

Québec, le 26 juillet 2016

M<sup>e</sup> Marc Bishai  
Centre québécois du droit de l'environnement  
353, rue Saint-Nicolas, bureau 200  
Montréal (Québec) H2Y 2P1

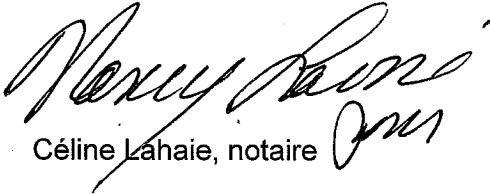
**Objet : CMQ-65740**

Maître,

Vous trouverez ci-incluse une copie de la décision rendue par la Commission municipale du Québec en date du 26 juillet 2016 relativement à l'objet mentionné en titre.

Veillez agréer, Maître, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La secrétaire de la Commission,

  
Céline Lahaie, notaire

p. j. (1)

c. c. Requérants



# Commission municipale du Québec

---

Date : 26 juillet 2016

Dossier : CMQ-65740

Juge administratif : Denis Michaud, vice-président

LANA PEDNEAULT  
HÉLÈNE SAVARD  
CHRISTIAN LEMIEUX  
MICHEL JEAN  
LOUIS-PHILIPPE THIBAULT

Requérants

c.

VILLE DE SAGUENAY

Intimée

---

AVIS DE CONFORMITÉ

---

## DÉCISION

### LA DEMANDE

[1] Le 2 mai 2016, la Ville de Saguenay adopte les règlements suivants :

- Règlement numéro VS-RU-2016-54 ayant pour objet de modifier le Règlement du Plan d'urbanisme numéro VS-R-2012-2 de la Ville de Saguenay (ARP-99), ci-après le Règlement 54 (pièce R-1);
- Règlement numéro VS-RU-2016-55 ayant pour objet de modifier le Règlement de zonage numéro VS-R-2012-3 de la Ville de Saguenay pour assurer la concordance avec le Plan d'urbanisme (zone 85390, Boisé Panoramique (ARS-612)), ci-après le Règlement 55 (pièce R-2).

[2] L'objet de ces règlements est d'autoriser l'implantation d'un site de résidus miniers sur une partie d'un site appelé le « Boisé Panoramique », dans le cadre des activités de l'usine Vaudreuil de Rio Tinto Alcan inc. (ci-après, Rio Tinto).

[3] Le 9 mai 2016, la Ville publie un avis indiquant les formalités requises pour demander à la Commission municipale du Québec un avis sur la conformité de divers règlements, dont le Règlement 55, au Plan d'urbanisme de la Ville de Saguenay (pièce R-4).

[4] Le 2 juin 2016, la Commission reçoit une demande d'avis de conformité des règlements 54 et 55 au Schéma d'aménagement et de développement de la Ville de Saguenay (pièce I-2, ci-après le Schéma). Cette demande est adressée à la Commission par cinq requérants, tel que le prévoit l'article 137.11 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>1</sup>, auquel renvoie l'article 51 du *Décret 841-2001 concernant le regroupement des villes de Chicoutimi, de Jonquière, de La Baie, de Laterrière et des municipalités de Lac-Kénogami et de Shipshaw* (pièce R-6).

[5] Les requérants ont joint un argumentaire exposant leur position à leur demande d'avis de conformité. Le 21 juin 2016, la Ville fait parvenir à la Commission son propre argumentaire.

---

1. RLRQ, chapitre A-19.1.

[6] Le 4 juillet 2016, la Commission tient une audience à Saguenay.

[7] Les requérants sont représentés par M<sup>e</sup> Marc Bishai, du cabinet Michel Bélanger Avocats inc. La Ville est représentée par M<sup>e</sup> Robert Pépin et M<sup>e</sup> Stéphanie Turcotte, du cabinet Cain Lamarre SENCRL Avocats.

### ADMISSIONS

[8] La Ville admet que les requérants sont des personnes habiles à voter ayant transmis à la Commission, en nombre suffisant et dans le délai prévu à la Loi, leur demande d'avis de conformité.

[9] Elle admet également que, malgré l'avis public qu'elle a donné (R-4) qui ne mentionne pas cette possibilité, les requérants sont en droit de demander à la Commission un avis portant sur la conformité des règlements 54 et 55 au Schéma.

