

# **Commission municipale du Québec**

**(Division juridictionnelle)**

---

**Date : Le 23 janvier 2025**

**Dossier : CMQ-71116-001 (34224-25)**

**SOUS LA PRÉSIDENCE DU JUGE ADMINISTRATIF : Mélanie Robert**

---

**Édith Majeau,  
Les Entreprises Édith Majeau Itée,  
2988071 Canada inc.,  
Jean-Pierre Sénécal,  
Denis Coulombe,  
Sylvain Léveillé,  
Jasmin Boucher,  
François Joly,  
François Parent,  
David Dubois,  
Nancy Thériault,  
Daniel Bacon,**

**Danielle Allard,  
Linda Leboeuf,  
Annie Guimond,  
Martine Perreault,  
Ghislain Asselin,  
Judith Baril,  
Guillaume Vincent,  
Ginette Vincent,  
Daniel Vincent,  
Anick Montour,  
Julien Denommé**

Demandeurs

c.

**Municipalité de Sainte-Mélanie**

Mise en cause

---

## AVIS DE CONFORMITÉ

---

# DÉCISION

### LE CONTEXTE

[1] Le 16 avril 2020, entre en vigueur le Schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR) de la Municipalité régionale de comté (MRC) de Joliette<sup>1</sup>.

[2] Devant ce nouveau cadre de planification régionale, la Municipalité de Sainte-Mélanie (la Municipalité) révisé son plan d'urbanisme, et ce, afin de s'assurer de sa concordance au SADR, conformément aux articles 59 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>2</sup> (la LAU).

[3] La Municipalité enclenche alors un processus de refonte règlementaire, incluant la consultation publique requise par la LAU<sup>3</sup>, laquelle se tiendra les 24 avril et 14 mai 2024.

[4] Le 3 juillet 2024, le Conseil municipal adopte l'ensemble des règlements d'urbanisme élaborés au cours du processus, dont le *Plan d'urbanisme, Règlement numéro 672-2024* (Plan 672).

[5] Il mettra toutefois fin, le 4 septembre 2024, au processus d'adoption du *Règlement de zonage numéro 673-2024*.

[6] Après une consultation publique tenue le 17 septembre 2024, le Conseil adopte le *Règlement de zonage numéro 673.1* (Règlement 673.1).

### LES DEMANDES D'AVIS DE CONFORMITÉ

[7] Le 3 octobre 2024, la Municipalité publie un Avis public informant ses citoyens de l'adoption du Règlement 673.1.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> SADR, pièce D-1.

<sup>2</sup> Chapitre A.19.1.

<sup>3</sup> Articles 95 LAU et suivants.

<sup>4</sup> Avis public du 3 octobre 2024.

[8] Par cet Avis, elle informe également ses citoyens que toute personne habile à voter du territoire de la Municipalité peut demander par écrit à la Commission municipale du Québec (la Commission) son avis sur la conformité du Règlement 673.1 au Plan d'urbanisme 672.

[9] Entre le 9 octobre et le 1<sup>er</sup> novembre 2024, la Commission reçoit des demandeurs, vingt-quatre demandes d'avis de la conformité du Règlement 673.1 au Plan d'urbanisme 672.<sup>5</sup>

### **LA CONFÉRENCE DE GESTION ET LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION**

[10] Le 15 novembre 2024, la soussignée tient une conférence de gestion lors de laquelle elle rappelle sa compétence pointue en matière de conformité. Elle souligne alors que sa juridiction ne lui permet pas de se prononcer sur des questions d'opportunité, prérogative qui appartient au Conseil, ni sur la légalité du processus d'adoption du Règlement 673.1, qui est du ressort des tribunaux de droit commun.<sup>6</sup>

[11] À cette même occasion et considérant la formulation de certaines demandes de conformité reçues à son secrétariat, elle croit également utile de préciser que la Commission n'agit pas à titre de représentant ni de conseiller juridique de l'une ou l'autre des parties.

[12] Un échéancier est alors convenu visant notamment la production par les parties, de sommaires argumentaires ainsi que la fixation de l'audience.

### **LES ARGUMENTS SOULEVÉS PAR LES PARTIES**

[13] Le 29 novembre 2024, conformément à l'échéancier convenu lors de la conférence de gestion, la Commission reçoit les sommaires argumentaires des demandeurs.

[14] Sommairement, les demandeurs prétendent que :

- Réseau cyclable – Anick Montour

Le Règlement 673.1 ne prévoit pas de mesure de sécurité applicable au réseau cyclable sur les rues locales ni de mesure particulière pour les routes collectrices.

---

<sup>5</sup> Demandes reçues des demandeurs, en liasse.

<sup>6</sup> Ce rappel est également repris au procès-verbal de la conférence de gestion.

- Non-Conformité de la zone I-084 – Julien Denommé

L'inclusion de la zone I-084, affectée « industrielle extraction », dans le périmètre urbain ne répond pas à la définition du Règlement 673.1 et contredit les objectifs ainsi que les orientations fondamentales du Plan 672 : priorisation du développement, réduction des nuisances, développement durable et protection des milieux naturels, besoins de mixité fonctionnelle et résidentielle.

- Contradiction sur la densité de population de périmètre urbain – Julien Denommé

L'absence de mécanisme de phasage de développement précis dans le Règlement 673.1 compromet les orientations du Plan 672 visant une coordination optimale entre le développement et l'installation des infrastructures requises.

Les zones multi logement devraient avoir une densité minimale plus élevée que les zones d'habitation unifamiliale et bi-familiale, et ce, afin d'augmenter la densité globale de la population dans le périmètre urbain tout en réservant davantage d'espace aux terrains destinés aux habitations unifamiliales.

- Développement du secteur de la montagne – Julien Denommé

L'ouverture de nouvelles rues dans le secteur de la montagne permise dans certaines conditions au Plan 672 contredit la volonté de conservation de la montagne exprimée dans les grilles d'usage du Règlement 673.1, le *Règlement de lotissement 674-2024* et également dans les orientations du SADR.

- Non-conformité du Parc des Chutes Monte-à-Peine-et-des-Dalles – Annie Guimond

La classification du parc des Chutes Monte-à-Peine-et-des-Dalles (parc des Chutes) en zone de conservation dans le Règlement 673.1 diffère de l'affectation de protection de catégorie 1 assignée par le SADR, créant un flou réglementaire et compromettant les objectifs de conservation et de protection de biodiversité, notamment dans les usages de nature « récréatif extensif » permis.

- Contestations relatives à la réglementation municipale sur les piscines, les clôtures opaques et les aménagements extérieurs – Annie Guimond

La réglementation municipale relative aux piscines, aux clôtures opaques et aménagements extérieurs, comme présentés dans le Règlement 673.1, en plus d'imposer des contraintes excessives financières non équitables, arbitraires et inadaptées aux citoyens de la Municipalité, contredit les orientations générales du Plan 672, notamment en matière de paysage ouvert et de sécurité.

- Lacunes réglementaires et non-conformité relative à la protection des bâtiments patrimoniaux de la Municipalité – Édith Majeau

L'absence de certaines dispositions particulières au Règlement 673.1 visant la protection du patrimoine bâti compromet la pérennité de biens patrimoniaux situés en dehors de la rue Principale;

Interdire, aux chapitres 3 et 4 du Règlement 673.1, le revêtement de toiture en acier galvanisé pour réparer, rénover ou construire un bâtiment d'architecture patrimoniale ainsi que l'absence de droits acquis en matière de normes d'implantation pour les bâtiments construits avant 1940 situés dans le secteur « Rue Principale » porte atteinte à l'intégrité architecturale des bâtiments patrimoniaux.

[15] Le 13 décembre 2024, la Municipalité produit à son tour son sommaire argumentaire. La Municipalité allègue que son Règlement 673.1 est conforme au Plan 672. Plus particulièrement, elle reprend chacun des arguments soulevés par les demandeurs et explique en quoi ils ne devraient pas être retenus. Voici l'essentiel de sa réponse :

- L'argumentaire d'Anick Montour quant au développement des pistes cyclables ne fait valoir aucune non-conformité entre le Règlement 673.1 et le Plan 672. Cet argumentaire cherche essentiellement à débattre de l'opportunité de la réalisation de divers projets de travaux publics à la lumière de la conception de la demanderesse de ce qui est sécuritaire ou non.
- Les limites de périmètre urbain du Plan 672 incluent la zone I-084. Les figures 5, 8 et 9 aux pages 23, 36 et 38 du Plan, énoncent la présence d'une sablière et d'une activité d'extraction dans cette même zone. Ainsi, en prévoyant l'usage d'extraction et de sablière dans la « zone I-084 », le Règlement 673.1 est en tout point conforme au Plan 672.
- Le Règlement 673.1 prévoit, dans ses grilles, le seuil minimal de densité en périmètre urbain de 12 logements à l'hectare. Ce même seuil minimal, exigé au SADR, est identifié au Plan 672, lequel ne prévoit aucun seuil maximal ou autre contrainte. Le Règlement 673.1 est manifestement conforme au Plan 672 ainsi qu'au SADR.
- L'argumentaire de Julien Denommé relativement à la zone blanche est une attaque indirecte au *Règlement de lotissement 674-2024* auquel certaines grilles du Règlement 673.1 énoncent un renvoi. Or, le *Règlement de lotissement 674-2024*, en plus d'être conforme, est en vigueur puisque le délai pour solliciter un avis sur sa conformité est écoulé.
- Alors que le SADR permet des usages récréatifs extensifs pour l'affectation « Protection Catégorie 1 », le Plan 672, quant à lui, traite de l'attrait touristique du Parc des Chutes et y associe des activités récréatives « nature », de cyclisme et d'agrotourisme, ainsi que de la villégiature (camping). En prévoyant des usages

qui relèvent de la conservation ou du récréatif extensifs, le Règlement 673.1 n'est pas incompatible avec les objectifs du Plan, ces usages s'exerçant de façon concomitante conformément au Plan.

