# 5

# COMITÉ CONSULTATIF URBANISME

## Le règlement de zonage et le contrôle des usages

Les demandes de modification transmises au comité consultatif d'urbanisme (CCU) pour avis se rapportent très souvent au contrôle des usages. Pour donner suite à ces demandes ponctuelles, y a-t-il lieu de modifier les usages prévus dans l'ensemble d'une zone? d'inclure les terrains visés par la demande dans une zone voisine? de créer une nouvelle zone? En fonction de quels critères d'urbanisme peut-on juger de toutes ces possibilités?

Pour répondre à ces questions et bien appuyer leurs recommandations auprès du conseil municipal, les membres du CCU ont intérêt à bien connaître les caractéristiques du règlement de zonage. Aussi, il importe d'avoir une connaîssance générale du règlement (les normes édictées, sa structure), de ses limites et, plus particulièrement, de la classification des constructions et usages ainsi que des critères d'urbanisme qui ont présidé à leur répartition sur le territoire.

#### Le zonage

Le règlement de zonage permet de diviser le territoire en zones, en vue d'y contrôler l'usage des terrains et des constructions, ainsi que l'implantation et l'apparence des constructions.

Dans une optique de planification, le zonage constitue l'un des moyens utilisés pour concrétiser les orientations d'aménagement contenues dans le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement, notamment les grandes affectations du sol et les densités d'occupation.

Par conséquent, il est indispensable, dans un premier temps, d'avoir une bonne perception du contenu des politiques privilégiées par le conseil municipal dans son plan d'urbanisme. À titre d'exemple, quelle est l'organisation d'ensemble que le conseil municipal compte donner au territoire: au centre-ville, aux différents quartiers, au parc industriel, aux principales artères commerciales? Quel est l'agencement plus précis et la localisation préférentielle que le conseil envisage pour les principales activités dans les différentes

parties du territoire : la répartition des densités résidentielles, des services municipaux, des commerces, des parcs?

Par ailleurs, même si le zonage tire d'abord son origine de la planification exprimée à l'intérieur du plan d'urbanisme, il résulte également d'intentions plus précises qui ne sont pas toujours traduites dans celui-ci, par exemple les normes relatives au bon voisinage, à la protection des personnes et de l'environnement.

Selon certains points de vue, le zonage, en visant l'intérêt général de la collectivité, limite la jouissance du droit de propriété. L'inverse est aussi vrai. En effet, le zonage permet également de protéger les citoyens de nuisances ou d'usages jugés incompatibles dans un voisinage immédiat. Ce faisant, il assure la jouissance de leur droit de propriété.

## Les objets du zonage

La fonction principale du règlement de zonage est de fixer des normes devant être respectées par tous et chacun.



C'est l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui précise les objets sur lesquels peuvent porter les dispositions normatives. À titre d'exemple, mentionnons les coefficients d'occupation et d'emprise au sol, la façon de localiser une construction sur un terrain, l'affichage, le volume, la symétrie, l'apparence et le revêtement des constructions, l'aménagement des terrains, l'emplacement et la hauteur des clôtures, la protection des rives, l'accès des véhicules au terrain, le stationnement, la division d'un logement, la plantation et l'abattage d'arbres, l'emplacement et l'implantation des maisons mobiles, la définition de zones tampons.

Fixer des normes, c'est établir des standards, des limites ou des degrés à atteindre ou à ne pas dépasser. Une norme ne peut être arbitraire ou déraisonnable. Elle doit donc se justifier.

On dira de ces « dispositions normatives » qu'elles sont générales lorsqu'elles s'appliquent à toutes les zones, et particulières lorsqu'elles correspondent à certaines zones ou à certains secteurs de zone.

Ainsi, le règlement de zonage peut fixer des normes générales applicables à différents types de bâtiments complémentaires à l'habitation sur l'ensemble du territoire (ex.: abri d'auto, serre, remise); comme il peut aussi prescrire des normes particulières applicables aux usages complémentaires dans certaines zones (ex.: aucun gîte touristique dans la zone résidentielle H-5; aucun café-terrasse dans la zone commerciale C-4).

# La structure du règlement de zonage

Pour utiliser facilement le règlement de zonage et pour bien interpréter chacune de ses parties, il faut avoir une excellente connaissance de la structure de présentation de son contenu.

