

Les Cahiers de droit



Loi modifiant la Loi de la communauté régionale de l'Outaouais, L.Q. 1974, P.L. 54 (sanctionnée le 31 juillet 1974)

Patrick Kenniff

Volume 15, numéro 4, 1974

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042000ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042000ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Kenniff, P. (1974). Loi modifiant la Loi de la communauté régionale de l'Outaouais, L.Q. 1974, P.L. 54 (sanctionnée le 31 juillet 1974). *Les Cahiers de droit*, 15(4), 909–918. <https://doi.org/10.7202/042000ar>

Chronique de législation

Loi modifiant la Loi de la communauté régionale de l'Outaouais, L.Q. 1974, P.L. 54 (sanctionnée le 31 juillet 1974) ¹

Patrick KENNIFF *

À l'âge de quatre ans et demi, la Communauté régionale de l'Outaouais vient d'obtenir de l'Assemblée nationale la reconnaissance législative de sa majorité en matière d'aménagement du territoire. Elle devient donc la première des trois communautés urbaines à se voir octroyer les pouvoirs nécessaires à l'imposition de sa volonté sur les municipalités locales qui la composent ². Mais le chemin de l'affranchissement que lui a tracé le législateur n'est pas sans embûches, car avant d'y parvenir la Communauté doit faire adopter par le vote des deux tiers des voix exprimées, un schéma d'aménagement de son territoire ³.

La *Loi de 1974* constitue néanmoins un pas en avant. En vertu de sa loi constitutive de 1969, la Communauté régionale avait le devoir de préparer, avant le 1^{er} janvier 1972, un schéma d'aménagement de son territoire comprenant : 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 ; la nature, l'emplacement et le tracé approximatif des services d'utilité publique ; et enfin, un projet de réaménagement des limites territoriales des municipalités (L.C.R.O., art. 142). Le lieutenant-gouverneur en conseil avait le pouvoir de proroger ce délai pour au plus un an (L.C.R.O., art. 288), mais même au 1^{er} janvier 1973,

* Professeur adjoint, Faculté de droit, Université Laval.

1. Nous la désignerons *Loi de 1974*.
2. La famille des communautés urbaines du Québec comprend trois membres qui ont tous vu le jour en 1969 en réponse à des besoins divers : *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c. 83 et amendements ; *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84 et amendements ; *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1969, c. 85 et amendements. Voir J. HOUDE, et P. KENNIFF, « Les communautés urbaines » (1970) 11 *C. de D.* 333, surtout les pp. 333-4.
3. *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais* (L.C.R.O.), L.Q. 1969, c. 85, art. 142c (ajouté 1974 P.L. 54, art. 2). Le vote est pondéré selon la population de chaque municipalité locale : L.C.R.O., art. 50.

la Communauté n'était pas prête à respecter l'obligation que la loi lui avait imposée. Qu'elle l'ait respectée ou non n'était pas d'une grande conséquence, cependant, car ce schéma d'aménagement était dépourvu de tout impact juridique, étant subordonné aux pouvoirs des municipalités locales d'adopter des règlements de zonage et de construction (L.C.R.O., art. 142, alinéa dernier). Cet élément de subordination est disparu avec les amendements de 1974⁴.

Les amendements de 1974 à la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais* ne sont pas uniquement d'intérêt régional. Pour le ministre des Affaires municipales, leur caractère « historique » provient du fait qu'ils permettront d'utiliser la région comme laboratoire d'essai en vue de la présentation d'un projet définitif de loi-cadre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire⁵. Selon lui, les dispositions que la *Loi de 1974* insèrent dans la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais* renferment la précipitation des meilleurs éléments de l'avant-projet présenté à l'Assemblée nationale en décembre 1972⁶. À ce titre, elles nous renseignent sur la politique que le ministère entend incorporer au projet à venir et méritent donc un examen attentif⁷.

I - Le contenu des amendements

Les amendements apportés par la *Loi de 1974* énoncent les modalités d'adoption du schéma d'aménagement et en précisent les effets juridiques. L'échéance d'adoption est repoussée au 1^{er} septembre 1975 (*Loi de 1974*, art. 1 par. a)). La période au cours de laquelle le schéma devra voir le jour et recevoir l'assentissement des municipalités locales, sera donc de treize mois à compter de l'adoption de la *Loi de 1974*. L'échéance n'est pas inéluctable, cependant, puisque la présence d'une date dans un article de loi n'a jamais constitué un obstacle à son amendement⁸.

