des Québécois à l'histoire, à l'éducation et au territoire*, coll. « Inter/ventions », Montréal, Éditions Nota Bene, 2013, p. 117-118

Les conséquences de ce manque de considération pour la qualité architecturale et la protection du patrimoine **ont souvent été critiquées**, notamment dans un rapport d'audit sur la protection du patrimoine culturel immobilier publié par le **Vérificateur général du Québec** en 2020<sup>2</sup>. La **Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT)**, adoptée en 2022 reconnaît les lacunes du Québec en la matière :

« sur le plan de la qualité architecturale, **le Québec accuse un certain retard par rapport à d'autres États qui ont intégré depuis des décennies des orientations en matière de qualité architecturale dans leur gestion du territoire et de l'architecture**. Ces États reconnaissent qu'à long terme une architecture de qualité apporte des gains considérables sur le plan environnemental et sur les coûts d'exploitation et d'entretien des bâtiments. Sans compter qu'elle lègue des infrastructures significatives, qui contribuent aux milieux de vie, ce qui a des effets sur le bien-être individuel et collectif, sur la cohésion sociale, sur la vitalité économique et sur le sentiment d'appartenance. Les instances auraient donc tout avantage à miser sur la qualité architecturale »<sup>3</sup>

Face à ces constats, l'inclusion des questions relatives à la qualité architecturale et à la protection du patrimoine dans les outils d'aménagement et d'urbanisme apparaît comme une solution pour renverser cette tendance. **L'objectif d'une telle approche n'est pas de placer le territoire sous une cloche de verre, mais mettre en place des outils juridiques visant à ce que la dimension patrimoniale du territoire soit préservée et qu'elle serve de socle pour un développement contemporain qui s'inscrit dans la continuité paysagère et architecturale du Québec.**

À la lecture de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, force est de constater que peu de place est réservée à la qualité architecturale et à la protection du patrimoine. L'adoption du projet de loi 69, en 2021, a certes permis de règlementer la question de l'entretien et de la démolition des immeubles patrimoniaux, mais ce projet de loi n'a pas modifié les dispositions relatives à l'intégration de la protection du patrimoine dans le processus d'aménagement du territoire. **L'adoption du projet de loi 16 devrait donc être l'occasion de faire de la qualité architecturale et de la protection du patrimoine des composantes**

---

<sup>2</sup> VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, chapitre 3 : « Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier », Québec, juin 2020

<sup>3</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mieux habiter et bâtir notre territoire. Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire*, Québec, 2022, p. 17

**fondamentales de l'urbanisme l'aménagement du territoire. À cette fin, des modifications législatives sont nécessaires.**

*Des outils pour protéger le patrimoine et assurer la qualité architecturale des constructions*

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet de contrôler diverses opérations relatives à la qualité architecturale des bâtiments et à la protection de leur valeur patrimoniale. Depuis 1989, les municipalités québécoises disposent en effet de la faculté d'adopter **un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)**.

Ce régime permet entre autres aux municipalités de contrôler les réparations et l'agrandissement des bâtiments existants, l'architecture des nouvelles constructions ainsi que les opérations cadastrales (le lotissement, notamment)<sup>4</sup>.



Drummondville (2009-2015). Un exemple de densification « douce » et d'insertion harmonieuse d'une construction neuve dans un cadre bâti ancien. Photo : Google. Montage : G. St-Jean

Le règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale se distingue des autres types de règlements d'urbanisme traditionnels, parce qu'il confère aux

---

<sup>4</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 145.15-145.16

municipalités **un pouvoir discrétionnaire**, qui leur permet d'accepter ou de refuser certains projets en fonction **d'objectifs et de critères définis dans le règlement**.

Le PIIA permet ainsi de contrôler de l'esthétisme des projets et d'assurer une insertion plus harmonieuse des nouvelles constructions avec le cadre bâti existant. Il s'agit donc d'un **outil essentiel** pour contrôler la qualité architecturale des nouvelles constructions et la protection de la valeur patrimoniale de celles qui existent déjà. Or, à l'heure actuelle, le PIIA demeure **un outil sous-utilisé par les municipalités québécoises** :

- Selon une étude réalisée par le MAMH et l'UQÀM en 2019, **45% des municipalités québécoises ne disposent pas d'un règlement sur les PIIA**<sup>5</sup>.
- En Abitibi-Témiscamingue, au Bas-Saint-Laurent, au Centre-du-Québec, de Chaudière-Appalaches, de la Côte-Nord, de la Gaspésie, de la Mauricie et de l'Outaouais, ce sont **près de 60% des municipalités qui n'ont pas adopté de règlement sur les PIIA**<sup>6</sup>.