Outre les « dispositions normatives » pouvant se rapporter aux divers objets énumérés précédemment, le règlement devrait comprendre des dispositions déclaratoires, administratives, interprétatives, transitoires et préciser les recours et sanctions possibles.

Les « dispositions déclaratoires » donnent un statut et une validité aux normes édictées par le règlement. Elles se rapportent à la date d'adoption et d'entrée en vigueur du règlement, au nom et au numéro du ou des règlements qui se trouvent modifiés ou abrogés par le règlement concerné et, tout particulièrement, aux pouvoirs de la Loi sur lesquels s'appuie la municipalité pour les prescrire.

Les « dispositions administratives » indiquent la façon d'administrer le règlement. Elles font référence habituellement au règlement sur les permis et certificats.

Les « dispositions interprétatives » incluent normalement :

 une série de définitions techniques précisant le sens à donner aux divers termes particuliers utilisés à l'intérieur du règlement;

et

 une classification des constructions et usages possibles (sujet que nous abordons en détail un peu plus loin dans ce document).

Pour être cohérent, équitable et notamment facile d'application, le règlement de zonage ne peut être interprété de multiples façons.

Outre la définition de termes particuliers (ex.: marge, auvent, étage, triplex, ligne naturelle des hautes eaux), le règlement peut aussi préciser ce que l'on entend par les notions essentielles suivantes: usage, bâtiment, construction et ouvrage, principal, accessoire, secondaire et complémentaire.

À titre d'exemple, un usage principal (ou dominant) renvoie habituellement à l'occupation principale à laquelle un bâtiment ou un terrain est utilisé, occupé ou destiné à l'être. L'usage accessoire, secondaire ou complémentaire (trois notions identiques) est dépendant de l'usage principal. Situé sur le même terrain, il le complète et, par conséquent, est de moindre importance.

En l'absence de définitions à l'intérieur du règlement, il faut se référer à celle du dictionnaire pour décider de l'interprétation à donner.

Les « dispositions transitoires » déterminent la façon de régler le cas particulier de situations existantes lors de l'adoption du règlement, et qui sont devenues non conformes. Il s'agit des dispositions relatives aux usages, constructions, enseignes et lots dérogatoires protégés par des droits acquis.

Enfin, le règlement comprend toute une série d'instructions concernant les «recours et sanctions» que peut prendre le conseil d'une municipalité auprès d'une cour municipale, de la Cour du Québec ou de la Cour supérieure selon le cas, à la suite du non-respect du règlement.

## Les limites du règlement de zonage

Le règlement de zonage est un instrument juridique qui fait force de loi, c'est-à-dire qu'il est opposable aux citoyens (contrairement au plan d'urbanisme).

Malgré que le zonage soit soumis aux limites imposées aux pouvoirs réglementaires habilitants contenus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, celle-ci reste muette relativement :

- aux buts recherchés par le zonage (aux objectifs d'aménagement qu'il peut concrétiser);
- aux critères présidant au choix de la classification des constructions et usages, de leur répartition sur le territoire et de l'étendue des zones.

Ainsi, la latitude laissée aux autorités locales en cette matière est très grande. Toutefois, il importe de connaître certaines balises qui sont imposées par la jurisprudence et d'autres lois.

À titre d'exemple, un règlement de zonage ne doit pas :

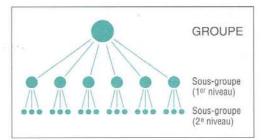
- prohiber un usage licite dans toutes les zones de la municipalité (à moins que ce soit notamment pour assurer la conformité au schéma d'aménagement);
- régir les personnes (ex.: une personne par logement) et le mode de tenure d'un immeuble (ex.: interdire la copropriété);
- déroger aux libertés et aux droits fondamentaux inscrits dans les chartes canadienne et québécoise;
- porter sur le même objet qu'un règlement adopté en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (à moins d'avoir obtenu l'approbation du ministre de l'Environnement);
- empécher toute utilisation possible d'un terrain puisque cela serait considéré comme une expropriation déguisée;
- être rétroactif.

Enfin, le règlement de zonage ne peut attribuer de la discrétion au fonctionnaire désigné à son administration.

## La classification des constructions et usages

Généralement incluse à l'intérieur des dispositions interprétatives du règlement de zonage, la classification identifie les divers types de constructions et usages possibles et classe ceux-ci par groupes (ou catégories) et sous-groupes.

