Document generated on 07/11/2025 8:50 p.m.

Les Cahiers de droit

Discrimination en matière de zonage. Principes et application

Réjane Charles

Volume 16, Number 2, 1975

L'habitation et son milieu

URI: https://id.erudit.org/iderudit/042028ar
DOI: https://doi.org/10.7202/042028ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Charles, R. (1975). Discrimination en matière de zonage. Principes et application. *Les Cahiers de droit*, *16*(2), 327–362. https://doi.org/10.7202/042028ar

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1975

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Discrimination en matière de zonage. Principes et application

Réjane CHARLES *

Diviser le territoire en zones, classifier les usages du sol et les constructions en vue de soumettre ces différentes catégories à des normes spécifiques, tel semble être l'objet essentiel du zonage. Pouvoir délégué et apanage presque exclusif des municipalités [1], le zonage se caractérise donc essentiellement par des dispositions discriminatoires [2] appliquées au territoire municipal sur la base de classification d'usages et de zones. Or ce pouvoir bien spécifique, créateur de situations discriminatoires, présente deux caractéristiques assez frappantes. D'une part, il est marqué par un dynamisme réglementaire assez élevé, c'est-à-dire une activité réglementaire assez grande sur le plan quantitatif. D'autre part, ni principe directeur défini par la loi, ni critères de choix ne permettent de délimiter ce pouvoir. Certes le zonage est subordonné aux limites imposées à tout pouvoir délégué et au contrôle jurisprudentiel du caractère « raisonnable » des dispositions réglementaires. Mais, sauf injustice ou fraude, ce pouvoir concernant les différents types de classifications et le découpage en zones du territoire municipal, peut s'exercer de façon discrétionnaire.

Aux termes d'une enquête menée par Andrée Lajoie [3], il a déjà été constaté que le zonage relève d'un secteur de réglementation particulièrement dynamique : l'urbanisme. Sur neuf secteurs de réglementation, l'urbanisme se situe pour toutes les catégories des municipalités au troisième rang, troisième rang caractérisé par un taux de dynamisme très proche de celui des deux premiers secteurs ; pour les cités et villes c'est-à-dire pour les municipalités les plus importantes, ce secteur occupe le premier rang. Le dynamisme municipal était évalué par cette enquête en termes d'action ou d'inaction (adoption ou non de règlements) dans le secteur concerné. Ce premier indice général d'activité au niveau provincial, a pu être confirmé et précisé par nous au niveau de quelques municipalités. En effet, la moyenne annuelle de règlements (règlement de base et amendements) adoptés par ces

* Professeur agrégé de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal.

1. Cf. art. 426 1° L.C.V. et art. 392a C.M.

2. Normalement le pouvoir d'édicter des règlements ne permet pas d'établir des dispositions discriminatoires, sauf autorisation législative spécifique. Voir L. Ph. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois 1965*, p. 27.

3. *Les structures administratives régionales*, P.U.M., 1968, p. 247 et s.

corporations municipales atteint un niveau assez impressionnant. Ainsi pour la période mi 1965 à mi 1973, on constate une moyenne annuelle minimale de 12 règlements (Brossard) à 35 (Sherbrooke et Longueuil) et à 62.5 (Laval)[4].

Par ailleurs il est devenu très banal de souligner le mutisme des lois habilitantes concernant les objectifs du zonage et les critères présidant aux classifications[5]. La latitude laissée aux municipalités dans le choix des classifications, des localisations et étendues des zones est grande. Parfois certains tribunaux ont tenté de contrôler l'opportunité des choix et d'en contester la validité[6]. Mais la Cour suprême a rappelé aux tribunaux québécois qu'ils ne peuvent substituer leur opinion à celle du Conseil[7]. Le règlement ne peut être déclaré nul tant que n'a pas été prouvé l'abus de pouvoir équivalant à la fraude et créant une véritable injustice flagrante à l'égard des demandeurs.

Dans l'arrêt *Cité de Montréal* v. *Morgan*[8] le juge Anglin reconnaît à la municipalité une discrétion entière pour déterminer les types de constructions permises. De même dans l'arrêt *Roy* v. *Aubert Gallion*[9], le juge Rivard fait remarquer que « le pouvoir discrétionnaire d'un conseil municipal soit dans la constatation des faits, soit dans l'appréciation d'une situation quelconque, échappe au contrôle de la Cour supérieure à moins que l'exercice même de cette discrétion ne comporte une grande violation de la loi ou ne soit accompagnée de fraude ». À cette limite très relative de la discrétion offerte à la municipalité, s'ajoute évidemment le pouvoir d'interdiction d'un usage

4. Pour Laval, la période des références se situe de 1970 à 1974. La population de ces villes s'élève en 1972 à 27,500 hab. pour Brossard, 81,731 hab. pour Sherbrooke, 107,864 hab. pour Longueuil et 234,467 hab. pour Laval.

5. Voir notamment *Rapport de la Commission Provinciale d'Urbanisme (rapport La Haye)* Québec, Imprimerie de la Reine, 1968, ch. IV « les lois d'urbanisme en vigueur au Québec », p. 37.

6. *Sillery* v. *Sun Oil Company*, jugement de la Cour supérieure par le juge Miquelon confirmé par la Cour d'appel [1962] B.R. 914. Estimant que la seule exploitation possible des immeubles en cause était de nature industrielle ou commerciale, ces tribunaux ont déclaré nul le règlement de zonage affectant les terrains considérés à l'usage résidentiel. Même si le zonage comporte en lui-même un effet discriminatoire, la Cour d'appel estime également que le règlement ne peut prohiber une utilisation normale et pratique.

7. *Sillery* v. *Sun Oil Co. Ltd.*, [1964] R.C.S. 552.

8. (1920) 60 R.C.S. 393 et notamment 403.

9. (1929) 46 B.R. 15 et notamment 30. Voir aussi *Tremblay* v. *St-Honoré* [1971] R.L. 385. Voir aussi *Re Central Burnaby Citizens and Ratepayers Assoc.* (1956) 6 D.L.R. (2d) 511 (B.C.; *Toronto* v. *Toronto Roman Catholic Separate School Trustees* [1926] A.C. 81; [1925] 3 D.L.R. 880 inf. [1924] R.C.S. 368, 3 D.L.R. 113 inf. 54 O.L.R. 224 (C.A. Ont.). Même si le règlement minimise la rentabilité de la propriété du requérant, il ne sera pas invalide tant qu'il aura été établi dans l'intérêt du public.

sur tout le territoire. En d'autres termes, le pouvoir de réglementer n'implique pas le pouvoir de prohiber [10].

Cette discrétion relative laissée aux municipalités concernant le choix d'affectation du sol n'a pas été non plus « encadrée » administrativement parlant par le gouvernement provincial. Certes, il existe un modèle de règlement de zonage de construction et de lotissement préparé par le ministère des Affaires municipales [11]. Mais ce règlement n'a pas joué le rôle de modèle préalable, contrairement au *Standard State Zoning Enabling Act* (1926) des États-Unis ou du récent *Model Land Development Code* dans ses différentes versions depuis 1968. Le modèle québécois se borne à reprendre les dispositions de différents règlements déjà en vigueur dans la province sur la base d'un dénominateur commun minimal.

Devant ces deux constatations: activité réglementaire assez développée des municipalités en matière de zonage et relative latitude [12] de celles-ci quant à l'exercice de ce pouvoir, il semble opportun de soulever certaines questions.

D'abord quel est le produit réglementaire [13] de cette activité plus particulièrement sous l'aspect usages? Sur ce plan notamment, peut-on distinguer des classifications types et selon quels critères? Nous confronterons alors des règlements dans l'espace soit des règlements relevant de différentes municipalités. Ensuite les amendements ou modifications au règlement de base entraînent-ils des changements substantiels dans le potentiel de l'utilisation du sol? Nous confronterons des règlements ou amendements dans le temps, soit des amendements d'une même municipalité.

Enfin le *spot zoning* ou zonage ponctuel ne constitue-t-il pas un cas frontière où l'effet discriminatoire quant au sol devient également effet discriminatoire quant aux personnes? Plus ou moins suspect aux yeux des juges, l'amendement ponctuel dessert-il réellement la planification territoriale?

---

10. *Toronto* v. *Virgo* [1896] A.C. 88 (C.P.) *Re Boivin and Teck* [1955] O.W.N. 832 conf. *ibid.* 763 (C.A.); *R.* v. *de Clute* [1949] O.W.N. 756 (C.A.); de même voir *Asch Ltd.* v. *Cour du recorder de Lachine* (1936) 61 B.R. 185; *R.* v. *Shamrock Fuel Co.* [1924] 3 W.W.R. 454, 4 D.L.R. 863. Une loi habilitante permettant d'affecter des zones à certains usages et certains usages dans d'autres ne donne pas le pouvoir d'interdire entièrement un usage dans la municipalité.

11. Modèles publiés régulièrement par la Direction générale de l'urbanisme en février 1971, juin 1973 et juin 1974.

12. Il n'est pas question ici de revenir sur l'efficacité réelle de ce pouvoir de zonage quant au contrôle de l'utilisation du sol. Ce problème a déjà été discuté dans une publication antérieure. R. CHARLES, *Le zonage au Québec; un mort en sursis*, P.U.M., 1974.

13. Nous nous limiterons dans cet article à la classification des usages. L'étude du produit réglementaire sous tous ses aspects est traité de façon plus approfondie par D. Pilette dans un article de cette même revue.

I - ZONAGE DANS L'ESPACE: ESSAI DE STANDARDISATION DES USAGES

Les usages du sol constituent l'objet essentiel de la réglementation de zonage. La définition même [14], l'importance des dispositions consacrées à ce sujet dans les règlements de base [15] ou le caractère subordonné des autres dispositions par rapport à cet objet central le révèlent nettement. Mais pour étudier ces dispositions importantes concernant les usages, encore faudrait-il pouvoir comparer différents règlements de zone. Or, les termes employés pour un même usage varient tellement d'une ville à l'autre que toute comparaison spatiale de règlement quelque peu rigoureuse appelle un effort d'uniformisation terminologique. C'est ce que nous avons tenté de faire. Cependant dans la mesure où notre recherche consiste surtout à analyser des règlements existants, il est hors de question de présenter une standardisation inspirée de principes théoriques rationnels. Nous nous sommes donc bornés à une étude empirique de quelques règlements de base récents favorables à l'établissement d'une typologie recouvrant l'ensemble des usages possibles [16]. En présentant cette typologie issue de la pratique du zonage québécois, nous nous sommes efforcés de dégager en outre les critères sous-jacents ou implicites à une telle classification. Celle-ci nous permet ensuite de convertir tous les usages énumérés de n'importe quel règlement ou amendement en usages standardisés en vue d'une confrontation de leur utilisation respective.