- L'argumentaire d'Annie Guimond quant aux piscines, clôtures et autres accessoires souffre de fondement en ce que le Plan 672 n'y réfère aucunement. Le Règlement 673.1 ne peut donc contredire quelque chose qui n'existe pas. Au surplus, cet argumentaire soulève non pas des questions de conformité, mais de légalité et d'opportunité, ce qui n'est pas du ressort de la Commission.
- Le *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale numéro 677-2024* ainsi que le *Règlement visant la démolition d'immeubles numéro 654-2023* ne font pas l'objet du présent recours et la Commission n'a pas à se prononcer sur leur conformité.

L'argument portant sur les matériaux autorisés pour la toiture relève de l'opportunité et l'interdiction ne contredit pas, ne met pas en péril ni ne rend caduque le plan 672.

Celui portant sur les normes d'implantation en est également un d'opportunité, lequel est, de surcroît, mal fondé.

[16] Le 17 décembre 2024, la soussignée convoque les parties à une conférence préparatoire à l'audience.

## **L'AUDIENCE**

[17] Les 7 et 8 janvier 2025 a lieu l'audience.

### **i. Preuve et prétentions des demandeurs**

[18] Les demandeurs font entendre les témoins suivants :

- Résidente de la Municipalité depuis 2007, **Annie Guimond** est une des demanderesses au dossier. Dans le cadre de la refonte réglementaire municipale, madame Guimond entreprend une lecture en profondeur des règlements d'urbanisme, dont le Règlement 673.1.

Dans un premier temps, madame Guimond allègue la non-conformité des troisième, quatrième et cinquième paragraphe de l'article 88 du Règlement 673.1, lesquels se lisent ainsi :

« Toute cour latérale ou arrière dans laquelle est implantée une piscine, creusée ou hors terre, doit être munie d'un écran visuel constitué d'une clôture opaque ou d'une haie d'une

hauteur minimale de 1.5 m de manière à ce que les utilisateurs et la piscine ne soient pas visibles depuis la rue.

Toute cour latérale, avant secondaire ou arrière dans laquelle est implantée une piscine hors terre munie d'un patio ou d'une galerie attenante doit être munie d'un écran visuel constitué d'une clôture opaque ou d'une haie d'une hauteur minimale de 1.8 m de manière à ce que la piscine, les utilisateurs, son patio ou sa galerie ne soient pas visibles depuis la rue.

Une clôture opaque ainsi requise ne peut être installée sans haie (entre la rue et la clôture) dans la cour avant ou dans la cour avant secondaire. »

Ce passage du Règlement 673.1 serait non conforme pour les raisons suivantes :

- Non conforme au Plan 672 qui favorise pourtant des aménagements sécuritaires et paysages ouverts.
- Non conforme puisqu'il entraîne des coûts disproportionnés, une dépense excessive pour les citoyens concernés. Madame Guimond réfère le Tribunal à l'article 2 de la LAU qui exigerait que les règlements d'aménagement doivent viser un développement durable et équilibré sur le territoire ainsi qu'à l'article 113 qui préciserait que les règlements encadrant les usages du sol et aménagements doivent être raisonnables et proportionnés.<sup>7</sup>
- Non conforme en raison de l'existence d'incohérences réglementaires à l'intérieur même dudit règlement, référant plus particulièrement au tableau 32 de la page 55, ce qui a pour effet au surplus de rendre sa compréhension et son application difficiles;
- Non conforme à certaines lois provinciales. Madame Guimond précise son propos en citant le *Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles*<sup>8</sup> qui « prioriserait des clôtures sécurisées conformes [...] pas de dissimulation physique ou esthétique, qui pourrait nuire à la sécurité »;
- Non conforme puisqu'inéquitable entre les citoyens de la Municipalité et non justifié par les objectifs recherchés.

Ensuite, madame Guimond soulève l'incompatibilité de certains usages autorisés par le Règlement 673.1 dans le Parc des Chutes avec sa classification en zone « conservation ». En effet, certaines activités découlant de l'usage « récréatif extensif », comme les sentiers équestres et le camping sauvage, dépassent

---

<sup>7</sup> Après vérification, ces articles ne font pas référence aux principes du développement durable ni à ceux de raisonabilité et de proportionnalité des règlements. À noter toutefois que par sa disposition préliminaire 0.1, la LAU précise qu'elle « institue un régime d'aménagement et d'urbanisme visant à 1) Favoriser un aménagement réfléchi et durable du territoire; [...] ».

<sup>8</sup> Chapitre S-3.1.02, r.1, adopté en vertu de la *Loi sur la sécurité des piscines résidentielles*, chapitre S-3.1.02, a. 1.

largement les principes de conservation et créent une discordance entre sa définition et les pratiques autorisées.

- Introduit par madame Guimond, le témoin **Hugues Gabriel Henault** est ingénieur industriel de profession et citoyen de la Municipalité. Monsieur Henault se dit intéressé par l'impact que pourrait avoir sur ses concitoyens l'extrait de la disposition 88 « Aménagement » du Règlement 673.1, précité. Ainsi, sont déposées au soutien de son témoignage les pièces P-1, un document qui cartographie l'ensemble des piscines implantées sur le territoire de la Municipalité, ainsi que P-2, intitulée « Analyse d'impact ». Ce dernier document est une compilation de ses vérifications quant aux prix qui pourraient être engendrés par les nouvelles exigences réglementaires (écran visuel).

À noter que le témoin Henault n'est pas un inspecteur municipal et n'a pas témoigné ni été reconnu comme expert. La pièce P-2 n'est donc pas un avis sur la conformité ou non des terrains identifiés par le témoin et n'a été admise qu'à titre indicatif des vérifications effectuées, sous réserve de sa pertinence et sa force probante. Nous y reviendrons.

- Le demandeur **Julien Denommé**, ingénieur mécanique et résident de la Municipalité depuis 2013, témoigne principalement sur deux arguments : la densité dans le périmètre urbain et le développement du secteur de la montagne.

Rappelant le seuil minimal de 12 logements par hectare prévu au SADR quant à la densité résidentielle de la Municipalité, exigence par ailleurs reprise au Plan 672<sup>9</sup>, monsieur Denommé fait l'inventaire des zones vacantes urbaines visées par cette cible. Par les mentions incluses ou non à la section « F-Notes » de la grille des usages et des normes du Règlement 673.1 quant à la densité exigée pour chacune des zones concernées, monsieur Denommé soutient que la Municipalité ne pourra atteindre la cible et que le Règlement 673.1 compromet les objectifs de densité résidentielle.

Selon monsieur Denommé, il y aurait également une contradiction entre le Règlement 673.1 et le Plan 672 en ce que ce dernier, à la note 3 de la page 40, permettrait à certaines conditions l'ouverture de nouvelles rues dans le secteur de la montagne, et ce, malgré les interdictions spécifiques prévues dans les grilles des usages et des normes du Règlement 673.1 ainsi que dans le *Règlement de lotissement 674-2024*.

Finalement, monsieur Denommé revient sur l'absence, dans le Règlement 673.1, de mécanisme de phasage précis quant au développement urbain, et ce malgré cet objectif identifié à la page 2 du Plan 672, mettant ainsi en péril la planification harmonieuse et économiquement viable des infrastructures nécessaires.

---

<sup>9</sup> Pages 27 et 41.

- Madame **Édith Majeau**, également demanderesse au dossier, vient témoigner sur le patrimoine bâti de la Municipalité. Elle déplore l'absence de dispositions, sinon la présence de dispositions non adaptées au Règlement 673.1 permettant de protéger la valeur patrimoniale des bâtiments de la Municipalité. Elle donne l'exemple de l'article 69 qui balise l'utilisation des matériaux pour le revêtement d'une toiture et limite notamment celle de la tôle galvanisée uniquement à l'extérieur du périmètre urbain pour certains types de bâtiments. Cette contrainte ne respecte pas l'intégralité architecturale des bâtiments et l'apparence des matériaux d'origine. Cette disposition irait à l'encontre des objectifs de mise en valeur et de préservation du patrimoine culturel identifiés au Plan 672.

