

URBANITÉ

La revue officielle de l'Ordre des urbanistes du Québec
et de l'Institut canadien des urbanistes
Envoi de Poste-publication • N° de convention : 400 33 006

Juillet 2007



Ordre des
Urbanistes du
Québec



CANADIAN INSTITUTE
OF PLANNERS | INSTITUT CANADIEN
DES URBANISTES

Le rayonnement de la profession

Tisser l'espace
L'urbaniste et les médias
Le dossier des actes réservés
Péages urbains
L'urbanisme expliqué aux enfants

Une nouvelle « référence » pour les techniques de renvoi ?

Mathieu Quenneville, avocat, Lavery, de Billy

Lorsqu'une personne rédige un règlement, il est souvent tentant pour elle de faire référence à des normes externes. En évitant de reprendre textuellement le contenu d'un autre règlement, d'un code ou d'une politique, on peut ainsi éviter d'alourdir un texte. Cette technique, communément appelée « technique de renvoi », doit toutefois être utilisée sagement et parcimonieusement par le rédacteur; un texte contenant trop de renvois, plutôt que d'en faciliter la lecture, nuit inutilement à la compréhension du lecteur. De plus, un renvoi mal rédigé est susceptible de ne pas être considéré par un tribunal.

En effet, pour qu'un renvoi puisse être valide, il doit être fermé. Cela signifie qu'il doit se référer à un texte précis, sous une forme précise, à une date précise et sans tenir compte des amendements subséquents¹. À défaut d'être fermé, le renvoi sera jugé illégal puisqu'on devra alors considérer que le conseil municipal aura délégué illégalement sa compétence réglementaire à l'organisme possédant une compétence à l'égard du texte constituant le renvoi. Ainsi, cet organisme, en modifiant le texte qui est sous sa responsabilité, se trouverait à amender le règlement municipal et ce, sans que cet amendement n'ait à respecter les prescriptions législatives, notamment celles établies à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Néanmoins, certaines lois créent des exceptions à ce principe, notamment la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*² et la *Loi sur les compétences municipales*³.

Ainsi, l'article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit la possibilité pour le conseil municipal de décréter dans son règlement de construction que tout recueil de normes de construction déjà existant ou une partie de ce dernier constitue le règlement de construction ou une partie de ce dernier. Il peut également prévoir que les amendements apportés à ce recueil après l'entrée en vigueur du règlement

de construction font partie intégrante de ce règlement et ce, sans qu'il ne soit nécessaire pour le conseil d'adopter un règlement pour décréter l'application de chaque amendement au recueil⁴. Le sixième paragraphe de l'article 6 de la *Loi sur les compétences municipales* prévoit également un pouvoir semblable pour l'exercice d'un pouvoir réglementaire prévu à cette Loi.

À défaut d'une habilitation législative créant de telles exceptions, un conseil municipal ne doit donc pas se contenter de se référer à un document ou à une carte lorsqu'il exerce ses pouvoirs de réglementation; le règlement devra aussi les intégrer⁵.

Pour cette raison, le jugement rendu par l'Honorable juge Louis Lacoursière dans le dossier *Boisbriand c. Société de Gestion Mathers et als*⁶ est quelque peu étonnant.

Dans cette affaire, la Société de Gestion Mathers inc. (ci-après « SGM ») avait procédé à des travaux d'abattage dans une zone qui, selon la Ville, constituait une plaine inondable de récurrence 0-20 ans. En tout, plus de deux cents arbres ont été coupés. Les ordonnances demandées par la Ville visaient donc non seulement à ordonner à SGM de cesser de couper des arbres à cet endroit, mais aussi à contraindre SGM à effectuer les travaux de reboisement. À cet égard, la Ville soutenait d'une part que les travaux contrevenaient à la *Politique de*

protection des rives, du littoral et des plaines inondables et d'autre part, que la réglementation municipale prohibait les travaux de déboisement dans la zone de récurrence 0-20 ans.

