Document generated on 07/18/2025 9:37 p.m.

Revue générale de droit

PLANS DIRECTEURS ET SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT AU QUÉBEC

Jacques L'Heureux

Volume 8, Number 2, 1977

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1059598ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1059598ar

See table of contents

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)
2292-2512 (digital)

Explore this journal

Cite this article

L'Heureux, J. (1977). PLANS DIRECTEURS ET SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT AU QUÉBEC. *Revue générale de droit*, *8*(2), 185–221. https://doi.org/10.7202/1059598ar

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1977

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

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

This article is disseminated and preserved by Érudit.

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

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

PLANS DIRECTEURS ET SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT AU QUÉBEC

par Jacques L'HEUREUX,

docteur en droit,
professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa.

SOMMAIRE

Introduction

I. Nature et contenu

A. Le plan directeur et le schéma d'aménagement en urbanisme

B. Le plan directeur en vertu de la *Loi des cités et villes* et du *Code municipal*

1. Les corporations ayant le pouvoir de faire un plan directeur
   a) Le plan directeur local
   b) Le plan directeur intermunicipal
   c) Le plan directeur régional
2. La nature et le contenu du plan

C. Le schéma d'aménagement en vertu des lois sur les communautés

II. Procédure d'adoption et de modification

A. Le plan directeur

1. Le plan directeur local
   a) La préparation
   b) La modification et l'abrogation
   c) L'adoption
2. Le plan directeur intermunicipal
3. Le plan directeur régional

B. Le schéma d'aménagement

III. Effets

A. Le plan directeur

1. Le plan directeur local
   a) Les deux premières interprétations
   b) La troisième interprétation
      1) Les effets vis-à-vis du conseil
      2) Les effets vis-à-vis de la population
2. Le plan directeur intermunicipal
3. Le plan directeur régional

B. Le schéma d'aménagement
1. Les communautés urbaines de Québec et de Montréal
2. La communauté régionale de l'Outaouais
a) Les effets de l'entrée en vigueur du schéma
b) Les effets d'une modification au schéma
c) Le contrôle intérimaire

Conclusion

> «La cité ne doit pas se faire seulement pour la commodité et nécessité des logis, mais aussi doit être disposée en sorte qu'il y ait de très plaisantes et honnêtes places.»
>
> ALBERTI

Depuis 1960, la *Loi des cités et villes* donne à toute cité ou ville le pouvoir de faire un plan directeur[1]. Depuis 1963, le *Code municipal* fait de même à l'égard des corporations municipales qu'il régit[2]. En 1969, les lois créant les communautés urbaines de Québec et de Montréal et la communauté régionale de l'Outaouais donnèrent à chacune de ces communautés le pouvoir de faire un schéma d'aménagement[3]. La *Loi des cités et villes* et le *Code municipal* sont, toutefois, particulièrement imprécis quant à la nature, au contenu, à la procédure d'adoption et de modification, et aux effets des plans directeurs. Les lois concernant les trois communautés sont plus précises quant au contenu et, dans le cas de la communauté régionale de l'Outaouais, quant aux effets des schémas d'aménagement, mais elles posent beaucoup de problèmes quant à la procédure d'adoption et de modification. La jurisprudence, d'autre part, est particulièrement peu abondante. Cette grande imprécision et les incertitudes qui en découlent sont très malheureuses. En effet, les plans directeurs et les schémas d'aménagement, si ces expressions doivent être prises dans leur sens habituel dans le domaine de l'urbanisme, sont des instruments fondamentaux du développement rationnel de nos municipalités et communautés.

Nous étudierons, en premier lieu, la nature et le contenu des plans directeurs et des schémas d'aménagement prévus par la *Loi des cités et villes*, le *Code municipal* et les lois sur les communautés, considérant d'abord le sens donné habituellement à ces

---

[1] *Loi des cités et villes*, 1964 S.R.Q., c. 193, art. 429, par. 8°. Ce pouvoir a été donné par la *Loi modifiant la Loi des cités et villes*, 1959-60 S.Q., c. 76, art. 26. Nous utiliserons désormais l'abréviation «L.C.V.» pour désigner la *Loi des cités et villes*. Les références à la *Loi des cités et villes* seront, de plus, aux articles tels que modifiés.

[2] *Code municipal*, art. 392f, aj. par 1963 S.Q., c. 65, art. 5. Nous utiliserons désormais l'abréviation «C.M.» pour désigner le *Code municipal*. Les références au *Code municipal* seront, de plus, aux articles tels que modifiés.

[3] *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, 1969 L.Q., c. 83, art. 142; *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, 1969 L.Q., c. 84, art. 164, mod. par 1974 L.Q., c. 82, art. 10; *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, 1969 L.Q., c. 85, art. 142, mod. par 1974 L.Q., c. 85, art. 1, 1975 L.Q., c. 89, art. 13. Nous utiliserons désormais les abréviations «L.C.U.Q.», «L.C.U.M.» et «L.C.R.O.» pour désigner respectivement la *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal* et la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*.

expressions dans le domaine de l'urbanisme, puis le sens qui leur est donné dans les lois québécoises. Nous étudierons ensuite la procédure d'adoption et de modification de tels plans et schémas. Nous étudierons enfin leurs effets[4].

I. — NATURE ET CONTENU.

A. LE PLAN DIRECTEUR ET LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT EN URBANISME.

Le plan directeur a été défini, d'après «la signification qu'on lui attribue généralement dans la pratique urbanistique au Québec et dans d'autres juridictions où il est utilisé», comme contenant «les grandes orientations du développement futur de la municipalité, à partir d'enquêtes scientifiques et de données statistiques; il contient également des cartes, des tableaux, des descriptions et des énoncés de politiques. Son rôle est de servir de guide aux conseils municipaux puisqu'il définit le contexte dans lequel les décisions concernant l'utilisation du sol devront être prises»[5]. On l'a défini aussi, d'après la législation des différentes provinces canadiennes, comme étant «a statement of policy and a program of future development in the municipality consisting primarily of a text in which these matters are dealt with, illustrated by maps and charts. General policies should be spelled out together with population densities and land use pattern. These planning precepts, encompassing the major land functionings of the community and their interrelationship, become the broad framework for eventual implementation»[6]. Le *Rapport* de la Commission provinciale d'urbanisme (*Rapport La Haye*) le définit, quant à lui, en se basant sur la science de l'urbanisme et sur les législations américaines et européennes, comme «un ensemble de documents qui établissent les usages auxquels sont destinées les diverses parties du territoire concerné de même que leur densité d'occupation... compte tenu des facteurs de localisation, du rythme de croissance de la localité ou de la région, des possibilités d'extension du réseau d'équipement public». Il ajoute qu'il «devrait indiquer, en particulier:

— les affectations du sol et les densités d'occupation;
— le tracé approximatif des principales voies de communication;
— la nature et l'emplacement approximatif des équipements urbains;

---

[4] Sur les plans directeurs et schémas d'aménagement, voir: R. CHARLES, *Le zonage au Québec, un mort en sursis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974; COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME, *Rapport (Rapport La Haye)*, Québec, Imprimeur de la Reine, 1968; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION, *L'urbanisation au Québec (Rapport Castonguay)*, Québec, Editeur officiel, 1976; P. KENNIFF, *Approche réglementaire de l'aménagement urbain*, (1977) 18 *C. de D.* 797; P. KENNIFF, *Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois*, (1975) 16 *C. de D.* 763, (1976) 17 *C. de D.* 85, 437, 667; P. KENNIFF, *Loi modifiant la Loi de la communauté régionale de l'Outaouais*, (1975) 15 *C. de D.* 908; M.V. JONES, *The Nature and Purpose of the Official Plan*, dans *Administrative Practice and Procedure*, Law Society of Upper Canada Special Lectures, Toronto, R. de Boo, 1971, p. 189; C. MARCOTTE, *Le code municipal et l'urbanisme*, (1952) 12 *R. du B.* 186; J.B. MILNER (édit.), *Communauty Planning, A Casebook on Law and Administration*, Toronto, University of Toronto Press, 1963; J.B. MILNER, *An Introduction to Master Plan Legislation*, (1957) 35 *R. du B. can.* 1125; A. NADEAU, *Tour d'horizon dans le droit de l'urbanisme de la province de Québec*, (1960) 62 *R. du N.* 415, 475, 535; I.M. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973.

[5] P. KENNIFF, *Le contrôle...*, *loc. cit.* n. 4, p. 150.

[6] I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 4, p. 44.

— La nature, l'emplacement et le tracé approximatifs des installations de services publics;
— la délimitation des zones à rénover;
— l'identification des zones d'expansion;
— un aperçu des priorités d'action[7]».

Le *Rapport* du Groupe de travail sur l'urbanisation (*Rapport Castonguay*) ne définit pas le plan directeur. Il déclare, toutefois, qu'il devrait, en particulier, «couvrir l'infrastructure de base et les principaux équipements, réserver des espaces verts et des espaces de loisirs, identifier ce qui appartient au patrimoine historique et culturel et doit à ce titre être protégé et mis en valeur, et établir les relations nécessaires entre les lieux d'habitation, le transport et les lieux de travail». Il ajoute qu'il «devrait se soucier particulièrement de l'aspect conservation et amélioration du stock de logements existants ainsi que de l'utilisation des équipements déjà en place[8]».

L'expression «schéma d'aménagement» est analogue à l'expression «plan directeur[9]». Il en est de même de l'expression «schéma directeur» utilisée par le *Rapport La Haye* qui déclare la préférer à celle de «plan directeur» parce qu'elle «met l'accent sur le caractère global des relations physiques définies dans le document», qu'elle «rend compte de la mission assignée au plan directeur qui est de préciser les composantes essentielles de la trame urbaine, c'est-à-dire les structures» et qu'elle «permet d'éviter l'équivoque qu'engendre en urbanisme l'emploi du mot plan, à la fois élément graphique et décision[10]». Le *Rapport Castonguay* utilise, d'ailleurs, sans faire aucune distinction, les expressions «plan ou schéma d'aménagement» ou simplement «schéma d'aménagement» pour parler des plans directeurs et des schémas d'aménagement[11]. Les lois québécoises actuelles utilisent, comme nous l'avons vu, l'expression «plan directeur» dans le cas des corporations municipales et l'expression «schéma d'aménagement» dans celui des communautés.

Les expressions «plan directeur», «schéma d'aménagement» et autres semblables peuvent donc être définies comme signifiant habituellement, en urbanisme, le document qui donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de l'autorité qui l'adopte, quant au développement du territoire concerné et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. On peut ajouter que le contenu du plan directeur recommandé par les rapports La Haye et Castonguay relève, en principe, d'un plan directeur en urbanisme, même si les législations des différents pays et des différentes provinces peuvent contenir certaines différences. Il faut mentionner enfin qu'en urbanisme, le plan directeur doit être complété et appliqué par différents règlements particuliers plus précis et détaillés. Il est complété et appliqué, en particulier, par le règlement de zonage, le règlement de construction, le règlement de lotissement et un plan d'équipement[12].

---

7 *Op. cit.* n. 4, c. 3, p. 32.
8 *Op. cit.* n. 4, pp. 176-177.
9 P. KENNIFF, *Le contrôle...*, *loc. cit.* n. 4, p. 152
10 *Op. cit.* n. 4, c. 3, p. 32.
11 *Op. cit.* n. 4, pp. 175-177.
12 *Rapport La Haye, op. cit.* n. 4, c. 3, pp. 30-35; I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 4, p. 72.

B. LE PLAN DIRECTEUR EN VERTU DE LA LOI DES CITÉS ET VILLES ET DU CODE MUNICIPAL.

1. *Les corporations ayant le pouvoir de faire un plan directeur.*

a) *Le plan directeur local.*

Le conseil d'une cité ou d'une ville peut, en vertu de la *Loi des cités et villes*, «ordonner la confection d'un plan directeur du territoire ou de toute partie du territoire de la municipalité, avec spécification des fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan» et «décréter que ce plan deviendra obligatoire»[13]. Le conseil d'une municipalité de village ou de campagne peut faire de même en vertu du Code municipal[14]. Les textes de la *Loi des cités* et villes et du Code municipal sont, d'ailleurs, identiques sur ce point.

Il est important de remarquer que le conseil peut ordonner la confection d'un plan directeur et le décréter «obligatoire», mais qui n'est nullement obligé de le faire[15]. Le *Rapport Castonguay* propose que la loi soit modifiée sur ce point. Il recommande, en effet, que les municipalités d'une certaine taille et les municipalités en expansion soient obligées de faire préparer et d'adopter un tel plan[16]. Cette recommandation est très heureuse. Si l'expression «plan directeur» doit être prise dans son sens habituel en urbanisme, ce qui est le cas comme nous le verrons, le plan directeur est, en effet, le document de base en matière de développement de la municipalité, celui qui exprime la politique de la corporation et sert de guide dans l'application de celle-ci. Il est, en conséquence, parfaitement illogique qu'une municipalité d'une certaine importance ou une municipalité en expansion n'ait pas un plan directeur. Par contre, il est moins nécessaire d'obliger une petite municipalité qui n'est pas en expansion, à faire préparer et à adopter un tel plan. Le projet de loi de 1976 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal n'obligeait pas les corporations municipales locales à faire un plan directeur, sauf lorsqu'elles faisaient partie d'une agglomération[17]. Il autorisait, toutefois, le ministre des affaires municipales à ordonner à une corporation municipale, ne faisant pas partie d'une agglomération, de faire un plan directeur[18].

b) *Le plan directeur intermunicipal.*

En vertu de la *Loi des cités et villes et du Code municipal,* le conseil de toute corporation municipale peut, de concert avec les conseils d'autres corporations municipales intéressées, décréter la confection d'un plan directeur commun du

---

[13] L.C.V., art. 429, par. 8°.

[14] C.M., art. 392f, par. a) et b).

[15] Nous verrons, cependant, les effets du schéma d'aménagement de la communauté régionale de l'Outaouais sur ce point.

[16] *Op. cit.* n. 4, p. 175.

[17] 1976 P.L.Q. 12, art. 59, 45. Nous verrons plus loin ce qu'était une agglomération en vertu de ce projet de loi.

