

Les Cahiers de droit



Danielle PILETTE, *L'urbanisme au Québec; organisation, législation et perspectives politiques*, Montréal, Agence d'Arc, 1986, 160 p., ISBN: 2-89022-090-7.

Jacques L'Heureux

Volume 29, Number 1, 1988

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042880ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042880ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

L'Heureux, J. (1988). Review of [Danielle PILETTE, *L'urbanisme au Québec; organisation, législation et perspectives politiques*, Montréal, Agence d'Arc, 1986, 160 p., ISBN: 2-89022-090-7.] *Les Cahiers de droit*, 29(1), 274–280.
<https://doi.org/10.7202/042880ar>

et d'autre part de la législation récente intervenue au Canada et au Québec en matière d'accès à l'information gouvernementale et de protection des renseignements personnels. Cette dernière tranche de l'ouvrage innove très largement, dans la mesure où elle constitue le premier commentaire exhaustif des deux régimes fédéral et québécois. Elle se distingue d'ailleurs de la plupart des autres parties du tome II par ce caractère de commentaire législatif, qui lui fait entrer dans tous les détails de ces deux régimes extrêmement complexes.

Les qualités générales de l'ouvrage sont déjà appréciées des usagers du tome I. Rappelons l'organisation très claire du texte, qui facilite la recherche, la lecture et l'exploitation : seuls quelques développements touffus ralentissent ça et là le dynamisme de la progression. Rappelons aussi l'ampleur de la base documentaire, dont témoignent non seulement les nombreux renvois, mais les volumineux et précieux index. Se sont également confirmées, par rapport au tome I, l'excellence de l'index analytique (35 pages) et la très bonne tenue linguistique du texte. On constate aussi de nouveau, et avec satisfaction, que les auteurs n'hésitent pas à citer parmi leurs sources documentaires la presse d'information et les périodiques non juridiques.

À peine pense-t-on à regretter le caractère un peu disparate de l'ouvrage, plus sensible — peut-être à cause de la diversité des sujets traités — que dans le tome I. Tantôt synthèse brossée à grands traits, tantôt commentaire méticuleux de la législation, tantôt plaidoyer de *lege ferenda*, tantôt encore prise de position dans des controverses pendantes devant les tribunaux, le texte se situe, suivant les moments et les matières, à des niveaux variables. D'où des changements de régime dans la lecture, changements qu'une typographie plus variée aurait pu signaler. Peut-être les éditions successives de l'ouvrage permettront-elles une décantation des propos contingents par rapport aux énoncés essentiels.

Selon les goûts, on pourra approuver ou déplorer le fait que le *Traité* n'ait pas de

coloration idéologique très marquée. Les auteurs affichent discrètement une position très *middle-of-the-road*, sans hostilité de principe à l'interventionnisme social mais avec ce qu'exige le bon ton actuel en matière d'allègement de l'État. On peut espérer que la maturation de l'ouvrage lui permettra de s'étendre sur un registre de plus, celui d'une remise en question plus critique du pouvoir, dont le droit administratif est une manifestation éminente.

Pierre ISSALYS
Université Laval

Danielle PILETTE, **L'urbanisme au Québec ; organisation, législation et perspectives politiques**, Montréal, Agence d'Arc, 1986, 160 p., ISBN : 2-89022-090-7.

Le mot « urbanisme » présente une grande ambiguïté et a donné lieu à des définitions très diverses. La professeure Pilette adopte la définition de Claude Lavoie voulant que l'urbanisme soit « [...] la planification et la gestion de l'espace occupé par l'homme lorsqu'il se regroupe pour habiter, travailler, se défendre ou exploiter des ressources » (*Initiation à l'urbanisme*, Montréal, Éditions G. LePape, 1978, p. 16). Elle fait, par ailleurs, ressortir la distinction existant entre l'aspect général de la discipline qu'est l'urbanisme et l'aspect particulier du contexte institutionnel et juridique au Québec, du nombre et du découpage des agglomérations, du réseau des divers intervenants et des facteurs démographiques, sociaux, politiques, économiques et territoriaux.