4. L.C.R.O., art. 142 (amendé 1974 P.L. 54, art. 1).

5. Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 2^e session, 30^e Législature, le mercredi 31 juillet 1974, vol. 15, n^o 68, pp. 2349-50.

6. Assemblée nationale du Québec, *Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, Document de travail, décembre 1972. Nous nous contenterons de référer dorénavant à l'*avant-projet*.

7. Les paroles du ministre ont-elles aussi pour effet de décréter un nouveau moratoire sur la présentation du projet de loi de l'urbanisme, attendu depuis la publication du *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme* (La Haye) en 1968, jusqu'à l'adoption du schéma d'aménagement de la CRO?

8. Un exemple, parmi bien d'autres, nous est fourni par le Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain, dont la date de la disparition est (maintenant) laissée à la discrétion du lieutenant-gouverneur en conseil: *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c. 83, art. 323 (amendé 1970, c. 65, art. 9; 1971, c. 89, art. 1); *Loi modifiant la Loi du B.A.E.Q.M.*, 1974 P.L. 150 (sanctionné le 31 juillet 1974), art. 4.

1 - Le contrôle intérimaire

Dans la période intérimaire entre la date d'entrée en vigueur de la *Loi de 1974* et la date d'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme pris en application du schéma d'aménagement, la Communauté contrôle, par un régime de permis, toute nouvelle construction, toute nouvelle utilisation du sol ou la confection de tout plan de lotissement (*Loi de 1974*, art. 6). Seule l'utilisation pour fins agricoles sur des terres en culture est exclue de cette règle. La Communauté peut déléguer à une personne désignée le pouvoir d'accorder ces permis, pourvu qu'elle fixe par règlement les conditions auxquelles ils seront octroyés⁹.

La formulation de l'article 6 laisse entrevoir la possibilité d'un double régime d'octroi de permis. En l'absence d'un règlement déléguant son pouvoir à une personne désignée, la Communauté agira par son organe réglementaire, le Conseil, qui veillera à accorder les permis. Dans ce cas, le Conseil ne serait pas assujéti à des normes objectives et impartiales et pourrait octroyer les permis au mérite de chaque demande. Ce régime aura cours tant et aussi longtemps que le Conseil n'aura pas adopté le règlement prévu à l'article 6.

L'article 6 est analogue aux autres dispositions de contrôle intérimaire contenues dans des lois spéciales et dans l'avant-projet¹⁰. La technique consiste à interdire toute nouvelle utilisation du sol, sauf à des fins d'agriculture, et ensuite à laisser à un organisme public, en l'occurrence la Communauté, la discrétion d'accorder des dérogations. Il lui est même loisible de soustraire, par règlement, certaines parties du territoire à cette interdiction. Les critères selon lesquels seront accordées ces dérogations ne sont pas précisés dans la loi, de sorte que la Communauté jouit d'une liberté complète dans l'octroi des permis pendant cette phase cruciale. Il est normal de penser que la Communauté agira au cours de cette période pour empêcher tout développement qui serait contraire au schéma en voie de préparation au fur et à mesure que les études effectuées en vue de sa confection lui en révèlent les objectifs et les coordonnées, mais rien ne l'y oblige sur le plan juridique. Rien ne l'oblige non plus à respecter le schéma d'aménagement dans la période entre son adoption et l'adoption des règlements d'application en vertu de l'article 143c nouveau. À cette fin, toute nouvelle loi prévoyant un contrôle intérimaire d'aménagement devrait édicter que la discrétion d'accorder des dérogations est liée au respect des limites tracées par le schéma embryonnaire. Il ne faudrait pas non plus permettre de soustraire des parties du territoire à l'interdiction car ceci équivaut à une dérogation par voie réglementaire et ouvre la porte à des abus.

9. L'exigence du règlement a été ajoutée en Commission parlementaire : *Journal des Débats*, *supra*, note 5, pp. 2363-4. En première lecture, l'article 6 du projet prévoyait que les dérogations seraient accordées « ... par la Communauté ou par un fonctionnaire qu'elle désigne. »

10. *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c. 48, art. 23 ; *Loi concernant les environs du parc du Mont Ste-Anne*, L.Q. 1971, c. 58, art. 1 ; *Loi concernant le parc de la Mauricie et ses environs*, L.Q. 1972, c. 50, art. 7 ; *avant-projet*, arts. 59-66.

