900-B-12-D

FOLD ON THIS LINE OFFICE SPECIALTY FORM 99

1 - L'administration

2 - Les plans d'urbanisme municipaux

3 - Les plans d'urbanisme régionaux

4 - L'expropriation et l'homologation

5 - Le lotissement et le remembrement

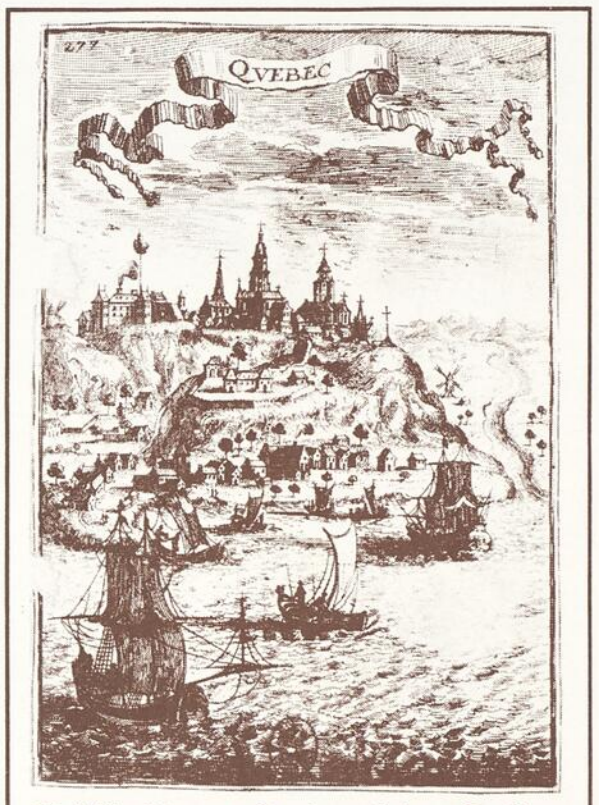
6 - L'habitation

7 - Les villes nouvelles

8 - La recherche

Le chapitre quatrième

LES LOIS D'URBANISME EN VIGUEUR AU QUÉBEC



Bibliothèque Nationale du Québec

B/900/12
V. 4

Le chapitre quatrième

LES LOIS D'URBANISME EN VIGUEUR AU QUÉBEC

1 - L'administration

2 - Les plans d'urbanisme municipaux

3 - Les plans d'urbanisme régionaux

4 - L'expropriation et l'homologation

5 - Le lotissement et le remembrement

6 - L'habitation

7 - Les villes nouvelles

8 - La recherche

OFF
A11D6
A29/47
1968
v.4 FS

Introduction

Les conditions qui font de l'urbanisme une réponse à l'urbanisation non contrôlée (nous en avons examiné les méfaits dans le premier chapitre), sont de trois ordres.

La première condition énoncée au chapitre II et partout admise par les professionnels, est la nécessité absolue de définir avec exactitude le lieu de l'urbanisme. Notre discipline s'intéresse à un milieu vivant situé au coeur d'un espace humain et se nourrissant de ses relations avec cet espace. La notion d'espace urbain exprime ce milieu. Elle est indissociable de la notion, plus vaste, de région à centre urbain. C'est d'ailleurs dans la mesure où le territoire urbain à aménager est délimité de façon "rationnelle"*, que ses liaisons avec l'espace environnant ou régional apparaissent en toute clarté.

Confronté à l'aménagement régional, qui révèle les grands problèmes de répartition et d'équilibre du développement, l'urbanisme municipal prend tout son sens dans un rapport étroit avec l'organisation économique d'ensemble du pays.

En deuxième lieu, l'urbanisme exige partout une définition précise de son contenu et de ses moyens. Cela est vrai, quel que soit son statut juridique, que les documents de planification n'aient qu'une

* Pour la définition du mot "rationnel", on se réfèrera au chapitre II

valeur indicative ou qu'ils manifestent, au contraire, la pleine autorité des pouvoirs publics à l'égard des agents économiques et des particuliers. Nous avons vu, au chapitre III, que la majorité des législations européennes se sont montrées soucieuses d'apporter cette définition. Au contraire, les législations d'état aux Etats-Unis et la pratique soviétique en matière de planification locale, aboutissent le plus souvent, malgré des conditions juridiques opposées, à une certaine imprécision des pouvoirs.

