

AUX CITOYENS ET AUX ÉLUS MUNICIPAUX

MÉMOIRE

**L'INTÉRÊT PUBLIC ET LES DEMANDES DE
MODIFICATION AU RÈGLEMENT D'ARRONDISSEMENT**

Rédigé par

Jean-Philippe Curodeau

Membre du conseil d'administration du « conseil de quartier St-Roch » (CQSR)

19/01/2012

Conclusions et commentaires relatifs aux modifications réglementaires :

R.C.A1V.Q 97 et R.C.A.1V.Q 100

TABLE DES MATIÈRES

<u>INTRODUCTION</u>	2
1. <u>LE PROJET DE MODIFICATION R.C.A.1V.Q97</u>	4
2. <u>LA SURINTENDANCE DE L'INTÉRÊT PUBLIC POUR TOUTES PRATIQUES OU PROCÉDURES EN MATIÈRE DE ZONAGE</u>	7
a. Les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble.....	9
3. <u>L'INTÉRÊT PUBLIC</u>	11
a. Définition	11
b. Considérations sur l'intérêt public.....	12
4. <u>LA DEMANDE DE MODIFICATION R.C.A.1V.Q97 ET L'INTÉRÊT PUBLIC</u>	16
a. L'absence d'intérêt public pour le projet de modification R.C.A.1V.Q97	17
i. Adopter le projet de modification R.C.A.1V.Q97 amène un projet de construction neuf plutôt que la possibilité de ne pas avoir de nouveau projet de construction avant longtemps.....	17
ii. Le projet permettra de répondre à la demande.....	20
iii. Une augmentation de densité augmentera la sécurité	21
iv. L'adoption d'un projet de modification plus dense permet justement de densifier le centre urbain.	21
b. Les préjudices encourus par le projet de modification R.C.A.1V.Q97	22
5. <u>UNE SOLUTION CONSTRUCTIVE AU PROBLÈME DE DENSITÉ</u>	26
<u>CONCLUSION</u>	27
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	28
ANNEXE 1 : LE REZONAGE PARCELLAIRE	29
a. Définition	29
b. Légalité ou illégalité du rezonage parcellaire	29
1. Notes complémentaires sur la conclusion « B »	32

INTRODUCTION

Le présent mémoire fait suite à la proposition de madame la conseillère Geneviève Hamelin, appuyée par madame la conseillère Chantal Gilbert « *de demander l'opinion du conseil de quartier de Saint-Roch, relativement aux deux projets de modification* »¹. Il est question, ici, des projets de modification du « Règlement de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou sur l'urbanisme » : R.C.A.1V.Q97² et R.C.A.1V.Q 100³.

Dans les pages qui suivent, nous⁴ ne traiterons que du projet de modification R.C.A.1V.Q97 puisque son adoption est préalable à l'adoption du projet de modification R.C.A.1V.Q100. Nous annonçons que ce premier projet de modification du « Règlement de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou sur l'urbanisme » présente des amendements à l'ancienne réglementation qui ne conviennent pas à l'intérêt public et qui, en plus, sont préjudiciables pour le quartier St-Roch. Quoique des amendements discriminatoires puissent être légaux dans le cas qui nous concerne (voir section 1), nous soutenons que le projet qui nous est soumis peut être invalidé du fait qu'il ne convient pas à l'intérêt public. Cette notion ne peut jamais être écartée d'une décision en matière de zonage et n'est jamais soumise à une réglementation supérieure. En cela, l'intérêt public est l'ultime déterminant d'acceptabilité de tout projet de modification pour tous règlements de zonage. Nous démontrerons clairement en quoi l'intérêt public est une notion d'un ordre supérieur à toute autre considération, que doivent respecter tous ceux qui représentent l'intérêt général et qui sont habilités à voter en matière de zonage.

¹ Troisième « point » extrait de la proposition CA1-2011-0467 adoptée à l'unanimité, tel qu'elle est énoncée dans le procès-verbal de la séance ordinaire du conseil de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou le 12-12-2011.

² Intitulé : *Règlement modifiant le Règlement de l'Arrondissement de la Cité-Limoilou sur l'urbanisme relativement aux critères applicables aux plans de construction ou de modification ou à une demande d'occupation d'un bâtiment ou d'un ouvrage sur les lots numéros 1 477 651, 1 477 655 et 1477 656 du cadastre du Québec*

³ Intitulé : *Règlement modifiant le Règlement de l'Arrondissement de la Cité-Limoilou sur l'urbanisme relativement à l'approbation des plans de construction et de l'occupation d'un bâtiment sur le lot numéro 1 477 656 du cadastre du Québec*

⁴ Le pronom « nous », qui est employé tout au long de ce mémoire, est entendu au sens singulier et ne représente que l'auteur. C'est un « nous » de modestie employé à la seule fin d'un langage plus soutenu.

Avant d'enchâsser le pas de tout argumentaire, nous signifions déjà les obligations auxquelles sont subordonnés les membres du conseil municipal :

*La décision de proposer un projet de règlement visant à modifier le zonage du territoire municipal est prise par un conseil élu qui doit rendre compte aux citoyens de la même façon que le Parlement et les législatures provinciales sont responsables devant leur électorat respectif. [...] **La latitude dont jouit la municipalité dans l'exercice de son pouvoir décisionnel est par ailleurs limitée par son obligation d'agir dans l'intérêt public.**⁵*

Chapeauté de cette condition, nous verrons en quoi l'entérinement des modifications réglementaires conditionnerait d'importants préjudices. Au terme de notre analyse, nous sommes soucieux de proposer une solution constructive au problème de la densification et de la revitalisation du centre. Il est impératif de faire preuve de bonne foi et de ne pas barrer la route de manière éhontée aux objectifs qui font consensus. Notre motivation à l'écriture du présent mémoire est conséquente de la vigilance nécessaire à la bonne représentation citoyenne au sein du Conseil de quartier Saint-Roch (CQSR). Il est impératif que les droits des résidents du quartier soient dûment respectés et, en tant que membre du Conseil d'Administration du CQSR, nous avons le devoir d'y veiller.

Notre analyse s'appuie sur des ouvrages bien reconnus en matière de droit de zonage et d'urbanisme. Dans le souci de la probité, nous utilisons les mêmes références juridiques qui fondent les propos légaux du site internet du *Ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire* (MAMROT). Nos autres sources sont liées au domaine de l'urbanisme et se distinguent en la matière.

⁵ Jean-Pierre St-Amour, *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*, Éditions Y. Blais, Cowansville, Québec, 2006, article 110, p.58 (citant « l'arrêt Baker »)

1. LE PROJET DE MODIFICATION R.C.A.1V.Q97

La demande de modification R.C.A.1V.Q97 veut abroger les articles 939.54 et 939.56 et leurs amendements en remplaçant par d'autres les « critères de design et d'aménagement » que l'on retrouve dans le règlement R.C.1V.Q.4 à l'annexe IV, document 8. On veut donc éliminer le document tel qu'il est dans le règlement R.C.1V.Q.4 et le remplacer par un nouveau. Il faut noter que le document numéro 8 de l'annexe IV tel qu'on le trouve actuellement dans le règlement R.C.1V.Q.4 ne fut pas fourni avec le fichier électronique de présentation du projet de modification au règlement. Il est impératif de savoir à quoi succèderaient les nouveaux critères.