---

14. Voir notamment Ian MacF. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973, p. 115.

15. Voir article de D. Pilette déjà cité.

16. Les sources essentielles qui ont inspiré cette classification sont
    - d'une part les règlements de base de Brossard (*Règlement n° 458 concernant le zonage et l'usage des bâtiments et des terrains*, mars 1972); de Longueuil (*règlement n° 188*, juin 1971); de Laval (L-2000 *Règlement concernant l'aménagement du territoire, le zonage, l'usage des bâtiments et des terrains*, août 1970) pour l'ensemble de la standardisation.
    - d'autre part un document du Service d'Urbanisme de la Ville de Montréal *Expression physique des densités* par Jacques TRUDEL de 1964 et réédité en 1967 avec la collaboration de R. COUSINEAU, pour les usages de la fonction résidentielle.

    Il est à noter dès à présent que le terme usage sera défini de façon plus précise dans les développements subséquents. Le choix des 3 règlements cités s'explique par le fait que ces 3 villes sont comprises dans l'échantillon des municipalités visées par la recherche. De plus, ces règlements sont récents et offrent un degré de complexité assez poussé par rapport à la moyenne des règlements de zonage. Ceci permettait donc de couvrir dans notre classification le maximum d'usages possibles.

A - Les deux niveaux de classification

Deux niveaux de classification ont été retenus, l'un s'inspirant de fonctions de la ville, l'autre déterminé surtout par des degrés différents de nuisance ou de densité.

Au premier niveau traduisant différentes activités humaines ou fonctions urbaines correspondent six classes d'affectation du sol.

Au second niveau traduisant différentes compatibilités entre les fonctions ou des caractéristiques communes quant à l'intensité de l'occupation du sol, correspondent les usages.

1. *Affectation du sol*

Les six affectations possibles retenues: agricole, résidentielle, commerciale, industrielle, récréative commerciale et publique s'appuient sur la discrimination classique entre les diverses activités humaines requérant des espaces spécifiques. Ce sont ces activités différenciées notamment dans leurs exigences spatiales qui ont mis en relief les quatre fonctions fondamentales: habiter, travailler, se récréer, circuler considérées par la célèbre *Charte d'Athènes* [17] comme les clefs de l'urbanisme. D'après la charte c'est un zonage réformé qui doit mettre en harmonie les fonctions clefs: habiter, travailler et se récréer. De plus, dans le cycle des fonctions quotidiennes, la fonction résidentielle [18] devient centrale et représente le point d'attache de toutes les mesures.

Ainsi aux trois fonctions clefs de la charte correspondent quatre affectations: résidentielle, commerciale, industrielle et récréative commerciale auxquelles s'ajoutent l'affectation publique et l'affectation agricole.

Les activités commerciales et industrielles engendrées par la fonction travail donnent lieu à deux types d'affectations du sol distinctes. En effet elles se différencient nettement non seulement par leurs exigences spatiales intrinsèques mais également par leurs relations avec la fonction habitation. Il faut tenir compte également d'une troisième affectation de la fonction travail, la fonction agricole

17. Congrès des C.I.A.M. 1933 publié en 1941, art. 77. La *Charte d'Athènes* exprime de façon formelle la conception fonctionnaliste de l'urbanisme. Mais celle-ci avait été depuis longtemps proposée par plusieurs auteurs. Voir B. W. RICHARDSON, *Hygeia: A City of Health*, London Macmillan 1876 - Tony GARNIER, *Une cité industrielle. Étude pour la construction des villes*, Vincent, Paris, 1917. Vois aussi les références données dans la note 27.

18. *Ibid.*, art. 81 et art. 79.

qui n'a pas perdu ses droits notamment dans les franges métropolitaines caractérisées par un taux d'urbanisation élevé.

Depuis la *Charte d'Athènes* une nouvelle fonction, la fonction administrative a souvent été ajoutée à la liste. Bien que liée jusqu'à un certain point à la fonction travail, elle a acquis son autonomie en raison de son degré de concentration spatiale. Elle constitue une affectation spécifique dont la notion a été très élargie. Ainsi elle inclut non seulement les services publics mais toutes les activités communautaires, culturelles ou récréatives à caractère non lucratif.

De cette façon les activités récréatives relèvent en fait de trois types d'affectation: l'affectation publique, comme nous venons de la voir, l'affectation récréative commerciale et l'affectation commerciale pure. L'affectation récréative commerciale regroupe toutes les activités récréatives extérieures et lucratives caractérisées par des exigences spatiales bien spécifiques. Enfin toutes les activités récréatives intérieures et lucratives donnent lieu à une affectation de type commercial et plus particulièrement à un usage de cette classe comme nous le verrons plus loin. Il faut noter que les activités récréatives ne représentent dans deux cas qu'une sorte d'activités parmi d'autres regroupées dans une affectation ou un usage plus général. Seule l'affectation récréative commerciale constitue une classe autonome et bien différenciée en matière récréative. Cette spécificité est imputable aux caractéristiques d'utilisation du sol liée à ces activités récréatives précises. En effet le sol occupé par les activités récréatives lucratives et extérieures offre en fait, un potentiel élevé de convertibilité rapide d'utilisation. De même qu'en cas d'activités agricoles, le sol est relativement libre de constructions. Même si dans certains cas, des améliorations du sol peuvent représenter un certain investissement, la libération des terrains en vue d'autres usages ne représente qu'un coût minime.

Enfin la fonction circulation qui se trouve liée à chacune des activités énumérées et qui conditionne les échanges urbains entre toutes les fonctions ne donne pas lieu à une affectation spécifique en matière de zonage. La superficie afférente à cette fonction est automatiquement intégrée à l'usage ou l'affectation à laquelle elle est spécialement liée. Ainsi la superficie consacrée à l'habitation comprend la moitié de la superficie de la voie longeant les habitations concernées.

Issu comme partout ailleurs de la conception fonctionnaliste, le zonage québécois tente, dans la pratique, d'identifier toute fonction sociale posant des problèmes particuliers de localisation et de voisinage et de créer une affectation du sol correspondante. Sur le plan

du simple bilan et sans vouloir ouvrir un quelconque débat sur la validité des types d'affectations retenues, on constate deux sources d'inspiration dans le choix retenu :

— d'une part un choix très classique inspiré par les trois fonctions quotidiennes indiquées par la charte d'Athènes ; la spécificité d'exigences spatiales intrinsèques de la fonction travail et de ses relations avec d'autres fonctions a engendré plusieurs types d'affectations ;
— d'autre part un choix suscité par le caractère lucratif ou non de certaines activités (récréative et publique) dictant alors son rattachement à des affectations différentes.

Ces différentes affectations du sol ne constituent en fait que des catégories abstraites mais commodes à l'approche du problème. Elles ne se traduisent pas nécessairement par des projections spatiales de type ségrégatif. En termes plus concrets, dans une même zone peuvent coexister paisiblement commerces et habitations. Mais c'est au second niveau, au niveau non plus des affectations mais des usages que se révèle cette coexistence sous la forme de groupements d'usages.

2. *Usages*

Les affectations sont des catégories utiles mais trop larges pour être opérationnelles. Elles sont donc subdivisées chacune (sauf deux d'entre elles, l'affectation agricole et l'affectation publique), en sous-catégories : les usages. Les deux exceptions mentionnées offrent au point de vue utilisation du sol des caractéristiques spécifiques suffisamment homogènes pour ne pas donner lieu à une réglementation différente.

En ce qui concerne les quatre autres affectations, leur subdivision est essentiellement déterminée sur la base de deux critères principaux : la densité, critère spécifique à l'affectation résidentielle, et la nuisance, critère commun aux trois autres affectations. Le degré de nuisance est évalué en fonction de la compatibilité de l'usage considéré avec l'usage résidentiel.

D'autres critères secondaires que nous préciserons aident à la détermination des usages.

B - Les usages de type résidentiel

Cinq catégories d'usages standardisés ont été retenues : R_1, R_2, R_3, R_4 et Rm. C'est en fonction essentiellement de la densité qu'ont été déterminées ces catégories sauf Rm qui regroupe les maisons mobiles.

Le statut particulier conféré aux maisons mobiles tient d'abord aux incidences spécifiques de cet usage du sol sur les services publics offerts par la municipalité aux parcs des maisons mobiles. Certains services tels que l'éclairage extérieur, égouts, aqueducs, réseaux de voirie, vidanges sont généralement pris en charge par le propriétaire du parc ou par les usagers. Ceci apparaît par exemple dans l'article 74 du règlement nº 458 de Brossard, ainsi que dans celui de Laval (article 74 du règlement L-2000) ou de Longueuil (article 3-21-3 du règlement nº 188). Les parcs des maisons mobiles se caractérisent d'ailleurs par une occupation temporaire du sol dont les améliorations sont prévues au maximum pour dix ans. Des points d'interrogation ont été soulevés à propos de la nature du bien : maison mobile ou roulotte : s'agit-il d'un bien meuble ou d'un immeuble par destination ? Sur le plan fiscal, et notamment en ce qui concerne l'impôt foncier, les répercussions sont différentes. Aussi, pour parer à toute éventualité, les rédacteurs de la *Loi sur l'évaluation foncière* ont-ils prévu dans l'article 107 des dispositions spécifiques [19] :

— d'une part la possibilité pour une corporation municipale d'exiger du propriétaire ou occupant d'une roulotte bénéficiaire de services municipaux le paiement d'une compensation ;
— d'autre part la possibilité pour une corporation municipale d'imposer au propriétaire ou à l'occupant d'une roulotte un permis dont le montant est conditionné par les dimensions de la roulotte et les délais d'occupation du sol.

Une densité croissante (nombre de logements à l'acre) allant du simple au double permet de ventiler les quatre autres catégories conformément au tableau nº 1.

La quatrième catégorie R_4 (immeubles d'appartements à 3 étages et plus) se distingue en outre des autres par des exigences spécifiques liées à la hauteur : structures différentes de construction, aires de stationnement, ascenseur.

19. L.Q. 1971 c. 50, L.Q. 1972 c. 46, 1973 P.L. 33 à 53.
Il est à noter que le terme roulotte est défini dans cette loi comme « roulotte, semi-remorque ou maison mobile utilisée comme habitation, bureau ou établissement commercial ou industriel ». Une roulotte établie par son propriétaire, pour une période indéterminée, sur un bien fonds qui lui appartient, a été considérée immeuble par destination et par conséquent imposable : *Pomerleau* v. *East-Broughton* [1965] C.S. 337. Voir aussi *Port-Cartier* v. *Lévesque* [1966] R.L. 461 (C. Mag.). Dans ce cas, le terrain n'appartient pas au propriétaire de la roulotte.