Un problème plus complexe se pose lorsqu'il y a déjà des règlements d'urbanisme en vigueur dans une municipalité au moment de l'imposition du contrôle intérimaire. Il se peut que ces règlements ne soient même pas conformes au schéma naissant. À première vue, l'article 6 de la *Loi de 1974* les remplace car il énonce une interdiction absolue de construire sauf le cas de l'obtention d'une dérogation. Par contre, l'article 143h nouveau¹¹ édicte qu'au moment de l'entrée en vigueur du schéma, les règlements locaux alors en vigueur sont abrogés dans la mesure de leur incompatibilité avec le schéma. Ceci signifie que les règlements demeurent en vigueur pendant toute la phase de la préparation du schéma. Sont-ils pour autant moribonds? À s'en tenir au texte de l'article 6, il faudrait répondre par l'affirmative. Il aurait été préférable pour le législateur de bannir toute équivoque en décrétant la suspension des règlements locaux à compter de l'entrée en vigueur de la *Loi de 1974* jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements locaux adoptés en vertu de l'article 143c nouveau¹².

L'importance de la phase intérimaire est capitale si l'on veut éviter que le schéma ne soit mort-né. En l'absence de contrôle intérimaire, des développements contraires au schéma éventuel pourraient voir le jour sans que l'organisme public n'y puisse quoi que ce soit, car il y a alors *vide juridique*. Pour cette raison, la date du début du contrôle intérimaire revêt une signification particulière. Dans la *Loi de 1974*, cette date est fixée à celle de l'entrée en vigueur de la loi (31 juillet 1974). En matière d'impôt, le gouvernement ne laisse aucune prise à la spéculation, en déclarant que les lois d'amendement entreront en vigueur à la date du dépôt du projet de loi en première lecture ou même à la date de la première déclaration d'intention par le ministre (le discours du budget, par exemple). L'aménagement du territoire donne lieu aussi parfois à une spéculation effrénée qui serait contrée si, comme dans le cas qui nous occupe, le contrôle intérimaire avait été mis en place à la date de dépôt du projet de loi en première lecture¹³.

2 - L'adoption du schéma d'aménagement

Le contenu du schéma sera le même que celui qui était prévu à l'article 142 de la *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais* avant les amendements de 1974, sauf qu'au lieu de contenir un projet de réaménagement des limites municipales, il devra prévoir des normes de lotissement (*Loi de 1974*, art. 1). Les normes de lotissement régiront la division par des

11. L.C.R.O., art. 143h (ajouté 1974 P.L. 54, art. 3).

12. Dans les provinces canadiennes qui ont une législation autorisant le contrôle intérimaire, la suspension ou l'abrogation des règlements antérieurs fait l'objet d'une disposition expresse : Ian MacF. Rogers, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell (1973), par. 3.4, pp. 68-70.

13. Un cas manifeste de spéculation déclenchée par une déclaration de l'intention de présenter une loi d'aménagement nous est fourni par l'achat de terres agricoles depuis que le ministre de l'Agriculture proclame son intention de faire adopter une loi pour protéger les terres arables en région péri-urbaine.

propriétaires de leurs terrains en lots à bâtir et devront être intégrées dans les règlements de lotissement adoptés par les municipalités locales¹⁴. Quant au réaménagement des limites municipales, il devra s'accomplir sous l'empire de la *Loi favorisant le regroupement des municipalités*¹⁵ indépendamment de l'adoption du schéma d'aménagement. Par ailleurs, le schéma d'aménagement régi par la *Loi de 1974* pourra comprendre des dispositions exigeant comme condition de l'octroi d'un permis de construction que le requérant respecte certaines normes quant au cadastrage de son lot et quant à la disponibilité des services¹⁶.

Une fois que le schéma est préparé, il est adopté par le Conseil de la Communauté par règlement (L.C.R.O., art. 142 amendé). Avant cette adoption, la Communauté doit donner un avis d'au moins quinze jours de la tenue d'une audience publique à laquelle les intéressés sont convoqués pour faire les représentations qu'ils jugent appropriées (L.C.R.O., art. 143). Après l'adoption du règlement, la *Loi de 1974* donne aux seules municipalités membres de la Communauté le droit d'adresser des objections au ministre. Ce dernier peut, à sa discrétion, demander alors à la Commission municipale de tenir une enquête publique afin d'entendre les objections et de faire rapport. Le règlement adoptant le schéma n'entre en vigueur qu'une fois qu'il est approuvé par le ministre qui peut y apporter les modifications qu'il estime souhaitables¹⁷.