Ce nouveau document de « critères de design et d'aménagement » est substantiellement différent de celui qu'on cherche à introduire. On passerait de 38 critères dont certains sont très étayés et comportent même des sous-onglets à 19 critères étriqués.

Notons prioritairement que le nouveau document modifie la hauteur maximale permise pour atteindre 18 mètres pour les parcelles 1477651, 1477655 et 1477656. Cependant, la hauteur permise dans cette zone (12033Mb) est figée à 13 mètres sauf pour les immeubles ayant un droit acquis. Cette nouvelle spécification entraîne une modification à la grille de spécification du règlement R.C.1V.Q.4 seulement pour les trois parcelles. Cette nouvelle disposition proposée quant à la hauteur est antinomique avec les critères généraux tels qu'on le retrouve au chapitre 1, section III, point 4 dans l'actuel document 8 de l'annexe IV du règlement R.C.1V.Q.4 :

La localisation centrale du territoire visé à l'article 939.53 du présent règlement dans le quartier, la consolidation de la vocation résidentielle et de la trame commerciale de la rue De Saint-Vallier Est constituent les principaux enjeux sociaux, économiques et urbains qui influencent la mise en valeur de ce territoire. Conséquemment, d'éventuelle proposition de construction, de rénovation et d'aménagement doivent respecter les objectifs suivants :

[...]

3° **respecter le caractère patrimonial du faubourg Saint-Roch relativement à la trame cadastrale, à l'implantation et à la hauteur des bâtiments**, à la forme des toitures, à la typologie des logements, aux caractéristiques architecturales ainsi qu'aux matériaux de revêtement extérieur;

Autrement, nous remarquons que tous les critères ayant trait à l'intégration architecturale disparaissent complètement dans le nouveau document. Il est question du point 4 ainsi que les points 11 à 28 du document tel qu'il est présentement. Paradoxalement, on soustrait ces derniers points d'intégration architecturaux mais on souligne dans le document de présentation du projet de modification R.C.A.1V.Q97 que l'on veut : « Permettre une hauteur un peu plus grande que la ligne des toits environnants, mais en réalisant des efforts d'intégration, comme celui de donner un retrait au dernier étage. » Nous remarquons que la notion d'intégration est extrêmement limitée dans le projet de modification. Un réel effort d'intégration viserait à conserver les points préexistants.

Aussi, nous remarquons que disparaissent également les points concernant : l'intégration environnementale, la circulation, le stationnement et les aires de chargement, l'aménagement paysager et l'affichage. Ce sont les points 29 à 37. Nous invitons le lecteur à consulter le règlement R.C.1V.Q.4 afin d'apprécier par lui-même la teneur et l'importance des critères qui sont oblitérés avec la subrogation envisagée.

L'uniformité par l'intégration architecturale dans l'environnement urbain n'est absolument pas favorisée par les nombreuses modifications aux critères. Pourtant, l'uniformité est le principal avantage du zonage. En dépréciant l'unité, ce n'est pas seulement l'harmonie esthétique que l'on pourfend, mais aussi des considérations plus pragmatiques touchant à la valeur monétaire des propriétés adjacentes.

Il faut penser aussi la pérennité de la trame architecturale patrimoniale du quartier. En modifiant celle-ci pour de bon pour les lots concernés, toute construction future sera laissée sans guide légal pour son développement harmonieux puisque rien n'apparaît pour ce faire dans la nouvelle réglementation. Cela avilie grandement le lègue patrimonial pour le quartier et les générations futures.

2. LA SURINTENDANCE DE L'INTÉRÊT PUBLIC POUR TOUTES PRATIQUES OU PROCÉDURES EN MATIÈRE DE ZONAGE

La requête de modification R.C.A.1V.Q97 entraîne une modification discriminatoire pour les propriétaires de la zone concernée (12033Mb) en contrevenant à la hauteur maximale que tous doivent respecter dans la zone, telle qu'on la retrouve dans la grille de spécification du règlement R.C.1V.Q.4. Normalement, cela est illégal ou provoque la création d'une zone parcellaire car la règle de l'uniformité des usages à l'intérieur d'une zone prévaut⁶. Toutefois, les lots concernés par le projet de modification font partie des lots pour lesquels des plans de constructions peuvent être approuvés (voir article 939.53 du règlement R.C.1V.Q.4). Cela renvoie directement à la procédure d'« adoption d'un plan de construction » telle que la prévoit la ville de Québec et donc nous constatons la bonne condition en vertu du « Règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble ». En effet, la ville de Québec, en vertu de sa Charte, peut permettre en toute légalité des modifications discriminatoires au règlement d'Arrondissement par le biais du règlement spécial susmentionné. C'est sans ambages que nous alléguons la légalité du projet R.C.A.1V.Q97 voulant modifier les « critères de design et d'aménagement » et la « grille de spécifications » du *Règlement de l'Arrondissement La Cité-Limoilou sur l'urbanisme*. Cependant, sa légalité n'est pas garante de l'intérêt public. L'octroi légal d'un intérêt privé peut évidemment causer préjudice à l'intérêt public.

Le constat de la présence ou de l'absence d'intérêt public n'appartient pas aux fonctionnaires municipaux. Aucun fonctionnaire en charge du projet n'avait le devoir officiel d'assurer et de représenter l'intérêt public. Les fonctionnaires municipaux

⁶ « Selon Art. 113, al. 2 (2) L.A.U. **Le règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble** peut déroger à cette règle [il est question ici de l'Art. 113, al.2 (2) L.A.U.]. [...] Pour contourner la difficulté qu'implique la règle de l'uniformité, les municipalités créent de nouvelles zones. Dans ces cas, les critères de légalités sont ceux applicables en matière de **zonage parcellaire** [...] » voir St-Amour, article 205 et note de bas de page # 385, p.111.

devaient s'assurer de la probité légale et urbanistique du projet. Seuls les élus sont imputables du respect de l'intérêt public mis à part les élus (voir citation # 1). Cette reconnaissance de l'intérêt public est la dernière étape par le droit de regard des élus qui en sont les sentinelles :