La troisième condition est donc l'aménagement d'un corps de lois décrivant, de la façon la plus détaillée, les instruments de planification, les conditions de leur emploi, l'autorité attachée à l'adoption et à la révision officielles des documents de planification physique, l'efficacité de leur relation avec le pouvoir d'exécution de l'administration publique, l'étendue de ces pouvoirs et des droits particuliers qui s'y rattachent.

Au Québec, la Loi des cités et villes et le Code municipal délèguent aux municipalités des pouvoirs dont l'exercice, en matière d'urbanisme, est facultatif. En ce domaine d'ailleurs, les actes des administrations locales ne sont pas soumis, par les autorités provinciales, à un contrôle effectif. Les obligations des municipalités demeurent, par conséquent, assez lâches.

Il s'agit là d'une constatation générale, faite en quelque sorte à vol d'oiseau. L'examen détaillé qui s'impose procède d'un classement des lois en vigueur selon un ordre tenant compte des divers aspects de la politique d'urbanisme :

1- L'administration : quelles sont les autorités compétentes ?

2- Les plans municipaux d'urbanisme : comment sont-ils définis, que peuvent-ils contenir ?

3- Les plans régionaux d'urbanisme : de quel espace régional est-il possible de tenir compte ?

4- Le lotissement et le remembrement : qui a le droit de lotir et de remembrer ? à quelles conditions ? quels sont les pouvoirs des autorités municipales ?

5- La réserve de terrain et l'expropriation : Quelles sont les conditions d'exercice du droit d'expropriation et du droit de réserver du terrain aux fins d'expropriation ? Qui jouit de ce droit ?

6- L'habitation : quelle relation légale existe-t-il entre l'habitation et l'urbanisme, entre une utilisation particulière et une utilisation générale des sols ?

7- Les villes nouvelles : existe-t-il des lois

permettant de créer et d'administrer des villes nouvelles ?

8- La recherche et l'éducation : quels sont les moyens actuellement en vigueur de stimuler et de subventionner la recherche en urbanisme ?

Ce chapitre se borne donc à décrire les lois qui ont une relation directe avec les préoccupations de la Commission. Quant aux dispositions éparses qui peuvent n'avoir qu'un rapport accessoire avec l'urbanisme, on en trouvera une description au chapitre suivant. Cette description n'est pas exhaustive. Elle concerne uniquement les droits et pouvoirs de divers corps publics en matière d'équipement. Il appartiendra au législateur d'effectuer les concordances indispensables lorsqu'il adoptera une loi-cadre de l'urbanisme.

1. L'ADMINISTRATION

L'exécution de lois dont l'objet principal ou secondaire est de permettre l'aménagement physique, suppose l'existence d'organismes administratifs spécialisés. La répartition des tâches s'effectue nécessairement sur une base très large, compte tenu d'une part de la diversité des pouvoirs de financement, de réalisation et de contrôle, d'autre part des dimensions variables des territoires couverts par les plans d'urbanisme. De fait, les administrations compétentes se situent à tous les échelons de la localité, de la région et de l'Etat. Une politique rationnelle d'aménagement du territoire repose sur un équilibre des pouvoirs entre toutes ces administrations. Nous avons donc à examiner, à ce point de vue, les lois actuellement en vigueur au Québec.

Mais en matière d'aménagement du territoire, l'équilibre des pouvoirs exige que le Gouvernement se voie confier une autorité de tout premier ordre. En dernière analyse, c'est de lui que relève l'élaboration d'une politique économique et sociale qui préside à la distribution des équipements publics dont l'implantation permet de structurer les articulations primaires de l'aménagement urbain. L'étude des lois relatives à l'urbanisme suivra donc un ordre hiérarchique. Nous définirons les responsabilités du Gouvernement et du ministère compétent avant d'examiner celles des instances régionales et locales.