Tableau 1

Affectation résidentielle : les 5 usages [20]

Catégorie	Types d'habitation	Densité approximative en log./acre
R-1	• Unifamilial isolé ou jumelé	4 - 8
R-2	• Densité moyenne du bifamilial mélange d'uni-bi-tri-familial isolé ou jumelé. Unifamilial contigu	8 - 16
R-3	• Bi-familial contigu • Tri-familial jumelé • Immeubles à appartement de 3 étages desserrés • Logements contigus de 2 et 3 étages	16 - 32
R-4	• Immeubles à appartements de 3, 4, 5 étages isolés ou jumelés et quelques 6 étages et plus	32 - 128
Rm	• Maisons mobiles	

C - Les usages de type commercial

Cinq classes d'usages sont déterminées en fonction d'un critère commun : le degré de nuisance imputable moins aux caractéristiques intrinsèques des activités concernées qu'à certaines conséquences telles que le volume du trafic engendré [21].

Pour les premières catégories C_1 et C_2 la différenciation est confirmée d'une part par le rayonnement spatial variable des activités (unité de voisinage pour C_1, quartier pour C_2) et par une catégorie d'activités spécifiques pour C_2 (divertissements qui s'ajoutent aux activités communes : ventes au détail et services).

Les 3 autres catégories se caractérisent en outre par un entreposage à l'extérieur graduellement de plus en plus important. Les incidences spatiales sont alors évidentes. De plus, la nature des services accentue les différenciations. Ainsi la catégorie 3 comprend notamment des services de caractère routier. La catégorie 4 comprend les services liés aux activités industrielles. Enfin la catégorie 5

20. Les classifications ainsi que les suivantes ont été élaborées avec la collaboration de R. Petrelli, D. Pilette et M. Labonté.

21. Voir tableau de synthèse n° 4.

couvrant essentiellement les postes d'essence constitue à elle seule une entité autonome en raison des risques d'explosion (et non plus seulement des nuisances) inhérentes à cette activité. C'est une des rares activités « à risques » permises par le zonage. En effet, les activités industrielles impliquant des risques, sont généralement prohibées. Il faut noter en outre que cette catégorie d'usages fait l'objet de dispositions réglementaires[22] très spécifiques notamment dans les plus récents règlements. Par ailleurs certaines de ces dispositions (nombre maximum de stations services, dans la zone ou l'unité de voisinage, interdiction dans certaines zones, distance minimale les séparant)[23] ont ouvert des controverses.

Le tableau n° 2 ci-dessous donne une énumération indicative et non limitative des différentes activités pouvant relever des 5 catégories d'usage commercial.

D - Les usages de type industriel

Trois catégories ont été établies essentiellement sur la base du critère de nuisance engendrée par l'activité même. La première catégorie englobe des activités industrielles ne créant aucune des nuisances spécifiques à l'industrie: bruit, fumée, odeur, poussière, lumière, chaleur, vibration. Ces nuisances n'existent ni de façon permanente ni de façon intermittente. L'entreposage autorisé seulement dans les cours arrière constitue la seule nuisance de type esthétique.

La catégorie n° 2 qui comprend aussi bien des manufactures que des ateliers, chantiers et entrepôts peut engendrer des nuisances mais ne dépassant pas les limites du terrain affecté. L'entreposage est permis également dans les cours latérales.

La catégorie n° 3 englobe en fait les types d'activités dont les nuisances s'étendent à la zone. Elle peut notamment englober les industries insalubres ou nuisibles prévues à l'article 427 16°, 17°, 18°, 19° et 20° de la *Loi des Cités et Villes* dans la mesure où la municipalité n'a pas invoqué par ailleurs cet article pour les interdire sur l'ensemble du territoire municipal par un règlement spécifique.

---

22. Amendement n° 289 au règlement de Longueuil n° 188. Amendement n° 370 au règlement de Brossard n° 144 de 1963. Règlement de base n° 404 de Jacques-Cartier.

23. La possibilité de limiter le nombre de stations services est un sujet très controversé. Voir *Bullock* v. *Scarborough* [1959] O.W.N. 297, 19 D.L.R. (2d) 680 (H.C.Ont.).

Tableau 2a [24]

Affectation commerciale : activités relevant de l'usage C_1

— artisanat
— automobile (vente de pièces neuves, à l'intérieur)
— banques, caisses d'épargne, caisses populaires, autres
— barbiers, coiffeurs, salons de beauté
— buanderies à lessiveuses individuelles
— bureaux
— bureaux de poste
— bureaux professionnels
— centrales téléphoniques
— chaussures, (réparation)
— cliniques médicales
— couturiers
— culture physique
— écoles maternelles (non intégrées à un organisme public)
— électriciens (vente au détail)
— enseignement commercial
— ferronnerie, quincaillerie
— fleuristes
— fourreurs au détail
— garderie d'enfants
— librairies, papeterie
— loueurs de costumes
— magasins à rayons (moins de 10,000 pi. c.)
— magasins d'alimentation, détail
— maisons de chambres et de pension
— meubles, (vente)
— nettoyage à sec (comptoir)
— pharmacies
— photographes
— pompes funèbres, salons funéraires
— réparation d'articles domestiques
— restaurants à l'exclusion des restaurants situés à l'extérieur
— salles à manger
— serruriers
— studios de radio, télévision
— tabac, débits de tabac et journaux
— tailleurs
— vêtements, (vente)

24. Voir note 20.

Tableau 2b

Affectation commerciale : activités relevant de l'usage C_2

— billard, (salles)
— boissons alcooliques (débits)
— cabarets
— boutiques de chiens, chats, etc...
— cinémas
— cliniques vétérinaires (sans hospitalisation)
— clubs sociaux
— danse, salles et studios
— galeries d'amusement
— garages et stationnement
— golfs miniatures
— hôtels et motels
— nettoyage à sec et buanderies (établissements)
— quilles, (salles)
— réception, (salles)
— reproduction de plans
— salles d'exposition
— salles de réunions
— spectacles, (salles)
— taxis, (postes)
— tavernes
— théâtres

Tableau 2c

Affectation commerciale : activités relevant de l'usage C_3

— automobiles, établissement de lavage
— automobiles neuves et usagées, en état de marche, (vente)
— bureaux de transport et communication
— camions neufs ou usagés et en état de marche, (vente)
— chalets et maisons préfabriquées, (vente)
— dépôts de distribution de lait
— ébénistes
— garage de réparations mineures de véhicules-automobiles
— garage d'autobus
— gares routières
— hôpitaux d'animaux domestiques
— location d'automobiles
— maisons mobiles, (vente)
— marchés
— matériaux de construction (à l'exclusion des ventes en vrac)
— parcs de stationnement pour véhicules-automobiles
— plomberie
— restaurants (avec service extérieur)
— roulotte, (vente)

Tableau 2d

Affectation commerciale : activités relevant de l'usage C_4

— autobus, garages de réparations et d'entretien
— automobiles, ateliers de réparations majeures
— buanderies avec service de collecte ou livraison
— camionnage, (dépôts d'entreprise)
— camions, (garage)
— cinémas, (studios)
— électriciens avec entreposage extérieur
— entreposage
— imprimeries
— machinerie aratoire, (vente), réparations
— machinerie lourde, (vente et réparations)
— matériaux de construction (en vrac)
— matériel d'entrepreneurs, (parc)
— nettoyage à sec non inclus dans C-2
— plomberie avec entreposage extérieur
— pneus, (réchapage)
— rembourreurs

Tableau 2e

Affectation commerciale : activités relevant de l'usage C_5

— postes d'essence
— postes de ravitaillement d'essence
— cliniques automobiles

E - Les usages de type récréatif commercial

Les usages de ce type qui requièrent de grandes étendues spatiales en vue d'activités récréatives lucratives sont différenciées exclusivement en fonction de la nuisance. Comme le montre de façon évidente le tableau n° 3 ci-dessous fournissant une liste d'activités non exhaustives, l'usage RC_1 ne présente aucune nuisance alors que l'usage RC_2 peut en générer de nombreuses.

Tableau 3[25]

Affectation de type récréatif commercial : les usages

RC_1	— golfs publics et privés
RC_2	— ciné-parcs
	— cirques
	— courses d'automobiles
	— équitation, (école) (entreprise privée)
	— foires
	— marinas
	— parcs d'amusements
	— pistes de course
	— stades, arènes, établissements de sports opérés par l'entreprise privée
	— tombolas d'entreprise privée

En conclusion on peut dire que le pouvoir discriminatoire du zonage, qui traduit sur le plan réglementaire des choix quant à l'utilisation du sol, repose sur des concepts très simplifiés et schématiques. Confrontés à des cas concrets et précis ainsi qu'aux tensions entre groupes de pression, les praticiens ont dû proposer des solutions très empiriques et très fragmentaires par rapport à l'ensemble urbain. En étudiant quelques règlements de zonage, nous avons tenté d'expliciter les critères intuitifs qui ont semblé présider aux classifications courantes retenues dans la pratique.

Le zonage est l'aboutissement normal de la conception fonctionnaliste de la ville propre, selon l'expression de F. Choay, au modèle progressiste[26]. L'espace urbain peut être aménagé comme un produit standard, indépendamment du site, selon une rationalité universelle. Il suffit de répondre aux besoins humains dans le cadre des quatre fonctions de la charte. En vue de l'activité productive de la ville chaque fonction à laquelle correspond une classe d'affectation doit être analysée et occuper des aires spécialisées. Ces fonctions ou affectations seront elles-mêmes subdivisées. Privilégiant l'individu type plus que la communauté, la conception fonctionnaliste, comme en témoigne la charte d'Athènes, accorde une place privilégiée et centrale à l'habitation. Dans de nombreux règlements, ceci se traduira par l'isolement de cette fonction, c'est-à-dire que cette affectation ne sera pas facilement associée à une autre dans une même zone.