Également, en raison de l'application de l'article 361 du Règlement 673.1 « Extinction de droit acquis d'un bâtiment protégé par droits acquis », madame Majeau prétend que la Municipalité pourrait perdre des bâtiments anciens de grande valeur patrimoniale contrairement aux objectifs de préservation du Plan 672.

- Le témoignage de la demanderesse **Anick Montour**, bachelière en activités physiques et plein air, porte sur le transport actif et les voies cyclables de la Municipalité. Particulièrement préoccupée par le volet « sécurité » du réseau cyclable, elle souligne que rien dans le Règlement 673.1 ne permet d'en établir les balises sécuritaires. Pourtant, le Plan 672 mentionne à plusieurs endroits l'objectif de développer et/ou promouvoir un transport actif, notamment le réseau cyclable (notamment aux pages 2 et 31). Un « réseau vert et actif » apparaît aussi dans l'énoncé de vision d'aménagement à la page 30.
- Introduit par madame Montour, monsieur **Denis Coulombe**, agriculteur et citoyen de la Municipalité, vient lire sa déclaration P-2. Ainsi, le témoignage de monsieur Coulombe a essentiellement pour objectif d'illustrer la circulation lourde sur le rang 2 de la Municipalité, et ce, du mois de mai au mois d'octobre. En raison de l'exploitation sablière de Les Sables de Joliette inc. et Ferme Denis Coulombe inc., entre 400 et 440 voyages de camions se font quotidiennement sur le Rang 2.

La préoccupation de sécurité de madame Montour découle notamment d'un projet de route touristique multifonctionnelle autrefois envisagée par la Municipalité dans le cadre duquel cette dernière aurait considéré la possibilité d'établir un circuit cyclable sur l'axe routier qu'est le Rang 2.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sommaire argumentaire de madame Montour, page 15 et suivantes.

## ii. Preuve et prétentions de la Municipalité

[19] La Municipalité fait entendre les témoins suivants :

- Monsieur **François Alexandre Guay** occupe les fonctions de directeur général et greffier trésorier de la Municipalité depuis 2021, lesquelles fonctions l'amènent principalement à coordonner l'ensemble des activités de l'appareil municipal.

### Mise en contexte

Suivant l'arrivée de monsieur Guay dans ses fonctions, la Municipalité octroie un premier mandat de services professionnels à BC2 Groupe conseil inc. pour la refonte de son plan d'urbanisme et un deuxième, pour la refonte de sa réglementation d'urbanisme.<sup>11</sup>

Visant à informer ses citoyens des dates importantes de ce processus, la Municipalité leur fait parvenir un avis par publipostage.<sup>12</sup> Deux types de consultations sont prévus : des journées d'échange et de discussion et la consultation publique formelle qui se tiendra sur 2 journées au mois d'avril et mai 2024.<sup>13</sup>

Le 3 juillet 2024, le Conseil adopte l'ensemble des règlements d'urbanisme élaborés au cours du processus, pour lesquels la MRC émettra des certificats de conformité aux objectifs du SADR et aux dispositions du document complémentaire.<sup>14</sup>

Le 5 août 2024, l'avis public est donné à l'ensemble des personnes habiles à voter de la Municipalité à l'égard du *Règlement de zonage numéro 673-2024* ayant été adopté le 3 juillet précédent.<sup>15</sup> Le nombre minimal de signatures sera atteint pour la tenue d'un scrutin référendaire.<sup>16</sup> Se prévalant de l'article 559 de la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités*<sup>17</sup>, la Municipalité choisira toutefois de retirer le *Règlement 673-2024* plutôt que de tenir un scrutin référendaire.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> Voir la Résolution du Conseil 2023-08-227 exprimant l'intention de réviser ou modifier prochainement le plan d'urbanisme et le Règlement de contrôle intérimaire découlant de cette intention, numéro 661 2023, en liasse D-2.

<sup>12</sup> D-3. Au total, 1615 copies papier seront envoyées par la poste.

<sup>13</sup> D-4, D-5 et D-7.

<sup>14</sup> D-8.

<sup>15</sup> D-9.

<sup>16</sup> D-10.

<sup>17</sup> E-2.2.

<sup>18</sup> D-11 et D-12.

Le 4 septembre 2024, le conseil dépose le projet de Règlement 673.1 et le 17 juillet 2024 se tient la consultation publique prévue à la LAU. À l'issue de cette démarche, la Municipalité confectionne un document qui synthétise les commentaires reçus sur le projet de règlement et les modifications apportées.<sup>19</sup>

Le Règlement 673.1 est finalement adopté par le Conseil le 2 octobre 2024.

### Densité

Monsieur Guay explique que l'objectif de densité en périmètre urbain s'inscrit dans un contexte de réfection de la station d'épuration des eaux du village. Construite en 1967, celle-ci est insuffisante et déficiente.

Par ailleurs, en raison de la saturation de son usine de traitement, la Municipalité se trouverait empêchée par le ministère de l'Environnement de prolonger son réseau d'égout.<sup>20</sup>

Dans l'attente de la construction d'une nouvelle station et considérant la décision de la Commission de protection du territoire agricole du Québec refusant la demande d'aménagement d'étangs aérés en zone agricole<sup>21</sup>, la Municipalité doit donc envisager des options d'épuration en périmètre urbain. Un étang d'aération a donc été implanté dans la zone C-049.<sup>22</sup>

Pour résumer, la Municipalité doit concilier deux enjeux : l'épuration des eaux usées dans le périmètre urbain et l'objectif de densité résidentielle dans ce même périmètre.

Les zones à développer pouvant participer à l'objectif de densité sont les suivantes : H-064, H-066, H-067, H-078, H-079, H-080 et H-081. En amont de l'adoption du Règlement 673.1 et voulant s'assurer que sa proposition respectait la cible au niveau de la densité, soit le seuil minimal de densité résidentiel de 12 logements/hectare, la Municipalité a réalisé des dessins techniques le confirmant.<sup>23</sup> Monsieur Guay se dit confiant d'atteindre cette « moyenne applicable pour l'ensemble des projets réalisés d'ici 2031 ».<sup>24</sup>

### Phasage

À l'aide du plan de zonage correspondant à l'annexe A du Règlement 673.1, monsieur Guay expose les 3 grandes phases de développement résidentiel.

---

<sup>19</sup> D-13.

<sup>20</sup> D-19.

<sup>21</sup> D-20.

<sup>22</sup> Annexe A du plan de zonage du Règlement 673.1.

<sup>23</sup> D-23.

<sup>24</sup> Plan 672, page 41.

Une première zone de 45 hectares est visée par du développement à court terme, avec les seuils de densité repris aux grilles des usages et des normes à l'annexe B. Cette zone est desservie pas la station d'épuration.

La deuxième phase de développement correspond à la « zone d'expansion urbaine à long terme » d'une superficie totale de 100 hectares, en pointillé sur le plan de zonage, laquelle zone est en réserve et ne peut faire l'objet de développement dans l'immédiat.

La troisième et dernière phase correspondrait à la zone I-084 où se trouve la sablière, laquelle zone serait vouée à du développement résidentiel à long terme.

### Lotissement

Monsieur Guay explique la structure organisationnelle du Plan 672, en spécifiant que la section 4 « Cadre réglementaire » est un rappel des exigences réglementaires du SADR.<sup>25</sup>

Ainsi, la note 3 de la page 40 est une reproduction d'un extrait de la page 177 du SADR.

Alors que le SADR interdit tout développement résidentiel dans le Parc des Chutes, la Municipalité a fait le choix, dans son Plan 672, d'élargir cette limitation et d'interdire l'ouverture de nouvelles rues en zone blanche.<sup>26</sup> Ainsi, aucun permis de lotissement ne peut être délivré en zone blanche.<sup>27</sup>

- Monsieur **Ludovic Bouchard** est urbaniste de formation et directeur du Service de l'urbanisme de la Municipalité depuis le mois d'avril 2022. Dans le cadre de la refonte, son rôle consiste principalement à faire le lien entre le consultant et la Municipalité, obtenir des commentaires sur la réglementation d'urbanisme et procéder aux modifications, le cas échéant.

### Pistes cyclables

Monsieur Bouchard explique que le Plan 672 est un document « macro » qui traite du développement du réseau et identifie des axes cyclotouristiques dans son concept d'organisation spatiale.<sup>28</sup> Il ne s'agit pas de tracés définitifs.

Le Règlement 673.1, quant à lui, vient autoriser ou prohiber l'usage. Monsieur Bouchard réfère alors le Tribunal à l'article 33 du Règlement 673.1 dont il est spécifié que l'usage « voies de circulation » incluant les pistes cyclables, les sentiers de randonnée pédestre, de ski de fond, de vélo est autorisé dans toutes

---

<sup>25</sup> D-1.