[10] Par ailleurs, la Ville admet les faits suivants, allégués dans la demande d'avis des requérants :

- Rio Tinto exploite une usine dans l'arrondissement de Jonquière de la Ville, laquelle usine extrait de l'alumine de bauxite et entrepose les résidus de bauxite sur un site communément appelé « Lac de bauxite »;
- Rio Tinto souhaite entreprendre un projet en deux phases. La première consiste à rehausser de 30 mètres la hauteur du site actuel et construire une nouvelle usine de filtration. La deuxième consiste à créer un nouveau site de disposition des résidus de bauxite;
- Le conseil municipal de la Ville a adopté, le 2 mai 2016, les règlements 54 et 55;
- La Ville allègue au préambule du Règlement 54 que celui-ci est conforme au Schéma;
- Le Boisé Panoramique constitue un terrain appartenant à la « grande industrie », au sens du Schéma, et il est situé à l'intérieur d'un périmètre urbain;
- Le Plan d'affectation du périmètre urbain, à la page 3-29 du Schéma, montre que le site envisagé pour la Phase 2 du projet de Rio Tinto (le Boisé Panoramique) est désigné « affectation fonction récréative et espace vert »;
- Le Schéma prévoit que l'orientation applicable au Boisé Panoramique est de « reconnaître, consolider, protéger et mettre en valeur les grands ensembles récréatifs et naturels ».

[11] Enfin, les deux parties ne s'opposent pas au dépôt et à la véracité des documents produits, qui sont d'ailleurs, pour la plupart, des documents qui émanent de la Ville.

### **OBJECTIONS À LA PREUVE**

[12] Un seul témoin a été entendu lors de l'audience : monsieur François Boivin, urbaniste et chargé de projet à la Ville, responsable de l'élaboration et du suivi du Schéma et du Plan d'urbanisme de la Ville.

[13] Le procureur des requérants présente deux objections lorsque le témoin est invité par le procureur de la Ville à se prononcer sur la conformité des règlements 54 et 55 par rapport au Schéma, ainsi que sur les intentions du conseil municipal relativement au contenu du Schéma et des règlements.

[14] La première objection est à l'effet que le témoin, même en le considérant comme témoin expert, ne peut donner son opinion sur une question de droit<sup>2</sup>. La conformité est une question de droit.

[15] La deuxième objection qu'il soulève est que l'on doit rechercher l'intention du conseil dans les textes réglementaires plutôt qu'à partir d'un témoignage.

[16] À l'audience, la Commission a réservé sa décision sur les deux objections. Il y a lieu d'en disposer : les deux objections sont accueillies pour les raisons qui suivent.

[17] D'une part, la question de la conformité au Schéma est au cœur de la compétence de la Commission. Il s'agit de la question à laquelle elle doit répondre et l'opinion d'un témoin n'est pas pertinente. En fait, il s'agit d'une question pouvant être traitée par le procureur de la Ville dans la présentation de ses arguments, mais qui ne peut faire l'objet d'un témoignage.

[18] D'autre part, « les motifs d'un corps législatif composé de nombreuses personnes sont « inconnaisables », à l'exception de ce qui ressort des dispositions qu'il adopte »<sup>3</sup>. L'intention d'un conseil municipal doit être recherchée dans les textes réglementaires. Un témoin peut rapporter des faits permettant de comprendre le contexte dans lequel le conseil a eu à décider, mais il revient à la Commission d'interpréter les textes et d'y rechercher l'intention du conseil.

---

2. *Municipalité de Sainte-Barbe c. Jeanneau*, 2010 QCCS 4892.

3. *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Ville de Sarnia*, [1998] 3 R.C.S. 3, par. 45.

[19] Par conséquent, les commentaires de monsieur Boivin sur la conformité et sur l'intention du conseil ne sont pas retenus comme éléments de preuve. Quant au reste de son témoignage, il a essentiellement porté sur le contenu du Schéma, sa structure et sa présentation, éléments qui ressortent du document lui-même.

## LA PREUVE

[20] Monsieur Boivin dépose et explique le Schéma (I-2). Il rappelle que la Ville de Saguenay comptait 143 000 habitants en 2006 et qu'elle est composée de trois arrondissements (Jonquière, Chicoutimi et La Baie). Elle fait face à un bilan négatif de sa population depuis quelques années.

[21] Il explique ensuite que la deuxième partie du Schéma porte sur la vision stratégique de la Ville. Cette vision contient deux axes : la prospérité de la population et le mieux-être de la population.

[22] Deux préoccupations découlent du premier axe : stabiliser la population (démographie) et développer l'économie et l'emploi par le déploiement de créneaux d'excellence.

[23] Dans le deuxième axe, deux préoccupations sont présentées : assurer la cohérence des paysages d'une part, et consolider le milieu urbain et renforcer sa vitalité d'autre part.

[24] La troisième partie du Schéma porte sur les éléments de contenu d'un schéma prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Il constate que la Ville a voulu élaborer un schéma d'aménagement et de développement précis, indiquant des fonctions détaillées au sein des grandes affectations du territoire.

[25] Il commente l'article 3.2.1.3, contenant une description de la fonction industrielle. Il y a deux types de structures industrielles distinctes : les zones occupées par la grande industrie et les parcs industriels. Dans le présent dossier, c'est la zone industrielle connue sous le nom de Complexe Jonquière appartenant à Rio Tinto qui est concernée. Il souligne que la grande industrie est un élément moteur de l'économie<sup>4</sup>, d'où l'orientation 1 pour la fonction industrielle : « Assurer le dynamisme, le développement et le rayonnement des zones de grande industrie »<sup>5</sup>.