*C'est d'abord dans une perspective éminemment réglementaire à caractère normatif que la « Loi sur l'aménagement d'urbanisme » a été adoptée en 1979, en s'appuyant simplement sur un postulat fondamental : les citoyens peuvent se voir imposer les orientations d'aménagement du territoire décidées au niveau politique, mais ils doivent en même temps en connaître précisément le cadre normatif et les règles de fonctionnement. Dans un tel contexte, il appartient aux autorités politiques (lire « publiques ») d'établir une planification en se dotant des documents d'orientation que sont, au niveau régional, le schéma d'aménagement et, à échelon local, le plan d'urbanisme. **Mais cette planification du territoire a cependant tendance à s'éclipser au profit d'un ordre normatif à caractère réglementaire dans cette mesure où le seul moyen offert pour s'adapter aux besoins émergents, tout en respectant l'intérêt collectif, réside dans l'aménagement réglementaire soumis à une procédure.** Ce sont en effet les outils traditionnels de contrôle d'urbanisme que sont les règlements normatifs de zonage, de lotissement et de construction qui depuis plus d'un demi-siècle, soit bien avant l'adoption de la Loi, monopolisent les débats et les énergies.⁷*

Pour soutenir encore plus notre propos, le concept de zonage est articulé par le « Common Law » qui a dans son fondement l'intérêt public. Nous simplifierons le débat en affirmant, citations à l'appui, que toutes les dispositions légales de modifications de zonage, que ce soit le rezonage parcellaire ou la procédure d'approbation des plans de construction, qui est la plus permissive quant à la discrimination, sont toutes renvoyées à la même considération ultime de légitimation : l'intérêt public. Nous retrouvons en annexe les considérations légales concernant le rezonage parcellaire. Maintenant, nous traiterons de l'intérêt public tel qu'il est traité selon le règlement spécial sur les

⁷ St-Amour, article 5, p.2.

« projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble » auquel suscrit le projet de modification R.C.A.1V.Q.97.

a. *Les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble*

Si le projet de modification du règlement R.C.A.1V.Q.97, correspond à un « projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble », il doit respecter l'intérêt public. Ce, même s'il peut déroger à la fois à des règlements de type normatif (zonage, construction, lotissement) ou à des règlements de type discrétionnaire (dérogation mineure, PAE, PIIA). Donc, systématiquement, même dans le cas le plus permissif de procédures de modification de zonage, l'intérêt public prédomine :

Le projet particulier n'est fondamentalement tenu qu'à la perspective d'une appréciation d'opportunité en fonction de l'intérêt public, sous réserve de l'encadrement du règlement municipal, des objectifs du plan d'urbanisme et de la loi qui le régit. Cet intérêt public, peut cependant être évalué, voire scruté à la loupe à la fois par les autorités municipales, l'administration régionale et les personnes habiles à voter. Il astreint à une procédure complexe où les intervenants décisionnels sont nombreux et souvent, fort exigeants. Sa mise en opération est sujette à deux séries de procédure; d'abord au niveau de l'adoption du règlement municipal les autorisant, ensuite quant à l'adoption d'une résolution propre à chaque projet soumis.⁸

Un autre aspect très éclairant qui s'insère dans notre problématique, toujours au sujet des « projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble ». Bien que des modifications dérogatoires et discriminatoires soient admises par une telle procédure, dans le cas où les nouvelles dispositions entraînent des contraintes, le règlement propose fortement de respecter la norme en vigueur :

⁸ St-Amour, article 572, p. 258.

Évidemment, si un projet peut se réaliser sans exiger de dérogation à la réglementation d'urbanisme ou si une dérogation peut être traitée dans le cadre d'un autre règlement, surtout si cet autre règlement s'inscrit dans une procédure moins complexe ou moins contraignante, il peut être suggérer d'opter pour un projet conforme à la réglementation ou une approche plus simple.⁹

Au demeurant, nous comprenons en quoi il devient capital de définir ce qu'est l'intérêt public. Toute considération en matière de zonage s'y rapporte même pour dans le cadre particulier dans lequel le projet de modification R.C.A.1V.Q.97 s'insère. Il nous faut donc définir l'intérêt public afin de déterminer si le projet de modification au règlement R.C.1V.Q.4 est envisageable.

⁹ St-Amour, article 555, p.252.

3. L'INTÉRÊT PUBLIC

a. *Définition*

Le *Dictionnaire de droit québécois et canadien*¹⁰ présente une définition de l'intérêt public et incite à compléter la compréhension de cette notion en consultant la définition d'« intérêt général » et celle d'« utilité publique ».

Intérêt public : *Ce qui concerne les intérêts vitaux de la société, ce qui est à l'avantage de l'ensemble des citoyens.*¹¹

Intérêt général : *Ce qui est convenable ou acceptable pour l'ensemble des citoyens, ce qui est important pour une collectivité.*¹²

Utilité publique : *Avantage qu'un bien peut procurer au public en général ou à un groupe important d'individus.*¹³

Nous pouvons déjà relever un lexique de termes sous-jacents au concept d'intérêt public. Qualitativement parlant, nous voyons que l'intérêt public va de ce qui est simplement « convenable ou acceptable » en passant par ce qui constitue un « avantage » jusqu'à l'implication de nécessité d'un « intérêt vital ». Les définitions sont plus unanimes sur le plan de la portée, à savoir que l'intérêt public doit s'accommoder au plus grand nombre, soit au minimum à une « collectivité » ou un « groupe important d'individus », jusqu'à venir toucher le « public en général » ou « l'ensemble des citoyens ». Bien sûr, l'ensemble de ces terminologies est susceptible de faire l'objet des interprétations les plus diverses ce qui a pour conséquence le contentieux ou la controverse. En ce sens, la démarche d'interprétation raisonnable et de précision de ce qu'est l'intérêt public pour le cas échéant constitue l'entreprise même de démonstration d'intérêt public ou du constat de son absence.

¹⁰ Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Wilson et Lafleur, 2^e édition, Montréal, 2001.

¹¹ Reid, p.304.

¹² Reid, p.304.

¹³ Reid, p.564.

Malheureusement, dans la littérature spécialisée en matière de droit municipal, on ne trouve pas de définition formelle de l'intérêt public relative aux cas de modification de zonage, pas plus qu'on ne trouve de méthode *ad hoc* pour déduire des intérêts publics de cas spécifiques.

b. Considérations sur l'intérêt public

Si la littérature spécialisée en droit municipal n'est pas bavarde dans les définitions d'intérêt général ou d'intérêt public, elle nous offre des indications substantielles quant à son importance relative au sein de la jurisprudence. Elle est aussi très significative lorsqu'il faut orienter la recherche de l'intérêt public et de savoir ce sur quoi il faut particulièrement insister.

Initialement, St-Amour nous informe que nous ne traitons pas de la notion d'intérêt public en vain car, de son avis, cette notion prend un caractère de plus en plus important dans la jurisprudence. L'intérêt public n'est absolument pas anodin aux yeux de la Loi.