<sup>26</sup> Plan 672, p. 34.

<sup>27</sup> *Règlement de lotissement, numéro 674-2024*, article 28 (D-29).

<sup>28</sup> Plan 672, figure 8.

les zones à l'exception des zones industrielles autorisant l'usage I3, soit les zones I-084, I-088 et I-100.

#### Ouverture de nouvelles rues – Lotissement

À ce sujet, le témoignage de monsieur Bouchard rejoint celui de monsieur Guay : dans la section 4, le Plan 672 vient intégrer, au bénéfice du lecteur, le cadre normatif du SADR. Par son *Règlement de lotissement numéro 674-2024*, en vigueur depuis le 26 août 2024, la Municipalité est venue interdire toute opération cadastrale visant à créer ou prolonger une rue en zone blanche dans la Municipalité.

#### Zone de réserve

À ce propos, monsieur Bouchard reprend essentiellement les explications de monsieur Guay que nous retrouvons sous le thème « Phasage ».

#### Sablière

La sablière présente sur le territoire de la Municipalité est située en partie en périmètre urbain. Au SADR, il est indiqué que les zones d'extraction font partie de l'affectation « industrielle catégorie 2 ». L'usage prédominant est les sablières, gravières, carrières.

Monsieur Bouchard indique que le Plan 672 reprend, pour la zone couverte par la sablière, l'affectation « extraction » à la figure 9 de ses grandes affectations.

Le Règlement 673.1 traduit cette affectation par la création de zones d'extraction (I-084, I-088 et I-100) où les activités d'extraction et travaux de carrière pour les minerais non métalliques sont permises.<sup>29</sup>

#### Densité

Le SADR prévoit une densité minimale de 12 logements/hectare dans le périmètre urbain de la Municipalité.<sup>30</sup> Cette même exigence est reprise au Plan 672.<sup>31</sup>

Considérant l'enjeu des eaux usées, monsieur Bouchard témoigne sur les différents moyens dont dispose la Municipalité pour atteindre cet objectif dont la typologie des bâtiments, le lotissement, (dimension des terrains) ainsi que les

---

<sup>29</sup> P. 21

<sup>30</sup> D-1, p. 175.

<sup>31</sup> P.41.

logements additionnels et multigénérationnels et les unités d'habitation accessoires.<sup>32</sup>

Monsieur Bouchard témoigne à l'effet que les zones vacantes ou à développer pouvant contribuer à la densité résidentielle sont les zones H-064, H-066, H-067, H-072, H-078, H-079, H-080 et H-081.<sup>33</sup>

Il réfère le Tribunal au plan de lotissement fictif (D-23), généré avec la collaboration du consultant, lequel illustre l'atteinte de l'objectif du 12 logements/hectare.

La MRC se serait déclarée satisfaite par cet exercice, mais aurait tout de même exigé la mention du seuil de densité dans la section « F-Notes » des grilles des usages et des normes du Règlement 673.1.

Monsieur Bouchard poursuit en précisant qu'au surplus, tout promoteur désirant obtenir l'autorisation de réaliser des travaux municipaux devra, en vertu du *Règlement numéro 659-2023 concernant les ententes relatives à des travaux municipaux*<sup>34</sup>, déposer une demande préliminaire incluant une vision d'aménagement comprenant « la densité brute exprimée en logement par hectare pour l'ensemble du site ».

#### Parc des Chutes Monte-à-Peine-et-des-Dalles

Situé dans la portion nord du territoire de la Municipalité, il s'agit d'un parc régional opéré en régie intermunicipale (avec les municipalités voisines Sainte-Béatrix et Saint-Jean-de-Matha) où se trouvent notamment des chutes et un réseau de sentiers pédestres.<sup>35</sup>

Au SADR, il fait partie de l'affectation « protection catégorie 1 »<sup>36</sup> les usages autorisés pour cette affectation sont notamment limités à la conservation et au récréatif extensif.<sup>37</sup>

Le parc des Chutes est mentionné à la page 18 du plan 672 à titre d'attrait récréotouristique et le cadre réglementaire auquel il est assujéti au SADR est repris à la page 39.

---

<sup>32</sup> Voir les articles 108 et 109 du Règlement 673.1 quant aux usages accessoires. Ces logements additionnels (ou multigénérationnels) et unités d'habitation accessoires (pouvant prendre la forme de pavillon en arrière-cour) ont également été qualifiés de « soupapes » par monsieur Guay lors de son témoignage.

<sup>33</sup> Règlement 673.1, grille des usages et des normes.

<sup>34</sup> D-28, article 4.1.

<sup>35</sup> Plan de zonage, annexe A du Règlement 673.1.

<sup>36</sup> D-18.

<sup>37</sup> D-1, p. 136.

Dans le Règlement 673.1, le parc des Chutes correspond à la zone CO-004 où l'usage « conservation » est permis.<sup>38</sup> Cet usage permet les activités énumérées au tableau 25, notamment les sentiers pédestres et équestres, les aires de pique-nique et le camping sauvage.

Selon le témoignage de monsieur Bouchard, le terme « conservation » est un choix basé sur le milieu principalement naturel du parc, malgré quelques activités anthropiques.

#### Piscines et aménagements

Monsieur Bouchard rappelle la nature « macro » du Plan 672 qui ne réfère d'aucune façon aux piscines.

Les règles d'aménagement prévues aux articles 85 et suivants du Règlements 673.1 sont de l'ordre de l'esthétisme qui découlent d'une volonté du conseil.

#### Protection du patrimoine bâti

Aux pages 30 et 31, le Plan 672 identifie les objectifs de préservation du patrimoine lesquels ont été suivis par l'adoption du *Règlement numéro 654-2023 visant la démolition d'immeubles*<sup>39</sup> du *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale*<sup>40</sup>.

Le Plan 672 ne prévoit rien en ce qui a trait aux types de revêtement pour une toiture. Le choix de la tôle à toiture pré-émailée plutôt que la tôle galvanisée dans un secteur particulier à l'article 69 du Règlement 673.1 émane d'une décision prise par le conseil.

Quant aux normes d'implantation, au-delà du fait qu'il s'agit d'une règle reconduite par rapport à l'ancien règlement de zonage de 1992, monsieur Bouchard témoigne à l'effet que le trottoir qui longe la route 348 (route Principale), au cœur du périmètre urbain, est situé sur la propriété privée.<sup>41</sup> Les bâtiments construits sur cette route, malgré l'impression qui s'en dégage, sont implantés à plus de 3 mètres de la ligne avant de la propriété.

---

<sup>38</sup> Règlement 673.1, p. 23.

<sup>39</sup> D-26.

<sup>40</sup> D-27.

<sup>41</sup> D-24.

## **L'ANALYSE**

[20] Dans le présent dossier, le Tribunal exerce sa compétence en vertu des articles 59.5 et 137.9 à 137.12 de la LAU prévoyant que si la Commission reçoit, d'au moins cinq personnes habiles à voter du territoire de la Municipalité, une demande faite conformément à l'article 137.11, elle doit, dans les 60 jours qui suivent l'expiration du délai prévu à cet article, donner son avis sur la conformité du Règlement 673.1 au Plan 672.

[21] La compétence qui lui est alors attribuée ne lui permet pas de vérifier la légalité des règlements ni de réviser les choix politiques du conseil :<sup>42</sup>

« L'opportunité d'un règlement, ou sa raison d'être, est confiée par la loi au conseil municipal.

La légalité, ou son processus d'adoption, est du ressort des tribunaux de droit commun.

La conformité d'un règlement par rapport à d'autres documents d'aménagement et d'urbanisme est de la compétence exclusive de la Commission municipale. »<sup>43</sup>

[22] À ce propos, l'Honorable Lorne Giroux s'exprimait en ces termes :

« À la lecture des décisions rendues par la Commission à l'égard de la conformité locale, surtout les plus récentes, on constate que la Commission n'évalue pas de façon différente l'obligation de la conformité du règlement de zonage au plan d'urbanisme quant à sa conformité locale et l'obligation de sa conformité quant aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire en ce qui concerne la conformité régionale.

Ainsi, tout comme on l'a vu en matière de conformité régionale, la Commission cherche à savoir si le règlement d'urbanisme, et surtout le règlement de zonage, contredit le plan d'urbanisme, son esprit, ses intentions, ses orientations principales, les rend caducs ou les met en péril. Si ce n'est pas le cas, la Commission estime que le règlement est alors conforme au plan.

L'utilisation de ce critère a été jugée appropriée par la Cour supérieure, qui a ainsi rejeté une requête en révision prise à l'encontre d'un avis de conformité positif donné par la Commission en matière de conformité d'un règlement de zonage à un plan d'urbanisme. Voici ce qu'en dit la Cour supérieure :

---

<sup>42</sup> Voir notamment *Chauvette c. Ville de Trois-Rivières*, 2024 CanLII 73053 (QC CMNQ), par. 32 et suivants et plus récemment *Kennedy et Ville de Sept-Îles*, 2023 CanLII 89919 (QC CMNQ), par. 38 et suivants.