Saint-Sulpice (2009-2019). La valeur patrimoniale de la maison Beaupré (v.1773) a été banalisée par un agrandissement et l'insertion d'un bâtiment contemporain. Photo : Google. Montage : G. St-Jean

<sup>5</sup> UQÀM et MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Enquête sur l'utilisation des règlements prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, 2019, p. 76.

<sup>6</sup> *Id.*, p. 84

En l'absence de règlement sur les PIIA ou d'un autre outil discrétionnaire, les opérations relatives aux réparations, aux nouvelles constructions ou au lotissement sont en bonne partie régies par les dispositions du règlement de zonage, de construction ou de lotissement. Or, ces règlements **ne confèrent pas de pouvoir discrétionnaire aux municipalités pour refuser un projet ou le soumettre à des objectifs ou critères particuliers**. Par conséquent, lorsqu'une demande de permis conforme et complète est déposée, une municipalité ne dispose de la discrétion pour la refuser ou la soumettre à des conditions et **doit l'accepter telle quelle**.



Verchères (2011-2020). Banalisation de l'environnement naturel et patrimonial d'une résidence construite vers 1800. Photo : Google. Montage : G. St-Jean

Dans ce contexte, **l'adoption obligatoire** d'un règlement sur les PIIA est nécessaire pour donner aux municipalités un **filet de sécurité** leur permettant de disposer de la discrétion nécessaire pour contrôler des projets sur leur territoire. Qui plus, pour le législateur, il s'agirait **d'une garantie que les considérations relatives à la qualité architecturale**

**soient prises en compte dans les projets d'aménagement du territoire.** Il s'agit d'une des composantes fondamentales de la **PNAAT** :

« Afin de léguer des milieux de vie distinctifs qui participent au mieux-être des collectivités, **il est essentiel que la qualité architecturale devienne un réflexe, qu'elle soit intrinsèque à tout projet, de la plus petite à la plus grande échelle.** Nous reconnaissons ainsi l'importance de développer une culture de la qualité architecturale. Les meilleures pratiques doivent être encouragées pour ainsi favoriser la réalisation de projets d'architecture significatifs pour les collectivités, **qui s'appuient sur leurs traits distinctifs et qui contribuent à leur contexte, à la convivialité et à la cohésion des milieux de vie** »<sup>7</sup>

Depuis 2021, les MRC ont l'obligation de dresser un inventaire des immeubles patrimoniaux d'avant 1940 sur leur territoire. Ces immeubles sont également soumis à des règlements sur l'entretien et la démolition, que doivent obligatoirement adopter les municipalités locales. Toutefois, **les municipalités n'ont pas l'obligation d'adopter des normes pour contrôler les travaux et interventions qui peuvent être effectuées sur ces immeubles.**

- 28% des règlements sur les PIIA adoptés par les municipalités québécoises ne prévoient pas de critères relatifs à la protection du patrimoine. Dans les faits, ce sont donc **près de 60% des municipalités québécoises qui n'ont pas adopté un PIIA ayant des critères de protection du patrimoine**<sup>8</sup>.

L'adoption obligatoire d'un règlement sur les PIIA permettrait ainsi d'assurer un certain contrôle sur les interventions relatives aux immeubles patrimoniaux inventoriés, favorisant ainsi leur conservation. À cet égard, il importe de rappeler que **le régime du PIIA n'est pas un outil dont l'objectif est de bloquer tout projet, mais plutôt d'assurer un développement harmonieux du territoire québécois.**

À l'heure où la densification apparaît comme une solution privilégiée par le législateur afin de limiter l'étalement urbain et de protéger les milieux naturels, **une pression de plus en plus importante pèsera sur le cadre bâti ancien.** Les quartiers seront appelés à se

---

<sup>7</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mieux habiter et bâtir notre territoire. Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire*, Québec, 2022, p. 18

<sup>8</sup> UQÀM et MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Enquête sur l'utilisation des règlements prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, 2019, p. 79

redévelopper et à se densifier, amenant ainsi des réflexions plus larges sur l'intégration des nouveaux bâtiments dans leur milieu. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire que les municipalités se dotent des outils nécessaires pour affronter ce virage majeur.



Saint-Georges (2013-2021.) Un exemple de projet densification peu intégré au cadre patrimonial et urbain.  
Photo : Google. Montage : G. St-Jean

À cet égard, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* doit prévoir des garanties suffisantes afin d'assurer que le processus de densification **ne se fasse pas au détriment de la qualité architecturale des nouveaux projets et du cadre patrimonial existant**. Comme le reconnaît la PNAAT :

« Les paysages et le patrimoine culturel sont des éléments majeurs sur les plans emblématique, identitaire, social, environnemental, esthétique et économique. Malgré l'intérêt qu'ils représentent pour les collectivités, leur pérennité est parfois menacée en raison du manque d'accompagnement et d'outils pour assurer leur évolution harmonieuse dans le temps (...) **Il est crucial de lutter contre la dégradation et la disparition du patrimoine ainsi que**

**l'uniformisation et la banalisation des paysages, de l'architecture et des différents milieux de vie. (...) »<sup>9</sup>**

Compte tenu de la volonté gouvernementale de favoriser la qualité architecturale, d'assurer une meilleure protection du patrimoine et de la nécessité d'outiller adéquatement les municipalités face au processus de densification, l'adoption d'un règlement sur les PIIA devrait être obligatoire pour l'ensemble des municipalités du Québec.