Les articles 143 et 143a renferment l'essentiel quant à la participation du public au processus d'adoption du schéma d'aménagement. La consultation préalable effectuée par la Communauté est ouverte à tous. Il souffre cependant du défaut inhérent à toutes les consultations populaires tenues à la veille de l'adoption du règlement : il est bien difficile pour celui qui s'oppose d'infléchir la volonté de l'organisme public une fois que tous les travaux préparatoires sont terminés. En l'absence d'une consultation continue à partir de la première phase de préparation du schéma, l'audience publique peut s'avérer stérile. Quant à la consultation que pourrait effectuer la Commission municipale après l'adoption du schéma, elle est limitée aux seules municipalités. Aucune raison valable ne semble justifier une telle limitation, d'autant plus que le ministre chargé d'approuver le schéma devrait être à la recherche d'un éclairage provenant non seulement des édiles municipaux mais aussi des citoyens dont le mode de vie sera modifié par le schéma. L'ouverture de l'enquête à tous les intéressés permettrait au ministre, à qui il incombe de prendre une décision dénuée de toute attache à la politique locale, de mieux faire la part des choses.

L'étendue des pouvoirs discrétionnaires confiés au ministre par la *Loi de 1974* soulève des inquiétudes. Il décide de la tenue de l'enquête publique par

14. L.C.R.O., art. 143c (ajouté 1974 P.L. 54, art. 3).

15. L.Q. 1971, c. 53 (amendée 1972 c. 47). *Journal des Débats*, supra, note 5, pp. 2357-8.

16. L.C.R.O., art. 142a (ajouté 1974 P.L. 54, art. 2). Cet article reproduit le texte de l'article 426, par. 3 de la *Loi des cités et villes*. Voir aussi *Code municipal*, art. 392c, par. 1.

17. L.C.R.O., art. 143a (ajouté 1974 P.L. 54, art. 3).

la Commission municipale et il peut apporter les modifications au règlement d'adoption du schéma « ... qu'il estime souhaitables » (art. 143a nouveau). La formulation de l'article 143a implique qu'il n'est nullement tenu d'ordonner une enquête et qu'il n'est pas davantage lié par le rapport provenant d'une telle enquête. Il est possible de prétendre, cependant, 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* ou qui serait fondée sur des considérations non pertinentes¹⁸. Le ministre doit conserver le pouvoir ultime de statuer sur l'acceptation ou le refus du schéma car il s'agit là d'une responsabilité découlant de son statut politique. Mais il est inutile de prévoir un long processus de préparation, de consultation et d'enquête si à l'arrivée le ministre peut modifier le document à volonté sans tenir compte de tout ce qui a précédé. Les modifications apportées *in fine* devraient être réservées à des cas extrêmes et donner lieu à une décision motivée de la part du ministre.

Un dernier pouvoir du ministre tend à assurer l'adoption par la Communauté d'un schéma d'aménagement. À défaut pour la Communauté de le faire avant le 1^{er} septembre 1975, le ministre peut le faire préparer aux frais de celle-ci et le règlement ainsi préparé entre en vigueur à compter de la date de la publication d'un avis à cet effet dans la *Gazette officielle du Québec*¹⁹. La discrétion accordée au ministre de choisir cette voie constituera davantage un moyen d'aiguillonner la Communauté qu'une façon de voir à l'adoption du règlement, étant donné qu'un pouvoir général identique, attribué par la Loi au lieutenant-gouverneur en conseil vis-à-vis de la Communauté (L.C.R.O., art. 289), n'a guère été utilisé depuis 1969.

3 - L'application du schéma d'aménagement

La force contraignante du schéma d'aménagement de la Communauté s'exerce non pas sur les particuliers propriétaires de terrains mais sur les municipalités locales. Celles-ci sont tenues, dans un délai de dix-huit mois de l'entrée en vigueur du schéma, de préparer et de soumettre à l'approbation de la Communauté des règlements de zonage, de construction et de lotissement et ces règlements, pour entrer en vigueur, ne requièrent que l'approbation de la Communauté²⁰. Vis-à-vis des règlements des municipalités, la Communauté joue le même rôle que celui du ministre quant au schéma d'aménagement puisqu'elle peut se substituer aux municipalités à défaut par celles-ci d'agir dans les délais²¹.