1. L'ADMINISTRATION

1.1. L'échelon interministériel

Aucune loi ne définit expressément les responsabilités globales du Gouvernement en matière d'urbanisme. Les relations des ministères chargés d'un pouvoir spécifique d'intervention dans ce domaine font l'objet de dispositions particulières. (Voir à ce sujet le chapitre V).

A défaut d'instruments légaux lui permettant d'agir collectivement, le Gouvernement a eu recours à la procédure des décrets ("arrêtés en conseil") pour constituer des comités et des sous-comités. Ces organismes n'ont donc d'autre existence légale que celle qui leur est attribuée en vertu des pouvoirs discrétionnaires du Gouvernement ; aucune garantie de permanence ne leur est attachée. Ils ne jouent qu'un rôle consultatif. Le Gouvernement, qui ne jouit lui-même d'aucune autorité définie en la matière, n'est pas tenu de suivre leurs avis. Ces comités spéciaux paraissent en réalité jouer le rôle de simples chambres d'enregistrement. La description de trois d'entre eux, que les tâches découlant d'une politique d'urbanisme pourraient concerner plus particulièrement, permet de s'en convaincre.

Il est possible que des modifications à la loi interviennent entre la rédaction et la publication du présent rapport ; elles peuvent altérer

la composition, le fonctionnement, voire l'existence de ces comités et sous-comités. Une telle éventualité n'affecte en rien, cependant, la ligne de notre raisonnement. Elle ne peut que confirmer le caractère fondamentalement aléatoire des seuls organismes de planification que le Gouvernement ait institués en son sein.

A- Le Comité ministériel de planification
Formé en janvier 1963, il est composé de six ministres chargés de recevoir les rapports du Conseil d'orientation économique du Québec en matière de planification économique et ceux du Comité permanent d'aménagement des ressources en matière de coordination administrative. Il les transmet avec ses commentaires au Conseil des ministres qui les approuve.

Cette définition appelle deux remarques :

- Le C.M.P. est un simple comité de coordination, ne faisant que transmettre des documents qu'il a tout juste le droit d'annoter ; il n'engage pas le Gouvernement. Cela, d'autant moins qu'il le met en contact avec deux organismes dont l'un, le C.O.E.Q., est autonome mais strictement consultatif et dont l'autre, le C.P.A.R. est également un simple comité. Une étude plus précise du rôle du C.M.P. requiert d'ailleurs l'analyse des fonctions du C.P.A.R. auquel il est lié.

- Comme tel, le C.M.P. n'exerce et ne peut exercer aucun pouvoir sur la planification de l'équipement qui relève des divers ministères, et encore moins sur une politique d'urbanisme.

B- Le comité permanent d'aménagement des ressources (C.P.A.R.)

Formé le 9 juillet 1963, ce comité est chargé d'assurer une certaine forme de coordination administrative entre les ministères.

Malgré son titre, ce comité n'est pas permanent. Il suffirait en effet d'un simple décret du Gouvernement pour le dissoudre. Il groupe les représentants de six ministères, mais l'Education, la Santé et la Justice en sont absents, bien que les titulaires de ces trois portefeuilles aient d'importantes obligations en matière d'équipement.

Si ce comité avait à coordonner la politique d'équipement des ministères, il ne pourrait donc remplir son rôle que de façon très incomplète. Encore faut-il noter que l'accomplissement de sa tâche dépend de la bonne volonté des ministères qui y sont représentés. Chacun d'eux demeure libre de ne pas lui transmettre tous les renseignements nécessaires à une coor-

dination administrative.

C- Le Sous-Comité à l'aménagement du territoire (S.C.A.T.)

Formé en mars 1964, ce sous-comité du C.P.A.R. a reçu mission d'organiser la synthèse administrative des effectifs gouvernementaux requis par les opérations d'aménagement du territoire.

Cet organisme souffre, dans son fonctionnement, des mêmes limitations que le C.P.A.R. dont il est issu. Bien que neuf ministères y soient représentés, ceux de l'Education, de la Santé et de la Justice ne le sont pas. Il n'a donc prise que sur une partie des effectifs gouvernementaux.

En outre, l'aménagement du territoire qui paraît être son unique fonction, il ne peut le concevoir que sous l'angle d'une allocation de ressources naturelles, élément secondaire d'une politique d'urbanisme.