[18] 1976 P.L.Q. 12, art. 65.

territoire ou d'une partie du territoire de chacune de ces corporations et rendre ce plan obligatoire dans la municipalité, pour la partie qui la concerne[19]. La *Loi des cités et villes* et le *Code municipal* disant tous deux que le plan peut être fait avec les conseils «d'autres corporations municipales intéressées», il est important de remarquer qu'en conséquence, le conseil d'une cité ou d'une ville peut faire un plan directeur commun non seulement avec le conseil d'une autre cité ou d'une autre ville, mais aussi avec celui d'une corporation municipale régie par le *Code municipal* et que, de même, le conseil d'une corporation municipale régie par le *Code municipal* peut faire un plan directeur commun non seulement avec le conseil d'une autre corporation régie par le *Code municipal*, mais aussi avec celui d'une cité ou d'une ville.

c) *Le plan directeur régional.*

En vertu de l'article 422 du *Code municipal*, toute corporation municipale de comté peut faire des règlements «sur chacune des matières mentionnées aux sections première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième du chapitre deuxième du présent titre (article 390-398)». Le «présent titre» étant le titre XV et l'article 392f faisant partie de la section troisième de ce titre, il faut conclure que le conseil d'une corporation de comté a le pouvoir de faire un plan directeur pour le comté et celui de faire un plan directeur commun avec les conseils d'autres corporations municipales intéressées. Le *Rapport La Haye* a soutenu que le conseil de comté ne possédait pas de tels pouvoirs. Il a donné pour motif que «les dispositions prévues à l'article 393f du Code municipal [la référence à l'article 393f est certainement une erreur d'imprimerie puisque c'est l'article 392f qui traite de cette question] ne s'appliquent pas au conseil de comté[20] ». Il est vrai que l'article 392f parle de « toute corporation locale ». Les auteurs du rapport semblent, toutefois, oublier complètement l'existence de l'article 422.

Le plan directeur que peut faire une corporation de comté, serait nécessairement un plan régional très limité puisqu'une corporation de comté n'a pas compétence dans les cités et les villes, régies par la *Loi des cités et villes*[21]. Le conseil de comté peut, toutefois, comme nous l'avons vu, faire un plan directeur commun avec le conseil d'autres corporations municipales intéressées. Il pourrait donc faire un plan directeur commun avec le conseil des cités et des villes situées dans la même région.

Le projet de loi de 1976 enlevait aux corporations de comté le pouvoir de faire un plan directeur[22]. Il créait, par contre, une nouvelle catégorie de plans mi-régionaux, mi-intermunicipaux: les schémas d'aménagement des conseils d'agglomération. En vertu de ce projet de loi, le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait, sur la recommandation du ministre des affaires municipales, lequel devait consulter les munici-

---

[19] L.C.V., art. 429, par. 8°; C.M., art. 392f, par. h) et i).

[20] *Op. cit.* n. 4, c. 4, p. 11.

[21] C.M., art. 3, 64.

[22] 1976 P.L.Q. 12, art. 2, 94. Il leur donnait, par contre, le pouvoir, sur requête d'au moins trois corporations locales faisant partie du comté, d'accepter d'agir comme mandataire exclusif de chacune de ces corporations en ce qui concerne, en particulier, la préparation et la mise en application du plan directeur local et la confection d'un plan directeur intermunicipal: art. 83.

palités intéressées, constituer des agglomérations de municipalités[23].Le conseil de chaque agglomération avait l'obligation de faire un schéma d'aménagement de son territoire. Le conseil de chaque municipalité faisant partie de l'agglomération avait, de même, l'obligation de faire un plan directeur de la municipalité[24]. On peut se demander si l'addition des agglomérations aux structures déjà compliquées et peu uniformes de notre organisation municipale était heureuse et si les problèmes très sérieux provenant de la nécessité d'une planification régionale, de la nécessité du développement harmonieux de municipalités voisines et de l'existence d'un trop grand nombre de municipalités au Québec, ne peuvent pas être résolus d'une manière plus simple et au moyen de structures plus uniformes.

2. *La nature et le contenu du plan*

La *Loi des cités et villes et le Code municipal* ne définissant pas le plan directeur qu'ils donnent le pouvoir de faire, trois interprétations ont été données de ce plan. On a prétendu, en premier lieu, que les plans directeurs de la *Loi des cités et villes* et du *Code municipal* ne peuvent prévoir que l'emplacement et la largeur des rues dans les subdivisions, l'obtention de permis de lotissement et la cession de terrains pour fins de parcs et de terrains de jeux. Le motif donné est que l'expression générale du début du paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* à l'effet que le plan directeur spécifie «les fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan» est limitée par le reste du paragraphe et que les «fins» dont il parle sont celles mentionnées dans le reste du paragraphe, à savoir l'emplacement et la largeur des rues dans les subdivisions, l'obtention de permis de lotissement et la cession de terrains pour fins de parcs et de terrains de jeux[25]. Les partisans de cette interprétation ne mentionnent expressément que la *Loi des cités et villes* dans cette argumentation, mais ils l'appliqueraient certainement aussi au *Code municipal* puisque l'article 392f du *Code municipal* est semblable au paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes*[26]. Cette première interprétation n'est nullement convaincante. Le paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et l'article 392f du *Code municipal* se divisent, en effet, très clairement en trois parties distinctes. La première concerne les plans directeurs locaux. La deuxième concerne les lotissements. Elle traite de l'emplacement et de la largeur des rues dans les subdivisions, de l'obtention de permis de lotissement et de la cession de terrains pour fins de parcs et de terrains de jeux. La troisième concerne les plans directeurs communs. Il est tout à fait clair que l'expression générale du début ne touche que les plans directeurs et qu'elle n'est pas limitée par la partie relative aux lotissements. Prétendre le contraire est, d'ailleurs, supposer que le législateur ne connaît même pas le *premier* sens des mots puisqu'il est évident qu'un plan directeur est plus qu'un plan prévoyant l'emplace-

---

[23] 1976 P.L.Q. 12, art. 9.

[24] 1976 P.L.Q. 12, art. 33, 45. Le projet de loi donnait, par ailleurs, au ministre des affaires municipales le pouvoir d'obliger une corporation municipale ne faisant pas partie d'une agglomération, à faire un plan directeur: art. 65.

[25] *Rapport La Haye, op. cit.* n. 4, c. 4, p. 23.

[26] Le *Rapport La Haye* indique, d'ailleurs, cette similitude: *op. cit.* n. 4, c. 4, pp. 19-20.

ment et la largeur des rues dans les subdivisions, l'obtention de permis de lotissement et la cession de terrains pour fins de parcs et de terrains de jeux.

On a prétendu, en deuxième lieu, que les plans directeurs de la *Loi des cités et villes* et du *Code municipal* ont pour seul but de spécifier les fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan de telle sorte que «they are little more than land use plans[27]». Le motif à l'appui de cette interprétation semble être que ce but est le seul mentionné, à propos du plan directeur, dans le paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et dans l'article 392f du *Code municipal*, lesquels disent que le conseil peut «ordonner la confection d'un plan directeur du territoire ou de toute partie du territoire de la municipalité, avec spécification des fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan». Cette interprétation n'est pas convaincante. Le paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et l'article 392f du *Code municipal* mentionnent expressément l'un des buts du plan directeur, mais ils n'excluent nullement les autres. Ces derniers découlent, au contraire, de l'expression «plan directeur».

La troisième interprétation est à l'effet que l'expression «plan directeur» n'étant pas définie, il faut lui donner son sens habituel en urbanisme[28]. Cette interprétation est la seule interprétation logique et satisfaisante. Lorsque le législateur ne définit pas et ne restreint pas une expression, il est, en effet, certain qu'il faut lui donner son sens normal. En conséquence, les corporations municipales peuvent faire des plans directeurs au sens que possède cette expression dans le domaine de l'urbanisme. Il faut espérer, toutefois, afin d'éviter toute ambiguïté et afin de rendre les plans directeurs plus complets et plus uniformes, que le législateur définisse le plan directeur et donne les principaux éléments de son contenu.

Il est important de souligner que les corporations municipales peuvent compléter et appliquer leurs plans directeurs par divers règlements plus précis et plus détaillés, en particulier par un règlement de zonage, un règlement de construction et un règlement de lotissement[29]. Depuis une très récente modification apportée à la *Loi des cités et villes* et au *Code municipal*, le conseil d'une cité, d'une ville ou d'une corporation municipale de comté peut, de plus, adopter un règlement établissant certaines normes minimales en matière d'urbanisme et peut même recevoir du

---

[27] I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 4, p. 47.

[28] P. KENNIFF, *Le contrôle...*, *loc. cit.* n. 4, p. 150. Le *Rapport La Haye* (*op. cit.* n. 4, c. 4, pp. 26-27) fait aussi état d'une interprétation donnant à l'expression «plan directeur» son sens habituel, mais il ne lui semble pas favorable au point de vue juridique. De plus, il ne donne pas le motif véritable et simple de cette interprétation. Le motif essentiel qu'il donne à l'appui de celle-ci, est que le paragraphe 1° de l'article 426 de la *Loi des cités et villes*, c'est-à-dire le paragraphe qui donne le pouvoir de faire un règlement de zonage, «ne vient pas restreindre la portée de l'article 429-8» parce que «ces textes traitent en fait de questions différentes, l'un s'occupant du règlement de zonage, l'autre du plan directeur». Ce motif est très curieux. En effet, d'une part, nous ne voyons pas pourquoi le paragraphe 1° de l'article 426 restreindrait la portée du paragraphe 8° de l'article 429 quant au contenu du plan directeur. D'autre part, il est inexact de dire que le règlement de zonage et le plan directeur traitent de questions différentes. Au contraire, comme nous l'avons vu, le plan directeur exprime la politique de développement de la municipalité, laquelle est appliquée, en particulier, par le règlement de zonage.

[29] L.C.V., art. 426, 429, par. 8°; C.M., art. 392a, 392f, 422.

ministre des affaires municipales l'ordre d'adopter un tel règlement[30]. Ce règlement peut «prescrire la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une subdivision ou d'une redivision, compte tenu soit de la nature du sol, soit de la proximité d'un ouvrage public, soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire», «réglementer ou prohiber la division, la subdivision, la construction ou certains ouvrages, compte tenu soit de l'emplacement du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, toute prohibition faite en vertu du présent sous-paragraphe pouvant être totale ou ne viser que certaines catégories d'immeubles que détermine le règlement», «réglementer l'emplacement et l'implantation des maisons mobiles et des roulottes», «déterminer les utilisations du sol et les opérations réglementées en vertu du présent article pour lesquelles un permis doit être obtenu et fixer les droits exigibles... pour la délivrance d'un tel permis[31]». Ce règlement se situe à un palier intermédiaire entre le plan directeur et les règlements de zonage, de construction et de lotissement. D'une part, en effet, il complète et applique le plan directeur, mais, d'autre part, il est lui-même complété et appliqué par ces derniers règlements. Le règlement établissant des normes minimales en matière d'urbanisme produit, d'ailleurs, des effets très importants puisque toute disposition règlementaire incompatible de la cité, de la ville ou du comté qui l'a adopté, ou d'une municipalité faisant partie de ce comté, devient inopérante. De plus, la cité, la ville ou la corporation de comté est obligée d'exécuter ledit règlement et aucun permis de lotissement ou de construction ne peut être délivré si le plan de division ou de subdivision ou le projet de construction n'y est pas conforme[32]. On peut se demander si l'établissement d'un tel palier intermédiaire est heureux, si un tel palier correspond à une nécessité logique dans le processus de planification et si les avantages qu'il apporte ne pourraient pas être obtenus autrement, en particulier par une réforme de la législation relative au plan directeur.

c. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT EN VERTU DES LOIS SUR LES COMMUNAUTÉS.

Le conseil de chacune des trois communautés existantes doit faire un schéma d'aménagement de son territoire[33]. Il est important de remarquer qu'il s'agit ici d'une obligation, contrairement à ce qui existe dans le cas des corporations municipales. Une corporation municipale peut faire un plan directeur, mais elle n'y est pas

---

[30] L.C.V., art. 429b-429f, aj. par 1977 P.L.Q. 54, art. 14; C.M., art. 393a-393f, aj. par 1977 P.L.Q. 55, art. 30. Une corporation de comté peut, de plus, faire une entente avec une cité ou une ville à l'effet que son règlement s'appliquera dans la cité ou la ville en question: C.M., art. 393e.

[31] L.C.V., art. 429b; C.M., art. 393a.

[32] L.C.V., art. 429c, 429d; C.M., art. 393b, 393c. La Cour supérieure peut, sur requête de la corporation municipale ayant adopté ce règlement, ordonner la cessation de toute utilisation du sol non conforme au règlement, prononcer la nullité de quelque opération entreprise à son encontre ou ordonner la démolition ou la remise en état, aux frais du propriétaire du terrain, de toute construction faite à son encontre: L.C.V., art. 429e; C.M., art. 393d. Lorsqu'une corporation de comté fait un tel règlement, ce règlement ne s'applique pas dans les municipalités qui font partie d'une communauté: C.M., art. 393f.

[33] L.C.U.Q., art. 142; L.C.U.M., art. 164, mod. par 1974 L.Q., c. 82, art. 10; L.C.R.O., art. 142, mod. par 1974 L.Q., c. 85, art. 1, 1975 L.Q., c. 89, art. 13.

obligée, comme nous l'avons vu. Une communauté est obligée de faire un schéma d'aménagement. D'autre part, comme nous l'avons vu aussi, le plan directeur d'une corporation municipale peut porter soit sur tout le territoire, soit sur une partie du territoire de la municipalité. Le schéma d'aménagement d'une communauté doit porter sur tout le territoire de la communauté.

Les lois sur les communautés sont plus précises sur le contenu du schéma d'aménagement que la *Loi des cités et villes* et le *Code municipal* sur le contenu du plan directeur. En vertu de ces lois, le schéma d'aménagement de chacune des trois communautés doit comprendre les affectations du sol et les densités approximatives d'occupation, le tracé approximatif des principales voies de circulation, la nature et l'emplacement approximatif des équipements urbains, la nature, l'emplacement et le tracé approximatif des services d'utilité publique[34]. Le schéma d'aménagement de la communauté régionale de l'Outaouais doit comprendre, de plus, les normes de lotissement[35] et celui de la communauté urbaine de Québec, un projet de réaménagement des limites territoriales des municipalités faisant partie de la communauté[36]. Il est important de remarquer que ces mentions sont obligatoires, mais que les articles qui ordonnent de les inclure ne sont pas limitatifs. Ils disent que le schéma doit contenir ces points et non qu'il ne doit comprendre que ces points. En conséquence, le schéma d'aménagement d'une communauté peut comprendre toute autre mention qui relève normalement d'un plan directeur en urbanisme, à condition naturellement que la communauté ait des pouvoirs dans le domaine en question. Les communautés urbaines de Québec et de Montréal ayant des pouvoirs en matière de rénovation urbaine, d'amélioration de quartiers, d'implantation de collectivités nouvelles et d'habitation[37], les schémas d'aménagement de ces communautés peuvent donc traiter de ces questions.