L'auteure a choisi de privilégier l'examen du contexte urbanistique plus que l'étude de la seule instrumentation d'urbanisme. Elle le fait en considérant successivement six thèmes : l'utilisation et l'organisation spatiale ; le contrôle local de l'utilisation du sol ; la promotion foncière et immobilière ; les lois-cadres ; l'impact de la réforme apportée en matière d'aménagement et d'urbanisme ; la proposition de restructuration du développement régional.

Le premier chapitre donne d'abord des notions juridiques générales sur le droit de propriété et montre les conséquences de ce droit sur l'utilisation du sol. Il fait remarquer, en particulier, la contribution que peuvent apporter en matière d'aménagement la copropriété et l'emphytéose. Ce chapitre considère ensuite très généralement les pouvoirs des autorités fédérales, provinciales et municipales relativement à l'utilisation publique du sol, puis en donne les effets sur l'aménagement. Il souligne la très relative efficacité de la théorie du filtrage (*filtering down*) en vertu de laquelle les démolitions entraîneraient la construction de nouvelles habitations plus coûteuses qui attireraient des résidents plus fortunés, causant par là un taux de vacance plus élevé et, en conséquence, une diminution des loyers dans les secteurs où ces derniers habitaient, ce qui attirerait des résidents d'autres secteurs et ainsi de suite « [...] jusqu'à ce que les résidents initialement chassés par la venue du projet en cause soient relocalisés dans des habitations souvent de meilleure qualité que celles qui les abritaient au départ » (p. 31). Finalement, l'organisation fonctionnelle du milieu urbain est étudiée, l'accent étant mis sur les fonctions résidentielle, commerciale et industrielle et sur les problèmes causés par la transformation des quartiers anciens. Relativement à la fonction résidentielle, l'auteure fait remarquer fort justement les inconvénients d'une affectation résidentielle trop exclusive de secteurs d'une municipalité.

Le deuxième chapitre traite, en premier lieu, du partage des compétences entre le Parlement fédéral, les législatures provinciales et les municipalités en ce qui concerne le contrôle de l'utilisation du sol. Il considère ensuite les instruments de contrôle de l'utilisation du sol que sont le plan directeur et le règlement de zonage. Il le fait en se situant curieusement à la période antérieure à l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (l'auteure ne reviendra plus que très brièvement par la suite sur le règlement de zonage). Ce choix est particulièrement étonnant, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* étant entrée en vigueur en 1979, soit sept ans avant la publication de l'ouvrage ! Il faut ajouter cependant que la

plupart des principes généraux donnés par l'auteure n'ont pas changé depuis l'entrée en vigueur de cette Loi, comme elle le fait d'ailleurs remarquer à propos des limites du zonage (note 8, p. 53).

La professeure Pilette reprend l'opinion de M^e I.M. Rogers voulant que les plans directeurs québécois avaient pour seul but, avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de spécifier les fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire comprises dans le plan. Nous ne partageons nullement cette opinion. À notre avis, l'emploi de l'expression « plan directeur », sans aucune définition ni restriction, dans l'article 429 de la *Loi sur les cités et villes* et dans l'article 392f du *Code municipal* démontrait qu'il fallait donner à ce mot son sens normal, c'est-à-dire son sens habituel dans le domaine de l'urbanisme.

L'auteure insiste sur la rigidité du règlement de zonage. Elle n'indique et ne commente malheureusement pas cependant les techniques qui existent ou pourraient exister pour l'assouplir, sauf une brève mention en note, sans autre commentaire, sur la possibilité qu'ont maintenant les municipalités d'adopter un règlement sur les dérogations mineures. Elle ne parle pas, en particulier, du zonage temporaire (*holding category*), technique admise par la Cour suprême du Canada dans des affaires provenant de l'Ontario, de même que par la Cour supérieure du Québec dans l'affaire *Corp. Mun. de la Cité de St-Romuald d'Etchemin c. Bisson*, [1985] C.S. 84.