25. Voir note n° 20.

26. F. CHOAY, *L'urbanisme : utopies et réalités : une anthologie*, Paris, Édition du Seuil, 1965.

Tableau de synthèse 4

Critères de différenciation des usages

Affectation	Usages	Critères principaux	Critères secondaires
Résidentiel	R_1	Densité	Nuisance (ségrégation des classes)
	R_2	Densité	Nuisance (ségrégation des classes)
	R_3	Densité	Nuisance (ségrégation des classes)
	R_4	Densité	Nuisance (ségrégation des classes)
	Rm	Niveau de services	Degré de convertibilité du sol
Commercial	C_1		Rayonnement spatial
	C_2	Nuisance indirecte	Rayonnement spatial
	C_3	(Notamment bruit)	Nuisance directe visuelle
	C_4		Nuisance directe visuelle
	C_5	Risque d'explosion	Nuisance (bruit)
Industriel	I_1	Nuisance directe	
	I_2	Nuisance directe	
	I_3	Nuisance directe	
Récréatif commercial	RC_1	Nuisance directe	Degré de convertibilité du sol
	RC_2	Nuisance directe	Degré de convertibilité du sol

Cette conception fonctionnaliste aux prétentions d'universalité et de rationalité s'est manifestée d'ailleurs bien avant le groupe des C.I.A.M. et la *Charte d'Athènes*[27]. Tout autant et peut-être plus que le concept de nuisance, seule référence invoquée par de nombreux auteurs surtout juristes, elle a créé le zonage, instrument idéal. Celui-ci est donc apparu d'abord sous forme de divers types d'affectations du sol correspondant aux fonctions. Puis cette première classification a donné lieu à d'autres subdivisions: les usages distingués selon un critère prédominant: le critère nuisance. Mais d'autres, tels que densité, niveau de service, degré de convertibilité du sol commencent à s'affirmer. Il faut aussi signaler un critère très particulier: le critère risque. Celui-ci ne peut être assimilé à la nuisance pour deux raisons. D'abord, équivalant à un danger plus qu'à un inconvénient, il dépasse cette notion. Ensuite, alors que la nuisance se manifeste de façon présente et généralement constante, le risque, lui, n'est que potentiel et sporadique.

Il est d'ailleurs assez étonnant de constater une discrimination concernant l'utilisation du sol encore basée essentiellement sur un seul critère. Ceci témoigne d'une perception simpliste et schématique de la ville, réduite à une juxtaposition d'unités de voisinage non reliées entre elles. Sur ce point, l'influence de la conception américaine, marquée pourtant par un contexte institutionnel différent, est évidente. En effet, depuis le célèbre arrêt américain *Euclid* de 1926[28], l'incompatibilité des usages pouvait être considérée comme une nuisance et donc donner lieu à une réglementation découlant du pouvoir de police. Le zonage fut donc validé sur ces bases constitutionnelles. Mais appelé à s'adapter à l'évolution urbaine, le zonage a réglementé des situations de plus en plus diversifiées. C'est donc bien souvent au titre du bien-être général que le pouvoir du zonage fut exercé. Le bien-être général est évidemment une notion très large et dépasse amplement les buts traditionnels du pouvoir de police: santé, sécurité et bonnes mœurs. Mais cette assise particulièrement lâche qui sous-tendait le zonage n'a pas facilité l'utilisation rationnelle et a favorisé le recours à d'autres techniques plus précises et efficaces. La nuisance de voisinage, critère facilement identifiable dans un milieu urbain peu évolué, a cédé le pas

27. Dès 1845 Ch. FOURNIER proposait déjà des localisations différentes pour des formes différentes de travail: *Des modifications à introduire dans l'architecture des villes*, Paris 1845. De même voir PROUD'HON, *Du principe de l'art et de sa destination sociale*, Paris 1865.

28. *Village of Euclid* v. *Ambler Realty Co.* (1926) 272 U.S. 365. Voir aussi à ce sujet Norman WILLIAMS, *The structure of urban zoning*, Buttenheim, New York, 1966 et R. M. ANDERSON, *American Law of Zoning*, Vol. 1, San Francisco, The Lawyers Cooperative Publishing Company, 1968, p. 480 et s.

à une notion très vague: atteinte au bien-être de la communauté davantage défini en fonction d'un objectif et sujette à toutes les manipulations possibles en raison de sa signification incertaine et d'interprétations multiples. Du point de vue planification territoriale, on invoque toujours le bien-être général, mais des références plus précises s'imposent pour passer au plan opérationnel. Et ce n'est pas en essayant de déterminer cas par cas les limites aux atteintes du droit de propriété individuel que le bien-être général sera atteint. Au Canada, le zonage ne découlant pas formellement du pouvoir de police, il serait aisé de se libérer des contraintes « importées » et de plus en plus rejetées dans leur pays d'origine. Ces contraintes liées au pouvoir de police, sont soit la reconnaissance prioritaire et presque exclusive du critère nuisance, critère étroit et inadapté à une action positive d'aménagement, soit l'objectif très général du bien-être. En matière de planification il ne suffit pas seulement de défendre un territoire contre des nuisances localisées ou de répartir ces nuisances au gré des groupes de pression, mais d'organiser le territoire dans son ensemble.

Les nouveaux critères de classification des affectations ou usages qui émergent timidement, montrent bien la pression des faits qui poussent à rechercher d'autres références. Il n'est pas sûr évidemment que ces critères soient valables ou suffisants. Mais cette constatation ouvre la voie à de nouvelles recherches en ce domaine, permettant peut-être de revaloriser le zonage dans une optique de planification.

Il faut déjà souligner que le critère nuisance appliqué dans toute sa rigueur à l'origine et encore dans certains règlements favorise la ségrégation sous toutes ses formes, que ce soit au niveau des activités ou des classes socio-économiques. Le critère « densité » des différentes zones résidentielles peut être présenté comme une « nuisance » camouflée. En effet les immeubles collectifs ou les habitations d'un standing inférieur sont considérés par les classes privilégiées comme une nuisance en raison des risques de promiscuité sociale ou de dégradation de l'environnement. La distinction presque constante faite pour l'habitation unifamiliale dans la plupart des règlements de zonage entre le bungalow et l'habitation unifamiliale isolée, soulève en effet des questions un peu troublantes.

Le principe ségrégatif a été assoupli dans la pratique et l'on assiste de plus en plus dans les règlements plus récents à un regroupement des usages dans une même zone. Ces regroupements sont souvent permis selon le même critère de nuisance relative quant à la compatibilité des activités. En outre, si la nuisance peut être détectée comme inhérente à l'activité elle-même ou conséquence de

cette activité, elle est par contre constamment évaluée par rapport à l'affectation habitation. Bref, les usages de type autre que résidentiel sont toujours confrontés à l'affectation résidentielle. Il faut néanmoins souligner les difficultés d'application du critère « nuisance », terme bien vague et indéfini puisqu'il va jusqu'à englober explicitement ou implicitement l'aspect esthétique et la ségrégation sociale. Par ailleurs, pour les nuisances spécifiques à l'industrie, généralement la preuve d'une nuisance inférieure au seuil de tolérance prescrit, incombe au demandeur. Mais encore faudrait-il, pour assurer une application effective des normes prescrites, que la preuve soit effectivement exigée et qu'elle fasse l'objet de contrôles périodiques. Ceci suppose des conditions telles que personnel et qualifications spécifiques dont peu de municipalités, sinon aucune, sont dotées. Par ailleurs même si une certaine rigueur ou rationalité présidait à l'élaboration des différentes catégories d'usages dans le règlement de base applicable à tout le territoire, celle-ci ne résisterait guère devant la masse des amendements qui déferle en matière de zonage.

II - ZONAGE DANS LE TEMPS: LES AMENDEMENTS

Nous avons déjà souligné dans notre introduction, par quelques chiffres annuels, l'importance quantitative des règlements d'amendements aux règlements de base dans certaines villes. Cette pratique courante de l'amendement est d'ailleurs régulièrement dénoncée par la presse quotidienne quand elle ne fait pas l'objet de critiques de la part de commissions d'enquête[29]. Mais, de plus, la fréquence des amendements s'accompagne d'une transformation qualitative du règlement de base. En effet, l'hypothèse de transformation substantielle d'un règlement de base de l'ancienne ville de Jacques-Cartier par les amendements subséquents, a été vérifiée par D. Pilette[30]. Cet « activisme » réglementaire ne peut manquer de soulever un problème à la fois sur le plan de la validité et de l'opportunité de l'amendement. Il importe aussi de se poser des questions sur les impacts possibles de ces amendements sur les potentiels d'utilisation du sol.

29. *Le Devoir*, 1er août 1972, 15 juin 1972, 6 juillet 1972, 5 octobre 1972 et *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la Ville d'Anjou*, 1970.

30. Ce travail donnera lieu à une publication ultérieure.

A - Validité et opportunité des amendements

Qu'il s'agisse de texte de base ou d'amendement, le zonage s'exprime toujours sous forme de règlement. Il y a cependant des différences assez substantielles entre règlement de base et amendement. Généralement, un règlement de base concerne la totalité du territoire municipal en cause et porte non seulement sur toutes les associations ou groupes d'usages permis mais aussi sur la délimitation spatiale des zones dont l'affectation est précisée. Par contre, un amendement est plus spécifique. Il porte soit sur une partie du territoire seulement soit sur certains types d'associations d'usages, soit aussi seulement sur des normes d'implantation. L'amendement se caractérise donc par une incidence spatiale ou réglementaire localisée ou partielle. Il faut préciser en outre qu'une ville peut avoir successivement plusieurs règlements de base mais qu'elle n'a toujours qu'un seul règlement de base initial. Or, sur le plan procédural, comme nous le verrons plus loin, le règlement de base initial se différencie nettement de l'amendement et des règlements de base subséquents.

1. *Validité de l'amendement*

Au Canada, toute latitude est reconnue aux municipalités pour exercer le droit d'amender le règlement de base, sous réserve évidemment du respect des droits acquis et à l'exclusion d'une discrimination *au profit* ou désavantage d'une personne. L'autorité municipale qui exerce un pouvoir législatif bénéficie automatiquement du pouvoir d'amender qui lui est inhérent. Ceci est reconnu explicitement au Québec par l'article 426 1°c de la *Loi des cités et villes*. La jurisprudence a reconnu régulièrement ce droit de façon générale et plus particulièrement en matière de zonage, sous réserve que les formalités prescrites par la loi soient remplies [31]. Cependant l'exercice de ce pouvoir municipal pourrait être considéré comme amoindri au niveau de l'amendement. En effet pour le règlement de base initial, le conseil municipal a une autorité absolue et exclusive mais en même temps il « épuise » par cet acte son autorité en cette matière. Certes, il garde la possibilité de modifier à son initiative ce règlement. Mais il partage alors son autorité avec les électeurs propriétaires qui peuvent selon certaines modalités au cours d'une assemblée obtenir la tenue

31. Voir *Re Foxcroft and London* [1928] 1 D.L.R. 849 (C.A. Ont.); *Wilson* v. *Westmount* [1965] R.L. 368 (C. Mag.); *Anchor Entreprises Ltd.* v. *Beaconsfield* [1959] B.R. 365.

d'un référendum et éventuellement le rejet de l'amendement [32]. Ce référendum ne constitue pas une approbation nécessaire à l'amendement mais ouvre seulement la possibilité de le rejeter, suite à une contestation de quelques électeurs propriétaires.