Ces propos sont d'autant plus pertinents qu'ils rendent compte de la réalité actuelle de l'évolution de la législation municipale où l'on constate que l'environnement et l'aménagement du territoire sont des domaines d'activité complémentaires où se manifestent une ouverture marquée sur un courant d'interprétation libérale en mettant l'accent sur l'intérêt public, la nécessité de préserver l'environnement et l'importance d'assurer l'intégration des usages dans le voisinage et dans le paysage. Ce courant souscrit à une approche propre à donner à la réglementation une interprétation conforme d'une part à l'intention du législateur et, d'autre part, à l'ensemble des dispositions. Ce courant fait de plus en plus école et imprègne une orientation consacrée par le législateur que ce soit dans la « Loi sur l'aménagement et l'urbanisme » avec l'adoption des diverses techniques mentionnées précédemment, mais également au regard de la « Loi sur les compétences municipales »

adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en 2005 dans le cadre de la révision des lois municipales amorcée en 1987.¹⁴

Pour le répéter, comme la présence ou l'absence de l'intérêt public est ce qui établit la légitimité finale de l'adoption de tout projet de modification de zonage, le fait de déceler, d'un tel amendement, des conséquences ayant trait à l'intérêt public constitue en soi la preuve de légitimité ou d'illégitimité. Autrement dit, la définition de l'intérêt public est partie intégrante du travail de démonstration dans le but de définir si le projet de modification au règlement R.C.1V.Q.4 est fondé ou non.

En contrepartie, celui qui s'oppose en Cour à une telle ratification du plan de zonage par le conseil municipal a la tâche d'en démontrer l'absence d'intérêt public.

Actuellement celui-ci [le fardeau de la preuve] repose entièrement sur les épaules de celui qui demande aux tribunaux d'intervenir parce que le rezonage ne s'est pas fait dans l'intérêt public.¹⁵

La jurisprudence postérieure à 1980 est très révélatrice afin de départir ce qui est recevable en fait d'intérêt public. Elle nous aide à comprendre le degré de relation admis par la Cour entre l'amendement proposé et ses conséquences favorable sur l'intérêt public. Par exemple, faut-il considérer que l'intérêt public soit seulement une aide favorable à l'intérêt public ou si, plus radicalement, l'amendement doit en être la condition *sine qua non* de l'intérêt public? L'éclaircissement offert par l'affaire *Aubé c. Loretteville (Ville de)* est étudié autant par St-Amour que LeChasseur mais nous ne citerons, ici, qu'une partie très instructive du résumé de LeChasseur.

Dans cette affaire, le mis-en-cause, André Lévesque, avait bénéficié d'un rezonage parcellaire visant à légaliser l'implantation illégale de sa

¹⁴ St-Amour, article 128, p.68 à70.

¹⁵ Giroux, p.216.

remise dans la marge latérale de son terrain. Confronté à un règlement prévoyant une norme d'implantation spécifique et exclusive au terrain de Lévesque, Aubé, son voisin, se tourna vers les tribunaux pour obtenir la nullité du règlement pour cause de discrimination et d'abus de pouvoir visant à favoriser des intérêts privés.

Le débat s'engagea principalement autour de la question de la balance des intérêts privé et public. Selon la Ville, l'amendement avait pour effet incident, en permettant la construction, d'entraîner la démolition de deux vieux hangars désuets, ce qui avantagerait sans contredire l'intérêt public. La Cour rejeta cette défense pour deux raisons, la première étant que le terrain était bien assez grand pour permettre une implantation conforme de la remise et la seconde étant que la Ville avait à sa disposition des recours légaux pour obtenir, dans l'intérêt public, la démolition des hangars. Les inconvénients subis par Aubé découlaient donc d'un geste de la Ville qui visait à permettre une chose pourtant interdite à tous les autres sans que l'intérêt public n'y trouve un quelconque avantage. [Ici, dans l'absence d'intérêt public dans une large portée] La mesure de l'intérêt public est donc intimement liée à celle des inconvénients causés aux propriétés voisines.¹⁶

Bien que l'amendement adopté aurait favorisé la mise en branle d'un projet de démolition à vocation d'intérêt public, tel que présenté par la Ville, il n'en était pas le vecteur unique. La Cour a jugé le projet d'amendement irrecevable. Au regard de ce jugement, nous comprenons que lorsqu'il est question qu'un amendement à la réglementation prodigue un intérêt public, il faut que cet amendement soit la condition **nécessaire**, sans laquelle l'intérêt public entendu ne pourrait être réalisé. Nous imaginons que cela est conséquent du phénomène fondamental qu'un même effet peut avoir plusieurs causes possibles. Donc, le même intérêt public pourrait être produit autrement, dans le cadre prévu par le règlement. La loi n'aurait pas à s'adapter à l'intérêt privé sauf si, par le fait même, elle prive la collectivité d'un intérêt public et qu'aucune autre chose que le fait d'adopter un amendement favorable à l'intérêt privé ne permettrait l'émergence de ce même intérêt public. Cette considération est d'autant plus raisonnable du fait que les propriétaires de la même zone subiraient déjà, au

¹⁶ Marc-André LeChasseur, *Zonage et urbanisme en zonage québécois*, Wilson et Lafleur, 2e édition, Montréal, 2009, p.265 et 266.

minimum, le désavantage de l'iniquité pour un cas de modification au règlement de zonage discriminatoire à la faveur d'un seul propriétaire.

Rajoutons que cette clarification amenée par l'affaire *Aubé c. Loretteville (Ville de)* rejoint l'idée d'« avantage » souligné dans deux des trois définitions en concordance vis-à-vis l'intérêt public. En effet, il est avantageux de favoriser un projet ayant pour corollaire l'intérêt public, mais il est encore plus avantageux qu'il se fasse dans le respect de l'équité. Il est toutefois difficile de déceler de ce jugement, tel que résumé par LeChasseur, ce que pense la Cour quant à la validité de la portée de l'intérêt public. C'est que le jugement semble davantage tenir compte de l'aspect qualitatif de l'intérêt public en rapport avec les implications de l'amendement.

4. LA DEMANDE DE MODIFICATION R.C.A.1V.Q97 ET L'INTÉRÊT PUBLIC

Dans le document de présentation de la demande de modification R.C.A.1V.Q97 présenté par la Ville de Québec, nous ne trouvons aucun impact négatif et seulement une très courte énonciation de l'intérêt public prodigué par l'amendement :

Le projet permettra de redévelopper un site qui est en mauvais état. Ceci peut être perçu comme bénéfique par les résidents du secteur, d'autant plus qu'il introduirait des terrasses vertes au dernier étage et une œuvre d'art à l'intérieur ou à l'extérieur du bâtiment.

Nous ne savons pas si les concitoyens auront accès à l'œuvre d'art en question pas plus que nous ne savons ce que l'on entend par « terrasse verte » (quelques plantes ou un jardin sur le toit?). Aussi, nous n'avons aucune garantie sur la réalisation de ces derniers projets. En adoptant les résolutions R.C.A.1V.Q97 et R.C.A.1V.Q 100, nous n'entérinons rien en la matière.