Étudiant les limites du règlement de zonage, l'auteure semble admettre que « [...] le zonage est discriminatoire s'il implique des conséquences négatives pour un seul propriétaire plutôt que pour un ensemble de propriétaires » (p. 54). Cette affirmation nous paraît inexacte. La jurisprudence veut, en effet, qu'un zonage parcellaire (*spot zoning*) ayant des conséquences négatives pour un seul propriétaire soit légal lorsqu'il est fait de bonne foi et dans l'intérêt public, en particulier lorsqu'il a pour but d'uniformiser une zone : *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444 ; *Aubéc.*

Ville de Loretteville et André Lévesque, [1981] J.M. 132 (C.S.).

La professeure Pilette affirme, par ailleurs, qu'un règlement de zonage ne peut prohiber entièrement un usage dans la municipalité. Elle rapporte ainsi l'état actuel de la jurisprudence majoritaire. Cette règle n'est pas toutefois aussi avantageuse que paraît le montrer l'exemple qu'elle donne, soit celui d'une utilisation multifamiliale. Elle vaut aussi, en effet, pour des usages beaucoup plus lourds, celui des carrières par exemple. On peut se demander à ce sujet si le législateur a vraiment voulu établir une règle aussi absolue qui obligerait, par exemple, des municipalités purement résidentielles à autoriser les carrières et tout autre usage, quel qu'il soit, dans une partie de leur territoire. On peut se demander, en particulier, si le paragraphe 3^o de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, qui donne le pouvoir de « spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés [...] », ne pourrait pas être invoqué comme permettant de prohiber un usage dans chacune des zones de la municipalité. On peut ajouter que la jurisprudence majoritaire a été établie dans des affaires antérieures à l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et que, même si la jurisprudence postérieure n'est pas unanime, au moins un jugement de la Cour supérieure, celui dans l'affaire *Ville de Lachute c. Caron*, [1979] R.P. 205, est contraire à la règle qu'elle a établie.

Le troisième chapitre est consacré aux promoteurs. L'auteure y montre la distinction existant entre les promoteurs fonciers et les promoteurs immobiliers, les premiers s'occupant de l'acquisition des terrains et de leur préparation pour la construction du cadre bâti et les seconds de la construction, du financement et de la commercialisation. Elle étudie le rôle des uns et des autres, surtout celui des promoteurs fonciers, ainsi que l'organisation interne des entreprises de promotion au Québec.

Le quatrième chapitre résume, avec quelques commentaires, la *Loi sur la protection du territoire agricole*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la fiscalité municipale*.

L'exposé est bref, mais juste dans son ensemble. On remarque toutefois certaines inexactitudes sur des points particuliers. En premier lieu, il n'était pas exact de dire au moment où a été publié le volume (le projet de loi 88 de 1987 vient de modifier la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sur ce point) que cette loi imposait « [...] la conformité entre les instruments soit plus précisément la conformité de chaque instrument municipal [...] aux objectifs du schéma d'aménagement et aux principes qui en découlent de même que la conformité de chaque instrument d'une municipalité à son plan d'urbanisme » (p. 89). En effet, l'obligation de conformité des règlements d'urbanisme au plan d'urbanisme n'existait qu'en l'absence de schéma d'aménagement. Lorsqu'un schéma d'aménagement était en vigueur, cette obligation disparaissait (article 102 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*). Il y avait alors obligation de conformité du plan et des règlements d'urbanisme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, mais non obligation de conformité des règlements d'urbanisme au plan d'urbanisme. En deuxième lieu, il n'est pas juste de définir le budget d'une municipalité comme « [...] un document prévisionnel des dépenses d'une année auxquelles doivent correspondre des revenus équivalents » et d'ajouter qu'« [...] on exige des municipalités l'application du principe de l'équilibre budgétaire » (p. 100). L'obligation de l'équilibre budgétaire a, en effet, été supprimée depuis 1975, soit quatre ans avant la réforme de la fiscalité municipale. Elle a été remplacée par l'obligation d'adopter un budget non déficitaire. Le budget municipal ne peut donc prévoir des revenus moins élevés que les dépenses, mais il peut prévoir des revenus plus élevés. Par ailleurs, les dispositions régissant le budget sont contenues dans la *Loi sur les cités et villes* (articles 474 à 474.8) et dans le *Code municipal* (articles 954 à 957.4), mais non dans la *Loi sur la fiscalité municipale*, contrairement à ce que laisse entendre l'auteure. Enfin, il est inexact de dire que si le taux de la taxe d'affaires « [...] dépasse 15 %, une réduction obligatoire doit être calculée [...] » (p. 103). Cette réduction obligatoire a, en effet, été abolie par une loi de 1983 à compter de

l'exercice financier de 1985 (L.Q. 1983, c. 57, art. 120–122, 158).