De telles restrictions peuvent trouver certaines explications. D'abord les propriétaires en achetant leur propriété, se sont fiés à l'état existant du zonage. Ils sont souvent favorables au *statu quo* et s'opposent fréquemment aux modifications. De plus, un avis de motion annonçant une modification aux règlements de zonage en vigueur, suspend pour une période de trois mois toute approbation de plan de construction ou octroi de permis de construire susceptibles d'être prohibés dans la zone [33]. Par ailleurs les amendements, contrairement au règlement initial, peuvent être généralement demandés par toute personne ayant un intérêt et donc donner lieu à une multiplicité de modifications juxtaposées. Dans la mesure où ces demandes ne sont pas évaluées dans le contexte urbain d'ensemble, il est fort à craindre que les objectifs de planification présidant au règlement de base initial [34] ne soient plus respectés. Cette deuxième raison, il faut le reconnaître, n'est guère retenue par les auteurs traditionnels [35] sensibilisés bien davantage à l'aspect négatif du zonage et à ses incidences sur le droit de propriété individuelle qu'à l'aspect positif d'un meilleur aménagement communautaire irréductible à la somme de modifications individuelles. Quoi qu'il en soit, ce droit d'amender est souvent subordonné à certaines dispositions plus restrictives par rapport au règlement de base. Nous avons déjà vu qu'au Québec une procédure spécifique est requise pour l'amendement ou modification d'un règlement initial sauf exemption par une charte. Les autres provinces anglophones ouvrent généralement aux partisans et adversaires d'un amendement la possibilité de confronter leurs points de vue au niveau municipal ou provincial [36].

De plus, certains règlements de zonage québécois accentuent les restrictions en cas d'amendements. Ainsi le règlement de zonage de

32. Voir *Wilson* v. *Westmount*, [1965] R.L. 368.

33. *Loi des Cités et Villes*, articles 385, alinéa 2.

34. Nous supposons que les règlements de base sont établis selon une vue cohérente de l'ensemble de la ville et de son développement. Il s'agit évidemment d'une hypothèse très présomptueuse. De plus, un règlement de base subséquent est également subordonné aux formalités de l'article 426 1c°. Cette modification globale est cependant beaucoup moins fréquente et soulève généralement moins de réactions que les amendements localisés dans une zone déterminée.

35. Voir ANDERSON, *op. cit. supra*, note 28, p. 200 et ROGERS, *op. cit. supra*, note 14, p. 172.

36. Voir ROGERS, *ibid.*, p. 172.

Longueuil [37] limite l'initiative aux contribuables, aux services techniques au service du zonage ou de permis de construire ou du Conseil. Une telle disposition permet d'exclure les requérants non résidents notamment les agents immobiliers mandatés ou non par leurs clients et incités à multiplier les demandes d'amendements.

Aux États-Unis, certaines cours se montrent particulièrement sourcilleuses sur ce point. Bien souvent le plan de zonage initial bénéficie d'une forte présomption favorable. Les changements à ce plan ne sont justifiés que dans la mesure où est apportée une preuve évidente d'erreur dans le plan ou des changements substantiels dans les circonstances [38]. Certes toutes les lois des États permettent les amendements mais la jurisprudence a exercé parfois un contrôle sévère et restrictif sur ce pouvoir. La législation en outre pose des exigences supplémentaires dans ce cas. Ainsi, selon les dispositions prévues par le *Standard State Zoning Enabling Act de 1926* [39] la validité d'un amendement contesté par 20% des propriétaires de la zone est subordonnée au vote favorable des trois-quarts des membres du Conseil municipal. En outre, la procédure d'adoption telle que l'enquête publique prévue pour le règlement initial s'applique également. Enfin dans certains États [40] la proposition d'amendements doit être référée préalablement à l'adoption, à une commission d'Urbanisme ou autre commission. Le nouveau code d'urbanisme pose également des exigences spécifiques [41] plus lourdes pour l'adoption de l'amendement. Chaque amendement donne lieu à enquête de type différent selon qu'il s'agit d'amendements importants ou d'amendements spéciaux. Ces enquêtes sont tenues devant l'agence administrative d'urbanisme.

Un certain nombre de cours maintiennent leur attitude vis-à-vis des amendements et accordent une valeur privilégiée au règlement initial [42]. Cette attitude jurisprudentielle très restrictive par rapport à

37. Règlement nº 188, 1971, Titre VIII, ch. II.

38. Prouver que l'amendement entraîne une augmentation de valeur de la propriété n'est pas suffisante en soi. Les circonstances valables seraient l'augmentation de la population, la transformation de la zone, les impacts d'activités commerciales en croissance, *Muhly* v. *County Council for Montgomery County*, 218 Md 543, 147 A2d 735 (1959); *Irving* v. *Bull*, 369 SW2d 60 (1963); *United States* v. *Smith*, 154 Colo 209, 389 P2d 409 (1964); *Fallon* v. *Baltimore*, 219 Md 110, 148 A2d 709 (1959).

39. Sec. V.

40. Voir ANDERSON, *op. cit. supra*, note 28, p. 200 et suivantes.

41. Voir Aspo Land use controls 1971, p. 23.

42. *Hawkes* v. *Town Plan and Zoning Com.*, 156 Conn 207, 240 A2d 914 (1968); *Chatham Corp.* v. *Beltram*, 252 Md 578, 251 A2d 1 (1969). Cette tendance s'est trouvée encore renforcée récemment par une décision dans l'État d'Orégon en 1973 : *Fasano* v. *Board of County Commissioners of Washington city*, 507 P2d 23 (Oregon, 1973).

celle du Canada s'explique surtout par la présomption favorable concernant le règlement initial et le droit du propriétaire à un statut stable de sa propriété. Il est évident que ce besoin de stabilité des droits de chacun se heurte à l'évolution inéluctable du cadre urbain. Que la jurisprudence éprouve le besoin de contrôler le bien fondé des amendements et par là même l'évolution du potentiel d'utilisation du sol, peut être aussi sage que présomptueux. Certes, des abus peuvent être commis en raison de la multiplicité et de l'incohérence de demandes individuelles et juxtaposées ; encore faut-il que le règlement initial soit effectivement valable et que les Cours soient en mesure d'évaluer les différentes dimensions d'une matière aux incidences aussi diverses que la planification territoriale. Par contre, il devient évident que le cadre urbain s'accommode de moins en moins d'un droit de propriété rigide et stable. Depuis quelque temps certains pays[43] tentent de modifier les caractéristiques essentielles du droit de propriété pour l'adapter aux besoins de l'urbanisme et notamment de transformer ce droit fixe et localisé en une créance foncière mobile.

Quelle que soit la particularité de l'attitude jurisprudentielle américaine, il n'en demeure pas moins qu'au Canada le droit d'amender sous réserve du respect de certaines règles générales et des exigences procédurales ne se heurte pas à l'hostilité des cours. Les amendements abondent, c'est un fait. Mais quelle est l'ampleur des modifications générées par ces amendements?

B - L'impact des amendements sur le potentiel d'utilisation du sol

Il faut aussitôt préciser que nous nous limitons aux usages prescrits par les amendements. Ceux-ci précisent seulement quelles sont les potentialités permises à l'avenir en ce qui concerne l'utilisation

---

43. Ainsi depuis 1909, la Grande-Bretagne préoccupée par l'accroissement des prix des terrains puis la pénurie d'espace a tenté de récupérer les plus-values au moyen de taxes diverses. En France, en 1964, par le bail à construction, terme assez inadéquat, non seulement la dissociation du droit de propriété est reconnue mais le droit de propriété peut être transformé en créance foncière mobile. Enfin tout récemment les États-Unis découvrent l'intérêt de favoriser le transfert de droits fonciers notamment pour préserver certains districts sans pour autant pénaliser financièrement les propriétaires concernés.
Voir R. CHARLES, *Politique foncière et urbanisme*, Thèse de Doctorat, Lille, 1968.
— COSTONIS, « Development rights transfer : easing the police power - eminent domain deadlock » *Aspo Land use law and zoning digest*, vol. 26 nº 3, 1974.
— COSTONIS, *Space Adrift : Landmark Preservation and the Market Place*, University of Illinois Press, 1974.
— SHLAES, « Who pays for transfer of development rights? » *Planning, the Aspo Magazine*, July 1974.

du sol. Ce potentiel en effet peut être très différent de l'utilisation du sol effective, présente ou future. De plus dans le cas de plus en plus fréquent des nouveaux règlements favorisant les groupements d'usages (relevant même d'affectations différentes), ce potentiel offre plusieurs alternatives. Ainsi un groupement d'usages R_3 C_1 P, offre dans une zone des possibilités pour ces trois usages, possibilités qui peuvent être également ou inégalement réparties sur le plan spatial. Du point de vue utilisation effective du sol, ces possibilités pourront soit ne jamais être concrétisées, soit être très partiellement réalisées. Et même par exemple seul du R_3 pourrait apparaître effectivement sur le sol. Nous nous en tiendrons donc à une confrontation des potentialités, abstraction faite des changements effectifs d'utilisation du sol. Pour évaluer la transformation du potentiel d'utilisation du sol par rapport au règlement de base, il convient d'abord d'identifier les différents niveaux d'impact des amendements sur ce potentiel. Après avoir tenté une typologie des usages objet essentiel du règlement, nous essaierons d'esquisser une typologie des amendements en fonction du degré de mutation potentiellement ouvert.

1. *Typologie des amendements*

Caractériser les amendements est une œuvre assez difficile. Extrêmement nombreux et variés, ils peuvent donner lieu à différents types de classifications. Le critère le plus simple est le critère spatial, sensible à l'étendue du territoire concerné, à la création de zones nouvelles ou à la simple extension de zones existantes: amendement affectant l'ensemble ou une partie du territoire, création ou agrandissement de zones. La nature de l'amendement est le second critère qui vient à l'esprit: amendements portant sur les changements d'affectations, sur les changements d'usages, sur les normes d'implantation [44], sur les dispositions déclaratoires et interprétatives, sur les dispositions administratives diverses. Ces critères ne semblent guère satisfaisants car ils ne permettent pas d'évaluer le degré de transformation potentielle de l'utilisation du sol. Par ailleurs, l'utilisation de deux ou plusieurs critères risquaient d'engendrer une classification sur des bases assez confuses. Comme notre recherche se situait dans une perspective dynamique: évolution dans le temps et par rapport à une situation antérieure, nous avons privilégié l'aspect mutation. Les

44. Par normes d'implantation on entend les dispositions générales ou spécifiques à une zone ou un lot concernant les dimensions des cours arrières ou latérales, et usages permis dans ces espaces, au stationnement, aux enseignes, clôtures et haies, matériaux de pavement extérieur, escaliers, etc...

amendements sont classifiés de façon hiérarchique selon le degré de transformation du potentiel d'utilisation du sol. Ainsi nous avons retenu trois grandes catégories d'amendements traduisant des niveaux différents de transformation du potentiel de l'utilisation du sol. Le zonage se caractérise par son impact sur l'utilisation du sol soit au niveau de l'affectation soit au niveau des usages, soit au niveau des normes d'implantation. Chaque amendement est évalué au moyen d'une confrontation entre l'ancien et le nouveau potentiel permis. Il est clair que le changement d'affectation constitue le changement le plus radical. Le changement d'usage à l'intérieur d'une même affectation selon les degrés de transformation impliqué se situe à un autre niveau. Enfin restent toutes les mutations mineures à impact limité sur l'utilisation du sol. Nous donnons ci-dessous de façon plus précise la catégorisation des amendements ainsi que quelques règles complémentaires.

a) Les trois catégories d'amendements

Trois catégories d'amendements correspondant à trois niveaux de mutation sont déterminées.