La modification d'un seul lot ou de quelques lots dans une zone est discriminatoire par définition mais n'est pas nécessairement illégale, comme ne l'est pas le cas qui nous intéresse. En plus, toute modification discriminatoire n'est pas nécessairement défavorable à l'intérêt public même si elle est favorable à l'intérêt privé. On peut donc se trouver devant un cas de discrimination au zonage mais légal et bénéfique à l'intérêt public. Toutefois, on peut aussi se trouver face à un cas de zonage discriminatoire ayant suivi une procédure d'adoption tout à fait légale, mais qui soit néfaste pour l'intérêt public. Nous croyons justement que le projet de modification R.C.A.1V.Q97 ne comporte aucun intérêt public réel et qu'en plus, qu'il comporte d'importants préjudices pour la zone, les propriétaires et les résidents de la zone et, plus généralement, pour le quartier.

Nous allons commencer par démontrer l'absence d'intérêt public. Par la suite, nous montrerons en quoi l'intérêt public est atteint par les préjudices que comporte le projet de modification R.C.A.1V.Q97

a. L'absence d'intérêt public pour le projet de modification R.C.A.1V.Q97

Comment démontrer qu'une chose n'« est » pas? Il n'y a pas d'autre choix, pour ce faire, que de procéder par la négative. C'est-à-dire, en décelant toutes les interprétations selon lesquelles il serait le plus susceptible de constater l'intérêt public et de montrer en quoi il est faux de penser que l'intérêt public est réalisé dans ces circonstances par l'amendement. Nous présenterons systématiquement les meilleurs arguments en faveur du projet d'amendement en vue de l'intérêt public. Pour chacun, nous indiquerons en quoi il est juste de penser qu'il sert l'intérêt public. Systématiquement, nous montrerons en quoi ces arguments sont injustifiable au regard de l'intérêt public.

i. Adopter le projet de modification R.C.A.1V.Q97 amène un projet de construction neuf plutôt que la possibilité de ne pas avoir de nouveau projet de construction avant longtemps

Présence d'intérêt publique

Nous signifions qu'effectivement, tout incitatif préférentiel octroyé sera tel un catalyseur pour toute action d'investissement et permettra sans doute d'amener un projet à terme plus rapidement puisque ce même projet sera plus lucratif dans le cas qui nous concerne. Du fait que le projet advienne, il favorisera économiquement la zone environnante non seulement par l'achalandage commercial accrue dans la zone ou à proximité, ce qui bénéficiera aux commerces avoisinants. La santé économique de ces commerces favoriserait tout investissement adjacent. De même, la revitalisation des

parcelles à l'étude permettra également d'asseoir plus confortablement tout investissement de revitalisation dans le quartier ce qui confirme d'emblée la nature compensatoire d'un tel amendement.

Absence d'intérêt public

Soulignons qu'il est tout à fait vrai qu'il y a un bénéfice collectif dans le fait de l'impact positif d'une nouvelle construction dans le lieu des lots à l'étude.

On suppose, peut-être par défaitisme ou par simple présomption, qu'aucun projet ne verrait le jour sur les lots sans octroyer la capacité au promoteur de rentabiliser davantage son investissement immobilier. Le zonage serait vu comme une entrave à la rentabilité accrue en imposant des normes esthétiques coûteuses et une limite à la densité d'habitation. Or, rien ne nous démontre qu'une nouvelle construction ne serait possible sans l'apport d'un octroi particulier. Aucun état financier ne fut présenté à l'appui. Autrement dit, l'amendement n'est pas prouvé comme étant la condition nécessaire au développement d'un projet immobilier. Pour considérer le problème autrement, soulignons que la seule façon de rentabiliser un terrain inoccupé est de construire un bâtiment. Le besoin de rentabiliser l'investissement rendra nécessaire pour le propriétaire de construire malgré les normes en vigueur. D'ailleurs ces normes tel que nous les retrouvons dans le règlement R.C.A.1V.Q4 garantissent la qualité de la conformité à l'environnement urbain et quant à la densité (notion de rentabilité par m²). Dans les faits, un projet a tout intérêt à venir à terme avant que d'autres projets immobiliers d'envergure (tel que le caresse les autres promoteurs) viennent gruger avant lui une part importante de la demande de résidence dans le quartier.

Si un jour on prouvait que le projet n'est pas rentable dans le cadre réglementaire équitable, la ville de Québec, si elle désire encourager ce type de projet, peut user d'autres moyens pour favoriser, plus généralement, la revitalisation urbaine. Par exemple, en octroyant du financement pour la rénovation et la revitalisation selon un

programme dument établi. De son côté, le promoteur peut user de différentes stratégies afin de mousser la mise en marché son projet et d'attirer l'attention vers celui-ci. Il peut aussi s'associer à un partenaire afin de répartir les coûts et le risque.

Comme nous l'avons vu avec l'affaire *Aubé c. Loretteville (Ville de)*, il n'est pas recevable d'accepter une modification de zonage discriminatoire s'il n'est pas la condition sans laquelle l'intérêt public adviendrait. Du moins, l'implication doit être forte. Pourtant, les normes du zonage qui ont lieu ne sont absolument pas la seule cause restreignant la rentabilité d'un projet immobilier. Notons, entre autre, le coût des matériaux, le coût de la main d'œuvre, le prix d'achat du terrain et des immobilisations, les taux d'intérêts, les connaissances et capacités du promoteur,... L'investissement immobilier constitue un risque et la rentabilité d'une telle entreprise n'est pas uniquement relative aux règles de zonage. D'ailleurs, soulignons que pour tout investisseur parmi toutes les contraintes économiques, le règlement à l'avantage d'être **prévisible** car il est fixe et s'applique à toute une zone. Il n'est pas convenable d'ajuster la rentabilité d'un projet en jouant systématiquement et uniquement sur le règlement de zonage pour le bénéfice d'un seul investisseur puisque cela a par ailleurs des conséquences négatives sur les propriétés avoisinantes, ce que nous illustrerons plus loin. Si la ville de Québec veut influencer sur la rentabilité de projets de construction ou de revitalisation, nous croyons qu'elle a d'autres possibilités d'actions plus équitables pour les propriétaires. Notons que le conseil municipal n'est pas tenu de se plier aux contraintes du marché :

Il faut donc reconnaître qu'une corporation municipale, dans l'exercice du pouvoir de zoner, n'est pas tenue de suivre les usages que la loi du marché assignerait normalement à une parcelle donnée en l'absence de toute réglementation.¹⁷

En effet, l'objet d'une réglementation de zonage est de restreindre le droit autrement absolu d'un propriétaire privé d'ériger toute structure sur sa propriété ou d'en faire l'usage qu'il veut. Ce pouvoir est d'autant plus exorbitant que, validement exercé, il ne donne lieu à aucune indemnité

¹⁷ Giroux, p.72.

même s'il a pour effet de confisquer, au profit de l'intérêt public, une partie de l'utilisation potentielle et par conséquent, de la valeur d'une propriété.¹⁸

ii. Le projet permettra de répondre à la demande

Présence d'intérêt public

Le nouveau projet va offrir de nouveaux logements pour répondre à la demande, si on venait à remarquer une demande croissante pour résider ou travailler dans le quartier.