Le même chapitre consacre deux pages aux droits acquis reconnus par la *Loi sur la protection sur le territoire agricole*, mais dit peu de choses sur les règles générales concernant les droits acquis en matière d'urbanisme. On doit le regretter. On doit regretter aussi que le texte ne traite aucunement de la procédure de consultation de la population, prévue par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, procédure qui constitue l'une des innovations importantes de cette Loi. Enfin, on aurait aimé connaître l'opinion de l'auteur sur la question de savoir si la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a raison d'exiger l'approbation des propriétaires et des locataires pour la modification de la plupart des dispositions du règlement de zonage et de certaines dispositions du règlement de lotissement.

Le cinquième chapitre étudie l'impact de la réforme réalisée par les trois lois résumées au chapitre précédent. Après avoir fait remarquer l'ampleur de cette réforme « [...] comparable à celle qui a été déployée en matière linguistique ou dans le secteur de l'assurance-automobile », même si « [...] le champ de l'encadrement territorial ne suscite sûrement pas autant de débats émotifs et passionnés dans la population que ceux de la langue et de l'assurance-automobile pour ne citer que ces exemples » (p. 111), l'auteur considère l'impact de la réforme sur la promotion. Elle fait bien ressortir que la *Loi sur la protection du territoire agricole*, par les zones agricoles, et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, par les périmètres d'urbanisation et les zones spéciales, limitent spatialement les pouvoirs municipaux, mais que, par contre, la réforme crée un nouvel équilibre entre les municipalités et les promoteurs en donnant une grande importance aux périmètres d'urbanisation et en faisant en sorte que les instruments municipaux d'urbanisme, c'est-à-dire le plan et les règlements, puissent s'appuyer sur un instrument plus global, le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté.

Relativement à la *Loi sur la protection du territoire agricole*, l'auteur ajoute que cette

Loi a pour effet « [...] de retirer aux municipalités leur pouvoir de réglementer l'utilisation du sol pour les portions de leur territoire qui sont désignées de façon à confier l'application de la Loi à la Commission de protection du territoire agricole » (p. 115). Cette affirmation nous paraît inexacte. L'article 98 de la *Loi sur la protection du territoire agricole* dit que cette Loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une municipalité ainsi que sur toute disposition incompatible d'un schéma d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction. Il ne dit pas que cette Loi rend inapplicable toute disposition d'une telle loi, d'un tel schéma ou d'un tel règlement. Les municipalités continuent donc à avoir le pouvoir de réglementer les usages agricoles, comme tous les autres usages, dans la municipalité, sous la seule restriction qu'elles ne peuvent adopter une disposition incompatible avec la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Une municipalité peut donc n'autoriser que certains usages agricoles dans une zone municipale, même si cette zone fait partie d'une zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, c'est-à-dire imposer des restrictions additionnelles à celles qui sont prévues dans cette dernière Loi. Par contre, elle ne peut adopter des dispositions qui soient incompatibles avec celle-ci, c'est-à-dire qui l'empêchent d'atteindre son but. Elle ne pourrait donc n'autoriser aucun usage agricole dans une zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Elle ne pourrait non plus n'autoriser dans une telle zone que des usages agricoles impossibles, comme l'a jugé la Cour supérieure dans l'affaire *Boissonneault c. Ville de Varennes*, J.E. 81-753.