Le fonctionnement de ces trois comités représente l'unique tentative jusqu'ici esquissée, sur la voie d'une politique globale d'aménagement du territoire. L'analyse révèle toutefois le fait que l'action du Gouvernement dans ce domaine n'est pas encore rationalisée. En effet. le développement urbain et l'urbanisme ne font pas l'objet d'une politique engageant la responsabilité collective

du Cabinet. Il n'existe aucun organisme permettant à l'Etat de matérialiser ses intentions éventuelles. Bien que l'intervention collective ou l'action d'un ministère responsable soit nécessaire, plusieurs ministères agissant séparément s'occupent de ce qui tient lieu, à l'heure actuelle, d'aménagement du territoire. Les lois ne permettent pas de procéder autrement. Seule une décision du législateur peut corriger cette lacune.

1.2. L'échelon ministériel

Deux ministres ont compétence pour s'occuper des problèmes d'urbanisme. La Loi des cités et villes et le Code municipal confient au ministère des Affaires municipales la responsabilité du contrôle des actes posés par les cités, les villes, les villages, les paroisses, les cantons, les demi-cantons, les comtés. De son côté, le ministère des Richesses naturelles s'occupe des villages miniers, qui sont constitués selon un mode particulier échappant aux dispositions du code municipal. Nous examinerons plus loin (voir les lois concernant les villes nouvelles, no4.8.1.) les principes qui régissent l'intervention administrative dans ce domaine réservé. Nous limiterons ici notre analyse au fonctionnement du ministère des Affaires municipales dans ses rapports avec l'urbanisme. Encore

faut-il noter que l'urbanisme se trouve n'avoir que le sens restreint d'une règlementation des usages. Cette définition exclut la planification de l'équipement public et, partant, le rôle que les divers ministères sont chargés de remplir par rapport à la mise en oeuvre d'une politique d'urbanisme.

Les responsabilités confiées au ministère des Affaires municipales n'en demeurent pas moins liées à celles qu'exercent les municipalités. On ne peut les évaluer sans d'abord énumérer les pouvoirs des autorités locales. L'étude des dispositions régissant l'élaboration des plans d'urbanisme, la règlementation du zonage et de la construction, le lotissement, l'expropriation, etc., permettra de décrire, dans la section suivante, le rôle du ministre. De façon générale, le pouvoir d'intervention du ministre est limité au contreseing des actes municipaux. Pour le reste, il lui est permis de prodiguer des conseils ; mais les municipalités ne sont pas tenues de les observer. Le ministère est donc un simple intermédiaire entre le législateur et les collectivités locales. Il lui revient sans doute de contrôler la légalité des initiatives municipales ; c'est une fonction de toute première importance. Mais il ne peut aller plus loin.

C'est évidemment dans ses rapports avec les municipalités que le ministère des Affaires municipales

se justifie. Nos considérations, fondées sur l'examen de la loi, sont valables à ce point de vue théorique. La pratique se charge de les nuancer. En fait, la majorité des municipalités dépendent étroitement du ministère, ou des organismes spécialisés qui en relèvent, pour leur financement, leur voirie, leurs services publics.

Cette dépendance est cependant caractérisée par la préoccupation des autorités locales à l'égard des problèmes globaux d'administration financière et des projets particuliers d'aménagement. Administration financière et projets particuliers ne sont pas reliés, en règle générale, par une volonté d'organiser rationnellement l'utilisation du territoire municipal. Le plan d'urbanisme ou bien fait défaut, ou bien n'est pas respecté.

Les traditions suivies par le ministère reflètent cet état de choses. Sa bonne volonté, il va de soi, n'est pas à mettre en cause. Mais les pouvoirs dont il dispose en urbanisme sont caractérisés par une étroitesse qui se manifeste jusque dans sa régie interne.

Régie interne

A- Le service d'urbanisme

Le ministère a créé en son sein un service d'urbanisme. L'efficacité de ce service est fonction, bien entendu, de son statut administratif ; elle l'est surtout des pouvoirs du ministère en matière d'urbanisme.