1re classe :

Amendements concernant un changement potentiel d'affectation du sol et traduisant le passage d'une fonction ou activité à une autre fonction ou activité. L'utilisation du sol postérieure est alors bien différenciée de l'utilisation antérieure.

Ex. : Situation avant l'amendement x : R_1
Situation après l'amendement x : C_1

Néanmoins dans cette catégorie, ne rentreront pas les mutations RC_1 à P ou inversement. En effet, le RC_1 qui concerne exclusivement les golfs publics ou privés offre en plus de sa fonction récréative lucrative une fonction d'utilité publique pour les zones environnantes en raison de l'existence d'espaces verts. Un changement RC_1 à P ou inversement ne peut traduire une mutation substantielle du fait du changement de fonction car ces deux fonctions sont en fait sensiblement proches et très liées.

2e classe :

Amendement concernant les changements substantiels d'usages à l'intérieur d'une même fonction ou activité. Dans cette classe rentrent seulement les amendements caractérisés par un changement substantiel de densité (fonction résidentielle) ou par un degré de nuisance nettement plus élevé (autres fonctions) ou par un niveau de service différent.

R_1 à R_4	Rm	et inversement
R_1	R_3	et inversement
R_1	R_4	et inversement
R_3	R_4	et inversement
C_1	C_3	et inversement
C_2	C_3	et inversement
C_1 ou C_2	C_3	et inversement
C_1 ou C_2	C_4	et inversement
I_1	I_3	et inversement
RC_1	RC_2	et inversement

Il faut y ajouter les mutations RC_1 au P ou vice-versa.

3e classe :

Amendements correspondant à un changement de degré peu substantiel de la sous-catégorie d'usage et amendements mineurs.

A) Amendements concernant des changements d'usages peu importants.

R_1	R_2	ou inversement
C_1	C_2	ou inversement
C_3	C_4	ou inversement
C_3 ou C_4	C_5	ou inversement

En général les règlements de zonage ou un règlement spécifique de la municipalité interdit la contiguité entre les stations-service d'une part et les édifices fréquentés par le public ou des habitations d'autre part.

I_2	I_3	et inversement
R_2	R_3	et inversement

B) Amendements concernant les normes d'implantation.

C) Amendements concernant les définitions qui ont en fait peu d'impact sur l'utilisation du sol.

b) Les cas frontières

Quelques règles complémentaires s'imposent pour résoudre les problèmes concrets posés par la classification des amendements :

1° Le cas des amendements mixtes comprenant plusieurs modifications : par exemple changement de catégorie et normes d'implantation. Deux solutions pourraient être retenues :

— soit classer l'amendement en fonction de la modification la plus importante. C'est en fait la solution qui est retenue puisque de toute façon une mutation majeure entraîne automatiquement des modifications mineures sur les normes d'implantation.

— soit classer chaque modification selon ses caractéristiques. Dans ce cas, un même amendement pourrait être comptabilisé deux fois. Cette seconde solution plus proche de la réalité n'a cependant pas été retenue pour des raisons pratiques. La population prise en considération est celle des amendements, non celle des modifications. De plus, il a été nécessaire de procéder à des entrevues pour compléter les renseignements relevés dans les dossiers. Or il est impossible de demander aux personnes interrogées de se prononcer de façon distincte sur les modifications contenues dans un même amendement.

2° Le cas des groupements d'usages permis pour une zone. La classification se fait en fonction même de la modification partielle la plus importante.

Ex.: soit R_3 C_1 P se transformant en R_3 C_1 ou R_3 C_1 se transformant en R_3 C_1 P. Cette transformation entrerait dans la 1re classe.

C'est en fonction de cette typologie des amendements que nous allons faire une évaluation des amendements adoptés de 1964 à 1973 pour deux villes.

2. *Importance qualitative des amendements*

Nous avons vu l'importance quantitative des amendements pour quelques villes du Québec. Nous pouvons à présent pour deux autres villes évaluer leur impact qualitatif sur le potentiel de l'utilisation du sol. Le tableau ci-dessous résume l'importance relative de chaque catégorie d'amendements pour les deux villes de Brossard et Longueuil pour la période 1964–1973. Le nombre total d'amendements était de 280 à Longueuil et de 92 à Brossard.

Tableau 5

Répartition des amendements 1964–1973 selon leur catégorie

		CLASSE I Mutation très gr.		CLASSE II Mutation moyenne		CLASSE III Mutation mineure	
Total		Nbr.	%	Nbr.	%	Nbr.	%
Brossard							
92	100%	32	34.78%	18	19.56%	42	45.66%
Longueuil							
280	100%	132	46.95%	30	10.75%	118	42.29%

Nous ne prétendons pas généraliser la situation du zonage à partir de deux villes de la région montréalaise. Mais nous pouvons déjà tirer à partir de ces données spécifiques deux constatations:

— d'une part l'importance relative des mutations radicales du potentiel de l'utilisation du sol commandées par les amendements. Ce fait est beaucoup plus frappant encore dans Longueuil ville plus importante (107,864 habitants en 1972) que Brossard (27,500 habitants en 1972).
Certes un tel phénomène marque davantage les villes dont une partie relativement importante du territoire n'est pas encore urbanisée. Cette partie territoriale baptisée parfois zone d'aménagement différée ou RX, ou RE, donne lieu à une réglementation assez restrictive autorisant seulement l'usage agricole et l'usage résidentiel unifamilial, faibles consommateurs de services. Mais ce zonage est par définition même objet privilégié d'amendement et n'attend qu'un projet pour être modifié. Il s'agit là d'amendement *ad hoc* ou du « coup par coup ». Dans une étude en cours de D. Pilette portant sur l'ancienne ville de Jacques-Cartier de 1965 à 1971, 25% des modifications[45] concernent de telles zones.
— d'autre part l'importance d'un activisme réglementaire concernant des modifications mineures qui recouvrent essentiellement des normes d'implantation.

Ces phénomènes peuvent soulever des points d'interrogation à deux niveaux. D'abord une planification territoriale valable peut-elle être réellement assurée par une série d'amendements juxtaposés dans le temps et l'espace alors qu'il s'agit de transformations substantielles du potentiel de l'utilisation du sol? La proportion d'amendements avec impact important sur les changements d'utilisation du sol est tout de même frappante. Le référendum qui n'offre en fait qu'une possibilité de blocage à un niveau spatial très localisé est-il une garantie suffisante?

Par ailleurs les modifications mineures semblent mobiliser un grand nombre d'énergies en raison du recours à la procédure réglementaire normale. Peut-être des normes provinciales et relativement flexibles sur ce plan, notamment en ce qui concerne les normes d'implantation, seraient-elles souhaitables. Ces normes répondent en effet à des exigences assez généralisables (conditions d'ensoleillement, relation entre hauteur d'un bâtiment et distance des constructions, etc.). Le temps épargné à ce niveau serait sans doute investi de façon

45. Soit 168 modifications sur 645. Le nombre de modifications est plus élevé que le nombre d'amendements puisqu'un amendement peut comporter plusieurs modifications.

plus rentable dans l'étude des critères de modifications substantielles de l'utilisation du sol.

Les deux types d'amendements ne se situent manifestement pas au même niveau. Les uns exigent des études plus approfondies et impliqueraient des choix plus rationnels. Les autres consistent uniquement en une adaptation particulière de normes établies. Pour ces derniers les services concernés devraient pouvoir disposer d'une certaine marge discrétionnaire d'application. La fréquence des amendements, les transformations profondes du potentiel d'utilisation du sol qu'ils engendrent, rendent bien illusoire la garantie formelle du règlement vis-à-vis d'un pouvoir discrétionnaire. Cette garantie n'entrave pas davantage d'ailleurs une sorte d'amendement bien particulière et souvent contestée: l'amendement ponctuel.

III - ZONAGE PONCTUEL

1. Les controverses

Le zonage ponctuel est sans doute l'illustration la plus connue de l'amendement mais aussi la plus controversée. En effet, c'est surtout au niveau de l'amendement que peut se révéler le zonage ponctuel, modification très localisée du potentiel spatial permis. Théoriquement le règlement de base qui traduit les options du plan pour l'ensemble du territoire municipal exclut le zonage ponctuel. Certes il peut régir des situations très particulières mais il s'agit généralement d'usages dérogatoires qui représentent le legs d'une situation juridique antérieure au nouveau règlement de base.