Le règlement adoptant le schéma d'aménagement de la communauté régionale de l'Outaouais peut comprendre, d'autre part, des dispositions interdisant, sauf dans le cas de constructions pour fins agricoles sur des terres en culture, la délivrance de permis de construire à moins que le terrain sur lequel doit être érigée chaque construction projetée, y compris ses dépendances, ne forme un lot distinct sur le plan officiel du cadastre ou sur le plan de subdivision fait et déposé conformément à l'article 2175 du *Code civil*, à moins que les services publics d'aqueducs et d'égouts ne soient établis sur la rue en bordure de laquelle on se propose d'ériger la construction projetée, à moins que le lot sur lequel doit être érigée une construction ne soit adjacent à une rue publique[38]. Ce règlement doit, en outre, être accompagné des études qui ont été faites dans le cadre de son élaboration, d'un programme des immobilisations dont la communauté prévoit l'exécution avec une indication de ses modes de financement ainsi que d'un document indiquant les phases d'expansion urbaine[39].

---

[34] *Ibid.*

[35] L.C.R.O., art. 142, mod. par 1974 L.Q., c. 85, art. 1, 1975 L.Q., c. 89, art. 13. Sur le schéma d'aménagement de cette communauté, voir P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n. 4, p. 908.

[36] L.C.U.Q., art. 142.

[37] L.C.U.Q., art. 174, L.C.U.M., art. 193.

[38] L.C.R.O., art. 142a, aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 2.

[39] L.C.R.O., art. 142b, aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 2.

Le schéma d'aménagement est complété, au niveau de la communauté, par d'autres règlements. Chaque communauté a le pouvoir, en particulier, de déterminer, par règlement, les grandes voies de circulation et les rues intermunicipales de son territoire[40] et d'établir, par règlement, les normes minimales relatives à la construction des bâtiments et aux autres ouvrages dans son territoire, lesquelles peuvent varier d'une partie à l'autre du territoire de la communauté selon la géographie des lieux et selon le caractère urbain ou rural du territoire[41]. Il est important de remarquer, au sujet de ce dernier règlement, qu'aucun règlement d'une municipalité faisant partie de la communauté ne peut valablement imposer des normes de construction inférieures à celles qu'il mentionne et que tout règlement adoptant, modifiant ou abrogeant un règlement de construction d'une telle municipalité doit, avant sa publication, être soumis à l'approbation du comité exécutif de la communauté afin que ce dernier vérifie si les normes qu'il prescrit sont inférieures à celles prévues dans le règlement de la communauté[42].

II. — PROCÉDURE D'ADOPTION ET DE MODIFICATION.

A. Le plan directeur.

1. *Le plan directeur local.*

En vertu du premier alinéa du paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et du paragraphe a) de l'article 392f du *Code municipal*, le conseil de toute cité, ville, village ou municipalité de campagne, c'est-à-dire de toute corporation municipale locale, peut, par règlement, ordonner la confection d'un plan directeur du territoire ou de toute partie du territoire de la municipalité. En vertu du deuxième alinéa du même paragraphe du même article de la *Loi des cités et villes*, le conseil de toute cité ou ville peut adopter des règlements «pour décréter que ce plan directeur deviendra obligatoire; pour le modifier ou l'abroger, en entier ou en partie, sous réserve cependant des dispositions du paragraphe 1° de l'article 426». Le paragraphe b) de l'article 392f du *Code municipal* est identique en ce qui concerne les villages et les municipalités de campagne, sauf que la référence est faite aux dispositions de l'article 392a du *Code municipal*.

Lorsque le conseil d'une corporation municipale locale désire avoir un plan directeur, deux étapes sont donc prévues. En premier lieu, le conseil ordonne la confection du plan en vertu du premier alinéa du paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* ou du paragraphe a) de l'article 392f du *Code municipal*, selon le cas. En second lieu, s'il le désire, il rend ce plan «obligatoire» en vertu du deuxième alinéa du même paragraphe du même article de la *Loi des cités et villes* ou du paragraphe b) du même article du *Code municipal*. Lorsque le conseil désire modifier ou abroger le plan, en entier ou en partie, il doit le faire en la manière prévue par le deuxième alinéa du paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* ou par le paragraphe b) de l'article 392f du *Code municipal*, selon le cas. Nous étudierons

---

40 L.C.U.Q., art. 154; L.C.U.M., art. 169; L.C.R.O., art. 148.

41 L.C.U.Q., art. 156; L.C.U.M., art. 188; L.C.R.O., art. 150.

42 L.C.U.Q., art. 156-157; L.C.U.M., art. 188-189; L.C.R.O., art. 150-151.

successivement la préparation, la modification et l'abrogation, puis l'adoption du plan. À première vue, il peut paraître d'étudier la modification et l'abrogation avant d'analyser le processus d'adoption du plan. Cette méthode est néanmoins préférable car un problème se pose relativement à l'adoption du plan: il s'agit de déterminer si la référence à l'article 426 dans le paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et la référence à l'article 392a dans le paragraphe b) de l'article 392f du *Code municipal* touchent l'adoption du plan ou si, au contraire, elles ne valent que pour la modification et l'abrogation. Or, pour bien saisir le sens de ces références, il est préférable de les étudier d'abord en relation avec la modification et l'abrogation auxquelles elles s'appliquent incontestablement.

a) *La préparation.*

Lorsque le conseil d'une corporation municipale locale désire avoir un plan directeur, il doit, en premier lieu, ordonner, par règlement, la confection d'un tel plan[43]. Il n'est pas nécessaire que le plan porte sur tout le territoire de la municipalité, comme nous l'avons déjà vu. Il peut ne porter que sur une partie de celui-ci.

La préparation du plan directeur ne pose aucun problème particulier de procédure. On peut se demander, cependant, pourquoi un règlement est exigé pour ordonner la confection du plan. Une résolution nous semblerait suffisante. Le projet de loi de 1976 n'exigeait, d'ailleurs, qu'une résolution[44]. Les problèmes sont, avant tout, des problèmes d'urbanisme. Le plan doit être adéquat et répondre aux besoins de la municipalité en question. Il suppose, à la base, un travail de recherche en profondeur. Il suppose la collaboration de spécialistes de différentes disciplines, y compris des juristes. Il suppose la participation de la population. Un plan fait en vase clos est nécessairement arbitraire et artificiel et ne peut correspondre aux besoins réels.

La loi ne prévoit présentement aucune participation de la population au moment de la préparation du plan, ni d'ailleurs, comme nous le verrons, au moment de son adoption, de sa modification ou de son abrogation. Cette omission est très malheureuse. La consultation de la population, en particulier au moyen d'assemblées publiques, devrait être obligatoire. D'autre part, cette consultation ne devrait pas être limitée aux propriétaires, comme c'est le cas présentement pour la modification ou l'abrogation d'un règlement de zonage, puisque les propriétaires ne sont pas les seules personnes intéressées et affectées par un plan directeur. Elle devrait être faite auprès de tous les intéressés, comme c'est le cas présentement pour les schémas d'aménagement des communautés, ainsi que nous le verrons, et comme c'était le cas dans le projet de loi de 1976[45]. Enfin, cette consultation ne devrait pas être faite uniquement au moment de l'adoption ou de la modification du plan, comme c'est le cas présentement, ainsi que nous le verrons, pour les schémas d'aménagement des communautés et comme c'était le cas dans le projet de loi de 1976[46]. Une consultation

---

[43] L.C.V., art. 429, par, 8°, al. 1; C.M., art. 392f, par. a).
[44] 1976 P.L.Q. 12, art. 59.
[45] 1976 P.L.Q. 12, art. 37, 48, 63, 69.
[46] *Ibid.*

de la population à ce seul moment risque très facilement d'être inefficace et illusoire puisque le plan est alors déjà fait ou la modification déjà préparée, même si il ou elle n'a pas encore été adopté. La consultation de la population au moment de la préparation du plan ou de la préparation de la modification devrait être obligatoire. Le *Rapport Castonguay* recommande, d'ailleurs, avec raison, que les citoyens soient informés et consultés à toutes les étapes de la préparation et de l'adoption du plan directeur[47].

Le conseil peut, s'il le désire, créer, par règlement, une commission d'urbanisme et lui attribuer, par règlement, des pouvoirs d'étude et de recommandation en matière de plan directeur. De tels pouvoirs sont, toutefois, purement consultatifs. Il faut noter que la commission d'urbanisme peut avoir pour membres, non seulement des membres du conseil, mais aussi des officiers du conseil et des contribuables résidant dans la municipalité[48].

b) *La modification et l'abrogation.*

Le conseil peut, par règlement, modifier ou abroger son plan directeur, en entier ou en partie, «sous réserve cependant des dispositions du paragraphe 1° de l'article 426» en vertu de la *Loi des cités et villes*, et «sous réserve cependant des dispositions de l'article 392a» en vertu du *Code municipal*[49]. Le paragraphe 1° de l'article 426 de la *Loi des cités et villes* et l'article 392a du *Code municipal* donnent les pouvoirs du conseil en matière de règlement de zonage et, en particulier, la procédure requise pour modifier ou abroger un règlement de zonage. En vertu de cette procédure, les propriétaires intéressés doivent être consultés et peuvent demander un référendum.

La loi est claire sur un point: pour modifier ou abroger le plan directeur, en entier ou en partie, il faut un règlement du conseil. On peut se demander, toutefois, quel est le sens de la référence aux articles relatifs au règlement de zonage. Trois interprétations peuvent être données à cette référence.

Selon une première interprétation, cette référence signifierait que le plan directeur ne peut être modifié lorsque la modification créerait une contradiction entre le plan et un règlement de zonage existant. Pour apporter un telle modification au plan directeur, il faudrait modifier préalablement le règlement de zonage en suivant la procédure prescrite à cet effet[50]. Cette interprétation n'est nullement convaincante. En effet, elle suppose que le législateur méconnaît le sens des mots qu'il emploie et qu'il est illogique, comme le font remarquer d'ailleurs les partisans de cette interprétation, au point de dire que pour modifier les parties du plan directeur relatives au zonage, lequel plan directeur est le document donnant la politique de développement de la municipalité, il faut d'abord modifier le règlement de zonage, lequel est un document appliquant le plan directeur dans le domaine du zonage. Or, on ne peut

---

47 *Rapport Castonguay*, *op. cit.* n. 4, p. 176.
48 L.C.V., art. 68, par. 2; C.M., art. 392d.
49 L.C.V., art. 429, par. 8°, al. 2; C.M., art. 392f, par b).
50 *Rapport La Haye*, *op. cit.* n. 4, c. 4, pp. 23-24, 28; R. CHARLES, *op. cit.* n. 4, p. 54.

présumer que le législateur méconnaît le sens des mots et est illogique à ce point. On le peut d'autant moins que deux autres interprétations n'ayant pas les mêmes conséquences peuvent être données à cette référence.

Selon une deuxième interprétation, la référence signifierait que le plan directeur, du moins les parties du plan directeur relatives au zonage, ne peut être modifié ou abrogé qu'en suivant la procédure requise pour modifier ou abroger un règlement de zonage[51]. Cette opinion est certainement défendable, mais elle ne nous parait pas vraiment convaincante. Les partisans de cette interprétation peuvent penser, en effet, soit qu'un modification au plan directeur, faite en suivant la procédure requise pour modifier ou abroger un règlement de zonage, a pour effet de modifier le règlement de zonage, soit qu'elle n'a pas cet effet et qu'il faudra que le règlement de zonage soit lui-même modifié[52]. S'ils pensent que la modification a pour effet de modifier le règlement de zonage, non seulement ils font dire au texte ce qu'il ne dit pas, mais ils confondent le plan directeur et le règlement de zonage. Si une modification au plan directeur modifie le règlement de zonage, en effet, il n'y a plus vraiment de distinction entre les deux et on ne peut plus dire qu'ils sont deux documents distincts, le premier donnant les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité et le second les appliquant dans le domaine du zonage. Cette confusion est certainement contraire à la volonté du législateur qui distingue le plan directeur du règlement de zonage, qui donne aux corporations municipales, dans des articles bien distincts, le pouvoir de faire, d'une part, un plan directeur et, d'autre part, un règlement de zonage. S'ils pensent, au contraire, que la modification au plan directeur n'a pas pour effet de modifier le règlement de zonage et qu'il faudra que le règlement de zonage soit lui-même modifié, ils aboutissent à la possibilité de deux référendums successifs pour une même modification au zonage, soit l'un pour modifier le plan directeur et l'autre pour modifier le règlement de zonage. Il nous paraît très peu probable que le législateur ait voulu une telle possibilité.

Une troisième interprétation de la référence au paragraphe 1° de l'article 426 de la *Loi des cités et villes* et à l'article 392a du *Code municipal* est possible. On peut penser, en effet, que cette référence est un simple rappel de l'existence de ces articles, qu'elle a pour but de rappeler que le plan directeur est un document distinct du règlement de zonage, qu'il n'a pas pour effet de modifier ce dernier et que pour modifier le zonage, il faudra modifier le règlement de zonage en suivant la procédure prescrite à cette fin. Cette interprétation nous paraît beaucoup plus convaincante. Elle donne aux mots leur sens le plus simple. Elle respecte la distinction entre le plan directeur et le règlement de zonage. Enfin, elle n'aboutit pas à penser que le législateur ait voulu qu'une même modification au zonage puisse faire l'objet de deux référendums successifs. En conséquence, le plan directeur peut, à notre avis, être modifié ou abrogé par un simple règlement du conseil, même en ce qui concerne ses parties relatives au zonage. Cette modification ou abrogation n'aura pas pour effet, toutefois, de modifier le zonage. Pour modifier le zonage, il faut modifier le

---

[51] P. KENNIFF, *Le contrôle...*, *loc. cit.* n. 4, pp. 151-152; I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 4, Supplement, p. 23.

[52] P. KENNIFF, *loc. cit.* n. 4, pp. 151-152.

règlement de zonage conformément au paragraphe 1° de l'article 426 de la *Loi des cités et villes* ou à l'article 392a du *Code municipal*, selon le cas.

Il est important de remarquer qu'une corporation municipale n'est pas obligée de faire approuver un règlement modifiant ou abrogeant son plan directeur, non plus d'ailleurs que le règlement adoptant ce plan, par une autorité supérieure, ministre des affaires municipales, Commission municipale, communauté ou autre[53]. Le *Rapport Castonguay* recommande de ne pas modifier la législation sur ce point. Il donne pour motif qu'il est essentiel de sauvegarder une organisation municipale «décentralisée et démocratique, c'est-à-dire sous le contrôle des résidents des municipalités». Il ajoute, cependant, que le ministre des affaires municipales devrait agir comme arbitre au cas où les corporations municipales n'incorporeraient pas aux plans directeurs les données relatives aux grandes infrastructures ou en cas d'impasse[54]. Il est certain qu'il est essentiel de sauvegarder l'autonomie municipale pour les motifs fort bien exprimés dans le rapport. Il ne faudrait pas, toutefois, minimiser le rôle du ministre. Il est intéressant de remarquer que le projet de loi de 1976 requérait l'approbation du ministre des affaires municipales dans le cas du schéma d'aménagement d'un conseil d'agglomération ainsi que dans celui du plan directeur d'une municipalité ne faisant pas partie d'une agglomération lorsque plan était fait à la suite d'un ordre du ministre, et qu'il requérait l'approbation du conseil d'agglomération dans le cas d'un plan directeur d'une municipalité faisant partie d'une agglomération[55].

c) *L'adoption*.