<b>Recommandation 1</b>
-------------------------

<b>Modifier l'article 145.15 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> afin de rendre obligatoire l'adoption d'un règlement sur les PIIA.</b>
---

*Une meilleure prise en compte du patrimoine dans les priorités d'aménagement*

Le projet de loi prévoit, aux articles 16 et 70, l'ajout d'un paragraphe visant à ce que les MRC et les municipalités locales identifient des secteurs d'intérêt historique dans leurs outils d'aménagement. Ce paragraphe, rédigé de manière identique dans les deux articles, indique que le schéma d'aménagement des MRC et le plan d'urbanisme des municipalités locales doivent :

**« déterminer toute partie du territoire ou tout immeuble qui présente un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique et prévoir des mesures en vue d'assurer sa protection ou sa mise en valeur »**

À l'heure actuelle, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (art. 5(6)) prévoit que le schéma d'aménagement doit, obligatoirement:

**« déterminer toute partie du territoire présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel notamment patrimonial au sens de la *Loi sur le patrimoine culturel, esthétique ou écologique* »**

---

<sup>9</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mieux habiter et bâtir notre territoire. Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire*, Québec, 2022, p. 23

Quant au plan d'urbanisme, la loi (art. 84 (1)) prévoit que celui-ci peut facultativement identifier :

**« les zones à rénover, à restaurer ou à protéger »**

Les articles 16 et 70 du projet de loi **proposent un changement positif**, parce qu'ils contiennent l'obligation de prévoir des mesures de protection ou de mise en valeur pour les secteurs historiques identifiés, ce qui n'est pas le cas dans la version actuelle de la loi. L'article 70 rend de même obligatoire l'identification des secteurs et immeubles d'intérêt historique dans le plan d'urbanisme, ce qui est actuellement facultatif.

Malgré ces ajouts positifs, **la formulation de ce nouveau paragraphe demeure insuffisante pour assurer une protection effective du patrimoine culturel par les outils d'aménagement du territoire pour deux principales raisons :**

- 1) Il laisse la possibilité aux MRC et aux municipalités de choisir entre des mesures de protection **OU** de mise en valeur. En laissant un tel choix, le projet de loi ouvre la porte à la possibilité que les MRC ou les municipalités prévoient uniquement des mesures de mise en valeur dans leurs outils d'aménagement. Or, même si la mise en valeur est utile, elle ne dispose d'aucun caractère contraignant et ne confère aucune protection juridique. À cet égard, **l'identification obligatoire de mesures de protection ET de mise en valeur est nécessaire** pour assurer la protection effective du patrimoine.
- 2) Il ne rend pas obligatoire la **cartographie cadastrale des éléments patrimoniaux du territoire**. À proprement parler, le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme ne peuvent pas contenir en eux-mêmes des mesures de protections. Ils peuvent prévoir **des objectifs ou des critères de protection, qui seront ensuite matérialisés par les règlements d'urbanisme locaux, les seuls à avoir un effet juridique direct sur les citoyens**. Or, la division cadastrale est l'outil de base à partir duquel travaillent les municipalités pour établir leur réglementation d'urbanisme. Si l'identification du patrimoine n'est pas compatible avec la division cadastrale (simple liste des immeubles patrimoniaux ou cartes peu détaillées), il devient par la suite difficile de transposer ces données en normes de protection précises et applicables à des immeubles et secteurs clairement déterminés. **D'un**

point de vue juridique, la cartographie cadastrale obligatoire des immeubles et des ensembles d'intérêt patrimonial est donc essentielle pour déterminer quels sont les immeubles et les ensembles patrimoniaux sur le territoire et ensuite prévoir des mesures de protection à leur endroit.