A - *Aux États-Unis*

Si l'amendement ne semble guère poser de problème à la jurisprudence canadienne, par contre l'amendement spécifique qu'est le zonage ponctuel donne lieu à certaines controverses et garde une connotation péjorative. Ceci semble également imputable à l'influence de la jurisprudence américaine. Les exemples d'invalidité du *spot zoning* par les Cours américaines sont d'ailleurs innombrables [46]. Le

46. *Bosse* v. *Portsmouth* 107 N H 523 226 A2d 99 (1967) *spot zoning* car la transformation des quatre acres résidentiels en usages industriels dans une aire essentiellement résidentielle n'est pas conforme au plan général. De même est *spot zoning* la transformation d'un terrain résidentiel unifamilial de deux cents pieds carrés en station service dans une aire résidentielle. *Salvitti* v. *Zoning Board of Adjustment* 429 Pa 330, 240 A2d 534 (1968). Voir aussi *Jones* v. *Zoning Board of Adjustment* 32 N.J. super 397, 108 A2d 498 (1954) - *Smith* v. *County of Washington* 241 or 380, 406 P 2d 545 (1965) - Voir ANDERSON, *op. cit. supra*, note 28, p. 240 et s.

zonage ponctuel est considéré comme un moyen de répondre aux besoins spécifiques d'un propriétaire particulier sans pour autant favoriser l'intérêt public. Aux États-Unis, l'intérêt public ou le bien-être de la communauté est invoqué pour invalider un zonage ponctuel. Il ne faut pas en effet oublier que le zonage découle du pouvoir de police et doit donc obéir aux objectifs propres afférents à ce pouvoir soit sécurité, santé publique, bien-être général. Mais les cours américaines invoquent encore bien plus fréquemment la non-conformité de l'amendement à la classification générale retenue par l'ordonnance de zonage initial ainsi qu'à l'esprit du plan d'urbanisme. Une telle position est d'ailleurs la conséquence logique de la suspicion générale entourant les amendements qui, aux yeux de la jurisprudence américaine, ne se justifient que dans certaines circonstances. Ainsi même un amendement ponctuel transformant un terrain résidentiel de quatre acres en terrain industriel et qui a pour but le maintien d'emplois (intérêt public), ne sera pas nécessairement jugé valide; il sera jugé *ultra vires* car une telle modification fait abstraction des objectifs initiaux du plan tels que éloignement du trafic, sécurité et protection des valeurs foncières, retenus pour cette zone[47].

B - *Au Canada*

Au Canada la position jurisprudentielle semble beaucoup moins nette. En outre, quand elle est confrontée à ce problème elle semble mettre davantage l'accent sur le test d'intérêt public ou le caractère « général » de la mesure que sur la conformité au plan initial de zonage. L'attitude plus libérale des tribunaux canadiens vis-à-vis des amendements explique cette orientation. Le principe invoqué est que la réglementation municipale doit garder son caractère général, et éviter toute mesure discriminatoire défavorable à un individu. Le zonage ponctuel est surtout dénoncé à l'occasion d'un amendement entraînant un changement de la réglementation existante pour un ou deux lots ou l'aire limitée d'une zone à l'exclusion du reliquat de la zone qui reste intouché et conforme aux prescriptions antérieures.

Au Manitoba un amendement fut ainsi annulé[48] pour plusieurs raisons mais plus particulièrement parce qu'il fut jugé passé exclusivement dans l'intérêt d'un particulier. Il s'agissait de permettre dans une zone résidentielle d'environ sept cents acres l'élevage de renards à fourrures sur un terrain de dix (10) acres. Cette mesure permettait de créer un emploi pour l'intéressé et de décharger ainsi indirectement la

47. *Kentucky Fritts* v. *Ashland* 348 S.W.2d 712 (Court of Appeal) June 16, 1961.

48. *Miller* v. *Charleswood* [1937] 3 W.W.R. 686, 4 D.L.R. 590 (Man.).

municipalité d'une charge sociale. Le même test d'intérêt public servit à l'évaluation d'une autre cause célèbre [49]. Alors que la Cour d'appel avait déclaré nulle la disposition réglementaire imposant des conditions restrictives à un lot particulier, la Cour suprême nia le caractère discriminatoire de l'amendement. D'après elle, l'amendement pouvait être annulé pour certains motifs d'ordre procédural mais non pas à cause de son caractère discriminatoire. En effet, la municipalité, en adoptant un tel amendement, ne visait qu'à rendre applicable à un lot particulier les normes générales présentées dans le règlement initial. Il ne portait pas par ailleurs atteinte aux caractéristiques générales du quartier. Par contre la réglementation doit comporter des restrictions uniformes pour chaque classe d'usage ou type de construction. Si une exemption a pour résultat de créer un privilège à un individu alors que l'ensemble de la zone reste soumise à des restrictions, l'amendement est jugé *ultra vires* [50]. Cette position jurisprudentielle reste néanmoins ambiguë car est reconnue au Conseil municipal la discrétion de définir l'aire d'application d'un règlement [51]. De plus, dans le cas *Toronto* v. *Presswood Bros.* précédemment cité, un juge semblait mettre en cause davantage la présentation formelle de la modification que le zonage ponctuel lui-même. La même exemption aurait pu être considérée valable si l'amendement avait modifié l'aire désignée dans le règlement initial et procédé à une nouvelle définition des usages prohibés.

Ces différentes positions ne permettent pas de cerner de façon bien précise la notion de zonage ponctuel. On peut au moins tirer deux caractéristiques essentielles du zonage ponctuel à la lumière des positions jurisprudentielles et de commentaires de certains auteurs [52].

a) d'une part le caractère discriminatoire vis-à-vis des personnes relevé par la jurisprudence;
b) d'autre part l'incidence spatiale très limitée de cet amendement spécifique.

Ces deux caractéristiques ont suffi à jeter dans l'opinion un voile de discrédit sur le zonage ponctuel. Au nom du caractère du règlement, on a mis en doute sa validité sur le plan légal.

Mais le zonage est aussi un outil de planification. Est-il également contestable sur ce plan? Avant de se prononcer sur ce point, il convient d'essayer de préciser un peu mieux la notion même du zonage ponctuel tel qu'il est présenté.

49. *Scarborough* v. *Bondi* [1959] S.C.R. 444 : 18 D.L.R. (2d) 161.

50. *Toronto* v. *Presswood Bros.* [1944] 1 DLR 569 (C.A. Ont.).

51. Voir *Sillery* v. *Sun Oil Company Ltd.* [1964] R.C.S. 552.

52. ANDERSON, *op. cit. supra*, note 28, vol. 1 notamment pp. 243 à 256; Salvatore J. NATOLI, « Zoning and the Development of Urban Land Use Patterns » (1971) 42 *Economic Geography* 171 (à 184).

2. La notion de zonage ponctuel

Comme nous venons de l'indiquer le zonage ponctuel est un amendement caractérisé par deux critères : le critère discriminatoire et le critère spatial.

a) Critère discriminatoire par rapport à la zone considérée et par rapport aux occupants de la zone

Le caractère discriminatoire doit être évidemment confronté à la classification des usages établis et à la communauté de la zone concernée. Le zonage est par essence discriminatoire. Le caractère discriminatoire « répréhensible » du zonage ponctuel doit alors être bien précisé et évalué dans un contexte spatial délimité. Il y a zonage ponctuel lorsqu'il s'agit d'une dérogation très spécifique aux usages permis, dérogation demandée souvent par un seul propriétaire, parfois par plusieurs, mais se caractérisant par une entorse à la réglementation générale de la zone. C'est un particularisme parcellaire établi au *profit* d'un bénéficiaire et aux dépens ou au détriment de la communauté concernée. En effet la démarche entreprise ainsi de façon très spécifique pour des besoins spécifiques ou en raison de circonstances très spécifiques aboutit à permettre un usage prohibé au niveau de la zone et du plan.

Y a-t-il discrimination seulement quand le zonage ponctuel introduit un usage non conforme à la classification générale et au plan? ou cette discrimination implique-t-elle un avantage au bénéficiaire et au détriment des autres occupants de la zone?

Bref s'agit-il d'une discrimination « réelle » c'est-à-dire touchant uniquement l'usage ou l'affectation du sol. Ou s'agit-il d'une discrimination « personnelle » c'est-à-dire d'une faveur accordée au demandeur, faveur non reconnue aux autres occupants de la zone et impliquant même éventuellement un préjudice pour ces derniers? Ce critère discriminatoire peut donc être très complexe. Dans la mesure où il serait retenu dans sa seconde acceptation : « discrimination personnelle », celle qui semble en fait surtout retenue par la jurisprudence, il impliquerait l'examen de chaque cas pour déterminer s'il y a ou non zonage ponctuel. La première définition « discrimination réelle » serait certes beaucoup plus aisée d'application, plus objective *apparemment* mais recouvrirait en fait des situations très diverses.

Quoi qu'il en soit pour identifier un amendement ponctuel, le critère discriminatoire apporte d'autant plus de confusion que le zonage a pour objet explicite de faire des discriminations. La question

est posée en fait surtout pour savoir si les dispositions incriminées ont un caractère « raisonnable ». Mais ceci ne peut être apprécié que par une confrontation des mesures aux fins poursuivies. Il est bien difficile d'identifier de telles fins en l'absence de plans urbains ou en fonction de plans très vagues. Rejeter le zonage ponctuel pour des motifs discriminatoires et pour éviter tout favoritisme peut paraître louable. Mais les limites de la discrimination « coupable » restent bien floues. De plus la dénonciation d'un tel zonage reste subordonnée à une action devant les cours et à une appréciation parfois très personnelle et subjective de la validité des buts poursuivis. Le critère spatial serait-il plus adéquat?

b) Critère spatial

Le zonage ponctuel se caractérise également par l'incidence spatiale très limitée de la modification dans la zone existante avant l'amendement. Un amendement concernant un lot peut être considéré comme un zonage ponctuel mais l'existence d'une modification portant sur un seul lot n'est pas une condition ni nécessaire ni suffisante comme en témoigne l'avis émis à l'occasion de l'affaire *Scarborough* v. *Bondi* (précitée). Des modifications portant sur plusieurs lots peuvent donner lieu à un zonage ponctuel. Il importe de voir le rapport entre la superficie de la modification et la superficie de la zone antérieure. La référence à la réglementation antérieure semble nécessaire puisqu'il suffirait de créer une nouvelle zone pour faire disparaître le caractère discriminatoire qui discrédite en fait le zonage ponctuel.

Le critère spatial appelle également des précisions. D'après la jurisprudence américaine relevée par Anderson (supra, note 28) tous les amendements touchant des lots d'une superficie inférieure à trois acres sont classés *spot zoning*. Par ailleurs, Natoli (*supra*, note 52) note que dans un cas objet d'étude (Worcester entre 1925 et 1963), le zonage ponctuel caractérise surtout les amendements commerciaux, soit 89.5% de l'ensemble. Ce type de zonage deviendrait de plus en plus rare à mesure que l'on s'éloignerait du centre de la ville.

Ces références de superficie valable pour les États-Unis ne peuvent être transposées telles quelles au Québec. Les lots existants aux États-Unis notamment en zone suburbaine ont généralement une superficie plus grande. Ces mêmes références appelleraient en outre un certain raffinement en fonction d'une part du caractère plus ou moins urbain de la ville (taille de la ville et densité), et d'autre part de l'affectation considérée. En effet la superficie requise pour l'affectation

résidentielle est inférieure à celle des autres fonctions. Cette affectation pour un seul occupant ou plusieurs occupants exige en moyenne un espace inférieur à celui requis pour les besoins du ou des occupants d'espaces affectés à d'autres fonctions (commercial, industriel, public).

A priori le critère spatial permettrait mieux d'identifier le zonage ponctuel à partir de références relativement précises. Il permet en outre d'identifier les zonages ponctuels sans attendre un éventuel recours en justice pour déterminer les cas de favoritisme ou de préjudice frauduleux.