Toujours à propos du zonage agricole, l'auteur déclare qu'en faisant adopter la *Loi sur la protection du territoire agricole*, « [...] le gouvernement confirme considérer que la protection d'espaces réservés à l'agriculture est un droit collectif des Québécois qui ne doit plus dépendre uniquement de la bonne volonté des municipalités étant donné que ce droit est reconnu à l'ensemble des citoyens. [...] au même titre que l'éducation et les services de

santé et de bien-être » (p. 115). Ces remarques nous semblent manifester une méfiance malheureuse, et en très grande partie injuste, à l'égard des municipalités. Elles laissent, en effet, entendre que ces dernières sont incapables de protéger l'intérêt public et qu'il ne faut pas trop compter sur leur bonne volonté. S'il en était ainsi, ce n'est pas le seul zonage agricole, mais tout le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme qu'il faudrait leur enlever ! Par ailleurs, s'il pouvait être nécessaire, dans un premier temps, d'établir un régime particulier très centralisé pour imposer le zonage agricole, on voit mal pourquoi les municipalités ne pourraient pas maintenant jouer un rôle très important en ce domaine. À ce sujet, la comparaison entre le zonage agricole, d'une part, l'éducation et les services de santé et de bien-être, d'autre part, nous paraît bien peu appropriée. D'ailleurs, on peut se demander si, même en ces deux domaines, une augmentation des pouvoirs des autorités locales ne serait pas grandement bénéfique. Finalement, l'auteure ne semble nullement voir les problèmes causés en matière d'aménagement par le divorce créé par l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. L'aménagement est, en effet, désormais régi par deux lois, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la protection du territoire agricole*, par deux ministres, le ministre des affaires municipales et le ministre de l'agriculture, et par deux commissions, la Commission municipale et la Commission sur la protection du territoire agricole. Il est soumis à deux régimes très différents, l'un donnant des pouvoirs importants aux municipalités et l'autre, très centralisé, ne leur donnant que des pouvoirs infimes. Comment une telle situation peut-elle ne pas engendrer des conflits entre les autorités provinciales et les autorités municipales ainsi qu'entre les différentes autorités provinciales ? Comment une telle situation peut-elle permettre l'établissement de politiques rationnelles et harmonieuses en matière d'aménagement ? Nous aurions grandement aimé que l'auteure réponde à ces questions.

Relativement à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la professeure Pilette fait remarquer l'importance du rôle du ministre des

affaires municipales et du gouvernement en vertu de cette Loi, le premier ayant le pouvoir de « [...] demander au conseil de la MRC de modifier le schéma d'aménagement adopté s'il estime que celui-ci ne respecte pas les orientations du gouvernement » (p. 116), d'exiger des modifications au schéma « [...] dans la mesure où le gouvernement projette de nouvelles interventions non conformes au schéma adopté » (p. 117) et de « [...] désavouer un règlement de contrôle intérimaire adopté par le conseil de la MRC » (p. 117), le second pouvant « [...] lui-même, par décret, modifier le schéma pour le rendre conforme à ses orientations » (p. 116) et pouvant « [...] décréter des zones d'intervention spéciale pour lesquelles il a le pouvoir de réglementer » (p. 117). Elle parle trop peu cependant de l'effet de tels pouvoirs sur le caractère dit décentralisateur de la réforme ainsi que sur l'autonomie des municipalités, même si elle ajoute très justement plus loin : « Les règles du jeu, telles qu'établies au point de départ, sont nettement favorables au gouvernement du Québec. Si les municipalités réussissaient à y naviguer sans trop d'encombre et si, éventuellement, elles devenaient les partenaires d'un processus de décentralisation touchant divers services à la population sur lesquels elles n'exercent actuellement aucun contrôle, c'est qu'elles l'auraient amplement mérité » (p. 133).

Le cinquième chapitre étudie ensuite l'effet de la réforme sur la cohésion gouvernementale ainsi que sur les rapports entre le gouvernement du Québec et le milieu municipal. Il montre que cet effet fut favorable sur les deux plans, tout en limitant le dialogue entre les municipalités et le gouvernement fédéral. L'auteure ajoute toutefois que la réforme « [...] risque aussi d'ajouter une faille à l'harmonie relative entre les citoyens et l'instance municipale. Il pourrait même y avoir affaiblissement de la crédibilité des politiciens locaux [...] » (p. 128). Elle motive cette assertion par un parallèle avec les dirigeants syndicaux. Ce parallèle est cependant assez peu convaincant à cause des différences considérables existant entre les municipalités et les syndicats, d'une part, les élus municipaux et les dirigeants syndicaux, d'autre part.