En vertu du paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes*, le conseil peut adopter un règlement «pour décréter que ce plan [le plan directeur] deviendra obligatoire; pour le modifier ou l'abroger, en entier ou en partie, sous réserve cependant des dispositions du paragraphe 1° de l'article 426». Le paragraphe b) de l'article 392f du *Code municipal* est identique, sauf que la référence est faite aux dispositions de l'article 392a du *Code municipal*. Il est donc clair que le plan directeur est adopté par règlement. Il est clair aussi que le conseil est libre d'adopter ou de ne pas adopter le plan qu'il a fait faire. Il est clair enfin que le conseil n'est pas obligé de faire approuver son plan par une autorité supérieure[56]. Le problème se pose, toutefois, de savoir si la référence au paragraphe 1° de l'article 426 de la *Loi des cités et villes* et à l'article 392a du *Code municipal* vaut aussi pour l'adoption d'un plan directeur ou si elle ne touche que la modification et l'abrogation d'un tel plan. La phrase donnant cette référence est, en effet, divisée en deux parties par le point-virgule et la référence ne se trouve que dans la seconde partie, celle qui concerne la modification et l'abrogation du plan.

Ce problème revêt une très grande importance si l'on adopte la première interprétation de la référence. En effet, si l'on adopte cette interprétation et si l'on

---

[53] Nous verrons les effets du schéma d'aménagement de la communauté régionale de l'Outaouais quant à la nécessité d'une telle approbation.

[54] *Rapport Castonguay*, *op. cit.* n. 4, pp. 176, 102, 103.

[55] 1976 P.L.Q. 12, art. 42, 48, 66, 45.

[56] Nous verrons les effets du schéma d'aménagement de la communauté régionale de l'Outaouais sur ces points.

pense que la référence s'applique aussi à l'adoption du plan directeur, il faudrait conclure que le plan directeur ne peut être adopté s'il y a contradiction entre lui et un règlement de zonage existant et que, pour adopter un tel plan directeur, il faudrait modifier préalablement le règlement de zonage en suivant la procédure prescrite à cet effet. Nous avons vu, cependant, que cette première interprétation n'est nullement convaincante. D'ailleurs de toutes façons, même si on l'adoptait, la référence ne s'appliquerait, à notre avis, qu'à la modification et à l'abrogation du plan directeur et non à son adoption puisque le point-virgule divise la phrase en deux parties bien distinctes.

Le problème n'a aucune importance si l'on adopte la deuxième interprétation de la référence. En effet, en vertu de cette interprétation, la référence signifie que les formalités prescrites par le paragraphe 1° de l'article 426 et par l'article 392a doivent être suivies. Or, le paragraphe 1° de l'article 426 et l'article 392a n'exigent l'approbation des propriétaires intéressés que dans le cas de la modification ou de l'abrogation du règlement et non dans celui de son adoption. En conséquence, ce dernier pourra, de toute façon, être adopté par un simple règlement.

Le problème n'a pas d'importance non plus si l'on adopte, comme nous l'avons fait, la troisième interprétation. En effet, en vertu de cette interprétation, la référence a simplement pour but de rappeler l'existence du règlement de zonage et des formalités requises pour le modifier ou l'abroger. La référence n'étant qu'un simple rappel, le plan directeur peut donc, de toute façon, être adopté par simple règlement.

Le jugement de la Cour provinciale dans l'affaire *Salvas* c. *Ville de Tracy*[57] touche à ces questions. Le conseil de la ville de Tracy avait adopté, le 11 novembre 1965, par son règlement no 175, un plan directeur de son territoire[58]. Le mois suivant, soit le 20 décembre 1965, il adopta son règlement no 130. Ce règlement était, en fait, un règlement de zonage et abrogeait le règlement de zonage jusqu'alors en vigueur, lequel avait été adopté en 1957. Le règlement no 130 ne fut pas soumis à l'approbation des propriétaires intéressés suivant la procédure prévue au paragraphe 1° de l'article 426 de la *Loi des cités et villes*. Il fut attaqué pour ce motif par un propriétaire de terrains dont le zonage était modifié.

La ville de Tracy déclara que la référence au paragraphe 1° de l'article 426 ne s'appliquait qu'à la modification ou à l'abrogation du plan directeur, mais non à son adoption. Elle en conclût curieusement qu'un premier plan directeur et un règlement postérieur adopté en application du plan pouvaient modifier ou abroger un règlement de zonage existant, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'approbation des propriétaires intéressées. Le jugement ne dit pas quelle interprétation de la référence la ville avait adoptée. On voit difficilement, cependant, comment elle pourrait avoir adopté la deuxième ou la troisième interprétation puisqu'elle base son raisonnement sur son

---

[57] 1966 R.L. 513 (C. Prov.).

[58] Le jugement dit à la page 517 que le règlement no 175 décrète «la confection d'un plan directeur d'urbanisme», mais il s'agit d'une simple erreur de formulation. Nous voyons très clairement par la suite lorsque le jugement donne le contenu du règlement puis qu'il en discute, que le règlement no 175 décrète l'adoption et non la confection du plan et que la Cour le comprend comme décrétant l'adoption et non la confection du plan.

opinion à l'effet que la référence ne s'applique pas à l'adoption du plan et que, comme nous l'avons vu, cette question n'a pas d'importance si l'on adopte l'une de ces interprétations. Elle semble donc avoir adopté la première interprétation. Or, même en admettant cette interprétation, pourtant très peu satisfaisante, la conclusion de la ville ne serait nullement convaincante. En effet, la non-application de la référence à l'adoption du plan voudrait alors simplement dire que la modification préalable d'un règlement de zonage contraire n'est pas nécessaire dans le cas de l'adoption du plan. Elle ne signifierait nullement qu'un premier plan directeur et, encore moins, un règlement adopté en application du plan sans l'approbation des propriétaires intéressés, ont pour effet de modifier un règlement de zonage existant. Prétendre que le plan directeur et un tel règlement ont un tel effet revient, d'ailleurs, à confondre le plan directeur et le règlement de zonage, ce qui, comme nous l'avons vu, est contraire à la volonté du législateur.

La Cour provinciale annula le règlement no 130. Elle constata, en premier lieu, que ce règlement était, en fait, un règlement de zonage, qu'il avait été adopté en vertu du paragraphe 1° de l'article 426 de la *Loi des cités et villes*, même s'il référait au paragraphe 8° de l'article 429, et qu'il appliquait le plan directeur, adopté un mois auparavant par le règlement no 175 en vertu du paragraphe 8° de l'article 429. Elle montra ensuite que le plan directeur, et le règlement de zonage sont des documents distincts[59]. Elle ajouta que le paragraphe 8° de l'article 429 qui donne le pouvoir de faire un plan directeur, n'avait pas abrogé le paragraphe 1° de l'article 426 qui donne le pouvoir de réglementer le zonage, et qu'il serait illogique de prétendre que le législateur a voulu, par ce paragraphe 8°, donner, à l'occasion de l'adoption d'un plan directeur, le pouvoir de modifier ou abroger un règlement de zonage antérieur sans respecter la procédure prévue par le paragraphe 1° de l'article 426 pour la modification ou l'abrogation d'un règlement de zonage. Elle conclut que «c'est seulement en l'absence de règlement de zonage antérieur que les cités et villes peuvent, *proprio motu* et sans l'approbation des propriétaires, adopter un plan directeur comportant zonage, selon les pouvoirs conférés par le paragraphe 1er de l'art. 426. S'il existe déjà un règlement de zonage et si l'adoption d'un plan directeur, avec spécifications ayant trait au zonage, modifie les affectations de territoire telles que déterminées par le règlement antérieur elles doivent, dans ce cas, soumettre le plan directeur et le nouveau zonage à l'approbation des électeurs-propriétaires selon la procédure établie par les alinéas 3 à 8 du paragraphe 1er de l'art. 426».

Il importe de bien saisir le sens et la portée véritables de ce jugement. Le sommaire de ce dernier peut, d'ailleurs, induire en erreur sur ce point. Il est essentiel de souligner d'abord que la première conclusion de la Cour est que le règlement attaqué est, en fait, un règlement de zonage, et non un règlement adoptant un plan directeur. Cette conclusion, non mentionnée dans le sommaire, est primordiale. Tout

---

[59] Elle ajoute, d'une manière incidente, que le pouvoir de faire un plan directeur est un pouvoir «additionnel, parallèle et complémentaire» de celui de réglementer le zonage. Cette remarque n'est pas juste parce qu'elle laisse entendre que le plan directeur et le règlement de zonage sont sur un même plan. Or, comme nous l'avons vu, le plan directeur exprime la politique de développement de la municipalité, laquelle est appliquée, en particulier, par le règlement de zonage. Il n'est donc pas sur un même plan que ce règlement.

le reste du jugement en découle. En conséquence, lorsque la Cour déclare par la suite que «c'est seulement en l'absence de règlement de zonage antérieur que les cités et villes peuvent, *proprio motu* et sans l'approbation des propriétaires, adopter un plan directeur comportant zonage, selon les pouvoirs conférés dans le paragraphe 1er de l'art. 426», cette phrase doit être lue en relation avec la première conclusion. La Cour pense alors au règlement attaqué dans l'affaire, c'est-à-dire à un règlement de zonage adopté en application d'un plan directeur, ainsi que, comme le montrent les mots «plan directeur comportant zonage», à un plan directeur qui serait à la fois plan directeur et règlement de zonage, c'est-à-dire qui comporterait, en plus des dispositions d'un plan directeur, toutes les dispositions habituelles d'un règlement de zonage. Elle ne vise pas alors un plan directeur qui n'est que plan directeur. La référence au paragraphe 1° de l'article 426 dans les mots «plans directeurs comportant zonage, selon les pouvoirs conférés dans le paragraphe 1er de l'art. 426» montre, d'ailleurs, très bien que les seuls plans directeurs visés sont ceux qui sont, en fait, en partie des règlements de zonage puisque les plans directeurs qui ne sont que plans directeurs sont régis par le paragraphe 8° de l'article 429 et non par le paragraphe 1° de l'article 426. De même, lorsque la Cour déclare dans la phrase suivante que «s'il existe déjà un règlement de zonage et si l'adoption d'un plan directeur, avec spécifications ayant trait au zonage, modifie les affectations du territoire telles que déterminées par le règlement antérieur elles doivent dans ce cas, soumettre le plan directeur et le nouveau zonage à l'approbation des électeurs-propriétaires selon la procédure établie par les alinéas 3 à 8 du paragraphe 1er de l'art. 426», il faut lire cette phrase en relation avec la phrase précédente et avec la première conclusion.

En conclusion, tout ce que la Cour provinciale a décidé dans cette affaire, c'est qu'un règlement qui est, en fait, un règlement de zonage et qui a été adopté en application d'un plan directeur, ne peut modifier ou abroger un règlement de zonage antérieur s'il n'a pas été soumis à l'approbation des propriétaires intéressés suivant la procédure prévue au paragraphe 1° de l'article 426 de la *Loi des cités et villes*. Cette décision est juste puisque le plan directeur et le règlement de zonage sont des documents distincts et que le règlement de zonage est régi par le paragraphe 1° de l'article 426. Elle a déclaré, de plus, qu'il en serait de même dans le cas d'un plan directeur qui serait à la fois plan directeur et règlement de zonage. Cette conclusion est parfaitement logique parce que c'est le contenu et non le titre du document qui dit ce qu'il est, qu'il s'agirait alors de deux documents distincts qui ne seraient réunis que physiquement et que la partie du plan qui serait, en fait, un règlement de zonage serait régie, en tant que règlement de zonage, par le paragraphe 1° de l'article 426. Elle a déclaré enfin qu'en l'absence d'un règlement de zonage antérieur, un règlement qui est, en fait, un règlement de zonage et qui est adopté en application d'un plan directeur, de même qu'un plan directeur qui est à la fois plan directeur et règlement de zonage, peuvent être adoptés par simple règlement sans être soumis à l'approbation des propriétaires intéressés. Cette conclusion est aussi parfaitement logique puisqu'en vertu du paragraphe 1° de l'article 426, un premier règlement de zonage est adopté par simple règlement, sans devoir être soumis à l'approbation des propriétaires intéressés. On peut déduire de cette dernière conclusion qu'a fortiori la Cour provinciale considère qu'en l'absence d'un règlement antérieur, un plan directeur qui n'est que plan directeur peut être adopté par simple règlement, sans devoir être

soumis à l'approbation des propriétaires intéressés. La Cour provinciale ne se prononce, toutefois, ni directement, ni indirectement sur la procédure d'adoption d'un plan directeur qui n'est que plan directeur lorsqu'il y a un règlement de zonage antérieur. Elle ne se prononce pas non plus, d'ailleurs, sur la procédure de modification et d'abrogation d'un plan directeur.

2. *Le plan directeur intermunicipal.*

En vertu du huitième alinéa du paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et du paragraphe h) de l'article 392f du *Code municipal*, le conseil de toute corporation municipale peut adopter des règlements «pour décréter, de concert avec le conseil d'autres corporations municipales intéressées, la confection d'un plan directeur commun du territoire ou d'une partie du territoire de chacune de ces corporations et pour rendre ce plan obligatoire, dans la municipalité, pour la partie qui la concerne[60]». Lorsque deux ou plusieurs corporations municipales désirent faire un plan directeur commun, les deux mêmes étapes que dans le cas d'un plan directeur local sont donc prévues. Le conseil de chacune de ces corporations doit, en premier lieu, adopter un règlement décrétant la confection du plan. Lorsque le plan est fait, il adopte, s'il le désire, un règlement pour le rendre «obligatoire».

En vertu du neuvième alinéa du paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et du paragraphe i) de l'article 392f du *Code municipal*, le conseil peut, par règlement, modifier ou abroger, de concert avec les conseils d'autres corporations municipales intéressées, un plan directeur commun, en tout ou en partie, «dans la mesure conciliable avec les dispositions de l'article 426» dans le cas de la *Loi des cités et villes*, «dans la mesure conciliable avec les dispositions des articles 392a, 392b et 392c» dans le cas du *Code municipal*. Ces références posent, à propos de la modification et de l'abrogation d'un plan directeur commun, exactement les mêmes problèmes que les références faites à propos de la modification et de l'abrogation d'un plan directeur local. Nous renvoyons donc à ce que nous avons dit à ce sujet. Qu'il suffise de rappeler que nous avions conclu qu'un plan directeur local pouvait être modifié ou abrogé par simple règlement, sans qu'il soit nécessaire de le soumettre à l'approbation des propriétaires intéressés, et que les références avaient simplement pour but de rappeler l'existence du règlement de zonage et la nécessité de faire approuver par les propriétaires intéressés toute modification ou abrogation d'un tel règlement. De même, pour les mêmes motifs, il n'est pas nécessaire de faire approuver une modification ou l'abrogation d'un plan directeur par les propriétaires intéressés.