Créé en vertu des pouvoirs discrétionnaires conférés au ministre, le service peut être révoqué à tout moment. De plus, il ne dispose pas d'un budget suffisant pour effectuer ou diriger des recherches systématiques sur l'économie urbaine, la délimitation des espaces urbains et régionaux d'urbanisme, les conditions d'élaboration des plans locaux et régionaux, etc.

Le service n'a pas davantage le moyen d'exercer auprès du ministre les fonctions généralement réservées à une direction générale. L'équivalent d'une direction générale des affaires municipales relevant du sous-ministre, n'existe pas pour l'urbanisme. Cela est symptômatique. Dans l'état actuel du droit municipal, toutefois, les pouvoirs d'une direction générale de l'urbanisme seraient vraisemblablement assez limités.

B- La Commission municipale de Québec

La Commission municipale de Québec contrôle l'endettement financier des municipalités. Leurs règlements d'emprunt doivent être soumis à son autorisation. Elle jouit ainsi d'un droit de regard sur les conditions de financement des projets d'aménagement physique.

Lorsque l'étude des pièces comptables apporte à la Commission la preuve que la municipalité

est dans une situation financièrement satisfaisante qui justifie l'emprunt, elle autorise ce dernier. Ce faisant, elle ne se préoccupe pas de la qualité des projets au point de vue de l'urbanisme. Elle n'est d'ailleurs pas qualifiée pour l'apprécier. Aucun autre organisme n'ayant compétence pour exercer, au nom de l'urbanisme, un droit de veto sur les projets à financer par l'emprunt, un certain nombre de travaux dérogatoires ou non souhaitables risquent d'être autorisés.

Les faits témoignent de la fréquence redoutable de ce risque.

C- La Société d'habitation du Québec

La nouvelle loi de la Société d'habitation du Québec centralise tous les pouvoirs du gouvernement en matière d'aide, de subvention et de prêt à la rénovation et à la construction de logements à loyer modéré, entre les mains d'une société d'Etat qui relève du ministère des Affaires municipales.

Adoptée en juin 1967, cette loi est l'expression d'un progrès considérable. Le Gouvernement occupe un domaine dont il s'était tenu à l'écart jusqu'à présent ; le Gouvernement fédéral avait ainsi toute liberté de légiférer à sa place.

La Société n'est cependant pas tenue d'apprécier elle-même au point de vue de l'urbanisme la

qualité des projets qui lui sont soumis. Aucun autre organisme gouvernemental ne jouissant de ce pouvoir, elle n'est pas davantage tenue de déférer les projets à qui de droit. Les inconvénients susceptibles d'en résulter pour l'aménagement physique des villes sont de même nature que ceux évoqués à propos de l'intervention de la Commission municipale de Québec.

D- La Régie des eaux

Créée par une loi du 1er février 1965, la Régie des eaux a qualité pour autoriser l'exécution de tout projet municipal concernant la construction de réseaux d'égout, d'aqueducs et de systèmes d'épuration des eaux.

Elle conçoit généralement son intervention sous l'angle du contrôle de l'ingénirie des projets. Ses décisions sont toutefois déterminées par plusieurs autres facteurs. De fait, tout ce qui concerne la construction ou l'aménagement d'aqueducs, de prises d'eau, d'appareils de purification, d'égoûts et de dispositifs de traitement des eaux usées, est de nature à préciser la localisation des usages et la répartition des fonctions à l'intérieur de l'agglomaration, la superficie des aires habitables, l'organisation de l'économie foncière, etc.

C'est pourquoi, la Régie s'intéresse à l'écono-

mie urbaine et à l'urbanisme.

Les décisions que de telles préoccupations l'amènent à prendre, ne sont cependant assujetties au contrôle d'aucun organisme officiel dont l'urbanisme serait le souci premier.

1.3. L'échelon régional

La loi ne prévoit pas la possibilité pour un organisme régional quelconque, d'élaborer et d'exécuter un plan régional d'urbanisme. Elle ne stipule d'ailleurs pas l'existence d'un tel organisme.

Celui-ci pourrait appartenir à l'une ou l'autre des deux catégories suivantes :

- Ce pourrait être un bureau ou un service délégué du ministère des Affaires municipales, auquel serait dévolue la tâche de préparer des plans régionaux. Aucun service de ce genre n'existe.