La rédaction des articles 143c et 143d laisse à désirer, car à moins de les lire ensemble, l'article 143c ne dit pas que le conseil local doit adopter les

18. La jurisprudence anglaise a fait preuve d'une certaine imagination en ce domaine: *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food* [1968] A.C. 997. Voir S. A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e édition, Londres, Stevens (1973), pp. 281-313.

19. L.C.R.O., art. 143b (ajouté 1974 P.L. 54, art. 3).

20. L.C.R.O., art. 143c (ajouté 1974 P.L. 54, art. 3).

21. L.C.R.O., art. 143d (ajouté 1974 P.L. 54, art. 3).

règlements en plus de les préparer et de les soumettre pour approbation. De plus il n'est pas clair à la lecture de ces articles que l'ensemble du processus, ou seulement la phase de préparer et de soumettre les règlements à la Communauté, doit être accompli dans les dix-huit mois.

La Communauté est tenue, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 143d, de soumettre les divers règlements au même processus de consultation que celui qui est décrété à l'article 143 pour le schéma d'aménagement. L'audience publique, utile comme moyen de porter à la connaissance de la Communauté les doléances de la population quant à la réglementation détaillée, risque d'être peu efficace comme moyen de réaliser des modifications aux règlements locaux, étant donné que ces règlements doivent être conformes au schéma déjà en vigueur (art. 143c nouveau). La modification des règlements locaux pour répondre aux revendications populaires ne pourrait avoir lieu si elle avait pour effet de les rendre non conformes au schéma d'aménagement, à moins d'amender le schéma lui-même.

L'exigence que les règlements locaux soient conformes au schéma d'aménagement soulève d'autres difficultés, dont celle de savoir qui doit juger de cette conformité. Dans l'avant-projet, l'approbation par le ministre de tout règlement local crée une présomption de conformité avec le schéma directeur d'urbanisme (art. 124). Une disposition analogue de la *Ontario Planning Act* fait présumer la conformité du règlement de zonage au plan directeur d'urbanisme une fois que celui-là a reçu l'approbation de la *Municipal Board*²². L'absence d'un tel texte dans la *Loi de 1974* risque de soulever des polémiques voire des litiges sur la question de savoir si un règlement est conforme ou non au schéma.

Une autre difficulté rattachée à la règle de la conformité surgira au moment où la Communauté cherchera à amender son schéma d'aménagement. L'amendement devra suivre le même cheminement que le règlement initial, c'est-à-dire recevoir le vote affirmatif des deux-tiers des voix exprimées au Conseil²³. À supposer qu'il franchisse cette étape et qu'il reçoive l'approbation du ministre, son entrée en vigueur pourrait impliquer la nécessité de procéder à l'amendement de règlements locaux pour les rendre conformes. Les amendements aux règlements locaux de zonage et de construction, cependant, exigent souvent la tenue d'un référendum avant que l'amendement puisse entrer en vigueur²⁴. Le rejet de l'amendement par les électeurs aurait pour effet d'envoyer au néant non seulement l'amendement au règlement de zonage mais, à toutes fins pratiques, l'amendement au schéma d'aménagement. La confusion qui en résulterait aurait pu être partiellement évitée en maintenant la formule souple de consultation utilisée pour l'adoption et l'amendement du schéma d'aménagement et pour l'adoption des premiers règlements locaux, au lieu de revenir à la formule

22. *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, art. 35 (28).

23. L.C.R.O., arts. 64, 142c (ajouté 1974 P.L. 54, art. 2).

24. L.C.R.O., art. 143e (ajouté 1974 P.L. 54, art. 3); *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426 (1) à (1c) et amendements; *Code municipal*, art. 392a.

lourde et un peu dépassée du référendum. L'avant-projet l'avait d'ailleurs abandonnée au profit d'un régime d'approbation administrative assorti d'un droit d'appel à la Commission municipale (arts. 67 à 79).