---

4. Schéma, p. 3-22.

5. *Id.*, p. 3-23.

[26] Monsieur Boivin reconnaît que la Schéma donne une grande importance aux espaces récréatifs et aux espaces verts. Il souligne toutefois qu'il faut faire une distinction entre les parcs publics, qui sont des propriétés municipales, et les espaces verts appartenant à des personnes privées.

[27] À l'aide d'une carte (pièce I-5), il identifie les propriétés des grandes industries au sein des périmètres urbains de la Ville dans l'affectation « espace vert ». Ces propriétés ne sont pas utilisées à des fins industrielles et sont assujetties à un zonage restrictif, ce qui a pour effet d'empêcher l'implantation de nouvelles industries. Toutefois, il souligne que le Schéma, à l'article 3.2.3.1, ne ferme pas la porte à leur utilisation pour des activités industrielles connexes reliées à la grande industrie<sup>6</sup>.

[28] C'est dans ce contexte que Rio Tinto présente une « Demande d'amendement aux règlements d'urbanisme » le 18 novembre 2015 (pièce I-6) pour un emplacement correspondant à deux lots lui appartenant : les lots 3 095 056 et 3 095 128 du cadastre du Québec. Le motif de la demande, tel qu'il est décrit sur le formulaire I-6, se lit comme suit :

« Le site visé est contiguë au site industriel actuel du Complexe Jonquière. Ce terrain a été acquis à l'origine pour des activités industrielles. Il s'agit d'une expansion du site actuel, expansion nécessaire pour la poursuite de l'opération de l'Usine Vaudreuil au-delà de 2022. La demande est faite maintenant parce que l'obtention d'un certificat d'autorisation environnementale, lequel est requis maintenant afin d'engager le capital pour la construction des infrastructures requise maintenant » (sic).

[29] Effectivement, les deux lots visés sont contigus au site industriel de Rio Tinto à Jonquière. Pour être utilisés à des fins industrielles, une modification au Plan d'urbanisme et au Règlement de zonage est nécessaire, d'où l'adoption des règlements 54 et 55 faisant l'objet de la demande d'avis de conformité. La modification demandée apparaît clairement au plan déposé comme pièce I-8, indiquant les numéros de lots et les limites de la nouvelle zone 70652.

## **POSITION DES REQUÉRANTS**

[30] Les requérants ne contestent pas le fait que le Boisé Panoramique est un immeuble appartenant à la « grande industrie » (Rio Tinto, en l'occurrence) et qu'il est situé à l'intérieur d'un périmètre urbain.

---

6. *Id.*, p. 3-49.



[31] Mais ils considèrent que l'article 3.2.3.1 du Schéma, qui précise les classes d'usages permises pour la fonction « récréative et espace vert », autorise à titre d'exception les activités industrielles connexes aux activités de la grande industrie lorsque les terrains appartiennent à la grande industrie. Cette exception est applicable à tout terrain ou activité qui rencontrent les critères prévus, mais n'est pas spécifique au Boisé Panoramique. Or, le Schéma prévoit des orientations et des objectifs qui visent spécifiquement le Boisé Panoramique et qui, selon eux, ont préséance sur l'exception de l'article 3.2.3.1.

[32] Par conséquent, le Plan d'urbanisme et le Règlement de zonage de la Ville ne peuvent autoriser un usage industriel dominant ou principal dans le Boisé Panoramique; l'affectation « espace vert » doit demeurer prédominante.

[33] Au soutien de leurs prétentions, les requérants soulèvent diverses dispositions du Schéma ayant pour objet la protection du territoire et des résidents en regard des impacts négatifs découlant des activités industrielles.

[34] L'article 3.4.2.1 du Schéma prévoit que, pour les zones industrielles, « il importe de conserver les zones tampons actuelles et d'aménager de nouvelles zones afin de réduire au maximum les conflits d'usages ». Pour les requérants, le Boisé Panoramique est une importante zone tampon que la Ville doit conserver et protéger<sup>7</sup>.

[35] Les requérants soulignent par ailleurs qu'une des orientations applicables au Boisé Panoramique est de « reconnaître, consolider, protéger et mettre en valeur les grands ensembles récréatifs et naturels »<sup>8</sup>.

[36] L'article 3.2.1.1 du Schéma contient une orientation et un objectif qui seront compromis par les règlements, soit : « préserver et améliorer la qualité des milieux résidentiels existants » et « maintenir et développer une forêt urbaine et les éléments naturels (ravins, collines, ...) »<sup>9</sup>.

[37] L'article 3.2.1.1 énonce également un objectif pertinent, soit celui de « limiter les activités générant des nuisances à l'intérieur des milieux de vie résidentiels et favoriser l'établissement d'usages compatibles »<sup>10</sup>. Cet objectif serait compromis par l'autorisation d'exercer un site de résidus miniers à l'intérieur du périmètre urbain et près d'une zone résidentielle.