- Ce pourrait être un gouvernement régional ou un organisme nommé par les collectivités locales. La loi ne prévoit aucun autre organisme que le conseil de comté et la commission intermunicipale d'urbanisme. On examinera dans la section suivante les attributions de cette dernière. Des lois particulières ont institué la Corporation de Montréal métropolitain et la Commission d'aménagement de Québec.

A- Conseil de comté

Les dispositions régissant la formation, le fonctionnement et les attributions du conseil de comté sont prévues au Code municipal.

Territoire de comté

a) Le territoire d'un comté est généralement délimité selon un système apparenté au plan cadastral, barême peu approprié à l'établissement d'un plan d'aménagement.

b) Le conseil de comté est formé de représentants des "municipalités locales" (un pour chacune) situées sur le territoire du comté et régies par le Code municipal.

Art. 88 - Le conseil de comté se compose des maires en fonction de toutes les municipalités locales du comté régies par les dispositions du présent code.

Le code municipal ne s'occupe que des "corporations" de village, de paroisse, de canton, de demi-canton, etc., à l'exclusion des "corporations" de ville et de cité (depuis la loi de 1916). Le comté ne groupe donc que des municipalités peu populeuses, disposant de faibles moyens et appartenant généralement à un environnement rural. Ce n'est pas à ce niveau que les problèmes les

plus urgents d'aménagement physique se posent d'emblée. Le conseil n'a aucune prise sur les agglomérations de plus d'importance, cités et villes directement confrontées aux difficultés de l'urbanisation.

Il est à noter que les lois ne prévoient pas la formations d'organismes régionaux compétents pour s'attaquer à l'ensemble des problèmes d'aménagement dans les régions à centre urbain. Les commissions intermunicipales d'urbanisme, dont la création est permise par la Loi des cités et villes, ne sont que le résultat d'une tentative très incomplète sur cette voie (voir section 1.4.)

Attributions du conseil

c) Le conseil a autorité pour financer, exécuter et règlementer des ouvrages d'intérêt régional tels que chemins de comté, ponts, aménagements divers (voies d'eau). L'équipement de certaines infrastructures régionales est donc, en principe, de sa compétence. Mais deux facteurs interviennent pour restreindre considérablement l'exercice logique de ce pouvoir.

En premier lieu, les dispositions prévues à l'article 393-f du Code municipal ne s'appliquent pas au conseil de comté. En conséquence, celui-ci n'a pas le pouvoir d'éla-

borer un plan directeur régional pour les aménagements soumis à sa juridiction.

Deuxièmement, les travaux dont il s'agit n'exercent qu'une influence tout à fait marginale sur le développement de chacune des municipalités rurales. Le conseil de comté n'a d'ailleurs pas les moyens d'exécuter les ouvrages prévus sans recourir à l'aide financière de l'Etat (souvent pour la totalité des engagements).

B- Corporation de Montréal métropolitain

Les dispositions régissant la création, le fonctionnement et les attributions de la Corporation de Montréal métropolitain, sont prévues par une loi de 1959. Cette loi, plusieurs fois modifiée depuis, a abrogé celle de 1921 qui portait sur la création de la commission de Montréal métropolitain.

Territoire de la Corporation

a) La Corporation de Montréal métropolitain a juridiction sur le territoire formé de l'ensemble des municipalités civiles groupées dans l'Ile de Montréal.

Il apparaît depuis nombre d'années que ce territoire est trop restreint pour servir de base à un aménagement régional. Les données caractéristiques de l'économie foncière, la construction immobilière et l'exploitation

des services publics (transports en commun, notamment) justifient la définition d'une unité régionale débordant largement l'Ile de Montréal et reliant les principales agglomérations de la rive sud à celles de la rive nord.

Composition du Conseil

b) Le conseil de la Corporation est formé des représentants de toutes les "corporations municipales" groupées sur le territoire de l'île.

Il compte 29 représentants ; 14 pour la ville de Montréal, 14 pour les quinze autres municipalités, le 29e étant le président.