Absence d'intérêt public

Cependant, le « Common Law », par lequel est articulé le zonage, est très clair à l'effet qu'il avantage ceux qui résident préalablement dans le quartier. Autrement dit, la Loi ne défend pas d'avance ceux qui désirent s'installer dans le quartier. Elle a choisi de plutôt avantager les intérêts de ceux qui y résident déjà.

*Avec le zonage, la tendance revient donc bien à favoriser les intérêts de ceux qui sont déjà établis au détriment d'éventuels nouveaux arrivants.¹⁹ Le zonage est un des nombreux moyens offerts aux propriétaires-habitants qui sont déjà établis et qui constituent une portion conséquente du corps électoral d'une municipalité pour défendre les intérêts et les **faire passer avant ceux des propriétaires-promoteurs domiciliés ailleurs et des « futurs résidents potentiels »**.²⁰*

Nous devons aussi ajouter que certains lots de la zone concernée n'ont pas atteint encore la hauteur maximale permise. Par exemple, c'est le cas des bâtiments situés immédiatement derrière le 235 St-Vallier Est. Par la loi du marché, ces propriétaires pourraient décider d'agrandir en hauteur lorsqu'il deviendrait intéressant

¹⁸ Lorne Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1979, p.44-45.

¹⁹ Ruegg, *Zonage et propriété foncière*, AEDF, Paris, p. 53.

²⁰ Ruegg, p. 80.

financièrement en fonction de la demande. Autrement, les parcelles encore inoccupées et les projets de développements immobiliers sur des parcelles encore inutilisées (comme le projet d'éco-quartier Pointe-aux-Lièvres) pourront accommoder la demande.

iii. Une augmentation de densité augmentera la sécurité

Présence d'intérêt public

Lors de la dernière assemblée du Conseil de Quartier (CQSR), un citoyen a mentionné que le quartier serait plus sécuritaire la nuit si plus de gens étaient présents dans le quartier. Cette augmentation de densité amènerait plus

Absence d'intérêt public

On suppose déjà maladroitement qu'une augmentation de l'achalandage sera bénéfique pour la sécurité alors que l'on augmente potentiellement aussi la circulation automobile, entre autres. Aussi, pour le redire, la modification au règlement de zonage normal n'est pas la condition sans laquelle la sécurité pourrait être assurée ou bonifiée. Une foule d'autres moyens pourraient être amenés par la ville afin d'améliorer la sécurité. En ce sens, comme nous l'avons mentionné au regard de la jurisprudence, l'argument est irrecevable et ne démontre pas l'intérêt public puisqu'il n'en est pas la condition nécessaire.

iv. L'adoption d'un projet de modification plus dense permet justement de densifier le centre urbain.

Présence d'intérêt public

Puisque la ville de Québec désire limiter l'étalement urbain pour des raisons économiques et écologiques, il faut densifier le centre urbain, qui est par ailleurs, une des parties les plus « densifiables » de la ville par la structure de la trame urbaine.

Absence d'intérêt public

Encore ici, il est vrai que le projet de modification R.C.A.1V.Q97 entraînera une densité accrue dans la zone. Toutefois, la simple reconversion de l'immeuble qui se ferait dans le respect de la hauteur actuelle permettrait, en créant 45 unités de logement alors qu'il n'y en avait pas, déjà de d'augmenter la densité. Aussi, par exemple, bon nombre de stationnement pourraient être reconvertis à des fins résidentielles et commerciales. Répétons également que des bâtiments adjacents pourraient augmenter en hauteur puisqu'ils n'ont pas encore atteint leur hauteur maximale. Encore une autre fois, disons seulement que des projets immobilier d'envergure au bord de la rivière St-Charles sont à espérer prochainement, ce qui attrapera une bonne parti de la demande.

Finalement, si un changement relatif à la hauteur s'envisage nécessaire à un moment donné vu une demande extrêmement forte ou des contraintes d'envergure, il faut changer la réglementation sur la hauteur pour la zone au complet et pour celles avoisinantes. Cependant ce genre de modification ne peut être opéré dans le but d'accommoder un projet d'investissement en particulier comme le souligne LeChasseur dans son ouvrage.

b. Les préjudices encourus par le projet de modification R.C.A.1V.Q97

Le spécialiste Lorne Groux ne va pas de main morte lorsqu'il lance que donner des modification de zonage discriminatoires à l'avantage d'un propriétaire, c'est permettre « des avantages qui se paient aux dépens de la communauté ».²¹ En octroyant une modification discriminatoire au zonage sans que cela soit nécessaire ou sans permettre un intérêt public évident, on porte atteinte aux deux caractéristiques primordiales du

²¹ Groux, p.216.

zonage : l'uniformité et la prévisibilité. Ce sont par ces deux caractéristiques que le zonage est en soi un intérêt public.

Le zonage est apparu afin de limiter les capacités individuelles pour le bien même de chaque individu. C'est en uniformisant les zones et en respectant l'uniformité de celles-ci que chacun en bénéficie le plus. C'est le principe même du « Common Law » duquel le zonage est issu. Le zonage, conçu comme un type de « contrat social » engendre l'harmonie et la prévisibilité.

Le zonage restreint un droit privé mais crée, en contrepartie, un « droit » collectif qui permet à une communauté d'obtenir le contrôle de son environnement.²²

S'il faut parfois changer le zonage ou s'il est légal de la changer, il faut s'assurer de le faire le moins souvent et dans la contrainte de la défense de l'intérêt public. Le zonage entendu comme uniformité prévisible dans une zone doit être modifié avec prudence et grande parcimonie dans la nécessité du « changement » vu que pour chaque modification discriminatoire, particulièrement, des préjudices sont encourus.

Nous comprenons en quoi Jean Ruegg affirme que « le zonage est un droit de propriété collectif »²³. En favorisant un propriétaire au détriment des autres sans intérêt public et sans l'impératif de la nécessité ou de la contrainte, non seulement on prive les autres propriétaires adjacents du même droit, mais on crée un précédent d'attribution. Un conseil municipal réputé pour octroyer facilement ce genre d'avantage rend incertaine la valeur des investissements adjacents. Cette incertitude a des conséquences directes sur la valeur d'un bien immobilier. Jean Ruegg en dit encore plus long :

Le zonage permet d'attribuer à des portions de territoire une affectation et une densité de construction qui sont différenciées. À l'intérieur de chacune de celles-ci, il homogénéise le type et la destination des constructions, sans compromettre les utilisations qui

²² Ruegg, p.78.