---

7. Le Schéma ne définit pas ce qu'est une zone tampon. Il ne les énumère pas et ne les identifie pas à l'aide d'une carte. Toutefois, la Commission constate que le douzième « attendu » du Règlement 54 reconnaît le Boisé Panoramique comme zone tampon.

8. Orientation prévue au Schéma pour la fonction récréative, p. 3-48.

9. *Id.*, p. 3-13.

10. *Id.*

[38] Les requérants invitent la Commission à ne pas considérer les dispositions du Schéma de manière isolée. Ils citent la décision *Dessis c. Cowansville*<sup>11</sup>, dans laquelle la Commission a rappelé que les documents doivent être examinés dans leur ensemble afin d'en établir la conformité et qu'il faut tenir compte de toutes les dispositions applicables. Ainsi, les requérants invitent la Commission à ne pas considérer isolément l'exception de l'article 3.2.3.1 du Schéma relativement aux usages industriels connexes sur les terrains appartenant à la grande industrie dans son analyse de la conformité.

[39] Les requérants considèrent que le Plan d'urbanisme et le Règlement de zonage actuels illustrent la non-conformité des deux règlements modificateurs. Le plan et le règlement actuels montrent qu'il est possible de mettre en œuvre l'ensemble des orientations et des objectifs mentionnés précédemment.

[40] En raison des règlements 54 et 55, les activités industrielles deviendront l'usage principal ou l'usage dominant du Boisé Panoramique, en contradiction directe avec les articles 3.2.1.1 (« maintenir et développer une forêt urbaine et les éléments naturels » et « limiter les activités générant des nuisances à l'intérieur des milieux de vie résidentiels et favoriser l'établissement d'usages compatibles ») et 3.4.2.1 du Schéma (« conserver les zones tampons actuelles »).

[41] Les activités industrielles connexes peuvent être exercées dans des zones à affectation « espace vert », mais l'affectation générale doit demeurer une « fonction récréative et espace vert ». En créant une zone industrielle à même une zone à affectation « espace vert », les règlements 54 et 55 ne sont pas conformes aux orientations et aux objectifs du Schéma.

[42] Enfin, les requérants laissent la Commission disposer du caractère « connexe » des activités industrielles projetées dans le Boisé Panoramique, ne soumettant aucun argument à cet égard.

## **POSITION DE LA VILLE**

[43] La Ville ne nie aucunement que, pour la « fonction récréative et espace vert », l'orientation prévue au Schéma est de « reconnaître, consolider, protéger et mettre en valeur les grands ensembles récréatifs et naturels »<sup>12</sup>. Mais le Schéma prévoit également que les grandes affectations autorisées comprennent « pour les terrains

---

11. 2016 CanLII 15494 (QC CMNQ), par. 75.

12. *Id.*, p. 3-48.

appartenant à la grande industrie situés à l'intérieur d'un périmètre urbain, les activités industrielles connexes aux activités de la grande industrie »<sup>13</sup>.

[44] Cette affectation spécifique s'explique du fait que plusieurs terrains résiduels appartiennent à la grande industrie, qu'elle ne les exploite pas présentement et qui sont utilisés comme parc ou espace vert.

[45] En prévoyant un zonage « espace vert », tout en se réservant la possibilité de modifier sa réglementation pour autoriser la grande industrie à utiliser ses terrains résiduels à des activités industrielles connexes, la Ville empêche ainsi leur cession à un autre propriétaire désireux d'y installer une nouvelle industrie.

[46] La Ville souligne qu'il n'y a pas que le Boisé Panoramique qui soit dans une telle situation. Elle cite le cas du Parc Price, situé sur un immeuble résiduel appartenant à une autre grande industrie.

[47] Pour la Ville, le mot « connexe » doit être utilisé dans son sens courant. Dans le Larousse (2005), « connexe » signifie : « qui est lié à quelque chose d'autre par des rapports étroits, par la similitude ou la dépendance ». Le Petit Robert (2012) donne une définition similaire : « qui a des rapports étroits avec autre chose ».

[48] Ainsi, l'implantation d'un site de résidus miniers est une activité connexe à la grande industrie en cause (Rio Tinto); la nature de cet usage « connexe » est conforme au Schéma.

## **ANALYSE**

[49] Le Schéma est divisé en trois parties. La première, la mise en contexte, a pour but de dresser un portrait général de l'environnement économique et démographique de la Ville.

[50] La deuxième partie présente la vision stratégique de développement de la Ville. Cette vision a été adoptée à l'automne 2007 et établit le positionnement de la Ville jusqu'en 2025.