La Ville de Montréal a tenté, à plusieurs reprises, sans succès, de se faire attribuer un nombre supplémentaire de sièges, de façon à retrouver la majorité à laquelle elle avait droit dans l'ancienne Commission de Montréal métropolitain.

Dans les conditions actuelles, aucune majorité nette parvient à se dégager dans un sens ou dans l'autre sur les grandes questions débattues au conseil.

Attributions du Conseil

c) La Corporation a le pouvoir de dresser un plan directeur pour l'ensemble du territoire soumis à sa juridiction.

Elle ne peut cependant mener cette tâche

elle-même. La loi l'oblige à déléguer l'exercice des pouvoirs qu'elle détient de ce chef, au service d'urbanisme de la Ville de Montréal.

Quant à l'exécution du plan, la Corporation est obligée d'en laisser le soin aux municipalités membres. Cet empêchement, l'étroitesse du territoire et les règles régissant la composition du Conseil, ont pour effet de priver la région montréalaise d'un véritable exécutif régional.

C- La Commission d'aménagement de Québec

A notre connaissance, la loi du 6 juillet 1965 portant amendement de la loi de la Commission d'aménagement de Québec (9-10, Elisabeth II, chapitre 17) est le seul texte législatif québécois à faire mention de l'urbanisme, à l'exception, bien entendu, de la Loi de la Corporation des urbanistes du Québec.

Le texte amendé stipule en effet que, en vue de la mise en oeuvre du programme complet d'aménagement et de rénovation de la Colline parlementaire,

> Art. 13-b... le Lieutenant-Gouverneur en conseil établit un comité directeur composé de personnes présentant une compétence spéciale en architecture ou en urbanisme.

C'est évidemment un progrès.

Les attributions de la Commission sont cependant limitées à la préparation d'un plan détaillé et d'une règlementation de zonage pour le seul territoire de la Colline parlementaire.

Elle possède, en outre, certains pouvoirs relatifs à l'aménagement de la Cité parlementaire, C'est-à-dire d'une partie de la Cité de Québec. Les mesures qu'elle adopte lient la Cité de Québec, obligée en conséquence de modifier son plan général. L'intégration est ainsi rendue obligatoire.

Mais aucun organisme n'existe pour régler les problèmes d'aménagement qui se posent à l'ensemble des municipalités de la région québécoise.

1.4. L'échelon intermunicipal

Les Commissions intermunicipales d'urbanisme

Les municipalités désireuses de régler en commun leurs problèmes d'aménagement peuvent former une commission intermunicipale d'urbanisme en vertu de l'article 68-b de la Loi des cités et villes et de l'article 392-c du Code municipal.

Cette Commission est dotée des mêmes pouvoirs que la commission municipale d'urbanisme (art.68-a, C.V.,voir section 1.5).

Art. 68-b, C.V.
Art. 392-c, C.M.

Plusieurs corporations municipales peuvent s'entendre pour constituer une commission conjointe d'urbanisme pour l'ensemble du territoire soumis à leur juridiction, avec ceux des pouvoirs, devoirs et attributions mentionnés à l'article 68-a qu'elles jugent à propos de lui conférer.

Chaque corporation municipale adopte à cette fin un règlement conforme à l'entente. Chacune doit être représentée dans la commission par au moins un membre, qu'elle nomme par résolution.

Au surplus, toutes les dispositions de l'article 68-a qui ne sont pas inconciliables avec celles du présent article, s'appliquent, mutatis mutandis aux commissions conjointes établies en vertu du présent article.

Territoire d'aménagement

1. Il n'y a, en principe, aucune limite au nombre de municipalités susceptibles de former par entente une commission intermunicipale d'urbanisme.

Le territoire couvert par la commission peut donc coïncider avec celui d'une région urbaine de vastes dimensions. Cependant l'étroitesse des pouvoirs de la commission et le privilège réservé à chacune des municipalités membres de l'entente d'approuver les plans et d'exercer elle-même le pouvoir de les exécuter, ont pour effet pratique d'empêcher de véritables unités régionales de se former sur cette base.

Aucune municipalité n'est d'ailleurs obligée de prendre part à l'élaboration et à l'exécution d'un projet régional, même si la majorité des municipalités de la région le désirent. Le refus d'adhérer à l'entente risque d'en annuler les effets.