Carte 141 Ensembles patrimoniaux – Village de Hatley et ensemble institutionnel de l'église Saint-James



PROJET DE RÈGLEMENT N° 12-20

Extrait du schéma d'aménagement révisé de la MRC de Memphrémagog, qui intègre le plan cadastral de l'ensemble patrimonial du village d'Hatley. L'ajout d'une telle carte rend plus facile la prescription de mesures de protection précises et détaillées<sup>10</sup>

<sup>10</sup> MRC DE MEMPHRÉMAGOG, « Cartes - Ensembles patrimoniaux », p. 248, en ligne : <https://www.mrcmemphremagog.com/download/Revision-du-schema-2020/SADD-Cartes-EnsemblePatrimonial.pdf>

Enfin, les articles relatifs au contenu du schéma et du plan d'urbanisme devraient **spécifiquement référer à la notion de patrimoine**. En effet, le paragraphe tel que proposé indique uniquement que les MRC et les municipalités doivent identifier « **toute partie du territoire ou tout immeuble qui présente un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique** ». Or, la notion de patrimoine, tel que définie dans la *Loi sur le patrimoine culturel*, ne se limite pas au simple intérêt historique. Elle vise, entre autres, la valeur urbanistique, paysagère, emblématique ou sociale d'un immeuble <sup>11</sup>. Elle est donc beaucoup plus englobante et ne devrait pas être supprimée, comme le prévoit le projet de loi.

### **Recommandation 2**

**Modifier les articles 16 et 17 du projet de loi pour préciser que le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme doivent, par le biais d'une cartographie cadastrale détaillée, identifier les immeubles et ensembles d'intérêt patrimonial et prévoir des mesures pour assurer leur protection et leur mise en valeur.**

#### *Un meilleur encadrement du zonage incitatif à des fins de protection du patrimoine*

Le projet de loi prévoit un nouveau pouvoir de **zonage incitatif** qui permet de remplacer une norme contenue dans le règlement de zonage d'une municipalité en échange de la réalisation, par le promoteur d'un projet, d'une prestation. En d'autres termes, ce nouveau pouvoir permettrait aux municipalités de remplacer les normes de zonage d'un site à la pièce, en fonction du projet présenté. À titre d'exemple, une municipalité pourrait modifier les hauteurs permises dans le règlement de zonage en échange de l'ajout, par un promoteur, de logements sociaux dans un projet de construction qu'il soumet à la municipalité.

Le projet de loi prévoit cependant **des catégories limitées de prestations** qui peuvent être réalisées en échange du remplacement, comme l'intégration d'unités de logement

---

<sup>11</sup> *Loi sur le patrimoine culturel*, RLRQ, c. P-9.002, art. 2

abordable, la mise en place de conditions de performance environnementale ou la réalisation d'un équipement d'intérêt public.

Le projet de loi exclut cependant la possibilité de prévoir **la restauration d'un immeuble patrimonial comme prestation permettant le remplacement d'une norme de zonage**. Pourtant, la requalification et la restauration des immeubles patrimoniaux constitue un enjeu dans de nombreux projets urbains<sup>12</sup>. Dans ce contexte, il apparaîtra nécessaire **que la restauration d'un immeuble patrimonial figure également parmi les catégories de prestations autorisées par la loi**

- L'assouplissement et l'adaptation des règlements d'urbanisme à des fins de restauration d'immeubles patrimoniaux était d'ailleurs **l'une des recommandations du rapport Courchesne-Corbo**, déposé en 2016<sup>13</sup>.

Une telle modification permettrait de favoriser la requalification de bâtiments patrimoniaux, notamment de nombreuses églises en milieu urbain. Cette reconnaissance serait également l'occasion d'encadrer la question du façadisme<sup>14</sup>, en limitant cette **prestation à la restauration complète d'un bâtiment** et non uniquement à sa façade.

<b>Recommandation 3</b>
-------------------------

<b>Modifier l'article 120 du projet de loi (art. 145.35.2) pour ajouter la restauration complète d'un immeuble patrimonial comme catégorie de prestation possible dans le régime du zonage incitatif.</b>
---

Enfin, il importe de préciser que la mise en place d'un tel régime comporte un **risque de privatisation de l'action publique**. En permettant de modifier un règlement de zonage en

---

<sup>12</sup> Voir notamment D. BONNEAU, « Maison Louis-Hippolyte-Lafontaine. Toujours à la recherche d'une nouvelle vocation », *La Presse*, 4 mars 2022, en ligne : <https://www.lapresse.ca/maison/immobilier/2022-03-04/maison-louis-hippolyte-la-fontaine/toujours-a-la-recherche-d-une-nouvelle-vocation.php>

<sup>13</sup> Michelle COURCHESNE et Claude CORBO, *Le Patrimoine culturel québécois : un héritage collectif à inscrire dans la modernité*, rapport sur la gouvernance du patrimoine soumis au ministre de la Culture et des communications, 2016, p. 185-187

<sup>14</sup> Pour une critique du recours à cette pratique, voir CONSEIL DU PATRIMOINE DE MONTRÉAL, *Les défis du façadisme. Réflexions et prise de position*, Montréal, Ville de Montréal, 2021

échange d'une prestation, le projet de loi ouvre la porte à ce que les dispositions d'intérêt public que les municipalités ont prévu dans le règlement de zonage **soient modifiées dans le seul intérêt individuel d'un promoteur.**

Qui plus est, **le projet de loi laisse aux municipalités le pouvoir discrétionnaire d'évaluer l'équivalence entre le remplacement et la prestation.** Dans ce contexte, il apparaît nécessaire qu'un tel pouvoir soit utilisé en toute transparence, afin que les citoyens aient la **garantie que l'entente soit conclue dans l'intérêt public.** Or, le projet de loi rend facultative la soumission de l'entente à la consultation publique, ce qui constitue un **risque important** considérant les implications financières, démocratiques et sociales d'un tel changement. Conséquemment, il importe que les citoyens aient voix au chapitre et qu'ils puissent être consultés, en rendant le processus de consultation publique **obligatoire** dans le régime de zonage incitatif proposé.