<sup>43</sup> *Provost c. Ville de Carignan*, CMQ-54469 (6896-98), 24 novembre 1998, passage repris notamment dans la décision *Kennedy et Ville de Sept-Îles* précitée.

*Il est approprié pour la Commission d'utiliser le critère de la caducité ou de mise en péril du plan pour vérifier si ce règlement est conforme et s'il contredit, ou non, les orientations et objectifs du plan.*

La Commission refuse donc, ici encore, d'assimiler la conformité au plan d'urbanisme à une adéquation pure et simple ou à une identité parfaite entre le règlement et le plan. La compatibilité est suffisante pour l'assurer. Tel est notamment le cas lorsque les usages autorisés par le règlement de zonage viennent préciser les affectations du sol prévues au plan d'urbanisme.

Le critère d'évaluation de la conformité locale développé par la Commission et confirmé par la Cour supérieure est en accord avec la volonté de la Commission d'établir « de façon souple et libérale » la conformité « que ce soit à l'égard du plan d'urbanisme ou du schéma d'aménagement ». En conséquence, la Commission souligne qu'il faut examiner le plan d'urbanisme dans son ensemble « pour s'assurer de bien saisir les lignes directrices, les priorités et les intentions générales poursuivies par la municipalité et susceptibles de justifier les choix qui ont été faits ». C'est donc l'ensemble du document qui doit être regardé et non pas seulement quelques éléments qui, pris isolément, pourraient sembler contradictoires. »<sup>44</sup>

[23] Ainsi, « conformité » ne veut pas dire « identité » et ne signifie pas une adéquation parfaite des termes utilisés dans les documents comparés. Il s'agit d'un concept qui fait appel à un accord, une affinité, une cohérence, une concordance :

« La conformité d'un règlement aux dispositions d'un plan d'urbanisme doit s'évaluer de façon globale en considérant l'ensemble des intentions et des principes du Plan. Elle permet d'assurer la cohérence et la concordance entre les divers outils d'aménagement et de développement. Elle ne demande pas une adéquation complète des termes employés dans les réglementations comparées et elle s'interprète davantage dans le sens de correspondance ou d'harmonie. La Commission vérifie si les dispositions réglementaires à l'étude mettent en péril ou compromettent la réalisation du plan d'urbanisme. »<sup>45</sup>

[24] Dans son examen de conformité, le rôle de la Commission est donc de vérifier si les dispositions réglementaires en cause mettent en péril ou compromettent la réalisation du plan d'urbanisme.

[25] Cela dit, lorsque le plan d'urbanisme prévoit une norme précise, l'analyse de la conformité devient nécessairement plus stricte, c'est-à-dire rigoureuse, exigeante :

« Lorsque la Commission identifie dans le Plan d'urbanisme une norme précise, le même critère s'applique, toutefois, la conformité devient nécessairement plus stricte et il faut évaluer si les dispositions des règlements d'urbanisme mettent en péril, compromettent, contredisent ou rendent caduques la norme stricte du Plan d'urbanisme. »<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> « Le règlement de zonage selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme » RDUS, vol. 31, nos 1-2, 2000-2001, p.77 et ss.

<sup>45</sup> *Bélisle c. Sainte-Agathe-des-Monts (Ville de)*, CMQ-63328, 22 janvier 2010, p. 25.

<sup>46</sup> *Beaulieu c. Saint-Cyprien-de Napierville (Municipalité)*, 2012 CanLII 10788 (QC CMNQ).

[26] Une fois ce cadre d'analyse établi, reprenons maintenant chacun des arguments soulevés par les demandeurs.

a. **Aménagement (piscines)**

[27] Les articles 86 et 88 du Règlement 673.1 sont de nouvelles dispositions adoptées par le Conseil qui vient ainsi répondre à un souhait manifesté par les citoyens pour l'implantation de piscines en cours latérales et avant secondaires.

[28] Plus particulièrement, l'article 88 vient encadrer ces nouvelles constructions, lesquelles n'étaient pas permises par l'ancienne réglementation, par la mise en place d'écran visuel pour des raisons esthétiques.

[29] La question qui se pose est la suivante : est-ce que ces aménagements mettent en péril ou compromettent la réalisation du Plan 672?

[30] Le Tribunal rappelle que dans le cadre d'une analyse de la conformité en vertu des articles 137.11 et suivants de la LAU, la Commission n'a pas à se demander si les dispositions en cause ne contreviendraient pas aussi à des lois et règlements, comme le *Règlement sur la sécurité des piscines résidentielles* précité ou encore la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>47</sup>, aussi fondés puissent être ces arguments. Cela viendrait à faire une analyse de la légalité, juridiction qu'elle n'a pas :

« Lorsque saisie d'une demande d'avis de conformité, la Commission doit s'en tenir à la demande qui lui est adressée. Elle ne peut se saisir elle-même d'une question portant sur la conformité d'un règlement. Elle ne peut, non plus, se prononcer sur une question autre que celles prévues à la Loi. Ainsi, elle ne peut, à la demande d'un groupe de personnes, décider de la légalité ou de l'opportunité d'un règlement municipal. »<sup>48</sup>

[31] Alors qu'en est-il de la conformité au Plan 672?

[32] Il faut se rappeler qu'un plan d'urbanisme est un document d'intention générale. Plus spécifiquement, il s'agit d'un « document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire. »<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Chapitre C-12.

<sup>48</sup> *Bachand et Ville de Sherbrooke*, 2017 CanLII 55785 (QC CMNQ), par. 11.

<sup>49</sup> <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/amenagement-territoire/guide-prise-decision-urbanisme/planification/plan-urbanisme>; Voir aussi : Lorne Giroux et Isabelle Chouinard, « L'articulation du régime d'aménagement établi par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme » dans *École du Barreau du Québec, Droit autochtone - Droit public et administratif, Collection de droit 2024-2025*, vol. 8, Montréal (Qc), CAIJ, 2024, 353 et suivantes.

[33] Ici, considérant son niveau d'intervention, le Plan 672 ne traite aucunement de piscine ni d'écran visuel.

[34] Invitée par le Tribunal à préciser son propos lors de son témoignage, madame Guimond dépose un complément de sommaire argumentaire dans lequel il est notamment indiqué que « le plan d'urbanisme favorise les aménagements pour des raisons de sécurité et la conservation des paysages ouverts, en cohérence avec le schéma d'aménagement. Les clôtures opaques contredisent ces principes fondamentaux. ».

[35] Le Tribunal ignore à quoi la demanderesse fait référence lorsqu'elle avance que le Plan 672 favoriserait des aménagements pour des raisons de sécurité et aucune preuve en ce sens n'a été faite en ce qui a trait aux piscines et aménagements extérieurs.

[36] Dans son énoncé de vision à la page 30, il est question de mettre en valeur les « paysages agricoles, montagneux et riverains », ou encore de préservation de « paysages champêtres » à la page suivante.

[37] Non défini dans les documents déposés, le Tribunal se réfère au sens commun du terme « paysage » :

« 1. Étendue spatiale, naturelle ou transformée par l'homme, qui présente une certaine identité visuelle ou fonctionnelle 2. Vue d'ensemble que l'on a d'un point donné –  
Synonymes : *panorama, perspective, point de vue, vue*<sup>50</sup>. »

[38] Fort de ces définitions, le Tribunal doute que le Plan 672, dans l'établissement de ses lignes directrices pour une vision d'ensemble, fasse là référence aux cours privées latérales ou avant secondaires dont la vue peut être partiellement obstruée par des normes esthétiques établies par le Règlement 673.1.

[39] Par ailleurs, les éléments d'aménagement alors retenus par le conseil relèvent de l'opportunité politique. Ainsi, les dépenses que pourrait entraîner la mise en place de ces aménagements ne sont pas une question pertinente aux fins du présent litige. Le Tribunal ne juge pas utile de se prononcer sur la valeur probante de la pièce P-2.

[40] Le Tribunal ne voit pas dans ces normes d'aménagement ainsi prévues à l'article 88 du Règlement 673.1 une contradiction ou des dispositions mettant en péril ou compromettant la réalisation du Plan 672.

b. **Protection du patrimoine bâti**

[41] À son énoncé de vision, le Plan 672, indique que la Municipalité se développe en préservant son patrimoine bâti. Cette vision se traduit par l'orientation suivante :

---

<sup>50</sup> <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/paysage/58827>

« Renforcer le récréotouristique en axant sur le plein air et la mise en valeur des éléments identitaires » laquelle se décline elle-même en plusieurs objectifs dont ceux-ci :

- Préserver le cachet de la rue Principale dans le noyau villageois;
- Préserver les paysages champêtres et les anciens séchoirs à tabac.