[51] La troisième partie porte sur les composantes d'un schéma prévues à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Elle définit les périmètres urbains et les critères d'aménagement et de développement applicables à leur égard, les grandes orientations de l'aménagement du territoire et les grandes affectations, les territoires d'intérêt

---

13. *Id.*, p. 3-49.

historique, culturel, esthétique ou écologique, les contraintes anthropiques, les contraintes naturelles, le transport, les équipements et les infrastructures.

### **Orientations et objectifs énoncés dans le Schéma**

[52] Le Schéma décrit Saguenay comme une ville développée dans un immense parc naturel. Le Schéma exprime la tension existant entre le développement des activités urbaines et la protection du milieu naturel : traversée par un réseau de rivières et de cours d'eau, à la porte du fjord du Saguenay et du Massif des Monts-Valin, la Ville a une économie fortement marquée par la présence de la grande industrie (aluminium et bois)<sup>14</sup>.

[53] L'industrie de l'aluminium fait partie de ce que le Schéma appelle « les secteurs d'excellence ». Rio Tinto emploie d'ailleurs environ 4 000 personnes à Saguenay<sup>15</sup>.

[54] Par ailleurs, la Ville fait face à un problème démographique depuis plusieurs années : elle est la seule ville québécoise de plus de 100 000 habitants ayant connu un bilan migratoire négatif (- 2,3 %) entre deux recensements de référence. Depuis les années 1980, la population de la Ville est en diminution<sup>16</sup>.

[55] Il n'est donc pas surprenant que la vision stratégique de la Ville considère la démographie comme un enjeu majeur, le but étant de stabiliser la population à moyen et à long terme. Un des moyens envisagés pour arriver à ce résultat est le développement de l'économie et de l'emploi par le biais des créneaux d'excellence et des piliers économiques. Les autres moyens envisagés sont le mieux-être de la population (élément associé à l'aménagement durable du territoire et aux enjeux environnementaux), la protection de l'environnement naturel et la fiscalité<sup>17</sup>.

[56] C'est cette vision stratégique que la Ville a tenté de traduire dans les orientations et les objectifs du Schéma. Ils peuvent paraître contradictoires, mais ils sont en réalité l'expression et la recherche d'un équilibre entre, d'une part, le développement économique et, d'autre part, la protection de l'environnement et de la qualité du milieu de vie.

---

14. *Id.*, p. 1-2 à 1-6. Plus loin, à la p. 3-72, le Schéma constate ce qui suit : « La proximité du milieu naturel des interventions humaines soulève naturellement des enjeux d'aménagement et de perturbation des milieux sensibles. »

15. *Id.*, p. 1-8.

16. *Id.*, p. 1-19.

17. *Id.*, p. 2-2 à 2-5.

[57] Le chapitre 3.2 du Schéma porte sur les grandes orientations de l'aménagement du territoire et ses grandes affectations. Les grandes orientations de l'aménagement donnent les grandes vocations du territoire, alors que les grandes affectations « indiquent la façon dont la Ville entend utiliser les parties de son territoire »<sup>18</sup>. Les orientations et les affectations sont présentées selon trois grands ensembles :

- À l'intérieur des périmètres urbains;
- À l'extérieur de ces périmètres;
- Et celles qui concernent l'ensemble du territoire.

[58] Les orientations et les affectations à l'extérieur des périmètres urbains ne sont pas pertinentes aux règlements 54 et 55, puisque la zone touchée par ces règlements est située dans le périmètre urbain de Jonquière.

[59] Plus particulièrement, le Règlement 55 crée, à même la zone 85390, la zone industrielle 70652 (pièce R-10). Dans la zone 85390, qui correspond au Boisé Panoramique, le Règlement de zonage autorise actuellement un seul usage : « espace vert non aménagé ». La modification a pour objet de permettre à Rio Tinto d'implanter un site de disposition des résidus de bauxite (pièces R-2 et I-8).

### **Orientations, objectifs et affectations touchant les périmètres urbains**

[60] Concernant les périmètres urbains, les orientations et les affectations sont définies à l'intérieur de quatre fonctions : urbaine, commerces et services, industrielle et services publics<sup>19</sup>.

[61] La fonction urbaine englobe les développements résidentiels et les usages commerciaux, industriels, de services et institutionnels de nature locale. Cette fonction identifie plusieurs orientations.

[62] L'orientation 2 reliée à la planification rationnelle du développement résidentiel est de « Préserver et améliorer la qualité des milieux résidentiels existants ». Un des objectifs liés à cette orientation est de « Maintenir et développer une forêt urbaine et les éléments naturels (ravins, collines, ...) »<sup>20</sup>.

[63] Une autre orientation est reliée à la planification des aires commerciales, industrielles et autres dans la trame urbaine : « Assurer une gestion des aires commerciales, industrielles et autres dans la trame résidentielle ». Cette orientation a

---

18. *Id.*, p. 3-10.

19. *Id.*, p. 3-10 à 3-29, section 3.2.1.