#### **Recommandation 4**

**Modifier l'article 120 du projet de loi (art. 145.35.5) pour rendre obligatoire la soumission d'une entente à la consultation publique.**

*Un meilleur soutien pour les propriétaires d'immeubles patrimoniaux*

Le projet de loi prévoit l'ajout d'un article permettant aux municipalités d'accorder un crédit de taxes aux propriétaires de maisons unifamiliales qui comportent un logement accessoire. Cet article devrait également prévoir la possibilité d'accorder une aide financière aux propriétaires d'immeubles compris dans un inventaire réalisé conformément à l'article 120 de la *Loi sur le patrimoine culturel*. À l'heure actuelle, les municipalités peuvent uniquement, en vertu de l'article 151 de la *Loi sur le patrimoine culturel*, offrir une aide financière aux immeubles patrimoniaux protégés et non à la catégorie plus large des immeubles patrimoniaux inventoriés.

#### **Recommandation 5**

**Modifier l'article 166 du projet de loi afin de rendre possible l'octroi d'un crédit de taxes aux propriétaires d'immeubles patrimoniaux inventoriés.**

## 2. Des objectifs et des finalités d'aménagement mieux définies

Le projet de loi prévoit diverses dispositions visant à définir plus clairement les objectifs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et, de manière générale, du processus d'aménagement du territoire au Québec. Si la clarification de ces objectifs et finalités s'avère nécessaire, **elle demeure néanmoins insuffisante au regard du moyen pour les mettre en œuvre, soit les limitations à l'exercice du droit de propriété.**

Des garanties supplémentaires relatives à la participation publique sont également nécessaires afin **d'assurer la participation de la population dans l'élaboration des finalités et objectifs d'aménagement.**

*L'encadrement de l'exercice du droit de propriété : un fondement de la LAU*

Le régime de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est fondé sur des dispositions permettant de limiter l'exercice du droit de propriété afin d'aménager le territoire dans l'intérêt collectif. S'inspirant du régime du zonage prévu en droit américain, le droit québécois reconnaît ainsi la possibilité pour une municipalité de déterminer les affectations du sol **sans avoir à compenser financièrement un propriétaire affecté par cette décision**<sup>15</sup>.

- Comme le précisait déjà en 1979 le professeur et plus tard juge de la Cour d'appel du Québec Lorne Giroux, **le zonage « n'implique pas le paiement d'une indemnité malgré les restrictions qu'il impose à la libre jouissance de la propriété privée »**<sup>16</sup>.

Depuis 1979, l'idée que les municipalités peuvent limiter l'exercice du droit de propriété sans avoir à verser d'indemnité est donc l'un des fondements du régime d'aménagement québécois, **sans toutefois que cet élément fondamental soit reconnu explicitement dans la loi.**

---

<sup>15</sup> *Village of Euclid v. Amber Realty Co.*, (1926) 272 U.S. 365 et 9034-8822 et *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2010 QCCA 858, par. 48

<sup>16</sup> L. GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 25-27

L'absence de reconnaissance législative formelle de ce principe présente aujourd'hui **un risque quant à la limitation de la portée des pouvoirs octroyés aux municipalités**, dans le contexte récent où les tribunaux ont associé l'utilisation de ces pouvoirs à de l'exportation déguisée.

### *L'expropriation déguisée et son évolution*

Le droit de propriété **ne dispose pas d'une protection absolue en droit québécois**. En effet, tant l'article 6 de Charte des droits et libertés de la personne que le premier alinéa de l'article 947 du *Code civil du Québec* reconnaissent que le législateur peut apporter d'importantes limites à ce droit :

« **6.** Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, **sauf dans la mesure prévue par la loi.** »

« **947.** La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, **sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi.** »

(Nos soulignements)

Qui plus est, à l'instar d'autres droits comme la liberté de religion, **le droit de propriété n'est pas constitutionnellement protégé par la Charte canadienne des droits et libertés**. Le droit de propriété et son exercice peuvent donc être aménagés librement par le législateur, sans qu'un tel processus ne porte atteinte à la Constitution. À cet égard, le Parlement du Québec dispose de **l'entière liberté** d'encadrer l'exercice du droit de propriété en octroyant des pouvoirs d'aménagement aux municipalités.