²³ Ruegg, p.78.

sont déjà en place. Il confirme donc les droits de celui qui a déjà bâti sur sa parcelle et augmente son information quant à l'utilisation des terrains voisins. Ainsi, s'il possède lui-même une maison individuelle. [...] En procédant par homogénéisation à l'intérieur d'une zone ou d'un quartier, le zonage limite le risque de retrouver des utilisations incompatibles, des constructions de valeur économiques ou de prestiges différents au sein d'une même entité. La capacité à réduire ce risque fait du zonage un instrument propice pour maintenir ou augmenter la valeur des terrains ou des immeubles qui sont situés dans la même zone et qui sont donc soumis à la même régulation.²⁴

L'incertitude sur la valeur à long terme est négative afin d'assurer favorablement le remboursement d'un prêt hypothécaire. Cela constitue un risque suramplificateur qui pèsera lourd sur les taux d'intérêts imposés ou négociés. Jean Ruegg est catégorique :

Le zonage fonctionne comme un régulateur de risque. Il permet au petit promoteur, qui n'a pas forcément l'assise financière pour porter une opération trop longtemps, de garantir à l'acquéreur potentiel qu'il pourra renouveler son prêt hypothécaire dans de bonnes conditions. Ceci est évidemment un excellent argument de vente qui montre par ailleurs bien que les acteurs de l'immobilier et les propriétaires fonciers ont au moins un intérêt commun. Ils soutiennent le zonage en tant qu'instrument capable de stabiliser les valeurs foncières.²⁵

Aussi, sans le zonage, on ne contrôle pas ce que fait le voisin. Pourtant, l'état esthétique, et plus généralement, la qualité et sa densité d'habitation sont des caractéristiques qui ont un impact pour tous les propriétaires adjacents.

*Elle [L'aptitude du zonage à réguler des usages futurs] réduit l'incertitude du propriétaire qui dispose désormais de garanties quant à la destination des parcelles voisines (sécurité acquise) et quant à l'utilisation de ses terres (droits acquis). La sécurité acquise constitue une avancée considérable. Avec les droits acquis, elle place le propriétaire dans **une posture confortable pour gérer la valeur***

²⁴ Ruegg, p.76.

²⁵ Ruegg, p.77.

économique de son bien. Comparé à un système où le marché foncier est dominé par les seules règles libérales de l'échange –lesquelles n'excluent pas des « accidents » où des usages non désirés sont développés contre l'intérêt des voisins-, le zonage offre un avantage décisif pour le propriétaire d'un terrain ou d'un immeuble.²⁶

Nous comprenons en quoi le fait d' « accommoder » un propriétaire en approuvant des dérogations qui lui sont favorables et qui n'ont aucun intérêt public a pour conséquence de brimer gravement le droit de tous les autres propriétaires de la zone et la valeur des investissements adjacents.

Mentionnons, pour dire quelque chose de plus spécifique en la matière, que des bâtiments ayant une densité plus élevée dans une zone par une plus grande hauteur affectent la valeur des édifices moins denses de la même zone. En effet, ils peuvent rentabiliser davantage chaque mètre carré de sol, possibilité que n'ont pas eu les autres terrains dans la même zone. Donc, comparativement, la valeur des terrains et des immobilisations qui n'ont pas obtenus ce genre de permission seront dévalués puisque l'évaluation de la valeur se fait systématiquement par la comparaison de proximité.

Soulignons pour finir le fardeau collectif qu'un manquement à l'uniformité dans une zone tel que le souligne le spécialiste Lorne Groux :

*Mais il n'est pas permis de faire supporter par quelques-uns des avantages qui ne sont conférés qu'à un seul, parce que le conseil municipal ne peut agir que dans l'intérêt public.*²⁷

²⁶ Ruegg, p. 52 et 53.

²⁷ Groux, p. 220.

5. UNE SOLUTION CONSTRUCTIVE AU PROBLÈME DE DENSITÉ

Si la ville veut absolument favoriser rapidement l'augmentation de densité urbaine, nous proposons la solution qu'a employée la ville de Chicago. Ils ont trouvé une méthode pour compenser le désavantage collectif engendré par la permission de dépasser les hauteurs maximales de construction. En effet, les urbanistes de Chicago ont proposé utiliser des méthodes de « rezonage contractuelles » (voir aussi sur LeChasseur sur la question) afin de permettre de construire davantage en hauteur sans en compensant la collectivité des désavantages encourus de permissions discriminatoires aux normes pour un propriétaire dans une zone :

These programs have taken two principal forms to date : zoning bonuses and developments rights transfers. Both proceed from the premise that in return for the right to build larger and hence more profitable structures, developers will agree to provide or finance urban amenities.²⁸

Nous ne développerons pas davantage sur ces méthodes urbanistiques qui ont fait école puisque nous ne croyons pas que le besoin de densification ait atteint le point critique de leur usage. Une foule d'autres moyens de densifier sont accessibles pour le moment, tel que nous en avons relevé quelques-uns dans les passages précédents. Nous voulions souligner, en amenant cette méthode, le souci pour l'intérêt public qu'un grand nombre de villes américaines portent dans leurs procédures.

²⁸ John J. Costonis, *Space Adrift*, « The Chicago Plan », Urbana : University of Illinois Press, 1978, p.28.

CONCLUSION

Notre conclusion sera rapide à l'effet qu'il n'y a aucune bonne raison d'adopter le projet de modification R.C.A.1V.Q97 et conséquemment, cela va aussi pour le projet d'adoption R.C.A.1V.Q 100. Vu l'absence notoire d'intérêt public, la permet de critères de construction visant la préservation de la trame patrimoniale du quartier et les préjudices subis par les propriétaires adjacents, nous croyons qu'il serait irresponsable et même préjudiciable d'entériner de tels projets de modification.

Par le fait même, nous considérons que tous projet de modification au règlement R.C.1V.Q.4 doit être considéré avec la plus grande prudence, particulièrement pour les cas de rezonage parcellaire [voir annexe].

BIBLIOGRAPHIE

COSTONIS , John J., *Space Adrift*, « The Chicago Plan », Urbana : University of Illinois Press, 1978, p.28.

GIROUX, Lorne, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1979.

LECHASSEUR, Marc-André, *Zonage et urbanisme en zonage québécois*, Wilson et Lafleur, 2^e édition, Montréal, 2009, 530 p.

REID, Hubert, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Wilson et Lafleur Ltée, 2^e édition, Montréal, 2001.

RUEGG, Jean, *Zonage et propriété foncière*, AEDF, Paris, p. 53.

ST-AMOUR, Jean-Pierre, *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*, Éditions Y. Blais, Cowansville, Québec, 2006, 761 p.