3. *Le plan directeur régional.*

Une corporation de comté peut adopter, modifier et abroger son plan directeur de la même manière qu'une corporation municipale locale. De même, une corporation

---

[60] Il est intéressant de noter que le projet de loi de 1976 limitait les plans intermunicipaux à des plans entre une corporation municipale ne faisant pas partie d'une agglomération et une corporation municipale faisant partie d'une agglomération, et qu'il exigeait que le règlement concluant l'entente en vue de la préparation du plan soit approuvé par le ministre des affaires municipales et par la Commission municipale: 1976 P.L.Q. 12, art. 71.

de comté peut adopter, modifier et abroger un plan directeur commun avec d'autres corporations municipales de la même manière qu'une corporation municipale locale[61].

B. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT.

Chacune des trois communautés doit, comme nous l'avons vu, faire un schéma d'aménagement de son territoire. Un délai est, d'ailleurs, fixé à cette fin. En vertu de l'article 142 de la *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, cette communauté doit, dans l'année de l'entrée en vigueur de cette loi (1er janvier 1970), «élaborer», par règlement, son schéma[62]. À défaut par elle de ce faire, l'article 283 prévoit que le règlement peut être adopté par le lieutenant-gouverneur en conseil. En vertu de l'article 164 de la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, cette communauté doit, dans les six ans de l'entrée en vigueur de cette loi (1er janvier 1970), «établir», par règlement, son schéma[63]. À défaut par elle de ce faire, l'article 340 prévoit que le règlement peut être adopté par le lieutenant-gouverneur en conseil. En vertu de l'article 142 de la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, cette communauté doit, avant le 1er décembre 1976, «adopter», par règlement, son schéma[64]. À défaut par elle de ce faire, l'article 143b prévoit que le ministre des affaires municipales peut faire préparer le schéma aux frais de la communauté, que le règlement ainsi préparé est déposé à la communauté et qu'il entre en vigueur à compter de la date de la publication d'un avis à cet effet dans la *Gazette officielle du Québec*[65]. Il faut ajouter que les lois régissant ces trois communautés autorisent le lieutenant-gouverneur en conseil, à la demande de la communauté, à proroger ces délais pour une période d'au plus un an, par un arrêté en conseil qui doit être publié dans la *Gazette officielle du Québec*[66].

L'utilisation de termes différents, soit «élaborer», «établir» et «adopter», à propos des délais prévus par les trois lois est curieux. On peut se demander, en conséquence, si ces termes sont équivalents et si les trois lois réfèrent exactement au même moment. Le terme «adopter» dans l'article 142 de la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais* est le plus clair et ne pose aucun problème d'interprétation. Le moment visé est celui de l'adoption du règlement adoptant le schéma. Le terme «établir» dans l'article 164 de la *Loi de la Commission urbaine de Montréal* s'interprète plus difficilement. Le mot «établir» signifie, d'après le dictionnaire Robert, «mettre en vigueur, en application». On pourrait penser, en conséquence, que le moment visé est celui de la mise en vigueur du règlement. Nous sommes plutôt d'avis, toutefois, qu'il est, comme dans le cas de la communauté régionale de l'Outaouais, celui de l'adoption du règlement. L'article 164 dit, en effet, que le schéma doit être établi, par règlement, dans les six ans, et non pas que le règlement établissant le schéma doit être en vigueur dans les six ans. Le terme «élaborer» dans

---

61 C.M., art. 392f, 422.
62 L.C.U.Q., art. 142, 330.
63 L.C.U.M., art. 164 (mod. par 1974 L.Q., c. 82, art. 10), 374.
64 L.C.R.O., art. 142, mod. par 1974 L.Q., c. 85, art. 1, 1975 L.Q., c. 89, art. 13.
65 L.C.R.O.,, art. 143b, aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 3.
66 L.C.U.Q., art. 282; L.C.U.M., art. 339; L.C.R.O., art. 288.

l'article 142 de la *Loi de la Communauté urbaine de Québec* est le plus difficile à interpréter. Le mot «élaborer» signifie, d'après le dictionnaire Robert, «préparer mûrement par un lent travail de l'esprit». Or, un règlement peut décréter la confection d'un schéma ou adopter un schéma, mais il est évident qu'il ne peut, strictement parlant, préparer un schéma. En fait, le règlement élaborant le schéma ne peut être que soit un règlement décrétant la confection du schéma, soit le règlement adoptant le schéma. Or, à notre avis, le règlement visé par l'article 142 ne peut être un règlement décrétant la confection du schéma. En effet, l'article 142 dit que le schéma est élaboré «par» règlement et non pas «en vertu» d'un règlement. De plus, un tel règlement n'est pas nécessaire puisque la confection du schéma est décrétée par la loi. D'ailleurs, les lois sur les deux autres communautés ne le prévoient pas. Enfin, si l'on admettait que le règlement dont parle l'article 142 est un règlement décrétant la confection du schéma, aucun article ne donnerait la procédure d'adoption de ce dernier, ce qui est très peu vraisemblable. En conséquence, le règlement élaborant le schéma ne peut être que le règlement adoptant le schéma. On connaît, de toute façon, les très faibles résultats de l'imposition de ces délais. Il faut signaler, toutefois, que la communauté régionale de l'Outaouais a adopté, en 1977, son schéma d'aménagement. Ce schéma n'est pas encore en vigueur, cependant, parce que, comme nous le verrons, il nécessite l'approbation du ministre des affaires municipales et qu'il n'a pas encore reçu cette approbation.

Le schéma d'aménagement d'une communauté doit être adopté par règlement du conseil[67]. Dans le cas de la communauté régionale de l'Outaouais, la décision doit être prise aux deux tiers des voix exprimées[68]. Dans celui des autres communautés, la majorité habituelle suffit[69]. Le schéma peut, suivant la règle générale, être modifié ou abrogé de la même manière qu'il a été adopté.

La population doit être consultée avant l'adoption, la modification ou l'abrogation du schéma. Le conseil doit former, à cette fin, une commission pour entendre les intéressés à une audience publique. Ces derniers sont convoqués par un avis public publié dans un journal de langue française circulant sur le territoire de la communauté. Dans le cas de la communauté urbaine de Montréal et de la communauté régionale de l'Outaouais, ce journal doit être un quotidien. L'avis doit indiquer, de façon générale, la nature de la mesure que la communauté se propose d'adopter et inviter les intéressés à se présenter à l'audience publique pour faire les représentations qu'ils jugent appropriées. Il doit donner l'endroit où sera tenue l'audience, de même que la date et l'heure de celle-ci. L'audience doit être tenue au plus tôt quinze jours francs après la date de la publication de l'avis. Elle doit être ajournée autant de fois que nécessaire pour entendre les intéressés[70]. La commission doit ensuite faire rapport au conseil. Le conseil décide alors s'il doit adopter, modifier ou rejeter le

---

[67] L.C.U.Q., art. 142; L.C.U.M. art. 164, mod. par 1974 L.Q., c. 85, art. 10; L.C.R.O., art. 142, mod. par 1974 L.Q., c. 85, art. 1, 1975 L.Q., c. 89, art. 13.

[68] L.C.R.O., art. 142c. aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 2.

[69] L.C.U.Q., art. 50, rempl. par 1971 L.Q., c. 83, art. 10; L.C.U.M., art. 53, mod par 1970 L.Q., c. 66, art. 11.

[70] L.C.U.Q., art. 143, mod. par 1972 L.Q., c. 71, art. 10; L.C.U.M., art. 165; L.C.R.O., art. 143; *Charte de la langue française*, 1977 P.L.Q. 101, art. 90.

schéma, la modification ou l'abrogation proposée. Il n'est pas obligé de suivre l'avis de la commission, ni celui des personnes qui se sont présentées devant elle[71].

Cette consultation de la population est heureuse et devrait exister aussi dans le cas des plans directeurs des corporations municipales. Elle n'est pas, toutefois, suffisante parce qu'elle n'est faite qu'au moment de l'adoption du règlement adoptant, modifiant ou abrogeant le schéma, c'est-à-dire à un moment où elle peut très difficilement être vraiment efficace[72]. Une consultation de la population devrait être obligatoire au moment de la préparation du règlement. Nous renvoyons à ce que nous avons dit à ce sujet lorsque nous avons étudié la préparation du plan directeur.

L'adoption du schéma d'aménagement de la communauté régionale de l'Outaouais est soumis à une formalité supplémentaire très importante qui n'existe ni pour la communauté urbaine de Québec, ni pour celle de Montréal. En vertu de l'article 143a de la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, en effet, le règlement adoptant, modifiant ou abrogeant le schéma d'aménagement de cette communauté n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvé par le ministre des affaires municipale[73]. Le même article prévoit, de plus, que toute corporation municipale faisant partie de la communauté peut s'opposer auprès du ministre des affaires municipales à tout règlement adoptant, modifiant ou abrogeant le schéma d'aménagement de la communauté. Elle peut le faire, dans les trente jours qui suivent l'adoption du règlement adoptant, modifiant ou abrogeant le schéma, par requête écrite, adressée au ministre des affaires municipales, indiquant les motifs de l'opposition et proposant des modifications. Le ministre, sur réception de la requête, peut demander à la Commission municipale du Québec de tenir une enquête publique aux fins d'entendre les intéressés et de lui faire rapport. Lorsque la Commission municipale lui a fait rapport, il peut notifier à la communauté les modifications qu'il estime souhaitables d'apporter dans un délai qu'il fixe. Si la communauté n'apporte pas ces modifications dans ce délai, il peut les apporter lui-même au moment où il approuve le règlement.

Il faut remarquer que seule une corporation municipale peut adresser au ministre une requête à l'encontre du règlement. On peut se demander pourquoi. Il serait certainement préférable d'étendre ce droit à tous les intéressés[74]. Il faut remarquer, d'autre part, les pouvoirs particulièrement importants donnés au ministre[75]. Ce dernier n'est pas obligé d'ordonner l'enquête publique par la Commission municipale. Il le fait seulement s'il le veut bien. À notre avis, cette enquête devrait être obligatoire lorsqu'il y a opposition d'une corporation municipale faisant partie de la communauté ou d'un groupe suffisamment considérable d'intéressés. D'autre part, s'il y a enquête, le ministre peut apporter au règlement toutes les modifications qu'il juge souhaitables, indépendamment du rapport qui lui est fait par la Commission municipale et de l'avis de la communauté et des corporations municipales qui en font partie, et sans avoir à motiver sa décision. Ce pouvoir devrait être limité afin de

---

71 L.C.U.Q., art. 80; L.C.U.M., art. 82-83; L.C.R.O., art. 80, mod. par 1975 L.Q., c. 90, art. 18.

72 P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n. 4, p. 913.

73 L.C.R.O., art. 143a, aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 8

74 P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n. 4, p. 913.

75 P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n. 4, pp. 913-914.

diminuer les risques d'arbitraire. On peut, toutefois, penser, comme le professeur Patrick Kenniff, que «la discrétion du ministre n'est pas illimitée et qu'il ne pourrait prendre une décision qui serait contraire à l'économie de la Loi de 1974 [la loi ayant ajouté l'article 143a à la *Loi de la Commission régionale de l'Outaouais*] ou qui serait fondée sur des considérations non pertinentes[76]».

On peut se demander si le ministre peut modifier le règlement lorsqu'il n'y a pas eu opposition ou lorsqu'il y a eu opposition mais qu'il a décidé de ne pas faire faire une enquête publique. À notre avis, le ministre peut alors approuver ou rejeter le règlement, mais non pas le modifier. En effet, le pouvoir de modifier le règlement est donné par le quatrième alinéa de l'article 143a. Cet alinéa dit qu' «un tel règlement n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvé par le ministre qui peut y apporter les modifications visées à l'alinéa précédent, à défaut par la Communauté de l'avoir fait». Les modifications que le ministre peut apporter sont donc «les modifications visées à l'alinéa précédent». Or, le troisième alinéa dit que «Le ministre peut ensuite notifier à la Communauté les modifications qu'il estime souhaitable d'apporter dans un délai qu'il fixe». Les modifications que le ministre peut apporter sont donc celles qu'il a «ensuite» notifiées à la communauté. Pour comprendre le sens du mot «ensuite», il faut se reporter au paragraphe précédent. Or, le deuxième alinéa dit que le ministre peut, sur réception d'une requête d'opposition, demander à la Commission municipale de tenir une enquête publique et de lui faire rapport. Les modifications que le ministre peut apporter sont donc celles qu'il a notifiées à la communauté après l'enquête et le rapport de la Commission municipale. En conséquence, le ministre ne peut modifier le règlement que s'il y a eu enquête et rapport de la Commission municipale.

III. — EFFETS.

A. LE PLAN DIRECTEUR.

1. *Le plan directeur local.*

En vertu du paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et de l'article 392f du *Code municipal*, le conseil d'une corporation municipale locale peut, par règlement, comme nous l'avons déjà vu, rendre son plan «obligatoire». La *Loi des cités et villes* et le *Code municipal* ne précisant pas davantage les effets du plan directeur, il est essentiel, afin de déterminer ces effets, de trouver le sens exact du mot «obligatoire» dans ces articles. En fait, trois interprétations peuvent en être données.

a) *Les deux premières interprétations.*

On a prétendu que le mot «obligatoire» dans ces articles voulait simplement dire que le législateur reconnaissait une valeur officielle au plan directeur et on en a conclu que le plan directeur n'avait aucun effet juridique[77]. Cette interprétation n'est nullement convaincante. Il faut, en effet, présumer, sauf disposition contraire, que le législateur donne à un mot son sens normal. Or il n'y a aucune disposition contraire et

---

[76] P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n. 4, p. 914.

[77] *Rapport La Haye, op. cit.* n. 4, c. 4, p. 30; R. CHARLES, *op. cit.* n. 4, p. 54.

le sens normal du mot «obligatoire» est clairement «qui a la force d'obliger, qui a un caractère d'obligation», comme le dit le dictionnaire Robert, et non «qui est officiel». D'ailleurs, si le mot «obligatoire» signifiait «officiel», le législateur aurait fait une tautologie en disant que le conseil peut, par règlement, rendre son plan obligatoire, puisqu'il est évident qu'un règlement adopté par le conseil est un document officiel. Les partisans de cette interprétation pensent, du reste, qu'il en est ainsi. Ils oublient, cependant, qu'il ne faut pas présumer que le législateur a fait une tautologie et que si un texte est susceptible de deux sens dont l'un est tautologique et l'autre pas, il faut présumer que le véritable sens est celui qui n'est pas tautologique. Or, en donnant au mot «obligatoire» son sens normal, le texte n'est plus tautologique: le conseil peut, par règlement, rendre son plan obligatoire, c'est-à-dire lui donner un caractère d'obligation, lui faire produire des effets juridiques.