En permettant de déterminer l'affectation des sols ou les usages sur lesquels ils peuvent s'exercer sans avoir à verser d'indemnité, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* offre la possibilité d'assurer une **utilisation rationnelle du territoire**. Elle permet également aux collectives locales, régionales et métropolitaines de modifier librement grandes affectations et usages du territoire pour faire face **aux défis auxquels elles sont confrontées, comme l'étalement urbain, la perte des milieux naturels et la destruction du patrimoine culturel**.

Depuis l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979, les tribunaux ont reconnu la légalité de tels pouvoirs et l'absence d'obligation de verser une indemnité quant à leur utilisation. À cette fin, la Cour d'appel du Québec écrivait, en 1993 :

**« La complexification de l'exercice du droit de propriété individuel (...) ne saurait constituer une expropriation déguisée, non plus d'ailleurs qu'une réduction consécutive de la valeur commerciale de la propriété. »<sup>17</sup>**

La Cour d'appel a d'ailleurs réitéré, en 2010, que la simple diminution de la valeur d'une propriété en raison de l'utilisation d'un pouvoir prévu par la loi n'avait pas pour effet d'entraîner une expropriation déguisée :

**« À moins que la réglementation n'équivaille à une véritable confiscation de la propriété privée, le seul préjudice économique résultant de l'imposition de restrictions à l'exploitation ne peut affecter la validité de la réglementation<sup>18</sup>. »** (références omises)

Avec le temps cependant, les tribunaux ont reconnu certaines limites à ces pouvoirs, notamment lorsque leur utilisation conduit à une « négation absolue » du droit de propriété, sans versement d'indemnité<sup>19</sup>. C'est dans cette perspective qu'est apparue la notion **d'expropriation déguisée**, qui renvoie aux cas où les municipalités adoptent un règlement qui a pour effet d'exproprier un propriétaire sans toutefois verser l'indemnisation prévue par l'article 952 du *Code civil du Québec*. Jusqu'à tout récemment, la reconnaissance de cette notion par les tribunaux était généralement limitée à des « situations exceptionnelles créatrices d'une injustice grave **favorisant un résultat absurde** »<sup>20</sup>. Par exemple :

- Un règlement de zonage ayant pour effet d'autoriser **uniquement** un usage résidentiel sur un lot mais qui prévoyait toutefois des normes d'implantation rendant **impossible** la construction d'une résidence sur celui-ci<sup>21</sup>;

---

<sup>17</sup> *Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitiba ltée*, [1993] RJQ 1061

<sup>18</sup> 9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2010 QCCA 858, par. 49

<sup>19</sup> *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2022 QCCA 350, par. 27

<sup>20</sup> *Shahmoon c. Kirkland (Ville de)*, 2013 QCCS 2386, par. 73

<sup>21</sup> *Dorval (Ville de) c. Sanguinet Auto*, (1960) B.R. 706

- Un règlement de zonage ayant pour effet d'autoriser **uniquement** un usage agricole sur un lot, alors que le lot en question avait été déclaré **impropre à l'agriculture** par la Commission de protection du territoire agricole<sup>22</sup>;
- Les agissements d'une ville qui a modifié le zonage d'un lot d'un usage « industriel » vers un usage « parc public » et qui a conséquemment tracé un sentier puis installé une clôture et des lampadaires sur le lot sans en informer son propriétaire<sup>23</sup>.

Or, parallèlement à un arrêt rendu par la Cour suprême du Canada<sup>24</sup>, un revirement jurisprudentiel s'est produit en droit québécois cette année lorsque la Cour supérieure a reconnu **qu'une utilisation légale du pouvoir de zoner prévu à l'article 113 (16) pouvait donner lieu au paiement d'une indemnité, même si la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne prévoyait pas une telle obligation**<sup>25</sup>. Toujours selon cette même décision, en cas d'expropriation déguisée, un propriétaire peut dorénavant directement exiger d'être indemnisé plutôt que de simplement demander l'annulation du règlement contesté, sans indemnisation<sup>26</sup>.

- Suivant ce jugement, une utilisation légale et normale des pouvoirs d'urbanisme peut donner lieu plus facilement au paiement d'une indemnité, ce qui est susceptible **d'exercer une pression importante sur les municipalités**, qui peuvent être forcées à déboursier des sommes importantes alors qu'elles ont utilisé de bonne foi et légalement un pouvoir qui leur a été octroyé tout aussi légalement.

Cette décision est susceptible d'avoir un impact majeur sur la liberté d'action des municipalités dans l'Adoption de règlements destinés à assurer un aménagement plus durable du territoire. D'ailleurs, la notion d'expropriation déguisée vient d'ailleurs tout juste d'être mobilisée – pour la première fois avec succès – à l'encontre d'un règlement de protection du patrimoine adopté par la municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures en

<sup>22</sup> *Lynch c. Aylmer*, [1989] R.D.I. 768 (C.S.)