L'auteure analyse bien, par ailleurs, la situation délicate des membres du conseil d'une municipalité régionale de comté, lesquels sont élus d'abord comme membres du conseil d'une municipalité locale et représentent cette municipalité. Elle ne se pose cependant pas l'importante question de savoir si les membres du conseil d'une municipalité régionale de comté devraient être élus directement par la population. Cette omission est malheureuse car il aurait été intéressant de connaître son opinion sur ce point. L'auteure nous paraît, par ailleurs, mésestimer les élus locaux lorsqu'elle met en doute leur capacité d'adaptation.

Le cinquième chapitre considère enfin l'effet de la réforme sur l'aménagement et l'urbanisme comme champ spécifique d'activité ainsi que la pertinence de celle-ci. Elle insiste sur le caractère politique de la réforme.

Le sixième et dernier chapitre est consacré à la proposition de restructuration du développement régional faite, en 1983, par le ministre François Gendron.

En conclusion, l'auteure fait remarquer que le rôle des municipalités a été traditionnellement considéré au Québec comme étant administratif plus que politique, comme étant « [...] simplement d'administrer des services précis et de catalyser les interventions de ceux qui détiennent des pouvoirs, des ressources, des accès » (p. 152). Elle semble approuver cette tradition puisqu'elle ajoute qu'« [...] il importait, dès avant les années '80, de dresser la liste des avantages d'instances municipales comme les nôtres et de se demander si, tout compte fait, nous n'étions pas en avance, et si l'évolution n'allait pas inexorablement dans notre sens » (p. 154). Elle déclare encore que « [...] l'évolution idéologique des années '80 ne semble pas concorder avec la politisation des enjeux locaux et régionaux. Le mouvement préconisant « l'État minimum », c'est-à-dire la réduction du secteur public à ses missions de base et sa gestion comme celle d'une entreprise, ne vise sûrement pas la simple substitution du champ politique au champ opérationnel aux niveaux local et régional » (p. 154). Elle ajoute : « Il faut compter aussi avec une nouvelle génération de citoyens, qui,

au mieux, est prête à composer avec la politique : la politique, peut-être, oui, mais autrement... » (p. 154).

L'affirmation voulant que notre conception traditionnelle de la municipalité, qui est d'ailleurs la conception largement dominante dans le monde occidental, soit la solution où va « inexorablement » l'évolution a de quoi étonner, même à l'époque de la mode « rétro ». Comment peut-il y avoir, en effet, évolution inexorable si c'est pour aboutir *au statu quo* ? Par ailleurs, il ne faut pas confondre la force d'un État avec sa centralisation ou sa décentralisation. Ces deux questions sont distinctes. Un État fort, comme un État faible, peut être centralisé ou décentralisé. Du reste, même si l'évolution idéologique actuelle vers une diminution du rôle de l'État demeure, ce qui est loin d'être certain car les idées néo-conservatrices n'ont pas nécessairement beaucoup d'avenir, on ne voit pas pourquoi elle serait contraire à une conception plus politique qu'administrative de la municipalité. Une réduction du service public et une diminution du dirigisme étatique ainsi que de la réglementation dans un État qui, comme le nôtre, considère le rôle des municipalités comme étant surtout administratif, peuvent, tout au contraire, favoriser l'autonomie locale, permettre aux municipalités de jouer plus facilement un rôle politique, de diriger leurs propres affaires de façon autonome, de faire leurs propres choix sur le plan local. On ne voit pas pourquoi non plus l'octroi d'un véritable rôle politique aux municipalités aurait nécessairement pour effet de créer une administration municipale lourde et contraignante. Enfin, la « nouvelle génération de citoyens » est de mieux en mieux préparée à faire jouer aux municipalités un rôle politique. Il est vrai qu'elle ne veut pas, du moins en très grande partie, faire de la politique comme on en faisait à une certaine époque et comme certains en font encore maintenant non seulement dans l'ordre municipal, mais aussi et autant dans les ordres provincial et fédéral de gouvernement. Ceci ne veut pas dire qu'elle rejette la politique au sens véritable du mot. Il serait, d'ailleurs, catastrophique qu'elle le fasse puisqu'un tel rejet aurait nécessairement pour conséquence la mort de la démocratie. Il