ANNEXE 1 : LE REZONAGE PARCELLAIRE

a. Définition

Giroux retient deux définitions du rezonage parcellaire ou « spot zoning » pour la littérature anglophone. La première est américaine et, comme il le souligne, est plutôt péjorative :

*Spot zoning is an attempt to wrench a single lot from its environment and give it a new rating that disturbs the tenor of the neighborhood and which affects only the use of a particular piece of property or a small group of adjoining properties and is not related to the general plan for the community as a whole, but is primarily for the private interest of the owner of the property so zoned; and it is the very antithesis of planned zoning.*²⁹

Giroux ne manque pas de mettre de l'avant une définition d'origine québécoise en citant le *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme* (Rapport La Haye, 1968) qui considère le rezonage parcellaire dans ces termes :

*Réglementation qui a pour effet de morceler le développement en réservant un territoire de dimensions très réduites (parfois même un seul terrain) à un usage non prévu par le règlement général, souvent au seul profit des utilisateurs particuliers.*³⁰

Notons que Giroux et LeChasseur s'empresent de signaler qu'un rezonage parcellaire peut très bien être défavorable à une parcelle (down-zoning), ayant de nombreux cas à l'appui.

b. Légalité ou illégalité du rezonage parcellaire

Mais bien assez tôt dans nos recherches, nous apprenons que le rezonage parcellaire n'est pas systématiquement illégal.

²⁹ Giroux p.178 cite : « Corpus Juris Secundum », vol. 101, par. 34, p. 741.

³⁰ Giroux p.179 cite : « Rapport La Haye » la note 5, ch3, p.22, et la note 19.

Le rezonage parcellaire, bien que déplorable dans plusieurs cas par rapport à l'objectif premier de promouvoir une planification intégrée de l'aménagement du territoire, n'est pas en soi illégal.³¹

Le rezonage parcellaire peut soit être favorable à une parcelle (up-zoning) ou défavorable à une parcelle (down-zoning). Puisque le cas à l'étude est manifestement favorable aux parcelles étudiées, c'est uniquement dans cette optique que nous analyserons le cadre législatif québécois.

Les références que nous avons consultées nous apprennent qu'il est légal d'amender favorablement une parcelle seulement si l'intérêt particulier qui est octroyé bénéficie, par le fait même, à l'intérêt public.

Bien que certaines décisions peuvent avantager particulièrement une personne, elles peuvent aussi participer de l'intérêt public. Tel peut être le cas, par exemple, en matière de rezonage parcellaire où le critère de l'intérêt public est le facteur déterminant de la validité de l'opération.³²

LeChasseur oriente son propos dans le même sens lorsqu'il résume ses conclusions face à la jurisprudence :

Si le rezonage est plutôt favorable à une parcelle de terrain, donc à des intérêts privés, il pourra être maintenu s'il profite à l'intérêt public, et ce, même s'il a un impact négatif sur une portion de la population.³³

Dans la pratique, la Cour affirme elle-même en 1991 que la démonstration d'intérêt public est primordiale afin de permettre un amendement de rezonage parcellaire.

*[...] le bénéfice que des intérêts privés tireraient de la réglementation en litige ne justifierait pas son annulation, **pourvu que la recherche d'un intérêt public fonde la décision de l'adopter.**³⁴*

³¹ LeChasseur, p. 260.

³² St-Amour, article 59, p. 30.

³³ LeChasseur, p.262.

En contrepartie, si le rezonage parcellaire est favorable à des intérêts privés sans bénéficier à l'intérêt public, il sera considéré comme irrecevable. Nous citons encore LeChasseur quant à ses conclusions face à la jurisprudence :

Si le rezonage est favorable à une parcelle de terrain et qu'il ne vise qu'à favoriser l'intérêt privé au détriment de l'intérêt public, le règlement pourra être annulé. Il faut comprendre à cet égard que le désavantage ou le préjudice qui découle du rezonage pour les terrains voisins pourra suffire à le faire annuler.³⁵

Dans ce dernier cas d'absence de bénéfice pour l'intérêt public, soulignons qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait préjudice pour les propriétés voisines afin d'invalider l'amendement. Le simple fait de l'iniquité est suffisant, du fait que le même avantage n'est pas octroyé aux autres parcelles. C'est ce qu'entend LeChasseur par « désavantage » dans la citation précédente et qu'il précise de la sorte :

*Le rezonage parcellaire est soit favorable, soit défavorable à une parcelle de terrain. S'il y est favorable (up-zoning), ce sont ceux qui l'entourent qui en contesteront normalement la légalité au motif qu'ils **ne bénéficient pas du même avantage ou qu'ils en subissent un préjudice**. Par ailleurs, il n'est pas indispensable que l'avantage dont bénéficie une parcelle cause préjudice aux propriétés voisines pour que le rezonage soit illégal.³⁶*

Plus encore, il n'est pas nécessaire d'entrer dans les considérations de mauvaise foi afin de départir la légalité de l'illégalité pour un cas de rezonage parcellaire.

La mauvaise foi n'a pas à être prouvée en matière de rezonage parcellaire pour qu'il soit conclu à la nullité du règlement. [...] Selon

³⁴ LeChasseur, p.266 : cite la Cour par rapport à l'affaire *Juneau c. Québec (Ville de)*, 1991.

³⁵ LeChasseur, p. 262.

³⁶ LeChasseur, p. 261.

*nous, ce sont surtout les conséquences du rezonage qui doivent guider le tribunal dans l'évaluation de sa légalité et non strictement ses motifs.*³⁷

Nous comprenons que l'intérêt public est au cœur de la problématique de légalité. À la lumière des extraits étudiés, nous croyons pouvoir rendre la synthèse suivante :

- A) L'absence d'intérêt public engendrée par un amendement considéré comme un rezonage parcellaire rend l'amendement illégal.**
- B) L'intérêt public engendré par un amendement considéré comme un rezonage parcellaire rend l'amendement légal.**

1. Notes complémentaires sur la conclusion « B »

Un complément d'information apparaît nécessaire pour le constat « B ». En effet, il est étonnant de relever dans la citation #33 que, si l'intérêt public est gratifié par le rezonage parcellaire, il sera considéré légal, même si « une portion de la population » subit un « impact négatif ». A priori, la notion d' « impact négatif » n'est pas précisée. Malgré tout, les propos de LeChasseur demeurent cohérents. Nous comprenons qu'un « impact négatif » ne correspond pas, par définition, à un manquement à l'intérêt public. Nous avons vu que, si un rezonage parcellaire est permis, les parcelles de la zone concernée subiront, au minimum, le désavantage de l'iniquité. Cela doit nécessairement constituer un premier « impact négatif » qui, à lui seul, n'est toutefois pas suffisant pour contrebalancer l'intérêt public, s'il y en a un. Toutefois, si des « impacts négatifs » causés par un rezonage parcellaire prenaient l'ampleur de ce que l'on venait à considérer comme un manquement à l'intérêt public, le rezonage devrait forcément être estimé illégal.

³⁷ LeChasseur, p. 264.

Autrement, la citation #33 laisse le champ libre à l'interprétation selon laquelle l'« impact négatif » correspond à l'exclusion d'intérêt public pour « une portion de la population ». Entendu dans ce sens, l'intérêt public pourrait être réalisé sans avoir nécessairement une portée universelle. Encore faudrait-il que la Loi spécifie ceux pour qui l'intérêt public ne devrait pas être considéré et dans quelles circonstances.