<sup>23</sup> *Benjamin c. Montréal (ville de)*, 2004 CanLII 44591 (C.A.)

<sup>24</sup> *Annapolis Group Inc. c. Municipalité régionale d'Halifax*, 2022 CSC 36

<sup>25</sup> *Sommet Prestige Canada inc. c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2023 QCCS 676, par. 79-86

<sup>26</sup> *Sommet Prestige Canada inc. c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville*, 2023 QCCS 676, par. 55

vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*. La Cour supérieure a par conséquent forcé la municipalité à procéder l'acquisition du lot visé par le règlement au coût de 138 000\$<sup>27</sup>.

*Une solution : encadrer la notion d'expropriation déguisée*

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire que le législateur intervienne afin de clarifier la notion d'expropriation déguisée. À cette fin, le projet de loi devrait expressément indiquer que **l'utilisation des pouvoirs prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne constitue pas une expropriation** au sens de l'article 952 du *Code civil du Québec* et qu'elle **ne nécessite pas le versement d'une indemnité**.

Les défis d'aménagement qui attendent le Québec dans les prochaines années en matière de protection des milieux humides, de protection du patrimoine culturel et d'aménagement durable du territoire nécessitent une telle clarification et la reconnaissance de la primauté de l'intérêt collectif par la loi.

#### **Recommandation 6**

**Préciser, à l'article 3 du projet de loi, qu'en l'absence de mauvaise foi ou d'intention de nuire, l'utilisation des pouvoirs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne constitue pas une expropriation au sens de l'article 952 du *Code civil du Québec* et ne nécessite pas le versement d'une indemnité.**

*Assurer la consultation des Premières nations dans le processus d'aménagement du territoire*

Depuis son adoption en 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'a jamais référé aux premiers peuples présents sur le territoire québécois. Par conséquent, les Premières nations se trouvent exclues du processus d'aménagement prévu par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Dans un contexte de réconciliation, il apparaît tout à fait inconcevable que la principale loi d'aménagement du Québec ne contienne aucune référence aux communautés autochtones. Le projet de loi 16 devrait être l'occasion de modifier cet état de fait.

---

<sup>27</sup> *SBFD inc. c. Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures*, 2023 QCCS 107

À cette fin, le projet de loi devrait spécifiquement prévoir que **les Premières nations doivent être consultées dans l'élaboration des outils d'aménagement.**

#### Recommandation 7

**Modifier l'article 1.2 (1) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de rendre obligatoire la consultation des Inuits et des Premières nations dans l'élaboration des orientations gouvernementales d'aménagement du territoire.**

#### Recommandation 8

**Modifier les articles 53 et 56 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de rendre obligatoire la consultation des communautés autochtones qui habitent ou fréquentent le territoire d'une communauté métropolitaine ou d'une MRC dans l'élaboration du PMAD et du schéma d'aménagement.**

#### *Faire des citoyens de véritables parties prenantes du processus d'aménagement*

La participation citoyenne constitue l'une des pierres d'assise d'un développement et d'un aménagement du territoire plus durable. La *Loi sur le développement durable* reconnaît d'ailleurs que le « participation et l'engagement » est l'un des 16 principes de développement durable que l'Administration doit prendre en compte dans ses activités. À cette fin, elle définit ce principe de la manière suivante :

« la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique »<sup>28</sup>

Le projet de loi 16 propose **d'importantes modifications au régime de participation publique** prévu par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Il prévoit entre autres que l'obligation de tenir une assemblée publique est dorénavant **soumise à la condition d'être demandée par au moins 15 personnes** dans les situations suivantes :

- Modification du PMAD ou du schéma d'aménagement (art. 20 du projet de loi)

<sup>28</sup> *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 6 e)

- Modification du plan d'urbanisme (art. 76 du projet de loi)
- Adoption, modification ou remplacement des règlements d'urbanisme, à l'exception du règlement sur les permis et certificats (art. 107 du projet de loi)
- Adoption d'un règlement régional par une MRC (art. 60 du projet de loi)

Il s'agit d'un **changement majeur**, puisque dans situations mentionnées ci-haut, l'assemblée est actuellement obligatoire et n'a pas à être demandée par un nombre minimal de personnes. Ce seuil est d'ailleurs haussé à 25 personnes lorsque la population est de 50 000 à 100 000 habitants et à 50 personnes, lorsque la population est de plus de 100 000 habitants.