y a lieu d'ajouter que le mot « politique » n'a pas essentiellement un sens péjoratif, contrairement à ce que semble penser l'auteure, et qu'un gouvernement par des élus que la population peut écarter du pouvoir et qui le savent, nous paraît infiniment supérieur, malgré les défauts que ces élus peuvent avoir, à un gouvernement par des technocrates, par des professionnels, qu'ils soient urbanistes, juristes ou autres, ou, d'ailleurs, par des juges.

L'évolution va « inexorablement » non pas vers des municipalités ayant un rôle plus administratif que politique, mais vers l'internationalisation du monde et vers la fin de la centralisation des pouvoirs au niveau des États actuels. Dans un monde plus international et plus ouvert, les municipalités pourront jouer leur véritable rôle qui est, avant tout, politique. Ce rôle est essentiel puisqu'il rend possible et facile une participation réelle de la population au gouvernement, qu'il permet à la population locale de diriger ses propres affaires et d'établir ses propres priorités, qu'il encourage les initiatives locales, qu'il favorise les diversités, qu'il protège les valeurs locales et les minorités.

L'ouvrage de la professeure Danielle Pilette constitue une synthèse, et non une étude détaillée et exhaustive de l'urbanisme au Québec. Cette synthèse est toujours intéressante et donne lieu à de nombreux sujets de réflexion. Ses aspects juridiques seront grandement utiles aux personnes qui n'ont pas une formation juridique, mais laisseront le juriste sur son appétit. Par contre, ce dernier sera grandement intéressé par les parties de la synthèse qui relèvent de la discipline propre de l'urbanisme. En fait, l'ouvrage de la professeure Pilette est une excellente occasion pour le juriste de prendre contact avec cette discipline. Ce contact sera d'autant plus facile qu'il s'agit d'une synthèse, comme nous l'avons dit, et que l'ouvrage est rédigé dans une langue simple et claire.

Jacques L'HEUREUX
Université Laval

COMMISSION CANADIENNE SUR LA DÉTERMINATION DE LA PEINE, **Réformer la sentence : une approche canadienne**, Rapport, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1987, 507p. (plus Annexes), ISBN 0-660-91884-7, \$24.75*.

La difficulté en matière d'imposition d'une sentence juste et impartiale est bien illustrée par les deux passages suivants du Rapport que nous commentons ici :

L'une des raisons la plus fréquemment avancées pour expliquer la disparité des sentences est l'absence d'une théorie ou d'une philosophie de la sentence qui soit partagée par tous les juges. Ce que nous voulons affirmer à propos de cette question cruciale, c'est que, même si tous les juges se mettaient d'accord sur une théorie de la sentence, cela ne suffirait pas pour résoudre le problème de la disparité, parce que les concepts utilisés pour articuler une telle théorie se prêtent eux-mêmes à des interprétations différentes.

L'ambiguïté relative des concepts pénologiques ne signifie pas que le processus sentenciel soit insaisissable et que tous les arguments pénologiques soient nécessairement équivoques. Elle signifie que l'élaboration d'une théorie raisonnable de la sentence exige une reconnaissance préalable de la complexité particulière de cette problématique, qu'on ne saurait espérer résoudre par la volonté d'imposer quelques formules rigides et simplistes. Une théorie pénologique ne saurait jamais être le canevas d'une sorte de « technologie » de la sentence. Une politique de la sentence qui demeure sensible aux limites de la pénologie, dont nous venons de donner certains aspects, ne peut se permettre d'être dogmatique et doit

* Cette publication est disponible auprès de 170 librairies commerciales associées au Centre d'édition du gouvernement du Canada. Elle peut aussi être consultée dans plus de 800 bibliothèques de dépôt à travers le Canada.