[42] Dans la mise en œuvre de ces objectifs, les actions suivantes sont ensuite précisées :

- Adopter un règlement sur les démolitions applicables aux bâtiments anciens;
- Renforcer l'encadrement de l'architecture des nouvelles constructions, de l'affichage ainsi que des rénovations et transformations des bâtiments;
- Étudier la possibilité de mettre en place un programme de subvention pour la rénovation de bâtiments patrimoniaux.

[43] En 2021, la LAU a été modifiée afin de prévenir la démolition par les municipalités locales d'immeubles présentant un intérêt patrimonial.<sup>51</sup> C'est ainsi qu'au mois d'avril 2023 est entré en vigueur le Règlement D-26 visant la démolition d'immeubles<sup>52</sup>, lequel s'applique aux bâtiments construits avant 1940, ou dont la date de construction est inconnue, ainsi qu'aux bâtiments patrimoniaux. Entre autres choses, les demandes de démolition de ces bâtiments sont soumises à une procédure stricte et celles qui concernent les immeubles patrimoniaux doivent inclure une étude patrimoniale effectuée par un expert.<sup>53</sup> À noter que ce règlement n'est pas soumis au contrôle de conformité par la Commission en vertu de la LAU.

[44] Dans le cadre de la refonte de sa réglementation d'urbanisme, la Municipalité a également adopté le *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale*<sup>54</sup>, dont l'article 35 élabore les objectifs et les critères devant guider l'évaluation d'une construction sur la rue Principale identifiée à l'annexe A. Plus particulièrement, les dispositions du chapitre 4 du règlement s'appliquent à :

- La construction d'un nouveau bâtiment principal;
- L'agrandissement d'un bâtiment principal [...];
- Les travaux de transformation et de rénovation d'un bâtiment principal;
- La construction d'un bâtiment accessoire [...];
- Un changement de matériaux de revêtement extérieur [...].

---

<sup>51</sup> Chapitre V.0.1 de la LAU.

<sup>52</sup> D-26.

<sup>53</sup> D-26, article 40.

<sup>54</sup> D-27.

[45] Il appert que la Municipalité, par sa réglementation municipale, a adopté des dispositions particulières (en matière de démolition, d'agrandissement, de transformation, de rénovation, de matériaux de revêtement, etc.) visant spécifiquement à préserver le caractère patrimonial de ses bâtiments anciens, et ce, en conformité avec les objectifs de son Plan 672.

[46] Dans l'éventualité où les protections ainsi offertes ou si le périmètre défini par le Règlement D-27 étaient jugés insuffisants ou contraires aux orientations ou objectifs du Plan 672, il aurait fallu que la demanderesse Majeau se prévale d'une demande d'avis de conformité de la réglementation pertinente, et ce, en temps utile.

[47] Il en va de même de la marge avant de 3.0 mètres. Pour les sections concernées de la rue Principale<sup>55</sup>, le Règlement 673.1, dans ses dispositions particulières, réfère le lecteur au « Chap. 4 – PIIA ». Celui-ci prévoit l'objectif « Respecter l'échelle de la trame bâtie villageoise » et le critère pour l'atteindre « Les bâtiments sont implantés près de la rue et reprennent l'alignement dominant des bâtiments sur la rue ». Il s'agit donc d'une norme d'implantation qui provient du Règlement D-27 en vigueur auquel le Règlement 673.1 renvoie.

[48] Finalement, les matériaux autorisés pour le revêtement d'une toiture énumérés à l'article 69 du Règlement 673.1 découlent d'un choix politique qui ne peut faire l'objet d'un avis par la Commission.

c. **Réseau cyclable - sécurité**

[49] À plusieurs endroits, le Plan 672 traite du « réseau vert et actif » de la Municipalité et en fait même une orientation dans sa vision d'aménagement : « Créer un milieu de vie actif axé sur un réseau vert [...]. Plusieurs objectifs du Plan 672 sont en lien avec cette orientation, notamment celui de « développer et sécuriser le réseau cyclable récréatif, en particulier entre le village et le parc régional. »

[50] L'aspect « sécurité » quant au développement du réseau est bien intégré dans les objectifs et prend notamment la forme, dans le déploiement des actions, d'une collaboration avec le MTQ afin d'évaluer la possibilité d'élargir les accotements sur certaines portions du circuit.<sup>56</sup>

[51] Cela dit, s'agissant d'un document de planification, le Plan 672 n'a pas de caractère normatif et n'établit pas de règle à respecter au niveau de la sécurité.

[52] Rappelons que le Règlement 673.1 quant à lui, à titre de règlement de zonage, vient diviser le territoire en zones et établir les usages permis à l'intérieur de chacune d'entre elles. Rappelons aussi que son article 33 précise que les pistes cyclables sont

---

<sup>55</sup> Voir notamment C-042 et C-043.

<sup>56</sup> Plan 672, p.31.

permises dans toutes les zones, à l'exception des zones industrielles autorisant l'usage I3, soit l'extraction et travaux de carrière. L'usage I3 est autorisé en zone I-084, I-088 et I-100 où se trouvent la sablière et une portion du Rang 2.<sup>57</sup>

[53] En parallèle, les axes cyclotouristiques, identifiés au concept d'organisation spatiale du Plan 672<sup>58</sup>, vont dans la direction opposée de celle de la sablière et ne traversent pas les zones industrielles. Bien qu'il s'agisse d'une illustration schématique de la vision d'ensemble, cette figure permet de visualiser les grandes composantes pour chacun des secteurs spécifiques du territoire.<sup>59</sup>

[54] La demanderesse Montour prétend qu'à une certaine époque, la Municipalité a pu considérer un tracé qui ne permettait pas d'atteindre les objectifs de sécurité du Plan 672. Bien que le Tribunal ne soit pas insensible à la présentation de la demanderesse, il semblerait que ce projet soit maintenant écarté, lequel ne résisterait pas par ailleurs aux normes et usages établis aujourd'hui par le Règlement 673.1.

[55] Ainsi, mis côte à côte, le Plan 672 et le Règlement 673.1 sont compatibles et concordants. Une fois que le tracé du réseau cyclable aura été arrêté définitivement par le conseil, prérogative qui lui appartient par ailleurs, ce dernier s'adjoindra les services de collaborateurs et partenaires, dont le ministère des Transports et Vélo Québec, afin de s'assurer de la mise en place d'aménagements sécuritaires et efficaces.<sup>60</sup>

d. **Ouverture de rues en zone blanche**

[56] Le Tribunal comprend que cet argument découle principalement d'une confusion quant à la structure du Plan 672.

[57] Cette confusion provient de l'insertion, aux pages 37 et suivantes du Plan 672, du cadre réglementaire que lui impose le SADR, laissant croire que l'ouverture de rues en zone blanche est possible, et ce, à certaines conditions mentionnées à la note 3 de la page 40. Si tel avait été le cas, le demandeur Denommé prétend que cette possibilité aurait été contraire aux dispositions particulières aux grilles des usages et des normes du Règlement 673.1 référant au *Règlement de lotissement*<sup>61</sup> qui interdit tout lotissement en zone blanche.

---

<sup>57</sup> Carte des grandes affectations, figure 9, Plan 672.

<sup>58</sup> Figure 8, Plan 672.

<sup>59</sup> Plan 672, p. 35.

<sup>60</sup> Témoignage de monsieur Bouchard.

<sup>61</sup> D-29.

[58] Or, il n'en est rien. La note 3 de la page 40 n'est qu'une reprise des exigences du SADR, alors que la Municipalité a pris la décision d'interdire toute opération cadastrale en zone blanche.<sup>62</sup>

[59] Ainsi, cette mention d'interdiction aux grilles des usages et des normes du Règlement 673.1 est en tout point conforme aux objectifs de « préserver la montagne et la zone blanche » et de « limiter et encadrer le développement hors des périmètres urbains » dont une des actions correspondantes est précisément « d'interdire l'ouverture de nouvelles rues en zone blanche ».

[60] Au surplus, c'est par son règlement de lotissement qu'une municipalité vient régir ou prohiber les opérations cadastrales, notamment les voies de circulation. C'est la raison pour laquelle les dispositions particulières des grilles des usages et des normes du Règlement 673.1 renvoient le lecteur à l'article 28 du Règlement D-29 pour les zones concernées.