Il peut y avoir autant de groupes de constructions et d'usages qu'il y a de «fonctions dominantes» sur le territoire de la municipalité concernée (ex.: groupe des constructions et usages résidentiels, commerciaux, industriels, institutionnels, récréatifs, agricoles et forestiers, liés aux communications). Et pour chacun de ces groupes, on peut identifier des sous-groupes (ex.: le groupe résidentiel est habituellement divisé en sous-groupes définis en fonction de la densité: faible, moyenne et forte).



#### ▼ Son utilité

La classification est un index le plus complet possible auquel on a recours pour préciser les types de constructions et d'usages autorisés ou prohibés dans chacune des zones.

La présence d'une classification facilement utilisable permet d'éviter de répéter souvent de longues listes de constructions et d'usages visés par une prohibition ou une permission à l'intérieur des normes du règlement.

Elle doit être suffisamment précise pour permettre à tous et chacun de savoir ce qui est prohibé ou pourrait ne pas l'être.

La classification regroupe uniquement les constructions et les usages principaux.

À titre d'exemple, la référence à la classification permet de reconnaître si l'usage « gite touristique » est considéré comme un usage principal faisant partie d'un sous-groupe particulier (ex.: sous-groupe » hébergement » du groupe « commerce »), ou plutôt comme un usage complémentaire à l'habitation.

#### V Les critères de classification

Cet éventail de groupes et sous-groupes d'usages et de constructions sous-tend une certaine logique qui repose essentiellement sur la détermination de critères.

Ceux-ci permettent de définir la règle générale, c'est-à-dire le « dénominateur commun » pour qu'un usage ou une construction fasse partie d'un groupe ou d'un sous-groupe préférablement à un autre.

Parmi les critères suivants, ce sont la «nuisance » et «l'homogénéité » qui sont les plus fréquemment utilisées.

#### 

On évalue le degré d'inconvénients susceptibles d'être générés par certains immeubles ou activités. Il y a les nuisances sonores (ex.: bruits, vibrations), les nuisances visuelles (ex.: éclats de lumière), les nuisances olfactives (ex.: odeurs). On identifie les constructions et usages susceptibles d'engendrer le même type d'inconvénients que l'on regroupe ensemble.

#### ∇ Le risque

Le risque dépasse la notion de nuisance. Alors que la nuisance est généralement constante, le risque, lui, est potentiel et sporadique. Son ampleur découle de la probabilité et des conséquences liées à une situation dangereuse (ex.: on regroupe en bloc les industries présentant le même degré de risques technologiques et toxicologiques pour l'occupation du sol à proximité).

#### ∇ L'homogénéité

L'évaluation des caractéristiques physiques et économiques permet de regrouper les constructions et usages ayant des propriétés communes (ex.: on liste ensemble les usages commerciaux d'un même type: les commerces associés à l'auto, à l'hébergement, à la restauration; on regroupe les types d'habitation en fonction d'une même densité).

#### 

Un critère qui s'applique particulièrement bien aux services publics et aux usages commerciaux dont le rayon de desserte peut être évalué au niveau local, régional (ex.: une tabagie n'a pas le même rayon de desserte qu'un centre commercial; il en est de même pour certains services publics fournis à la collectivité).

#### 

Ce critère est fréquemment utilisé pour grouper les divers usages récréatifs et agricoles qui ont peu ou beaucoup d'impacts sur l'utilisation et la transformation du milieu naturel (ex.: on groupera ensemble les usages récréatifs extensifs: terrain de jeux, golf, cinéparc).

Tous ces critères peuvent s'appliquer simultanément pour classer divers types d'usages et de constructions à l'intérieur d'un même groupe ou sous-groupe. Il est permis d'innover en définissant d'autres critères.

#### Méthodologie

La classification véhicule des valeurs. Il faut donc s'attendre à une variation de son contenu d'une municipalité à l'autre selon le contexte, la taille et la diversité des activités de cette dernière.

Dès lors, il est impensable et non approprié d'appliquer une classification unique à l'ensemble des municipalités du Québec.

Certaines sources de données sont indispensables pour connaître les différents usages et constructions à classifier.

Il en est ainsi pour le relevé d'utilisation du sol qui identifie chaque bâtiment existant selon son usage propre (et bien d'autres informations) et qui permet de reconnaître la situation existante dans une municipalité en matière d'utilisation du territoire.