On pourrait soutenir, à l'inverse de la première interprétation, que le mot «obligatoire» signifie que l'adoption ou la modification d'un plan directeur a pour effet de modifier les règlements existants de façon à les rendre conformes au plan. Cette deuxième interprétation ne serait pas convaincante parce qu'elle confondrait le plan directeur et les règlements qui l'appliquent. Or, nous avons vu que cette confusion est contraire à la volonté du législateur. Elle a, d'ailleurs, été rejetée par la Cour provinciale dans l'affaire *Salvas* c. *Ville de Tracy*, comme nous l'avons vu. On peut ajouter, en ce qui concerne le règlement de zonage que la référence au paragraphe 1° de l'article 426 dans le paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et la référence à l'article 392a dans l'article 392f du *Code municipal* ont justement pour but, comme nous l'avons vu, de rappeler la distinction entre le plan directeur et le règlement de zonage et la nécessité, pour modifier ou abroger un règlement de zonage, de suivre la procédure prescrite à cette fin.

b) *La troisième interprétation.*

Une troisième interprétation est possible et convaincante. En vertu de cette interprétation, lorsque le conseil a rendu, par règlement, son plan «obligatoire», le plan est obligatoire et produit des effets juridiques. Il faut, en effet, donner aux mots leur sens. Par contre, il est obligatoire en tant que plan directeur et non en tant que règlement appliquant ce plan. Il n'a donc pas pour effet de modifier les règlements existants. De même lorsque le conseil modifie son plan «obligatoire», la modification n'a pas pour effet de modifier les règlements d'application existants.

1) *Les effets vis-à-vis du conseil.*

Il est évident qu'un plan directeur rendu «obligatoire» est obligatoire pour le conseil qui l'a adopté. Le législateur n'a pu, en effet, être contradictoire au point d'avoir voulu qu'un plan qu'il dit «obligatoire» ne le soit pas pour celui qui l'a adopté. Le conseil devra donc suivre les objectifs et les grandes orientations données dans son plan directeur. Il faut souligner, toutefois, que toutes les dispositions d'un plan directeur ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques, étant donné la nature même d'un tel plan. Les objectifs et les grandes orientations ne peuvent pas toujours, en effet, être donnés en termes suffisamment précis pour créer une obligation. Il n'est, d'ailleurs, pas souhaitable que le plan soit trop précis ni trop détaillé

puisqu'il deviendrait alors trop rigide. Or un plan directeur doit nécessairement être souple pour être vraiment efficace.

Le plan directeur étant obligatoire pour le conseil, il est certain que ce dernier ne peut adopter un règlement non conforme au plan[78]. Le conseil ne pourrait donc, par exemple, adopter un règlement de zonage ou un règlement de lotissement non conforme au plan, ni apporter à un règlement de zonage ou à un règlement de lotissement une modification non conforme au plan. Il faut, toutefois, une réelle non-conformité. Ainsi, si le plan directeur autorise le conseil à permettre des constructions à haute densité, jusqu'à un certain maximum, dans une partie de la municipalité, ou même lui recommande de permettre de telles constructions, mais sans l'imposer, le règlement de zonage peut décréter une faible densité. Une recommandation et, encore moins, une autorisation ne sont, en effet, une obligation. C'est, d'ailleurs, ce qui a été jugé, en Ontario, dans l'affaire *Re Cadillac Development and City of Toronto*[79]. Il en serait autrement, cependant, si le règlement fixait une densité supérieure au maximum prévu par le plan puisque ce maximum est imposé par le plan. D'autre part, le plan directeur, étant donné sa nature, ne doit pas être interprété rigidement et trop littéralement. Ainsi, si le plan directeur divise la municipalité en différentes zones, y compris des zones industrielles et des zones commerciales, sans définir ces désignations, le règlement de zonage peut décréter que des usages commerciaux sont autorisés dans les zones industrielles, en plus des usages industriels. Le plan directeur donne alors, en effet, la division générale des zones, mais ne précise pas les usages permis dans chacune, à l'exception de l'usage «maximum». C'est, d'ailleurs, ce qui a été jugé par la Cour suprême du Canada dans une affaire provenant de l'Ontario, *Subilomar Properties* c. *Cloverdale Shopping Centre*[80]. Il en serait autrement si le règlement de zonage autorisait des industries dans une zone que le plan directeur décrète résidentielle, puisqu'il autoriserait alors un usage plus lourd que l'usage «maximum» permis par le plan directeur. Par ailleurs, si le plan directeur divise la municipalité en zones et décrit généralement les zones, mais sans préciser cette description dans les détails, le règlement pourra préciser la description, sans devoir la suivre très rigidement. Une telle description n'est, en effet, qu'une indication générale. Il a été jugé sur ce point, en Saskatchewan, dans l'affaire *Campbell* c. *City of Regina*[81], que lorsque le plan directeur ne fait qu'une description très générale des zones, le fait qu'une zone soit légèrement plus grande dans le règlement de zonage que dans le plan directeur n'est pas une contradiction du plan et ne peut entraîner la nullité du règlement. Il en serait évidemment autrement, toutefois, si la zone décrite dans le règlement de zonage était bien différente de celle indiquée dans le plan.

Le plan directeur étant obligatoire pour le conseil, il s'ensuit, de plus, à notre avis, que le conseil doit modifier ses règlements préexistants qui ne sont pas conformes au plan[82]. Le mot «obligatoire», encore une fois, doit avoir un sens. Il faut

---

78 P. KENNIFF, *Le contrôle...*, *loc. cit.* n. 4, p. 151.
79 (1974) 1 O.R. 20, 39 D.L.R. 188 (H.C. Ont.).
80 1973 R.C.S. 596, 35 D.L.R. 1.
81 (1967) 63 D.L.R. 188 (C.A. Sask.), conf. 58 D.L.R. 259 (Q.B. Sask.).
82 P. KENNIFF, *Le contrôle...*, *loc. cit.* n. 4, p. 151

remarquer, toutefois, que cette obligation est beaucoup moins lourde qu'il peut paraître à première vue. En effet, en pratique, si le conseil désire ne pas appliquer une disposition de son plan directeur, il lui sera facile de le faire puisqu'il lui suffira d'adopter un règlement pour modifier le plan. Nous avons vu, en effet, que le plan directeur peut être modifié par simple règlement, sans qu'il soit nécessaire de consulter les intéressés, ni d'obtenir une approbation quelconque.

Lorsque le conseil modifie un règlement afin de le rendre conforme au plan directeur, il doit suivre la procédure prescrite pour modifier ce règlement. Un problème très sérieux se pose dans le cas du règlement de zonage. Nous avons vu, en effet, qu'un règlement de zonage ne peut être modifié ou abrogé qu'avec l'approbation des propriétaires intéressés. La référence au paragraphe 1° de l'article 426 dans le paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et la référence à l'article 392a dans l'article 392f du *Code municipal* le rappellent, d'ailleurs, comme nous l'avons déjà vu. D'autre part, nous verrons que la population est liée par les règlements appliquant le plan directeur, mais non par le plan directeur lui-même. En conséquence, toute disposition d'un plan directeur relative au zonage restera lettre morte si elle est contraire à un règlement de zonage antérieur et si la modification apportée à ce règlement de zonage par le conseil, afin de le rendre conforme au plan directeur, n'est pas approuvée par les propriétaires intéressés, c'est-à-dire par les propriétaires d'immeubles compris dans le territoire visé par le règlement modificateur et, à certaines conditions, par les propriétaires d'immeubles situés dans une zone ou un secteur contigu. Les propriétaires intéressés ont donc un droit de veto sur l'application de toute disposition d'un plan directeur relative au zonage si cette disposition est contraire à un règlement de zonage existant. Ce droit de veto est heureux en ce sens qu'il protège les propriétaires contre l'arbitraire possible du conseil. Il ne l'est pas en ce sens que ces derniers peuvent empêcher, parfois sans motif valable, l'application de dispositions qui seraient bénéfiques au développement de la municipalité et à l'ensemble de la population. Le projet de loi de 1976 maintenait la nécessité de l'approbation des propriétaires intéressés pour modifier ou abroger un règlement de zonage. Il y apportait, toutefois, des exceptions. En effet, l'approbation des propriétaires intéressés n'était pas nécessaire, dans le cas d'une municipalité ne faisant pas partie d'une agglomération, lorsque la modification était faite à la suite de l'adoption d'un plan directeur, dans le but de rendre les objectifs du règlement en accord avec ceux du plan. Il en était de même, dans le cas d'une municipalité agglomérée, lorsque la modification était faite à la suite non seulement de l'adoption, mais aussi d'une modification au schéma d'aménagement du conseil d'agglomération et qu'elle avait pour but de rendre les objectifs du règlement en accord avec ceux du schéma[83]. Le *Rapport Castonguay* recommande de maintenir l'obligation de faire approuver toute modification ou abrogation d'un règlement de zonage par les propriétaires intéressés[84]. Il faudrait, toutefois, à notre avis, prévoir, tout au moins, la possibilité de renverser le veto des propriétaires dans certains cas, ce qui pourrait se faire, en particulier, par un appel à la Commission municipale.

Il est important de rappeler que, comme nous l'avons vu, lorsque le conseil

---

[83] 1976 P.L.Q. 12, art. 75, 68, 69, 45, 48.

[84] *Rapport Castonguay, op. cit.* n. 4, p. 184.

d'une cité, d'une ville ou d'une corporation de comté adopte un règlement établissant certaines normes minimales en matière d'urbanisme en vertu du nouvel article 429b de la *Loi des cités et villes* ou du nouvel article 393a du *Code municipal*, toute disposition d'un règlement de la cité ou de la ville en question ou, dans le cas d'une corporation de comté, d'une municipalité faisant partie du comté mais non d'une communauté, devient inopérante. Il en est de même lorsque le conseil modifie un tel règlement[85]. De plus, la cité, la ville ou la corporation de comté en question doit faire exécuter ce règlement et aucun permis de lotissement ni de construction ne peut être délivré si le plan de division ou de subdivision ou le projet de construction, selon le cas, n'est pas conforme au règlement[86]. En conséquence, si, par exemple, une ville adopte un tel règlement et que ce règlement, comme il se doit, est conforme au plan directeur, ou si elle modifie un tel règlement afin de le rendre conforme au plan directeur, toute disposition du règlement de zonage existant devient inopérante, indépendamment de l'approbation des propriétaires intéressés, si elle est incompatible avec le règlement et, par conséquent, avec le plan. Il faut rappeler, toutefois, qu'un tel règlement ne peut porter que sur les points qui sont indiqués dans l'article 429b ou l'article 393a, selon le cas, et que nous avons vus.

Le plan directeur étant obligatoire pour le conseil, il s'ensuit afin, à notre avis, que le conseil est obligé d'adopter les règlements dont le plan décide l'adoption[87]. Il faut rappeler, cependant, ici encore, qu'en pratique, si le conseil désire ne pas adopter ces règlements, il lui suffira de modifier son plan par simple règlement.

Il est intéressant de noter que le projet de loi de 1976 ne disait pas, comme la *Loi des cités et villes* et le *Code municipal* présentement, que le plan directeur était obligatoire. Au contraire, le premier alinéa de l'article 67 du projet disait que «L'entrée en vigueur du règlement visé à l'article 61 [c'est-à-dire du règlement adoptant le plan] ne crée aucune obligation quant à la réalisation des éléments du plan directeur». Le second alinéa du même article disait, il est vrai, que «Toute disposition d'un règlement de zonage ou de lotissement qui n'est pas compatible avec le plan directeur peut être déclarée inopérante», mais cet alinéa était très ambigu. Outre le fait qu'il paraissait contredire, en partie, l'alinéa précédent, il ne mentionnait pas, en effet, qui pouvait déclarer une disposition inopérante, ni quand, ni comment. Le seul effet donné au plan directeur par le projet était que le conseil d'une municipalité ne faisant pas partie d'une agglomération devait, s'il adoptait un plan directeur, adopter et mettre en vigueur, dans les quatre-vingt-dix jours de l'entrée en vigueur du plan, un règlement de zonage conforme aux objectifs de ce dernier ou, si la municipalité avait déjà un règlement de zonage, modifier ce règlement dans la mesure requise pour mettre les objectifs du règlement en accord avec ceux du plan et sans qu'il soit nécessaire de faire approuver cette modification par les propriétaires intéressés[88].

---

[85] L.C.V., art. 429b, 429c, 429f; C.M., art. 393a, 393b, 393e, 393f.

[86] L.C.V., art. 429d; C.M., art. 393c.

[87] La jurisprudence ontarienne est en sens contraire (*Re Steven Polon*, 1961 O.R. 810, 29 D.L.R. 621 (H.C. Ont.); *Re Cadillac Development and City of Toronto*, (1974) 1 O.R. 20, 39 D.L.R. 188 (H.C. Ont.); I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 4, pp. 58, 63, Supplement, p. 20), mais les textes des lois québécoises et ontariennes sont très différents sur ce point.

[88] 1976 PL.Q. 12, art. 68.

Étant donné qu'un plan directeur n'est pas opposable à la population, comme nous le verrons, le projet de loi ne faisait donc du plan directeur qu'un simple vœu pieux, sauf l'exception que nous venons de voir, laquelle ne pouvait valoir qu'au moment de l'adoption du plan, mais ne touchait pas les modifications à ce dernier[89] et sous réserve de l'interprétation à donner au curieux second alinéa de l'article 67. Loin d'améliorer le droit actuel, le projet de loi représentait donc un recul par rapport à ce dernier.

Le projet de loi ne disait pas non plus que le schéma d'aménagement du conseil d'agglomération était obligatoire. Au contraire, l'article 43 disait à propos du schéma, comme le premier alinéa de l'article 67 à propos du plan directeur, que «L'entrée en vigueur du schéma d'aménagement ne crée aucune obligation quant à la réalisation des éléments du schéma». D'autre part, le troisième alinéa de l'article 46 était aussi ambigu que le second alinéa de l'article 67. Il disait que «Toute disposition d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage ou de lotissement d'une municipalité agglomérée incompatible avec le schéma d'aménagement peut être déclarée inopérante». Les effets donnés par le projet de loi au schéma étaient, toutefois, plus importants que ceux donnés au plan directeur. Toute corporation municipale faisant partie d'une agglomération devait, dans les dix-huit mois de l'entrée en vigueur du schéma, adopter un plan directeur, un règlement de zonage et un règlement de lotissement ayant des objectifs en accord avec ceux du schéma ou, si la municipalité avait déjà de tels plan et règlements, les modifier afin que leurs objectifs soient en accord avec ceux du schéma. Ces règlements ou modifications devaient être soumis pour approbation au conseil d'agglomération qui devait vérifier leur conformité avec le schéma. L'approbation des propriétaires intéressés n'était pas nécessaire dans le cas d'une modification au règlement de zonage[90]. Lorsque le schéma était modifié, les mêmes règles s'appliquaient, sauf que le délai pour modifier le plan et les règlements était fixé par le conseil d'agglomération[91].