[61] Le Tribunal partage donc l'avis de la Municipalité à ce sujet. Contester une disposition qui renvoie au Règlement de lotissement D-29 serait une attaque indirecte à son endroit alors que ce dernier, n'ayant pas fait l'objet d'une demande de conformité auprès de la Commission, est, depuis l'expiration du délai prévu à cette fin, réputé conforme.<sup>63</sup>

[62] À ce propos, il reprend ce passage toujours pertinent d'une décision de la Cour d'appel rendue dans l'affaire *Pires c. Corporation Municipale de Charlesbourg* :

« À lire la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, il est manifeste que le législateur, qui avait le souci de la stabilité nécessaire des règlements de zonage des municipalités, a voulu qu'après un certain délai ou qu'après un avis de conformité de la Commission municipale, la conformité d'un règlement de zonage ne pût plus être remise en question. Après ce délai ou après l'avis de la Commission, un règlement de zonage ne peut plus être attaqué au motif qu'il ne serait pas conforme au Plan d'urbanisme. »<sup>64</sup>

e. **Sablière en périmètre urbain et phasage du développement résidentiel**

[63] Sur figures 5 et 8 du Plan 672<sup>65</sup> apparaît nommément la sablière et empiète très clairement sur la délimitation du périmètre urbain de la Municipalité.

---

<sup>62</sup> D-29, article 28.

<sup>63</sup> Article 137.13 de la LAU. Rappelons aussi que le certificat de conformité au SADR a été délivré par la MRC (D-8); Jacques L'Heureux, « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme: la planification et le contrôle intérimaire » dans Cours de perfectionnement du notariat, vol 1988-5, Montréal (QC), Éditions Yvon Blais, 1988, par. 73.

<sup>64</sup> [1988] R.J.Q. 1252 (C.A).

<sup>65</sup> Respectivement aux pages 23 et 36.

[64] À sa figure 9 intitulée « Grandes affectations », le Plan 672 illustre les différentes affectations, dont celle visant l'extraction où se trouve la sablière située sur le territoire de la Municipalité.

[65] Au tableau de la page suivante, il est indiqué que l'usage « sablières, gravières et carrières » est permis dans cette zone, la note 5 précisant que des usages complémentaires à l'extraction y sont également autorisés, comme le concassage et le nettoyage.

[66] Cela se traduit, au Règlement 673.1, par l'instauration des zones I-084, I-088 et I-100, également affectées à la zone « industrielle d'extraction »<sup>66</sup>, où l'usage I3 « extraction et travaux de carrière » est permis.<sup>67</sup> Le Tribunal est d'avis que la Municipalité réglemente ainsi ces zones conformément au cadre qui lui a été énoncé dans le Plan 672.

[67] Monsieur Guay a témoigné à l'effet que ces mêmes zones correspondent à l'étape 3 du phasage puisque vouées à du développement résidentiel une fois l'exploitation de la sablière arrivée à son terme.<sup>68</sup> Cela concorde d'ailleurs avec cet extrait du SADR de la section 3.2.5 – Affectation industrielle catégorie 2 : « La zone d'extraction incluse au périmètre d'urbanisation de Sainte-Mélanie est toutefois vouée à plus long terme à des fins résidentielles à la suite de son exploitation. »<sup>69</sup>

[68] Cela n'est pas incompatible avec la définition de « périmètre urbain (ou périmètre d'urbanisation) » incluse au Règlement 673.1 :

« Limite prévue de l'expansion future de l'habitat de type urbain, peu importe que les concentrations soient des villes ou des villages. Ce sont des territoires auxquels se rattachent des notions de concentration, de croissance et de diversité des fonctions urbaines. Ils visent l'ensemble d'un espace urbain continu avec ou sans égard aux limites de quartiers ou de municipalités. Il est identifié au « plan de zonage » de l'annexe A du présent règlement. »

[69] À cette annexe A, on voit très nettement que la zone I-084 fait partie du périmètre d'urbanisation, s'agissant précisément de cette limite prévue de « l'expansion future », c'est-à-dire lorsque sera mise en branle la troisième et dernière phase du développement résidentiel urbain.

[70] Dans l'intervalle, la Municipalité se doit de prévoir des usages industriels en fonction des affectations qui sont rattachées à une sablière en exploitation. Ainsi, le

---

<sup>66</sup> Annexe A, Plan de zonage du Règlement 673.1.

<sup>67</sup> Règlement 673.1, p. 21.

<sup>68</sup> Les deux premières phases du développement, expliquées par monsieur Guay dans le cadre de son témoignage, sont illustrées à l'Annexe A du Plan de zonage du Règlement 673.1

<sup>69</sup> D-1, p.134.

Tribunal ne voit rien dans le Règlement 673.1 qui contrevient ou met en péril la réalisation du plan 672.

f. **Densité résidentielle**

[71] Dans le cadre de l'examen de la conformité du Règlement 673.1 au Plan 672, l'argument de densité d'occupation du sol est, de l'aveu même de la Municipalité, celui qui a soulevé le plus de questionnements et mérité le plus d'explications.

[72] Partons d'abord du SADR qui exige des seuils minimaux de densité résidentielle, à atteindre d'ici 2031, variant de 12 à 25 logements à l'hectare selon la municipalité/ville sur le territoire de la MRC.<sup>70</sup> Celui de la Municipalité correspond au plus bas, soit 12 logements/hectare.

[73] Les principes s'appliquant à la détermination de ces seuils sont également identifiés au SADR :

- « Ils correspondent à une densité brute;
- Ils s'appliquent uniquement sur l'usage résidentiel en périmètre d'urbanisation;
- Ils s'appliquent uniquement sur les espaces vacants et à redévelopper/requalifier qui ne sont pas des terrains intercalaires;
- Ils sont une moyenne à atteindre pour une municipalité/ville pour l'ensemble des projets.<sup>71</sup> »

[74] Ces seuils sont repris à l'article 5.1 du « document complémentaire », partie 3 du SADR<sup>72</sup> lequel précise à son article 1 que « l'ensemble des dispositions contenues au document complémentaire doit se retrouver obligatoirement dans les règlements des municipalités, à moins qu'il ne s'agisse d'une recommandation. ».

[75] Or, le SADR précise à sa page 175 que les seuils minimaux de densité résidentielle à atteindre doivent être inclus dans la réglementation municipale, d'où probablement l'exigence de la MRC de les inclure aux dispositions particulières des grilles des usages et des normes du Règlement 673.1, et ce, malgré l'exercice concluant D-23.<sup>73</sup>

[76] Considérant ce qui précède et tout en tenant compte des principes ayant servi à leur détermination, le Tribunal estime que le seuil de densité résidentielle applicable à la Municipalité est plus qu'une intention ou une orientation générale, mais davantage une

---

<sup>70</sup> D-1, pages 63 et suivantes.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> D-1, page 142 et suivantes.

<sup>73</sup> Témoignage de monsieur Bouchard.

norme de conformité stricte, comme le concluait la Cour d’appel dans l’affaire *Ville de Mont-Saint-Hilaire c. 9193-4463 Québec inc.*<sup>74</sup>

[77] Le Tribunal doit maintenant évaluer si les dispositions du Règlement 673.1 mettent en péril, compromettent, contredisent ou rendent caduques cette norme stricte reprise au Plan 672.

[78] En effet, rappelons que dans sa section « 2.10 Perspectives de développement urbain – Les espaces disponibles », le Plan 672 s’exprime ainsi :

« Ainsi, 45.6 ha pourraient être développés à court et moyen terme, ce qui représente un potentiel de 547 logements avec un seuil minimal de densité en périmètre urbain de 12 logements par hectare brut exigé par le SADR. »

[79] Dans son chapitre 4, « cadre réglementaire », le Plan 672, reprend cette exigence de 12 logements/hectare tout en rappelant qu’il s’agit d’une moyenne applicable pour l’ensemble des projets réalisés d’ici 2031. La mention suivante est également indiquée : « Toutefois, pour un terrain dont les dimensions et la superficie sont similaires aux terrains adjacents construits (terrain intercalaire), la densité doit correspondre à la typologie des bâtiments du secteur d’insertion. »

[80] Les espaces disponibles résidentiels en périmètre d’urbanisation correspondent aux zones H-064, H-066, H-067, H-072, H-078, H-079, H-080 et H-081.

[81] Que disent précisément les grilles des usages et des normes à leur sujet?

[82] L’examen préliminaire de ces grilles (en format PDF) pouvait susciter des questions sérieuses, certaines d’entre elles étant silencieuses quant au seuil applicable à l’égard de zones concernées. Le Tribunal peut donc comprendre le demandeur Denommé de s’être interrogé sur leur conformité.

[83] Or, à l’audience, l’avocat de la Municipalité a déposé le format Excel de l’ensemble des grilles (annexe B du Règlement 673.1) permettant de voir l’intégralité de la section « F-Notes ». À noter que les demandeurs ne se sont pas objectés à leur dépôt.

[84] Reprenons ici les notes inscrites quant à la densité résidentielle, ajoutées à la demande de la MRC, pour chacune de ces zones :

<b>Zones concernées</b> (espaces disponibles résidentiels en périmètre d’urbanisation)	<b>E- Dispositions particulières</b> (Grilles des usages et des normes du Règlement 673.1 – Annexe B)
<b>H-064</b>	« La densité brute de tout projet de lotissement dans cette zone doit être de 12 logements à l’hectare. »

<sup>74</sup> 2021 QCCA 1685, par. 91.