20. *Id.*, p. 3-13.

notamment pour objectif de « Limiter les activités générant des nuisances à l'intérieur des milieux de vie résidentiels et favoriser l'établissement d'usages compatibles »<sup>21</sup>.

[64] La fonction industrielle touche les zones de grande industrie et les parcs industriels. L'orientation 1 concernant les zones de grande industrie est la suivante : « Assurer le dynamisme, le développement et le rayonnement des zones de grande industrie ». Un des objectifs liés à cette orientation est de « Consolider, protéger et mettre en valeur les zones de grande industrie existantes (cohabitation avec les autres usages) »<sup>22</sup>.

[65] La fonction industrielle se divise en six grandes affectations. Celle qui est pertinente est la première : « Grande industrie ». Les affectations et usages autorisés dans cette grande affectation sont : commerciale, services, industrielle et publique. Dans la catégorie « publique », sont inclus les usages « Parc, terrain de jeux et espace naturel »<sup>23</sup>.

### **Orientations, objectifs et affectations touchant l'ensemble du territoire**

[66] Ces orientations et affectations sont définies à l'intérieur de deux fonctions : la « fonction récréative et espace vert » et la « fonction conservation »<sup>24</sup>.

[67] Une liste des espaces récréatifs et des espaces verts est dressée au Schéma à l'article 3.2.3.1. Y figure le Centre de vélo de montagne le Panoramique<sup>25</sup>, situé dans le Boisé Panoramique.

[68] L'orientation prévue au Schéma pour la fonction récréative est de « Reconnaître, consolider, protéger et mettre en valeur les grands ensembles récréatifs et naturels »<sup>26</sup>. Quatre objectifs sont rattachés à cette orientation :

- Assurer la protection et la mise en valeur des parcs et espaces verts;
- Promouvoir l'accès et l'utilisation des sites sur le territoire;
- Poursuivre le développement du potentiel des grands espaces récréatifs au cœur des milieux habités;

---

21. *Id.*

22. *Id.*, p. 3-23.

23. *Id.*, p. 3-24.

24. *Id.*, p. 3-47 à 3-49, section 3.2.3.

25. *Id.*, p. 3-48.

26. *Id.*, p. 3-49.

- Permettre des utilisations innovatrices en matière environnementale et patrimoniales ou des usages en complémentarité avec l'activité principale dans les secteurs non développés des grands espaces récréatifs et naturels.<sup>27</sup>

[69] Quant aux grandes affectations, les classes d'usages permises pour la fonction récréative sont :

- Parc, terrain de jeux et espace naturel;
- Activité récréative reliée au nautisme;
- Activité récréative consommatrice d'espace;
- Sport extrême et motorisé;
- Équipement culturel, sportif et communautaire.<sup>28</sup>

[70] Le Schéma prévoit également d'autres affectations possibles dans la fonction récréative, notamment : « Pour les terrains appartenant à la grande industrie et situés à l'intérieur d'un périmètre urbain, les activités industrielles connexes aux activités de la grande industrie »<sup>29</sup>.

### **Territoires d'intérêt écologique**

[71] Le chapitre 3.3 du Schéma présente les territoires et les bâtiments qui présentent un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique. Concernant les territoires d'intérêt écologique, le Schéma énonce un objectif pertinent pour l'analyse de conformité :

« De plus, la forêt urbaine constitue une composante fondamentale de la notion de ville dans un parc naturel. Il faut la renforcer et diversifier cette forêt urbaine. Les efforts doivent porter d'une part sur la protection des boisés existants et d'autre part, sur l'augmentation de la plantation d'arbres dans la trame urbaine et dans les nouveaux développements.

[...]

Les ravins, les collines et les boisés pourront faire l'objet d'une politique de protection et mise en valeur par la Ville et d'un programme d'acquisition. »<sup>30</sup>

---

27. *Id.*

28. *Id.*

29. *Id.*

30. *Id.*, p. 3-73.

### **Les contraintes anthropiques**

[72] Le chapitre 3.4 du Schéma porte sur les contraintes anthropiques. Le Schéma précise notamment que ces contraintes proviennent des zones industrielles<sup>31</sup> et qu'elles causent des nuisances à tous les niveaux<sup>32</sup>. Le complexe de Rio Tinto à Jonquière est identifié au Schéma parmi les sites produisant des nuisances. Aussi, le Schéma énonce que, pour les zones industrielles, « il importe de conserver les zones tampons actuelles et d'aménager de nouvelles zones afin de réduire au maximum les conflits d'usages »<sup>33</sup>.

### **DÉCISION**

[73] Dans leur demande d'avis de conformité, les requérants prétendent que le Règlement 54 modifiant le Plan d'urbanisme et le Règlement 55 modifiant le Règlement de zonage de la Ville sont non conformes au Schéma.

[74] L'examen de la conformité exige que la Commission vérifie si les dispositions des deux règlements en question compromettent, contredisent ou rendent caduques les orientations et les objectifs du Schéma.