2) *Les effets vis-à-vis de la population.*

Le plan directeur décrété «obligatoire» par le conseil est obligatoire pour ce dernier, comme nous venons de le voir. Ce plan n'est pas, toutefois, opposable à la population[92]. Le plan directeur est, en effet, de par sa définition même, un instrument du conseil. Il est l'instrument de base du conseil en matière d'urbanisme puisqu'il donne les objectifs et les grandes orientations de sa politique en cette matière. Il doit, cependant, être appliqué par des règlements plus précis et plus détaillés, en particulier par un règlement de zonage, un règlement de construction et un règlement de lotissement. Le conseil doit suivre les objectifs et les grandes orientations donnés dans son plan directeur, mais ce sont les règlements d'application qui lieront la population, qui produiront des effets juridiques vis-à-vis de cette dernière. Prétendre que le plan directeur est opposable à la population et l'emporte sur les règlements d'application contraires serait, d'ailleurs, prétendre qu'il a pour effet de modifier, les

---

89 1976 PL.Q. 12, art. 68, 69.

90 1976 P.L.Q. 12, art. 45, 46.

91 1976 P.L.Q. 12, art. 48.

92 R. CHARLES, *op. cit.* n. 4, p. 54; P. KENNIFF, *Le contrôle...*, *loc. cit.* n. 4, p. 151; I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 4, p. 58.

règlements d'application, c'est-à-dire adopter, la deuxième interprétation du mot «obligatoire». Or nous avons vu que cette interprétation n'était nullement convaincante parce qu'elle confond le plan directeur et les règlements l'appliquant. En conséquence, en cas de conflit entre un plan directeur et un règlement d'application, c'est ce dernier qui l'emporte pour la population puisque celle-ci n'est liée que par lui. Le jugement de la Cour provinciale dans l'affaire *Salvas* c. *Ville de Tracy*[93] est, d'ailleurs, en ce sens. En effet, ce jugement distingue le plan directeur de l'un des règlements l'appliquant, soit le règlement de zonage, et montre que le plan directeur n'a pas pour effet de modifier ce règlement. Il suppose donc que le règlement de zonage a ses effets propres et que la population est liée par lui. La jurisprudence des autres provinces canadiennes est, d'ailleurs, dans le même sens[94]. Ainsi, il a été jugé en Ontario, dans l'affaire *Re Cadillac Development and City of Toronto*[95], que le plan directeur n'a pas pour effet de mettre en œuvre la politique qu'il expose et que la mise en œuvre de cette politique doit être faite par des règlements d'application. Au Nouveau Brunswick, il a été jugé, dans l'affaire *Re R.K.A. Associates*[96], qu'un propriétaire a droit à un permis de lotissement lorsque sa demande est conforme au règlement de lotissement, même si elle n'est pas conforme au plan directeur. Lorsqu'il y a un plan directeur, mais non un règlement l'appliquant, la population ne sera pas liée par le plan. Ainsi il a été jugé en Ontario dans l'affaire *Re Steven Polon*[97], qu'une demande de permis pour une utilisation d'un terrain ne peut être refusée pour le motif que cette utilisation est interdite par le plan directeur, lorsqu'aucun règlement de zonage n'a mis en œuvre les dispositions du plan sur ce point.

2. *Le plan directeur intermunicipal.*

En vertu du paragraphe 8° de l'article 429 de la *Loi des cités et villes* et du paragraphe h) de l'article 392f du *Code municipal*, le conseil d'une corporation municipale peut, par règlement, rendre «obligatoire, dans la municipalité, pour la partie qui la concerne» le plan directeur intermunicipal dont il a ordonné la confection, de concert avec le conseil d'une ou de plusieurs autres corporations municipales. Les dispositions de la loi relatives aux effets d'un plan intermunicipal sont donc semblables à celles relatives aux effets d'un plan local, sauf que la loi précise que seule la partie du plan qui concerne la municipalité peut y être rendue obligatoire. Le terme «obligatoire» est employé dans les deux cas. Les effets d'un plan intermunicipal rendu «obligatoire» par le conseil d'une municipalité sont donc les mêmes, pour la partie du plan qui concerne cette municipalité, que ceux d'un plan local.

---

[93] 1966 R.L. 513 (C. Prov.).

[94] I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 4, p. 58.

[95] (1974) 1 O.R. 20, 39 D.L.R. 188 (H.C. Ont.). Voir aussi *Regina* c. *City of Barrie*, (1970) 8 D.L.R. 52 (C.A. Ont.) et, en Saskatchewan, *Campbell* c. *City of Regina*, (1967) 63 D.L.R. 188 (C.A. Sask.), conf. (1966) 58 D.L.R. 259 (Q.B. Sask.).

[96] (1974) 8 N.B.R. 38 (S.C. N.B.).

[97] 1961 O.R. 810, 29 D.L.R. 621 (H.C. Ont.) Voir, cependant, une remarque du juge Nolan, dans une affaire provenant de l'Ontario, à l'effet qu'une limitation de hauteur contenue dans un plan directeur aurait le même effet que si elle avait été incorporée dans un règlement d'application: *Roberts* c. *The Queen*, 1957 R.C.S. 28, 6 D.L.R. 305. La jurisprudence ontarienne récente est, toutefois, dans le sens que le plan directeur n'est pas opposable à la population. Voir à ce sujet, en plus du jugement dans l'affaire *Re Steven Polon*, les jugements mentionnés dans la note 95 ainsi que: I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 4, p. 58.

3. *Le plan directeur régional.*

Le plan directeur que peut faire une corporation de comté, aurait, au niveau du comté, les mêmes effets qu'un plan directeur local au niveau d'une municipalité[98]. Il serait donc obligatoire pour le conseil de la corporation de comté l'ayant adopté, mais ne serait pas opposable à la population. Il ne serait pas obligatoire pour les corporations municipales locales faisant partie du comté puisque ces dernières sont des corporations distinctes de la corporation de comté et qu'aucune disposition de la loi ne les oblige à suivre le plan directeur de cette dernière.

B. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT.

1. *Les communautés urbaines de Québec et de Montréal.*

Les communautés urbaines de Québec et de Montréal doivent faire un schéma d'aménagement, comme nous l'avons vu. Aucune disposition de la loi ne leur donne, toutefois, le pouvoir de rendre ce schéma «obligatoire», comme le font la *Loi des cités et villes* et le *Code municipal* pour le plan directeur des corporations municipales. Les lois régissant ces communautés disent, au contraire expressément, relativement aux règlements de zonage et de construction, que le pouvoir donné à la communauté de faire le schéma n'a pas pour effet de lui conférer ou d'enlever aux corporations municipales qui en font partie leur compétence en matière de zonage et de construction[99]. En conséquence, les schémas d'aménagement de ces communautés ne nous paraissent produire aucun effet juridique, sauf, à notre avis, l'obligation pour la communauté de ne pas poser des actes directement contraires au schéma. Cette obligation nous paraît, en effet, découler nécessairement de l'adoption et de la mise en vigueur du schéma, sans quoi cette adoption et cette mise en vigueur n'auraient aucun sens.

2. *La communauté régionale de l'Outaouais.*

a) *Les effets de l'entrée en vigueur du schéma.*

La communauté régionale de l'Outaouais doit, comme les communautés urbaines de Québec et de Montréal, faire un schéma d'aménagement de son territoire[100]. Ce schéma ne produit pas uniquement, toutefois, les effets très restreints des schémas de ces deux communautés. Il produit, en outre, des effets additionnels très importants.

En vertu de l'article 143h de la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, à compter de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de cette communauté, toute disposition d'un règlement d'une municipalité faisant partie de cette dernière devient inopérante si elle est incompatible avec le schéma[101]. Cet effet est évidemment très important puisque ni la corporation municipale, ni la communauté, ni la population ne pourront invoquer une disposition devenue inopérante.

---

98 C.M., art. 392f, 422.
99 L.C.U.Q., art. 142; L.C.U.M., art. 164, mod. par 1974 L.Q., c. 82, art. 10.
100 L.C.R.O., art. 142, mod. par 1974 L.Q., c. 85, art. 1, 1975 L.Q., c. 89, art. 13.
101 L.C.R.O., art. 143h, aj. par 1974 L.Q., c. 85. art. 3.

En vertu de l'article 143c, dans les dix-huit mois de l'entrée en vigueur du règlement de la communauté adoptant le schéma, le conseil de toute municipalité faisant partie de la communauté doit, si la municipalité ne possède pas un règlement de zonage, un règlement de construction et un règlement de lotissement, préparer et soumettre à l'approbation de la communauté de tels règlements, lesquels doivent être conformes au schéma. Si la municipalité possède de tels règlements, le conseil doit les soumettre à l'approbation de la communauté, après les avoir modifiés, au besoin, pour les rendre conformes au schéma. Les nouveaux règlements peuvent être adoptés et les règlements existants, modifiés, avec la seule approbation de la communauté. L'approbation des propriétaires intéressés n'est donc pas nécessaire dans le cas d'une modification au règlement de zonage. Les règlements doivent être accompagnés d'un plan directeur et d'un programme des immobilisations prévues[102].

Il est curieux de constater que l'article 143c dit que le conseil doit préparer et soumettre à l'approbation de la communauté un règlement de zonage, un règlement de construction et un règlement de lotissement si elle ne possède pas de tels règlements, mais qu'il ne parle pas de l'adoption de ces règlements. L'article 143d en parle, toutefois, à propos des pouvoirs de la communauté en cas d'inaction de la corporation municipale. Cet article commence, en effet, par les mots suivants: «À défaut par le conseil d'une municipalité d'adopter et de faire approuver les règlements prévus à l'article 143c dans le délai prévu, la Communauté peut...» En lisant les articles 143c et 143d ensemble, on voit les étapes prévues par la loi. Lorsqu'il n'y a pas un règlement de zonage, un règlement de construction et un règlement de lotissement dans la municipalité, le conseil doit préparer de tels règlements, puis les adopter, puis, en troisième lieu, les soumettre pour approbation à la communauté. C'est, d'ailleurs, l'ordre logique des choses. Lorsqu'il y a de tels règlements, le conseil doit les modifier, si nécessaire, puis les soumettre pour approbation à la communauté.

En vertu du premier alinéa de l'article 143d, «à défaut par le conseil d'une municipalité d'adopter et de faire approuver les règlements prévus à l'article 143c dans le délai prévu», la communauté peut les faire préparer aux frais de la municipalité, les modifier, le cas échéant, et les adopter. Ces règlements sont ensuite déposés au bureau de la municipalité. Ils entrent en vigueur à la date de la publication d'un avis de la communauté dans la *Gazette officielle du Québec*[103].

En vertu du second alinéa de l'article 143d, la communauté doit, «avant d'approuver ou d'adopter un règlement visé au présent article», entendre en audience publique, par l'entremise d'une commission constituée par elle, les représentations des intéressés. Ces derniers doivent être convoqués par un avis publié dans un quotidien de langue française circulant sur le territoire de la communauté. L'avis doit indiquer la nature de la mesure que la communauté se propose d'adopter, inviter les

---

[102] L.C.R.O., art. 143c, aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 3. Il faut souligner la très mauvaise rédaction de cet article et des autres articles ajoutés en 1974. Le *Rapport Castonguay* n'est pas favorable à ce que de tels règlements doivent être approuvés par la communauté ni, d'ailleurs, sauf en cas d'impasse, par le ministre des affaires municipales: *op. cit.* n. 4, p. 179

[103] L.C.R.O., art. 143d, aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 3.

intéressés à se présenter à l'audience publique pour faire les représentations qu'ils jugent appropriées, et donner la date, l'heure et l'endroit où sera tenue l'audience. Celle-ci peut être tenue au plus tôt quinze jours après la date de la publication de l'avis. Elle doit être ajournée autant de fois que nécessaire pour entendre les représentations des intéressés[104].

Il est certain que l'audience publique est nécessaire dans le cas où la communauté agit par suite du défaut de la corporation municipale locale. On a prétendu qu'elle l'était aussi dans le cas où la corporation locale a respecté les exigences de l'article 143c et a soumis les règlements à l'approbation de la communauté[105]. Cette opinion ne nous paraît pas convaincante. En effet, le second alinéa de l'article 143d dit que l'audience publique est nécessaire «avant d'approuver ou d'adopter un règlement visé au présent article». Or les seuls règlements visés à l'article 143d sont ceux qui n'ont pas été adoptés et soumis à l'approbation de la communauté, ainsi que ceux qui existaient au moment de l'entrée en vigueur du schéma, mais qui n'ont pas été soumis à l'approbation de la communauté, après avoir été modifiés, le cas échéant. Les mots «approuver» et «adopter» dans le second alinéa de l'article 143d doivent être lus en relation avec les même mots dans le premier alinéa du même article. Ils signifient que la communauté doit tenir une audience publique avant d'«adopter» un règlement qui n'a été adopté par la corporation locale ou d'«aprouver» un règlement qui a été adopté par celle-ci ou qui existait au moment de l'entrée en vigueur du schéma, mais qui n'a pas été soumis à l'approbation de la communauté.

En vertu du premier alinéa de l'article 143e, une fois que le règlement de zonage, le règlement de construction et le règlement de lotissement sont en vigueur à la suite de la procédure que nous venons de voir, ces règlements ne peuvent être modifiés ou abrogés que suivant la procédure prévue par la *Loi des cités et villes*, le *Code municipal* ou la charte spéciale de la municipalité, selon le cas[106]. En conséquence, à compter de ce moment, le règlement de zonage ne pourra être modifié ou abrogé qu'avec l'approbation des propriétaires intéressés.

En vertu du second alinéa de l'article 143e, «Il doit, en outre, pour entrer en vigueur, être revêtu d'un certificat, délivré par la Communauté ou par un fonctionnaire désigné par elle, attestant que ce règlement est en conformité avec le règlement visé à l'article 142», c'est-à-dire avec le schéma d'aménagement. On peut se demander quel est ce «Il» qui doit être revêtu d'un certificat. Grammaticalement parlant, ce «Il» devrait être le règlement de zonage, le règlement de construction ou le règlement de lotissement une fois en vigueur à la suite de la procédure que nous avons vue puisque ce sont de ces règlements dont parle l'alinéa précédent. Toutefois, si l'on remplace le mot «Il» par les mots «Le règlement de zonage, le règlement de construction ou le règlement de lotissement un fois en vigueur», on arrive à la phrase contradictoire suivante: «Le règlement de zonage, le règlement de construction ou le règlement de lotissement une fois en vigueur doit, en outre, pour entrer en vigueur,

---

[104] L.C.R.O., art. 143d, aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 3; *Charte de la langue française*, 1977 P.L.Q. 101, art. 90.

[105] P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n.4, p. 915.

[106] L.C.R.O., art. 143e, aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 3.