À juste titre, le tribunal a commencé par écarter l'argument de la Ville selon lequel la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* était opposable à SGM. En effet, une politique, même si elle est adoptée par le Gouvernement, ne constitue pas un règlement. De plus, la preuve avait démontré que la Ville de Boisbriand n'avait pas intégré la *Politique* à sa réglementation. Par conséquent, l'Honorable

« Un conseil municipal ne doit donc pas se contenter de se référer à un document ou à une carte lorsqu'il exerce ses pouvoirs de réglementation »

1 M.-A. Lechasseur, *Le zonage en droit québécois*, Montréal, Les Éditions Wilson & Lafleur, 2006, aux pp. 92 et 93.

2 L.R.Q. c. A-19.1.

3 L.R.Q. c. C-47.1.

4 Article 118 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

5 *Beaulieu c. Notre-Dame-de-l'Île-Perrot (Municipalité de)*, c.s. Beauharnois, 760-05-003589-015, juge Pierrette Rayle, 12 juin 2001, confirmé par c.a. Montréal, 500-09-011157-013, juges Rothman, Chamberland et Lemelin, 10 mars 2004.

6 *Boisbriand (Ville de) c. Société de gestion Mathers inc. et als*, c.s. Terrebonne, 700-17-003259-065, Honorable Louis Lacoursière, 22 janvier 2007.

Chronique juridique

Techniques de renvoi

Juge Lacoursière est venu à la conclusion que la Politique pouvait lier la Ville, mais qu'elle ne pouvait lier SGM puisqu'elle n'avait pas été intégrée à la réglementation municipale.

Il restait donc à déterminer si la réglementation de la Ville de Boisbriand réglementait autrement les travaux dans les plaines inondables. Avant de regarder les motifs du tribunal, il est essentiel de mentionner les aspects suivants :

1. les 209 arbres coupés étaient situés à l'intérieur de la zone inondable de récurrence 0-20 ans;
2. la zone inondable de récurrence 0-20 ans est située à l'intérieur de la zone inondable de récurrence 20-100 ans;
3. l'article 2.5.2.15 du Règlement, qui contient les dispositions particulières aux zones inondables de récurrence 20-100 ans, ne contient aucune disposition prohibant le déboisement;
4. le plan de zonage de la Ville délimite les terrains affectés par la crue centenaire, dont la propriété de SGM, mais n'indique pas les terrains affectés par les inondations de récurrence 0-20 ans.

La réglementation municipale de Boisbriand ne contenait donc aucune carte montrant les zones inondables de récurrence 0-20 ans. Celle-ci se contentait seulement de reporter le lecteur à la « Convention relative à la cartographie et à la protection des plaines inondables »⁷, ces cartes délimitant les zones inondables de récurrence 0-20 ans.

Selon l'Honorable juge Lacoursière, la seule référence à la Convention contenue à la réglementation municipale était suffisante pour d'obliger les citoyens à respecter la zone d'inondation 0-20 ans. Ainsi, le tribunal estimait que les

citoyens devaient faire des démarches supplémentaires afin de trouver ces cartes et de reconnaître leur terrain sur celles-ci afin de déterminer si les prescriptions relatives aux travaux dans les zones d'inondation de récurrence 0-20 ans s'y appliquaient. Cette conclusion est plutôt étonnante.

En effet, alors que le tribunal avait refusé d'appliquer la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* notamment en raison du fait qu'elle n'avait pas été intégrée à la réglementation municipale, l'Honorable juge Lacoursière a reconnu l'application des cartes de la Convention, malgré qu'elles n'aient pas été intégrées à la réglementation municipale.

Est-il possible de croire que les tribunaux commencent à appliquer libéralement les principes relatifs aux renvois réglementaires en matière environnementale, ou bien l'Honorable juge Lacoursière a-t-il été influencé par le comportement de SGM qui, de l'avis du tribunal, témoignait d'un mépris, ou à tout le moins d'une insouciance, face à l'intérêt public? Pourtant, en présence d'un vice de forme comme celui de ne pas avoir intégré les cartes applicables, le comportement de SGM n'aurait pas dû influencer la décision du tribunal.

Il est utile de mentionner que ce jugement a été porté en appel. Il sera intéressant de voir si la Cour d'appel jugera que de simples références à une carte ou à un document contenus à un règlement municipal sont suffisantes pour qu'une municipalité puisse contraindre les citoyens à les respecter. Dans l'intervalle, nous croyons qu'il demeure prudent pour les municipalités de continuer à intégrer à leurs règlements les cartes et documents auxquels elles se réfèrent et qu'elles veulent appliquer.

⁷ Le jugement ne le mentionne pas, mais nous croyons que le tribunal se réfère à la *Convention Canada-Québec relative à la cartographie et à la protection des plaines d'inondation et au développement durable des ressources en eau*.