D'autres documents de base peuvent servir de référence pour étoffer la nomenclature des constructions et usages possibles. C'est le cas de la Classification des activités économiques du Québec et du manuel de Codification de l'utilisation des biens-fonds.

Néanmoins, tous les usages nouveaux ne sont pas nécessairement répertoriés. C'est pourquoi il est requis de s'inspirer de plusieurs sources de renseignements.

Dans leur classification, certains optent pour une liste «fermée » et d'autres, pour une liste «ouverte».

La liste fermée prévoit d'avance tous les usages et constructions possibles dans un même groupe ou sous-groupe. Elle exige donc au préalable une grande réflexion du fait que pour y insérer des usages non prévus, on doit amender le règlement.

La liste ouverte peut comprendre une définition des constructions et usages qu'elle inclut et une liste non limitative identifiant ceux et celles que l'on considère comme étant de même nature. Cependant, lorsqu'un usage ne se trouve pas spécifiquement identifié, son insertion ou son refus nécessite parfois une interprétation.



#### Le contrôle des usages

#### Son utilité

Le contrôle des usages permet à la municipalité de sélectionner les types d'usages et de constructions qu'elle veut autoriser ou prohiber selon la vocation attribuée à chacune des parties de son territoire; et de découper le territoire en autant de zonés qu'elle le juge nécessaire.

Le contrôle des usages sert, notamment, à effectuer par zone les regroupements des types de constructions et d'usages souhaités.

En effet, cet exercice répond aux besoins d'harmoniser, d'agencer, de faciliter la cohabitation des différents usages en identifiant quels sont ceux:

- dont la compatibilité est évidente;
- qui sont compatibles (ou tolérables) dans la mesure où certaines exigences particulières sont rencontrées;
- qui sont tout à fait incompatibles.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme n'exige toutefois pas une énumération zone par zone de tous les usages défendus. La municipalité peut exercer son pouvoir de prohibition soit implicitement, en énumérant quels sont les usages autorisés, soit expressément en détaillant quels sont les usages interdits. Cependant, rappelons qu'on ne peut prohiber un usage légal partout sur le territoire.

#### Les critères de répartition

Pour établir le maximum de situations de compatibilité et pour évaluer les avantages et les inconvénients des différentes options possibles, il est utile de se référer à des critères environnementaux, fonctionnels, esthétiques et socio-économiques.

Il s'agit des critères que les membres du CCU peuvent considérer, le cas échéant, pour justifier leurs recommandations lors de l'évaluation de l'impact d'une demande de modification au règlement de zonage.

#### Les critères environnementaux et physiques

Ils consistent à évaluer les inconvénients générés par les usages et constructions autorisés (ex.: bruits, odeurs, risques d'explosion ou de contamination), de même que ceux engendrés par l'environnement lui-même (ex.: faible capacité portante du sol, dangers d'inondation et de glissement de terrain), et pouvant porter atteinte à la sécurité, la santé et le bien-être publics.

#### V Les critères fonctionnels

Ils reposent principalement sur l'évaluation des éléments liés à la «fonction» des constructions et usages autorisés. Il s'agit en quelque sorte de trouver la localisation préférentielle pour chacun d'eux. Est-ce que la répartition envisagée va favoriser ou nuire au bon fonctionnement des activités existantes et projetées? Est-ce que la hiérarchie du réseau routier favorise la localisation de certaines activités? Quel est le niveau de circulation généré? Quels sont les espaces de chargement ou d'entreposage nécessaires? Quelle est la visibilité recherchée pour certaines activités? Est-ce que ces activités participent à renforcer la croissance des activités en place (ex.: au rayonnement culturel et touristique du centre-ville)?

Certes, les critères fonctionnels peuvent devenir très sophistiqués dans les grands centres. C'est le cas des sièges sociaux qui recherchent une grande rapidité d'information auprès de services très spécialisés: services financiers, informatiques et juridiques.

#### ∇ Les critères esthétiques

Ils s'appuient sur l'évaluation des impacts esthétiques, architecturaux ou paysagers qui sont potentiellement attribuables aux constructions et usages autorisés. Est-ce que leur intégration est assurée compte tenu du type d'architecture et d'implantation qui les caractérise habituellement? Quels types d'affichage, d'entreposage extérieur et d'aménagements paysagers sont associés à certaines activités? Sont-ils des sources potentielles d'encombrement, d'enlaidissement ou d'appauvrissement de l'espace à proximité?