être revêtu d'un certificat...» Le «Il» pourrait être aussi le règlement modifiant ou abrogeant le règlement de zonage, le règlement de construction ou le règlement de lotissement en vigueur à la suite de la procédure que nous avons vue. L'alinéa précédent précise, en effet, comment ces règlements peuvent être modifiés ou abrogés. En fait, cette seconde interprétation semble la seule acceptable, même si elle est peu satisfaisante au point de vue grammatical, à cause de la contradiction à laquelle aboutit la première. En conséquence, tout règlement modifiant ou abrogeant un règlement de zonage, un règlement de construction ou un règlement de lotissement en vigueur à la suite de la procédure que nous avons vue, doit, pour entrer en vigueur, être revêtu d'un certificat délivré par la communauté ou par un fonctionnaire désigné par elle, attestant que ce règlement est conforme au schéma. Un tel règlement doit donc nécessairement être conforme au schéma.

Les articles 143f et 143g donnent d'autres effets importants de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la communauté régionale de l'Outaouais[107]. En vertu de l'article 143f, à compter de la date d'entrée en vigueur du schéma, aucun enregistrement d'un plan de division ou de subdivision en vertu de l'article 2175 du *Code civil* ne peut être effectué sans la production d'un certificat délivré par la communauté ou par un fonctionnaire désigné par elle, attestant qu'il y a conformité avec le schéma. Le même article déclare qu'un certificat semblable doit accompagner tout règlement d'emprunt d'une municipalité faisant partie de la communauté, concernant l'exécution de travaux publics, lorsqu'il est transmis au ministre des affaires municipales et à la Commission municipale du Québec pour approbation. En vertu de l'article 143g, à compter de la date d'entrée en vigueur du schéma, la communauté exerce, à l'égard des municipalités de son territoire, le pouvoir du ministre des affaires municipales de donner, dans des cas spéciaux et exceptionnels, l'autorisation d'ouvrir et de maintenir ou de laisser ouvrir et maintenir une rue ou un chemin d'une largeur de moins de soixante-six pieds anglais dans les cités, les villes et les villages, le pouvoir du ministre des affaires municipales et de la Commission municipale de donner, dans des cas spéciaux et exceptionnels, l'autorisation d'ouvrir des chemins de moins de trente-six pieds, mais d'au moins vingt-six pieds de largeur, mesure française, dans les municipalités rurales et le pouvoir de la Commission municipale d'approuver les règlements décrétant la fermeture d'une rue dans les cités et dans les villes.

b) *Les effets d'une modification au schéma.*

Contrairement à ce qui existe dans le cas de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, aucune disposition de la loi ne dit que les dispositions des règlements des municipalités faisant partie de la communauté deviennent inopérantes, à compter de l'entrée en vigueur d'une modification au schéma, si elles sont incompatibles avec cette modification. L'article 143h ne vise, en effet, que le moment précis

[107] L.C.R.O., art. 143f (aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 3), 143 g (aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 3). En vertu de l'article 143i (aj. par 1974 L.Q., c. 85, art. 3), la Cour supérieure peut, sur requête de la communauté, ordonner la cessation de toute utilisation du sol non conforme aux règlements visés aux articles 142, 143c et 143e, prononcer la nullité de toute opération entreprise à l'encontre de l'article 143f ou ordonner la démolition, aux frais du propriétaire du terrain, de toute construction faite en contravention de ces règlements.

de l'adoption du premier schéma. Aucune disposition de la loi ne dit non plus que les corporations municipales faisant partie de la communauté sont obligées de modifier leurs règlements pour les rendre conformes à une modification au schéma. L'article 143c ne vise, en effet, que les dix-huit mois suivant le moment précis de l'entrée en vigueur du premier schéma. En conséquence, les corporations municipales faisant partie de la communauté ne sont pas obligées, en cas de modification du schéma, de modifier leurs règlements pour les rendre conformes à cette modification.

Si une corporation municipale désire modifier ses règlements afin de les rendre conformes à une modification apportée au schéma de la communauté, elle devra suivre la procédure habituelle requise pour les modifier. En particulier, comme le dit l'article 143e, ainsi que nous l'avons vu, le règlement de zonage, le règlement de construction et le règlement de lotissement, une fois qu'ils sont en vigueur à la suite de la procédure prescrite après l'entrée en vigueur du premier schéma, ne peuvent être modifiés ou abrogés que suivant les dispositions de la *Loi des cités et villes*, du *Code municipal* ou de la charte de la municipalité, selon le cas. En conséquence, dans le cas du règlement de zonage, il faudra l'approbation des propriétaires intéressés. Si ces derniers refusent, le schéma restera lettre morte sur le point en question[108]. En effet, nous avons vu que la population était liée par les règlements d'application, mais que les plans directeurs ne lui étaient pas opposables. Il en est de même, pour les mêmes motifs, des schémas d'aménagement, lesquels sont les plans directeurs des communautés.

En vertu de l'article 143e, le règlement modifiant ou abrogeant le règlement de zonage, le règlement de construction ou le règlement de lotissement doit, pour entrer en vigueur, comme nous l'avons vu, être revêtu d'un certificat attestant sa conformité avec le schéma. Un tel règlement doit donc être conforme au schéma. En conséquence, si le schéma est modifié, il doit être conforme au schéma tel que modifié. Donc une corporation municipale faisant partie de la communauté ne peut apporter à son règlement de zonage, à son règlement de construction ou à son règlement de lotissement une modification contraire à une modification qui a été apportée au schéma d'aménagement de la communauté.

Il faut mentionner enfin que les certificats que requiert l'article 143f, comme nous l'avons vu, doivent, lorsque le schéma a été modifié, attester la conformité au schéma tel que modifié.

c) *Le contrôle intérimaire*.

En vertu de l'article 6 de la *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, entre la date d'entrée en vigueur de cette loi (31 juillet 1974) et la date d'entrée en vigueur des règlements de zonage, de construction et de lotissement de toute municipalité faisant partie de la communauté à la suite de la procédure prévue aux articles 143c et 143d, toute nouvelle utilisation du sol, toute nouvelle construction et la confection de tout plan de division ou de subdivision d'un terrain, sauf pour des fins agricoles sur des terres en culture, doivent être préalablement autorisées par

---

[108] P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n.4, pp. 915-916.

la communauté. Cette dernière peut, toutefois, soustraire, par règlement, toute partie du territoire de la municipalité à la nécessité de cette autorisation[109].

Il est important de remarquer qu'aucune disposition de la loi n'oblige le conseil à respecter son projet de schéma d'aménagement lorsqu'il autorise une nouvelle utilisation du sol, un nouvelle construction ou la confection d'un plan de division ou de subdivision[110]. Par contre, le conseil ne peut, à notre avis, accorder une autorisation contraire au schéma à compter de l'entrée en vigueur de ce dernier. En effet, comme nous l'avons vu, l'obligation pour la communauté de ne pas poser des actes directement contraires au schéma nous parait découler nécessairement de l'adoption et de la mise en vigueur de ce dernier. Donc, la communauté ne peut accorder une autorisation contraire au schéma pendant la période s'étendant de l'entrée en vigueur du schéma à l'entrée en vigueur des règlements de zonage, de construction et de lotissement[111].

On peut se demander si la communauté est liée par les règlements municipaux existants lorsqu'elle autorise ou refuse une nouvelle utilisation du sol, une nouvelle construction ou la confection d'un plan de division ou de subdivision. À notre avis, la communauté est liée par les règlements municipaux en ce sens qu'elle ne peut accorder une autorisation contraire à ces règlements. Ces derniers sont, en effet, encore en vigueur et ni l'article 6, ni aucune autre disposition de la loi ne les abroge, ni n'en suspend l'application. L'article 143h de la *Loi de la Commission régionale de l'Outaouais* déclare, tout au contraire, comme nous l'avons vu, que les dispositions des règlements qui sont incompatibles avec le schéma deviennent inopérantes à compter de la date d'entrée en vigueur du schéma, ce qui montre qu'elles sont en vigueur jusque là. Par contre, la communauté n'est pas liée par les règlements municipaux en ce sens qu'elle peut refuser son autorisation même lorsqu'il y a conformité avec ces règlements. Le but de l'article 6 semble être justement de donner à la communauté, pendant la période de contrôle intérimaire, le pouvoir d'empêcher des utilisations du sol, des constructions et des plans de division et de subdivision qui sont conformes aux règlements municipaux, mais qu'elle ne juge pas souhaitables.

La communauté peut désigner une personne pour donner les autorisations requises. Si elle le fait, elle doit déterminer, par règlement, les conditions moyennant lesquelles les autorisations seront données. Ce règlement peut décréter que l'autorisation ne peut être accordée, sur quelque partie du territoire de la communauté, que si le terrain sur lequel doit être érigée la construction projetée, y compris ses dépendances, forme un ou plusieurs lots distincts sur le plan officiel de cadastre ou sur le plan de subdivision fait et déposé conformément à l'article 2175 du Code civil, que si les services d'aqueduc et d'égout sont déjà installés dans la rue en bordure de laquelle la construction est projetée ou si le règlement décrétant leur installation est en vigueur, et que si le terrain sur lequel doit être érigée la construction projetée est adjacent à une rue publique[112].

---

[109] 1974 L.Q., c. 85, art. 6, mod. par 1975 L.Q., c. 89, art. 15, rempl. par 1975 L.Q., c. 90, art. 30, mod. par 1976 P.L.Q. 38, art. 2.

[110] P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n.4, p. 911.

[111] *Contra*: P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n. 4, p. 911.

[112] 1974 L.Q., c. 85, art. 6, mod. par 1975 L.Q., c. 89, art. 15, rempl. par 1975 L.Q. c. 90, art. 30, mod. par 1976 P.L.Q. 38, art. 2.

Aucun enregistrement d'un plan de division ou de subdivision en vertu de l'article 2175 du *Code civil* ne peut être effectué sans la production d'un certificat attestant que cette division ou cette subdivision est autorisée par la communauté, sauf évidemment dans le cas d'un territoire soustrait par la communauté à la nécessité d'obtenir de telles autorisations de cette dernière. La communauté peut désigner une personne pour donner cette autorisation aux conditions qu'elle détermine par règlement. D'autre part, tout règlement d'emprunt d'une municipalité faisant partie de la communauté, concernant l'exécution de travaux publics, doit, lorsqu'il est transmis au ministre des affaires municipales et à la Commission municipale pour approbation, être accompagné d'un avis de la communauté[113].

Il est important de remarquer que ces mesures de contrôle intérimaire ne touchent que la période qui s'étend de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais* à l'entrée en vigueur des règlements de zonage, de construction et de lotissement des municipalités faisant partie de la communauté, à la suite de la procédure prévue aux articles 143c et 143d de la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*. Aucune mesure de contrôle intérimaire n'est prévue en cas de modification du schéma. Il faut le regretter[114]. D'autre part, il est important de remarquer qu'aucune mesure de contrôle intérimaire n'est prévue dans le cas des schémas d'aménagement des communautés urbaines de Québec et de Montréal, ni dans celui des plans directeurs des corporations municipales[115]. Cette situation est logique dans le malheureux état actuel de la législation concernant les schémas des communautés de Québec et de Montréal, étant donné les effets particulièrement limités de ces derniers. Elle ne l'est pas dans le cas des plans directeurs des corporations municipales. Il faut noter ici que le projet de la loi de 1976 prévoyait des mesures de contrôle intérimaire. Ces mesures touchaient l'adoption du schéma d'aménagement d'un conseil d'agglomération et l'adoption du plan directeur d'une municipalité ne faisant pas partie d'une agglomération[116].

CONCLUSION.

La législation québécoise en matière de plans directeurs et de schémas d'aménagement est largement déficiente. Les plans directeurs ne sont pas définis. La procédure d'adoption et de modification des plans directeurs et des schémas d'aménagement est ambiguë et ne fait pas appel à la participation de la population, sauf, d'une

---

[113] *Ibid*. La Cour supérieure peut, sur requête de la communauté, ordonner la cessation de toute utilisation du sol non conforme aux mesures de contrôle intérimaire, prononcer la nullité de toute opération entreprise sans le certificat ou l'avis dont nous venons de parler ou ordonner la démolition, aux frais du propriétaire du terrain, de toute construction faite en contravention de ces mesures.

[114] P. KENNIFF, *Loi...*, *loc. cit.* n.4, p. 916.

[115] La *Loi des cités et villes* et le *Code municipal* prévoient, toutefois, une certaine mesure de contrôle intérimaire en matière de modification d'un règlement de zonage. En effet, en vertu de l'article 385 de la *Loi des cités et villes* et de l'article 392 du *Code municipal*, lorsqu'un avis de motion a été donné pour la modification d'un règlement de zonage, aucun plan de construction ne peut être approuvé, ni aucun permis accordé pour l'exécution de travaux qui, advenant l'adoption du règlement modificateur, seraient prohibés dans la zone ou le secteur concerné. La prohibition cesse, cependant, si le règlement n'est pas adopté et mis en vigueur dans les trois mois de la date de l'avis de motion.

[116] 1976 P.L.Q. 12, art. 50-58, 70.

manière trop restreinte, dans le cas des communautés. Les effets des plans et schémas sont ambigus et sont trop limités sur beaucoup de points. Cette législation devrait être repensée complètement, comme, d'ailleurs, toute la législation québécoise en matière d'urbanisme.

Le droit de l'urbanisme est particulièrement important parce qu'il touche de très près la vie quotidienne de chaque citoyen et qu'il conditionne, en très grande partie, la qualité de cette vie. L'élaboration d'une législation satisfaisant en cette matière est très difficile. Elle demande à la fois sens pratique et sens esthétique. La ville doit, en effet, être à la fois fonctionnelle et belle pour qu'il soit agréable d'y vivre. Elle demande souplesse et rigueur. La législation sur l'urbanisme doit, en effet, produire des effets réels pour être efficace, mais, par contre, elle ne doit pas être un carcan nuisant au développement de la municipalité. Elle demande précision et clarté. La législation sur l'urbanisme doit montrer clairement à la population ses droits et obligations. Elle demande un grand sens démocratique. La participation de la population est, en effet, essentielle. Elle demande un sens social très développé. Au «Ce grand malheur, de ne pouvoir être seuls» de La Bruyère et au «l'enfer, c'est les Autres» de Jean-Paul Sartre, il faut répondre par le «Et nos enfants riront de la légende noire où pleure un solitaire» de Paul Eluard. Elle demande cette grande imagination qui n'a certes pas été jusqu'à présent la qualité dominante du droit de l'urbanisme québécois. Ne pourrait-on pas dire qu'elle demande enfin ce sens de la *voluptas* dont parlent les auteurs de la Renaissance? «Construire n'est autre chose qu'un plaisir voluptueux, comme quand l'homme est amoureux», disait Filarete. Ce sens de la *voluptas* fait cruellement défaut dans le monde de l'urbanisme au Québec.