<b>H-066</b>	« La densité brute de tout projet de lotissement dans cette zone doit être de 12 logements à l'hectare. »
<b>H-067</b>	« La densité brute de tout projet de lotissement dans cette zone doit être de 12 logements à l'hectare. »
<b>H-072</b>	« La densité brute dans cette zone ne peut excéder 12 logements à l'hectare »
<b>H-078</b>	« La densité brute de tout projet de lotissement dans cette zone doit être de 12 logements à l'hectare. »
<b>H-079</b>	« La densité brute de tout projet de lotissement dans cette zone doit être de 12 logements à l'hectare. »
<b>H-080</b>	« La densité brute de tout projet de lotissement dans cette zone doit être de 12 logements à l'hectare. »
<b>H-081</b>	« La densité brute dans cette zone ne peut excéder 12 logements à l'hectare »

[85] Ainsi, il convient de souligner que les normes relatives à la densité, intégrées aux grilles, s'appliquent aux projets de lotissement.

[86] Le seuil de densité à atteindre pour les zones H-064, H-066, H-067, H-078, H-079 et H-080 est impératif : il doit être de 12 logements l'hectare.

[87] Il en va toutefois autrement des zones H-072 et H-081 pour lesquelles la mention est nuancée, la densité *ne peut excéder* 12 logements à l'hectare laissant supposer que la densité peut être inférieure à la norme exigée. Pourquoi cette distinction? Il faut aller consulter les usages autorisés (habitation) ainsi que les sections « D- Lotissement » et « E – Dispositions particulières » pour en saisir davantage les enjeux.

[88] D'abord, alors que les zones H-064, H-066, H-067, H-078, H-079 et H-080 autorisent des habitations unifamiliales, la zone H-072 autorise des habitations de 4 à 8 logements alors que la zone H-081 autorise des habitations bifamiliales et trifamiliales. La typologie des bâtiments favorisera donc une densité plus élevée.

[89] Ensuite, les dispositions particulières de ces 2 zones réfèrent au chapitre 3 « Projet intégré – Haute densité » du Règlement 673.1.

[90] Faisons rapidement un petit détour au SADR qui définit ce qu'est un « projet intégré » :

« Groupement de bâtiments érigés sur un même terrain suivant un plan d'aménagement détaillé maintenu sous une seule responsabilité et planifié dans le but de favoriser la copropriété ou les occupations du sol communautaire telles les rues, stationnements et espaces verts. »

[91] Maintenant, à l'article 149 du Règlement 673.1, il est spécifié qu'un projet intégré doit comprendre un minimum de deux bâtiments principaux.

[92] Le Tribunal comprend que les zones H-072 et H-081 sont vouées à favoriser la copropriété et qu'un minimum de deux bâtiments principaux doit y être érigé.

[93] La superficie des deux terrains est identique, soit 550 m<sup>2</sup> laquelle, une fois convertie, correspond à 0.055 hectare. Le seuil minimal de 12 logements/hectare équivaut à 0.66 logement sur un terrain d'une superficie de 0.055 hectare.

[94] À partir du moment auquel un seul bâtiment est construit sur l'un ou l'autre des terrains (zones H-072 et H-081), le seuil minimal (brut) est atteint; les dispositions d'un projet intégré en exigent deux.<sup>75</sup>

[95] Considérant la gestion reliée aux eaux usées, la Municipalité a voulu éviter que son réseau ne soit sursollicité en plafonnant le seuil qui sera inévitablement atteint et la norme stricte, respectée.

[96] Enfin, quelques mots sur le *Règlement numéro 659-2023 concernant les ententes relatives à des travaux municipaux*<sup>76</sup>. La Municipalité y réfère à titre de contrôle qu'elle exercera sur les projets de développements immobiliers sur son territoire. Plus précisément, elle souligne l'article 4.1 qui prévoit que toute personne désirant obtenir d'elle l'autorisation de réaliser des travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux doit déposer une demande qui inclut une vision d'aménagement comprenant « la densité brute exprimée en logement par hectare pour l'ensemble du site. » Or, le Tribunal remarque que l'exigence quant à la densité minimale n'est pas précisée dans ce document. De surcroit, la conclusion d'une entente en vertu du Règlement D-28 est rattachée à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, selon ce que le conseil municipal considère approprié dans l'intérêt public.<sup>77</sup> Ainsi, bien qu'il s'agisse d'un mécanisme de contrôle, celui-ci demeure complémentaire et relatif.

[97] Après analyse de l'ensemble des dispositions pertinentes, le Tribunal est d'avis que la réalisation du seuil minimal de densité en périmètre urbain de 12 logements par hectare brut exigé par le SADR n'est pas contredite, mise en péril ou autrement compromise par le Règlement 673.1.

---

<sup>75</sup> Bien que le seuil de 12 logements/hectare inscrit au Règlement 673.1 puisse alors être dépassé, aucun seuil maximal n'est indiqué au Plan 672 ni au SADR.

<sup>76</sup> D-28.

<sup>77</sup> Article 3.3.

g. **Parc des Chutes**

[98] Selon l'argument présenté en demande, l'enjeu ici en est un de cohérence entre les usages permis au groupe CO-Conservation<sup>78</sup>, correspondant au classement du parc des Chutes à la grille des usages et des normes du Règlement 673.1, et la définition de la « conservation » incluse au Plan 672<sup>79</sup>.

[99] Le Plan 672 fait mention du parc des Chutes à sa page 14 à titre d'attrait touristique important où s'exercent notamment des activités récréatives « nature ».

[100] À son chapitre 4, où il rappelle le cadre réglementaire auquel il est soumis, nous constatons que le SADR permet l'usage « récréatif extensif » en sus de « public », « parcs et espaces verts », « conservation » et « aménagement forestier ».<sup>80</sup>

[101] En classant le parc des Chutes en zone CO-004, le Règlement 673.1 vient permettre les activités énumérées suivantes : parc et espace vert de conservation, centre d'interprétation de la nature, sentier pédestre, ski de fond et de raquette (sauf le ski alpin), piste cyclable, sentier équestre, abri sommaire et halte de randonneur, aire de pique-nique, camping sauvage et activité d'hébertisme (le soulignement est celui du Tribunal).

[102] D'abord, rappelons que la question en litige est la suivante : est-ce que la réglementation met en péril, compromet, contredit ou rend caduque la réalisation du Plan 672?

[103] Le Tribunal est d'avis que les activités de type « récréatif extensif » permises dans le Parc des Chutes par la réglementation ne sont pas en contradiction ni n'empêchent la mise en œuvre du Plan 672, lesquelles sont expressément nommées dans le portrait récréotouristique et également reprises dans le cadre réglementaire applicable.

[104] Au surplus, le Tribunal reprend ici la définition de « conservation » ainsi que celle de « récréatif extensif », également incluse dans le Plan 672 :

**« Conservation »**

Ensemble de pratiques comprenant la protection, la restauration et l'utilisation durable et visant la préservation de la biodiversité, le rétablissement d'espèces ou le maintien des services écologiques au bénéfice des générations actuelles et futures. Elle comprend l'interprétation de la nature qui désigne les sentiers d'interprétation de la flore ou de la faune ainsi que les bâtiments qui sont rattachés à cette activité, les activités éducatives, de recherche et de prélèvement scientifique.

---

<sup>78</sup> Page 23.

<sup>79</sup> Page 44.

<sup>80</sup> Plan 672 p. 39.

**Récréatif extensif**

Activité récréative qui exploite généralement de vastes superficies extérieures et ne nécessite que des aménagements légers et/ou bâtiments accessoires, en harmonie avec la nature. À titre d'exemples, sentiers pédestres, des skis de fond, de raquettes, équestres, pistes cyclables, sentiers de motoneige et quad, abris sommaires ou haltes de randonneurs, parcs et espaces verts, aménagements pour l'interprétation de la nature, aires de pique-nique. Un terrain de golf ne constitue pas de la récréation extensive. »

(le soulignement est celui du tribunal)

[105] Ainsi, mises côte à côte, les définitions de « récréatif extensif » et de « conservation » ne sont pas incompatibles. Une activité récréative, pratiquée en « harmonie avec la nature » permet de préserver la biodiversité au bénéfice des générations actuelles et futures.

**LES CONCLUSIONS**

[106] Le Tribunal est d'avis que le Règlement 673.1 ne compromet pas, ne rend pas caduc, ne contredit pas et ne met pas en péril le Plan 672.

**PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :**

- **DÉCLARE QUE** le *Règlement de zonage numéro 673.1, abrogeant et remplaçant le règlement 228-92 et ses amendements*, est conforme au Plan d'urbanisme, Règlement numéro 672-2024.

---

Mélanie Robert  
Juge administratif

MR/aml

M<sup>e</sup> Axel Fournier  
Prévost Fortin D'Aoust Avocats  
Pour la mise en cause

Audience tenue à Joliette, les 7 et 8 janvier 2025.

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