Les critères esthétiques peuvent reposer pareillement sur des préoccupations patrimoniales et culturelles spécifiques (ex.: protéger le caractère typique d'un milieu contre toute insertion disparate).

#### ∇ Les critères socio-économiques

Ils permettent d'évaluer les incidences sur la population pour chacun des usages et constructions autorisés ou prohibés. Est-ce acceptable pour le milieu? (ex.: on peut se demander si les propriétaires de maisons unifamiliales accepteraient dans leur quartier la transformation d'immeubles résidentiels en appartements de type bachelor). Quel est

l'effet sur l'homogénéité, sur la stabilité du secteur concerné? Quel est l'apport économique? Quel est l'impact sur la valeur et la rentabilité des investissements déjà effectués (ex.: sur les services et équipements municipaux en place) et sur la fiscalité municipale? Est-ce une activité valorisante pour l'image de la municipalité?

#### ▼ Le plan de zonage

Le plan de zonage est l'expression cartographique du contrôle des usages et du découpage du territoire en «zones» et en «secteurs de zone».

Compte tenu des regroupements effectués et des milieux types privilégiés, la municipalité pourra créer des zones homogènes ou mixtes, assez grandes ou relativement petites. La municipalité a le choix.

Chaque zone peut aussi être divisée en secteurs afin de servir d'unité de votation aux fins de l'approbation par les personnes habiles à voter lors d'amendement au règlement ou de permettre l'élaboration de normes d'implantation différentes dans les secteurs d'une même zone.

Toutefois, rappelons que la règle d'uniformité des usages doit être respectée dans une même zone. Ainsi, lorsqu'une municipalité désire modifier les usages à l'intérieur d'un même secteur de zone, elle doit automatiquement créer une nouvelle zone.

Enfin, soulignons que les récentes modifications législatives apportées à l'article 113 permettent dorénavant, dans certaines circonstances, de faire varier les règles concernant les constructions et usages selon les différentes « parties du territoire » plutôt que par zone.

Par exemple, c'est le cas de tous les usages et constructions ou certains d'entre eux que l'on veut prohiber compte tenu de la présence d'immeubles ou d'activités qui génèrent des contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité pour des raisons de sécurité ou de santé publique ou de bien-être général.

Techniquement, pour faciliter l'utilisation du plan de zonage au niveau légal, il se doit d'être précis. C'est pourquoi, il doit comprendre suffisamment de renseignements pour bien localiser un projet.

La présentation aura donc intérêt à être effectuée sur un bon plan de base (ex.: une carte planimétrique où le cadastre aura été surimposé).

Pour éviter toute interprétation, il faut porter une attention particulière aux limites des zones et secteurs de zone. Celles-ci devraient autant que possible correspondre;

- à l'axe (le centre) des voies de communication, des servitudes d'utilités publiques (voie ferrée), des cours d'eau;
- aux lignes des lots ou de terrain et leur prolongement imaginaire;
- aux limites du territoire de la municipalité.

L'identification des zones s'effectue au moyen de chiffres et de lettres qui permettent un repérage facile. Par conséquent, la dominante qui définit la vocation principale de la zone devrait identifier la zone (ex.: H pour habitation).

Souvent, des grilles de spécification accompagnent le texte réglementaire pour en faciliter la compréhension. Elles ne peuvent, en aucun cas, remplacer les dispositions du règlement. Car, en cas de contradiction avec le texte même du règlement, c'est le texte qui prévaut.

Par ailleurs, il est également essentiel de joindre au règlement, comme faisant partie intégrante de ce dernier, toutes les cartes et tous les documents auxquels celui-ci fait référence.

## Conclusion

L'ampleur du contrôle exercé en matière de zonage est reliée à la vision d'ensemble du conseil municipal quant à l'aménagement futur du territoire.

Néanmoins, la mise en œuvre du règlement de zonage peut amener le CCU à étudier des cas qui le conduisent à recommander des amendements au plan d'urbanisme ou au règlement lui-même, pour préciser certaines dispositions normatives, pour les adapter à l'évolution de la réalité ou pour pallier divers problèmes d'application.

C'est pourquoi, afin d'appuyer leurs recommandations, les membres du CCU doivent avoir une bonne connaissance des normes qui s'appliquent sur leur territoire et de la logique ayant prévalu à leur adoption.

Ce document a été préparé par Alain Caron, urbaniste à la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Mars 1993