3. Un faux problème ?

On peut se poser de sérieuses questions du point de vue de la planification territoriale, sur la validité de modifications du potentiel du sol, fréquentes et juxtaposées notamment quand elles ont une incidence spatiale très limitée. Accumuler dans le temps et dans l'espace des utilisations du sol ponctuelles et spécifiques sans référence à un plan d'ensemble ne peut que mettre en cause l'organisation rationnelle du territoire.

Il semble donc opportun de chercher quelques indications sur les motifs et la fréquence de cette forme de zonage. D'abord le zonage ponctuel, contesté en raison de son caractère discriminatoire, se révèle surtout dans les règlements très fonctionnalistes favorables à une ségrégation assez radicale des affectations et usages. Les règlements plus récents retenant davantage la formule des groupements d'usages favorisent moins l'émergence d'amendements ponctuels. Mais ceci évidemment n'exclut pas la volonté de certains requérants de vouloir « ajuster » des dispositions générales à leurs propres besoins. Ceci est-il fréquent ?

Dans une ville objet de notre étude (Longueuil), nous avons essayé d'identifier les zonages ponctuels d'après un critère purement spatial. Il était en effet impossible d'évaluer le caractère discriminatoire dans chaque cas. On a donc retenu pour identifier les zonages ponctuels un plafond superficiaire assez bas et variable selon l'affectation ou le groupe d'usage. Pour le résidentiel, il est fixé à un acre. Par contre il s'élève à deux acres pour des affectations telles que commerciale, industrielle, publique et récréative commerciale dont les besoins spatiaux sont plus élevés. En cas de groupement d'usages RC ou RI ou RP ou R RC, la limite s'établit automatiquement à un acre et demi.

Pour la ville de Longueuil sur les 199 amendements considérés[54] durant la période 1965-1973, 57 amendements, soit près du tiers ont été identifiés comme zonage ponctuel. Sur ces 57 amendements, 39 soit plus des trois-cinquièmes (3/5) se classent dans la catégorie I des amendements c'est-à-dire correspondant à une mutation substantielle des potentiels du sol et impliquent un changement d'affectation. Neuf correspondent à des amendements de classe II correspondant à des changements au niveau des usages mais changements encore substantiels. Enfin neuf appartiennent à la dernière catégorie correspondant dans le cas présent à des changements mineurs d'usages. C'est l'affectation commerciale qui est la plus souvent sollicitée. En effet 39 amendements se sont traduits par la mutation d'une affectation ou usage existant divers en une affectation ou usage commercial. Le cas type de zonage ponctuel, le poste d'essence, revient assez fréquemment. Comme le montre la carte ci-jointe, la quasi-totalité des amendements ponctuels se situent le long des artères principales.

Par ailleurs nous avons pu identifier dans une proportion de 72% les requérants ou demandeurs d'amendements. Sur quarante-et-un requérants, vingt-neuf d'entre eux soit plus de la moitié agissent à titre individuel. Douze d'entre eux interviennent en tant que promoteurs ou représentants de sociétés de construction. On peut supposer qu'une partie des amendements pour lesquels le requérant n'a pu être identifié a été obtenue à l'initiative du conseil municipal ou des services de la ville.

Ces résultats fournis pour une seule ville n'ont évidemment qu'une valeur indicative. Cependant la proportion importante d'amendements de la catégorie I c'est-à-dire impliquant un changement substantiel de l'utilisation du sol est assez frappante. Une telle situation, résultat d'actions individuelles et non coordonnées, peut-elle entraver une organisation rationnelle du territoire? C'est la question essentielle qui se pose au niveau de la planification territoriale.

Un point de vue strictement formaliste préoccupé surtout de la portée générale du règlement n'a guère de signification dans ce domaine. Il est d'ailleurs très facile, par le biais de nouvelles classifications en zones, de contourner une règle aussi rigide. Par ailleurs, si l'amendement au zonage se traduit formellement par un règlement, le zonage est aussi un outil de planification territoriale. De ce point de vue la validité du zonage ponctuel en lui-même est un faux problème. Il semble normal qu'une garderie d'enfants, qu'une banque

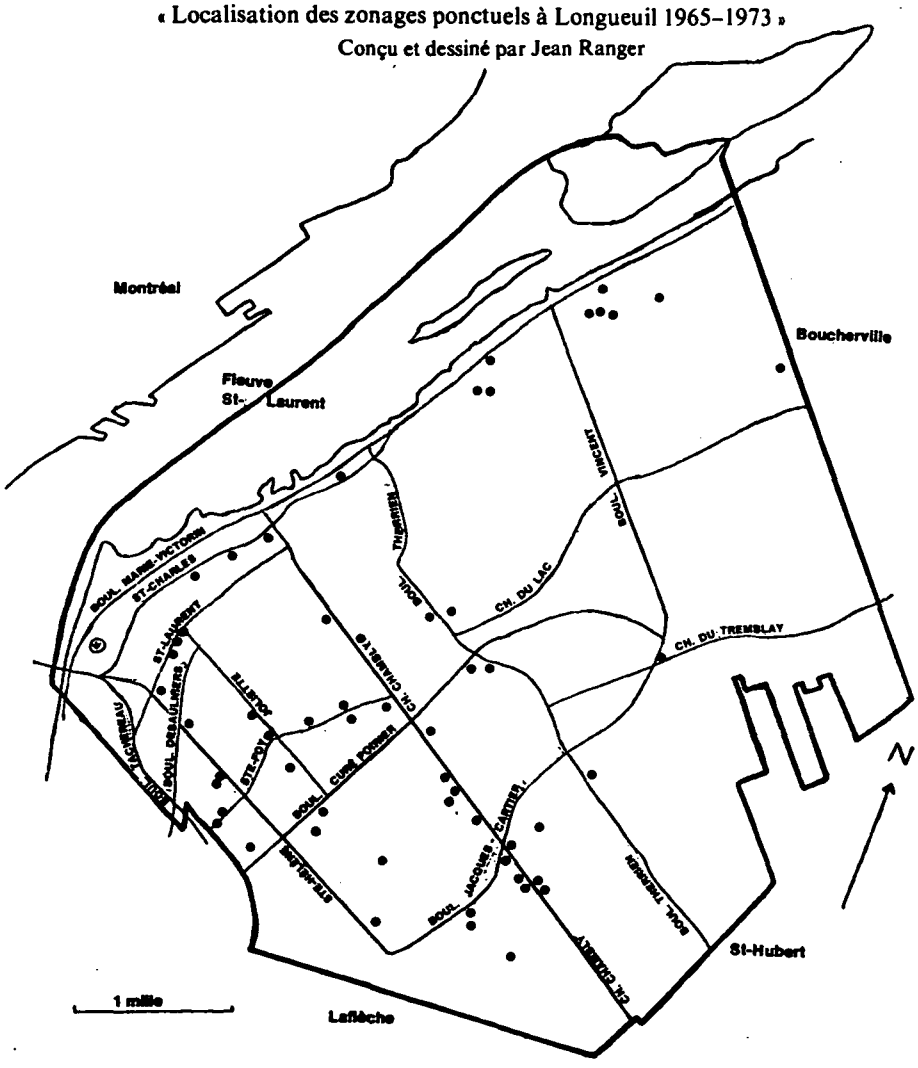
54. Seuls ont été retenus les amendements impliquant un changement d'affectation ou d'usage. Les amendements concernant les normes d'implantation n'ont donc pas été pris en considération.

soient installées dans une zone essentiellement résidentielle. Le regroupement de tous les postes d'essence dans une même zone ne servirait pas nécessairement au mieux les intérêts de la clientèle.

Un amendement ponctuel n'est donc pas évaluable en lui-même ou par rapport à la zone mais en fonction du règlement de base et des objectifs de planification urbaine. En outre, le nombre d'amendements ponctuels sera plus ou moins déterminé par les types de règlements de base. Ainsi un règlement de type exclusif favorisant au maximum la ségrégation des usages, risque d'engendrer des amendements ponctuels plus nombreux. Un règlement de base plus souple et prévoyant des groupements d'usages pourra limiter le nombre d'amendements ponctuels subséquents.

Il est par contre évident que les ajustements aux besoins spécifiques peuvent donner lieu à des abus qu'il s'agisse d'amendements simples ou d'amendements ponctuels. On comprend les préoccupations des tribunaux de divers pays de vouloir exercer un contrôle à ce sujet. En effet si le règlement de base est souvent l'œuvre d'un urbaniste sensibilisé à des objectifs de planification pour l'ensemble du territoire ou par les services de la ville, il n'en est pas de même pour les amendements. Ceux-ci offrent aux différents acteurs intéressés au développement urbain l'occasion de faire prévaloir leurs propres besoins qui ne sont pas nécessairement identifiables à ceux de la communauté.

Cependant de même que la discrimination concernant l'utilisation du sol est nécessaire au fonctionnement d'une ville dont la diversité est l'essence même, de même l'amendement est indispensable pour adapter l'utilisation du sol à l'évolution urbaine. Mais le contrôle des abus ne peut s'exercer uniquement sur des bases empiriques. La confrontation de l'amendement et de la réglementation initiale de la zone, ne constituent pas des références suffisantes en matière d'aménagement urbain. La discrimination permise par le zonage en matière d'utilisation du sol ne doit certes pas être réglementée au gré des demandes. Elle doit l'être en fonction des objectifs de planification et de critères déterminés. C'est le plan d'urbanisme ou schéma d'aménagement, même si celui-ci n'est pas opposable au tiers qui fournit les références utiles à l'identification des objectifs de développement physique urbain et à la vocation des grandes zones. C'est au niveau du zonage que sont appliqués les différents critères de discrimination permettant d'indiquer de façon beaucoup plus précise les différentes utilisations du sol. Mais contrairement à une opinion trop répandue, le critère nuisance ne peut être le seul retenu pour justifier la discrimination de l'utilisation du sol dans un contexte urbain caractérisé par des

interrelations multiples et complexes. En fait et comme nous l'avons constaté dans notre étude empirique, d'autres critères émergent et permettent de dépasser une conception fonctionnaliste simpliste et étroite. Leur valeur est sans doute inégale; peut-être aussi sont-ils insuffisants. Mais ces critères ont été implicitement retenus par des praticiens du zonage chargés de réaliser une discrimination de l'espace urbain. Ils ont l'avantage d'ouvrir une discussion sur les bases rationnelles du zonage et une possibilité d'améliorer cet outil de planification.

« Localisation des zonages ponctuels à Longueuil 1965-1973 »
Conçu et dessiné par Jean Ranger