L'amendement éventuel d'un règlement local de zonage, de construction ou de lotissement comportant la nécessité d'amender le schéma d'aménagement soulève, au même titre que l'adoption du schéma initial, tout le problème du contrôle du développement durant le processus d'adoption. La disposition de la *Loi de 1974* sur le contrôle intérimaire ne s'applique pas aux amendements au schéma. La municipalité locale peut toujours donner un avis de motion pour suspendre l'octroi de permis dérogatoires²⁵, mais cette procédure accorde un sursis de seulement trois mois, et elle n'est disponible et ne sera efficace que si l'amendement au règlement de zonage précède l'amendement au schéma. Dans l'hypothèse contraire, la proposition d'amender le schéma sert d'avertissement aux spéculateurs que les règlements de zonage et les autres règlements locaux seront éventuellement modifiés dans le même sens. En se fondant sur la règle de l'arrêt *Boyd Builders*²⁶, on pourrait toujours prétendre que la proposition d'amender le schéma constitue une intention claire et précise de procéder à l'amendement du règlement local qui lie le propriétaire, mais cet argument apparaît plutôt tenu du fait que l'organisme public ayant le pouvoir d'amender le schéma n'est pas le même que celui ayant le pouvoir d'amender le règlement local. Il aurait été plus facile si le législateur avait étendu la portée de l'article 6 de la *Loi de 1974* aux amendements.

Un dernier point concerne le certificat de conformité qui, selon l'article 143e nouveau, doit accompagner tout règlement local d'urbanisme amendant un règlement initial d'application du schéma. L'article 143f nouveau (*Loi de 1974*, art. 3) exige que ce certificat accompagne toute demande d'enregistrement d'un plan de lotissement ou d'approbation d'un règlement d'emprunt d'une municipalité. S'il s'agit du même certificat, il est difficile de comprendre en quoi il peut être utile aux autorités qui doivent y donner suite. Il se peut, par contre, que le législateur ait voulu référer à un autre certificat émis par la Communauté attestant de la conformité du plan de lotissement ou du règlement d'emprunt au schéma d'aménagement. Il aurait fallu le dire expressément.

II - La portée du schéma d'aménagement

En guise de conclusion, il serait opportun de prendre un certain recul face à la *Loi de 1974* pour évaluer quelle pourrait être la portée éventuelle d'un schéma d'aménagement adopté sous son empire. La Communauté régionale de l'Outaouais a un concurrent sérieux sur son territoire lorsqu'il s'agit d'aménagement : la Commission de la capitale nationale créée par une

25. *Loi des cités et villes*, art. 385, alinéa 2; *Code municipal*, art. 392b.

26. *Ottawa v. Boyd Builders Ltd.* [1965] R.C.S. 408.

loi fédérale²⁷. La validité constitutionnelle de cette loi fédérale a été reconnue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt célèbre de *Munro v. National Capital Commission*²⁸, où un particulier dont le terrain avait été exproprié par la C.C.N., avait contesté la validité de sa loi constitutive et notamment les dispositions octroyant à la C.C.N. un pouvoir d'expropriation. Au cours de son jugement, le juge Cartwright a affirmé qu'il était de la compétence de la C.C.N. de faire de l'aménagement dans la région de la capitale nationale²⁹. Cette affirmation doit-elle être interprétée, au-delà des faits en litige, comme attribuant à la C.C.N. un pouvoir général d'aménagement s'étendant même aux terrains qui ne lui appartiennent pas? Nous ne le croyons pas, car justement le législateur fédéral a dû donner à la C.C.N. un pouvoir d'exproprier afin qu'elle puisse constituer un patrimoine foncier et ainsi faire de l'aménagement en s'autorisant du pouvoir fédéral de légiférer par rapport à son domaine public. Même l'alinéa introductif de l'article 91 de l'A.A.N.B. n'aurait pas pu servir, à notre avis, de justification pour l'adoption par la C.C.N. d'un schéma d'aménagement contraignant pour l'ensemble de la région de la capitale nationale.

Mais en dépit de cette interprétation restrictive de l'arrêt *Munro*, il est peu probable qu'un schéma d'aménagement éventuel de la Communauté régionale s'applique aux terrains appartenant à la C.C.N. Le pourcentage du territoire de la Communauté que représentent ces terrains est fort élevé, suffisamment élevé pour menacer la réalisation du schéma si jamais ces terrains étaient soustraits à son application³⁰. Quant au problème de l'applicabilité d'un plan d'aménagement adopté par un organisme créé par le législateur provincial au domaine public fédéral, un jugement récent de la Cour supérieure affirme qu'un règlement municipal de zonage ne saurait s'appliquer à un terrain fédéral étant donné que la loi habilitant la municipalité à adopter un tel règlement ne l'autorise pas à lier la Couronne³¹. La décision, qui ne contient aucune discussion de la dimension

27. *Loi de la capitale nationale*, S.R.C. 1970, c. N-3.