[75] La Commission a souvent précisé les limites de sa compétence. Elle ne vérifie pas la légalité des règlements et elle ne révisé pas les choix politiques du conseil. L'analyse de la conformité est un exercice de vérification de la cohérence entre des documents de planification (le Schéma d'aménagement et de développement et le Plan d'urbanisme) et des règlements d'application.

[76] Il ne fait aucun doute que les règlements 54 et 55 ne trouvent pas justification auprès de certains objectifs et de certaines orientations du Schéma. L'analyse de la conformité de ces règlements ne doit toutefois pas isoler un objectif ou une orientation afin de mettre un règlement en contradiction avec le Schéma. Il faut prendre en considération l'ensemble du Schéma, la globalité des orientations et des objectifs énoncés afin de déterminer la conformité du Plan d'urbanisme ou du Règlement de zonage.

---

31. *Id.*, p. 3-77.

32. *Id.*, p. 3-79.

33. *Id.*



[77] La Commission procède donc à l'examen des règlements en regardant comment ils s'harmonisent avec l'ensemble des orientations et des objectifs du Schéma, comment ils s'intègrent à l'ensemble que constituent ces orientations et ces objectifs. Si cette harmonisation ou cette intégration est impossible, les règlements sont non-conformes.

[78] Il est évident qu'en matière de zonage, certains usages peuvent s'opposer, comme les usages industriels et les usages « espaces verts » ou « conservation ». Ce qui ne veut pas dire qu'ils ne peuvent cohabiter : un des principaux enjeux de l'aménagement du territoire est de planifier le développement du territoire en tenant compte des contraintes propres à certaines activités, notamment l'industrie, et des besoins de la population, comme les espaces verts et récréatifs. Les moyens pour y arriver sont multiples et relèvent, la plupart du temps, de questions d'opportunité, de choix politiques.

[79] Le présent dossier en est une illustration typique. Un espace vert situé à proximité d'une zone industrielle est menacé, du moins en partie, par une modification au Plan d'urbanisme et au Règlement de zonage. D'un côté, une entreprise industrielle veut élargir son aire d'activités à même un espace vert dont elle est propriétaire, espace actuellement assujéti à une prohibition de tout usage industriel. De l'autre, des citoyens veulent protéger l'espace vert contre cette expansion industrielle, le considérant à juste titre comme une zone tampon entre une zone industrielle générant des nuisances (bruit, poussière, etc.) et une zone résidentielle.

[80] Le Schéma contient une disposition spécifique et précise prévoyant la possibilité, au sein même des territoires ayant une affectation « fonction récréative et espace vert », d'autoriser des usages liés aux activités connexes de la grande industrie. Dans les orientations et affectations pour l'ensemble du territoire (section 3.2.3 du Schéma), l'article 3.2.3.1 prévoit que des usages industriels peuvent, à certaines conditions, être autorisés au sein de la « fonction récréative et espace vert » :

« Pour les terrains appartenant à la grande industrie et situés à l'intérieur d'un périmètre urbain, les activités industrielles connexes aux activités de la grande industrie. »<sup>34</sup>

[81] Selon la Ville, l'article 3.2.3.1 lui permet de prohiber le développement de nouvelles activités industrielles sur des terrains non utilisés appartenant à la grande industrie dans le périmètre urbain, tout en se gardant la possibilité d'autoriser des activités industrielles ayant un lien avec celles exercées par la grande industrie.

---

34. *Id.*, p. 3-49.

[82] Les requérants font valoir que de tels usages ne peuvent devenir prédominants dans un territoire ayant une « fonction récréative et espace vert » et ne peuvent être autorisés qu'à titre d'exception; comme les règlements 54 et 55 font en sorte que les usages industriels deviendraient autorisés dans la majeure partie du Boisé Panoramique, ils ne peuvent être conformes au Schéma.

[83] L'argument des requérants est séduisant, mais rien dans le Schéma ne supporte une telle restriction à l'exercice du pouvoir réglementaire de la Ville. Il ressort de l'article 3.2.3.1 du Schéma que la Ville a voulu à la fois protéger ses espaces verts dans les périmètres urbains, tout en évitant que cette protection stérilise le développement de la grande industrie, pôle majeur de son économie, et rendre impossible tout agrandissement de ses activités.

[84] Dans l'affaire *Champagne*<sup>35</sup>, la Commission a rappelé qu'une disposition plus précise, visant spécifiquement une situation, a préséance sur des orientations ou des objectifs plus généraux :

« [266] Les requérants ont tenté de faire ressortir une contradiction entre le Règlement 2008-43 autorisant des usages de commerces divers (buanderie, animalerie, etc.) dans la zone CB-3 où est située l'Église anglicane, alors que l'objectif associé à l'orientation 3.4.2.1 (maintien des équipements institutionnels, communautaires et culturels) prévoit de finaliser la transformation de cette église en un usage qui s'inscrit dans la définition de l'axe culturel du village.