Le projet de loi rend ainsi possible l'absence d'assemblée publique pour l'adoption ou la modification des règlements d'urbanisme si le nombre prescrit de personnes n'en fait pas la demande. **Ce faisant, il diminue les garanties de consultation publique actuellement prévues par la loi.**

Pourtant, la consultation publique constitue une condition essentielle pour assurer la participation des citoyens à l'élaboration des grandes orientations d'aménagement des municipalités, récemment reconnues comme des « gouvernements de proximité ». À cet égard, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* reconnaît, dans son préambule :

« qu'au sein des gouvernements de proximité, la **participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent**, ainsi que l'accès à l'information, sont **nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique** »<sup>29</sup>

La tenue d'une assemblée publique de consultation assure une certaine imputabilité des personnes élues. **Elle permet** aux citoyens d'interagir avec les personnes élues et de jouer un rôle de surveillance de l'administration municipale, ce qu'une consultation écrite ne

---

<sup>29</sup> *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, LQ 2017, c. 13, préambule

permet pas. Ce rôle est d'autant plus important dans le contexte où le respect des dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'est pas toujours assuré :

- En 2021, la Commission municipale du Québec a publié un rapport d'audit de conformité sur le processus d'adoption des règlements par les municipalités de moins de 10 000 habitants. Ce rapport faisait état d'importantes lacunes dans le domaine, en constatant que **l'ensemble des municipalités auditées « ne se sont pas conformées, dans tous les aspects importants, aux exigences encadrant le processus d'adoption des règlements »**. Le document précisait par ailleurs, pour les règlements d'urbanisme que **« des cas de non-conformité ont été notés pratiquement à chacune des étapes »**<sup>30</sup>.

La modification proposée entraîne également des questionnements du point de vue de la légitimité démocratique. Dans le contexte social actuel, où les divisions sont de plus en plus présentes, les occasions d'échanges citoyens et de consultations publiques **devraient plutôt être augmentées que diminuées, afin de favoriser une gouvernance plus transparente et démocratique.**

Cet objectif apparaît d'autant plus important que la démocratie municipale connaît une certaine désaffectation, alors que le taux de participation aux élections municipales est peu élevé:

- Lors de élections municipales de 2021, **le taux de participation était de seulement de 38,7%**, soit 6 points de moins qu'en 2017 (44,8%)<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Processus encadrant l'adoption des règlements (municipalités de moins de 10 000 habitants)*, rapport de la vice-présidence à la vérification, 2021, p. 7, en ligne : <https://www.cmq.gouv.qc.ca/rapport-audit-processus-adoption-reglements>

<sup>31</sup> ÉLECTIONS QUÉBEC, « Taux de participation aux élections municipales : une baisse décevante qui soulève bien des questions », 1 novembre 2021, en ligne : <https://www.electionsequbec.qc.ca/communiqués/taux-de-participation-aux-elections-municipales-une-baisse-decevante-qui-souleve-bien-des-questions/>

Compte tenu des risques que comporte une telle mesure sur le plan démocratique et juridique, le projet de loi devrait maintenir l'état actuel du droit et rendre la tenue de consultations publique obligatoire, en tout temps.

**Recommandation 9**

**Modifier les articles 20, 60, 76 et 107 du projet de loi afin de rendre la tenue d'une assemblée publique de consultation obligatoire, en tout temps.**

## Résumé des recommandations

- 1) Modifier l'article 145.15 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de rendre obligatoire l'adoption d'un règlement sur les PIIA.
- 2) Modifier les articles 16 et 17 du projet de loi pour préciser que le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme doivent, par le biais d'une cartographie cadastrale détaillée, identifier les immeubles et ensembles d'intérêt patrimonial et prévoir des mesures pour assurer leur protection et leur mise en valeur.
- 3) Modifier l'article 120 du projet de loi (art. 145.35.2) pour ajouter la restauration complète d'un immeuble patrimonial comme catégorie de prestation possible dans le régime du zonage incitatif.
- 4) Modifier l'article 120 du projet de loi (art. 145.35.5) pour rendre obligatoire la soumission d'une entente à la consultation publique.
- 5) Modifier l'article 166 du projet de loi afin de rendre possible l'octroi d'un crédit de taxes aux propriétaires d'immeubles patrimoniaux inventoriés.
- 6) Préciser, à l'article 3 du projet de loi, qu'en l'absence de mauvaise foi ou d'intention de nuire, l'utilisation des pouvoirs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne constitue pas une expropriation au sens de l'article 952 du *Code civil du Québec* et ne nécessite pas le versement d'une indemnité.
- 7) Modifier l'article 1.2 (1) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de rendre obligatoire la consultation des Inuits et des Premières nations dans l'élaboration des orientations gouvernementales d'aménagement du territoire.
- 8) Modifier les articles 53 et 56 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de rendre obligatoire la consultation des communautés autochtones qui habitent ou fréquentent le territoire d'une communauté métropolitaine ou d'une MRC dans l'élaboration du PMAD et du schéma d'aménagement.
- 9) Modifier les articles 20, 60, 76 et 107 du projet de loi afin de rendre la tenue d'une assemblée publique de consultation obligatoire, en tout temps.