28. [1966] R.C.S. 663, 57 D.L.R. (2d) 753, conf. [1965] 2 R.C. de l'E. 579.

29. « I find it difficult to suggest a subject matter of legislation which more clearly goes beyond local or provincial interests and is the concern of Canada as a whole than the *development, conservation and improvement* of the National Capital Region in accordance with a coherent plan in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance » (à la page 671).

30. Il y a environ dix ans, le chiffre était de 15 p.c. du territoire de la C.C.N. situé au Québec: J. Brossard, « La région du district fédéral » in J. Brossard et al, *Le territoire québécois*, Montréal, P.U.M. (1970), 273, aux pp. 279-80. Aujourd'hui le chiffre serait de 17 p.c. (74,000 acres). La C.C.N. est actuellement à faire l'inventaire de toutes les propriétés fédérales situées dans le territoire de la C.C.N., y compris celles appartenant à la C.C.N. Des statistiques précises seront alors disponibles pour la partie québécoise (information obtenue auprès de la C.C.N.). Il convient de signaler que le territoire de la C.R.O., est légèrement plus grand que la partie québécoise du territoire de la C.C.N. Voir le Rapport Fullerton, *The Capital of Canada: How Should It Be Governed?*, Ottawa (1974), carte en annexe du volume I.

31. *Sorel v. Entrepotage Sorel Inc.*, C.S., District de Richelieu, n° 21492, jugement inédit rendu le 25 juillet 1973 par le juge Philippe Pothier.

constitutionnelle du problème, fait appel plutôt à la règle d'interprétation voulant que la Couronne ne soit pas liée par une loi à moins d'une mention expresse ou d'une inclusion implicite³². Cette règle a aussi été invoquée dans quelques décisions canadiennes pour déclarer inapplicables à la Couronne fédérale des règlements municipaux³³.

Par ailleurs, la jurisprudence a décidé qu'un entrepreneur travaillant à un chantier situé sur un terrain fédéral n'avait pas à demander un permis de construction à la municipalité³⁴. De même, un règlement municipal ne peut empêcher l'établissement d'un aéroport privé dans les limites de la municipalité³⁵ ni exiger de celui qui opère un aéroport privé qu'il obtienne un permis d'affaires³⁵. La tendance générale de la jurisprudence laisse donc peu de place à l'espoir que les terrains de la Commission de la capitale nationale soient éventuellement assujettis au schéma d'aménagement de la Communauté.

Cette difficulté n'a pas été soulevée lors du très court débat qui a marqué, au cours de la dernière journée de la session, l'adoption en deuxième et en troisième lecture de la *Loi de 1974*³⁷. Elle pourrait contribuer à faire avorter une expérience qui, aux yeux du ministre des Affaires municipales du Québec, sera déterminante quant à la forme que prendrait une éventuelle Loi-cadre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

32. *Loi de l'interprétation*, S.R.Q. 1964, c. 1, art. 42. Voir, sur les implications générales de cette règle en droit constitutionnel, D. Gibson, « Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism » (1969) 47 *R. du B. Can.* 40; P. GARANT, « Contribution à l'étude du statut juridique de l'administration gouvernementale » (1972) 50 *R. du B. Can.* 50.

33. *R. v. Ross* [1926] 4 D.L.R. 894, 53 N.B.R. 230 (N.B.C.A.); *Re Gay* [1959] O.W.N. 375, 20 D.L.R. (2d) 170 (Ont. C.A.).

34. *Ottawa v. Shore and Horwitz Construction Co.* [1960] O.W.N. 137, 22 D.L.R. (2d) 247 (Ont. H.C.). Mais voir *R. v. Concrete Column Clamps (1961) Ltd.* (1971) 4 C.C.C. 442; [1972] 1 O.R. 42.

35. *Johannesson v. West St. Paul* [1952] 1 R.C.S. 292; [1951] 4 D.L.R. 609.

36. *Montréal Flying Club v. Montreal North* [1972] C.S. 695.

37. *Journal des Débats*, *supra*, note 5, pp. 2349-56 (2^e lecture), 2357-64 (3^e lecture).