[267] Or, à la section 6 du Plan intitulé « Dispositions particulières et outils de mise en œuvre », on retrouve, pour ce même bâtiment, l'action 1.4.2, visant à encourager le recyclage et la restauration de l'Église anglicane à des fins commerciales sous réserves de mesures réglementaires particulières, permettant une plus grande discrétion du conseil, tel le règlement sur les usages conditionnels.

[268] La Commission considère qu'il n'y a pas de contradiction puisque l'action 1.4.2 du Plan est une disposition plus précise et de ce fait a priorité sur une disposition plus générale :

« Par ailleurs, si le plan d'urbanisme semble comporter des contradictions, la Commission va rechercher l'intention du conseil municipal en donnant priorité aux éléments précis du plan sur les énoncés généraux. » »

---

35. *Champagne c. Saint-Lambert (Ville de)*, 2009 CanLII 5238 (QC CMNQ).

[85] L'article 3.2.3.1 est bel et bien une exception, mais une exception qui n'est pas subordonnée à une affectation générale dominante « espace vert », puisqu'elle autorise nommément la Ville à permettre des usages industriels connexes aux activités de la grande industrie au sein même de la fonction récréative et espace vert.

[86] L'exception prévue à l'article 3.2.3.1 est un compromis entre les objectifs de protection des espaces verts dans le périmètre urbain et les objectifs liés au développement de la grande industrie<sup>36</sup>. Le Schéma prévoit cette possibilité à certaines conditions :

- L'espace vert est situé à l'intérieur d'un périmètre urbain;
- Les terrains visés appartiennent à la grande industrie;
- Les usages permettent les activités connexes aux activités de la grande industrie.

[87] La preuve établit clairement que la nouvelle zone créée par le Règlement 55 est actuellement une partie d'une zone « espace vert » et qu'elle est située à l'intérieur du périmètre urbain. De plus, elle est constituée à même des terrains qui sont la propriété de Rio Tinto, une grande industrie exploitant le Complexe Jonquière, complexe industriel de production d'aluminium.

[88] Les activités qui seront autorisées par les règlements 54 et 55 sont-elles connexes aux activités de la grande industrie, plus précisément aux activités industrielles du Complexe Jonquière?

[89] La Commission est d'avis que les usages autorisés par la nouvelle réglementation visent à permettre des activités industrielles connexes aux activités de Rio Tinto au Complexe Jonquière. L'objet du Règlement 55 est d'autoriser un site de résidus miniers dans le Boisé Panoramique, site accessoire aux activités d'extraction d'alumine de bauxite d'une usine de Rio Tinto. Il s'agit d'activités connexes dans le sens général donné à ce terme : est connexe « ce qui a des rapports étroits avec autre chose »<sup>37</sup>.

---

36. D'autres orientations ou objectifs du Schéma soutiennent d'ailleurs cette interprétation, notamment l'orientation 1 de la « fonction industrielle » (assurer le dynamisme, le développement et le rayonnement des zones de grande industrie) et les objectifs qui y sont liés (notamment, « consolider, protéger et mettre en valeur les zones de grande industrie existantes ») et que l'on trouve à la page 3-23.

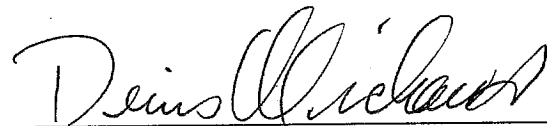
37. Le Petit Robert (2014).

**CONCLUSION**

[90] La Commission est d'avis que les règlements 54 et 55 ne contreviennent pas, ne contredisent pas, ni ne rendent caducs les orientations ou les objectifs du Schéma d'aménagement et de développement de la Ville de Saguenay.

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

- **DONNE AVIS** que le Règlement numéro VS-RU-2016-54 ayant pour objet de modifier le Règlement du Plan d'urbanisme numéro VS-R-2012-2 de la Ville de Saguenay (ARP-99) et le Règlement numéro VS-RU-2016-55 ayant pour objet de modifier le Règlement de zonage numéro VS-R-2012-3 de la ville de Saguenay pour assurer la concordance avec le Plan d'urbanisme (zone 85390, Boisé Panoramique (ARS-612)) sont conformes au Schéma d'aménagement et de développement de la Ville de Saguenay.



DÉNIS MICHAUD, vice-président  
Juge administratif

DM/mh

M<sup>e</sup> Marc Bishai  
Michel Bélanger Avocats inc.  
Pour les requérants

M<sup>e</sup> Robert Pépin  
M<sup>e</sup> Stéphanie Turcotte  
Cain Lamarre SENCRL Avocats  
Pour l'intimée

COPIE CONFORME

26 Juillet 2016

CÉLINE LAHAIE, notaire  
Secrétaire C.M.Q.