Composition de la Commission

2. La Commission est formée d'un ou plusieurs représentants de chacune des municipalités membres.

La simplicité de ce système est une qualité à l'échelon intermunicipal. Deux ou trois municipalités s'entendront aisément sur la définition de leurs objectifs.

Cette simplicité devient un défaut à l'échelon régional. De deux choses l'une, en effet. Ou bien chacune des municipalités est représentée par un membre : les décisions prises par la Commission peuvent se révéler désavantageuses pour les municipalités les plus populeuses qui y sont en

minorité ; elles réagiront par un désaveu et refuseront d'endosser le plan. Ou bien les divers conseils municipaux, ou un certain nombre d'entre eux, sont représentés par plusieurs membres. Leur nombre et les critères de leur désignation ne sont pas fixés par la loi.

Il serait souhaitable que le système de représentation à définir tienne compte de l'importance des populations respectives, ou encore du niveau municipal de croissance économique tel que l'exprime une évaluation foncière normalisée.

Un tel système n'aurait toutefois guère de sens, à l'échelon régional, si on ne l'appliquait pas à la constitution d'un organisme doté de pouvoirs exécutifs relativement étendus (voir sur ce point la conclusion du chapitre III).

Nomination et recrutement

3. La Commission nomme son conseil exécutif et l'autorise à engager le personnel technique nécessaire. L'exercice de ce pouvoir étant décrit à l'article 68-a de la Loi des cités et villes, on en examinera les modalités dans la section suivante.

Attributions

4. La Commission n'a qu'un "pouvoir d'étude et de recommandation". Les divers conseils municipaux peuvent, il est vrai, lui déléguer "certains" de leurs pouvoirs concernant l'application des règlements relatifs au plan directeur, au zonage, à la construction. Quels sont ces pouvoirs ?En fait, le

texte de l'entente les énumèrera dans chaque cas. En aucune circonstance, toutefois, la Commission ne peut être investie du droit de passer elle-même les règlements.

1.5. L'échelon municipal

Il n'y a aucun doute que la Loi des cités et villes et le Code municipal permettent aux municipalités de faire de l'urbanisme, même si les dispositions en vigueur souffrent de certaines lacunes que l'examen des textes relatifs aux plans d'urbanisme permettra de circonscrire.

Commissions municipales d'urbanisme

Les municipalités ont le pouvoir de créer des commissions d'urbanisme en vertu des articles 68-a de la Loi des cités et villes et 392-d du Code municipal. La composition et les pouvoirs de ces commissions sont ainsi définis :

Art. 68-a, C.V.
Art. 392-d,C.M.

Le Conseil peut, par règlement:

a) constituer une commission d'urbanisme, composée du nombre de membres qu'il détermine et qui peuvent être choisis parmi les membres du Conseil, les officiers du Conseil et les contribuables résidents de la municipalité ;

b) attribuer à cette commission des pouvoirs d'étude et de recommandation en matière de construction, de zonage, d'esthétique et du plan directeur de la municipalité ;

c) lui déléguer ses pouvoirs, ou certains de ses pouvoirs en ce qui concerne l'application de ses règlements relatifs aux matières précitées ;

d) créer les fonctions de président, de vice-président, de secrétaire, de trésorier ou de secrétaire-trésorier de cette commission ou de telles de ses fonctions qu'il juge utile ;

e) définir les devoirs et attributions de la commission, de ses membres et de ses officiers ;

f) permettre à la commission d'établir ses règles de régie interne ;

g) fixer le terme d'office des membres ;

h) autoriser le conseil à nommer, par résolution, les membres et officiers de la commission et à lui adjoindre, par résolution également, les personnes dont les services peuvent lui être nécessaires pour s'acquitter de ses devoirs.

Le Conseil peut voter et mettre à la disposition de la commission les sommes d'argent dont elle a besoin pour l'accomplissement de ses devoirs.

Territoire couvert

1. Conformément à l'article 429-8 de la Loi des cités et villes, le travail confié à la Commission municipale d'urbanisme s'applique à tout ou partie du territoire municipal.

Composition et recrutement

2. Le Conseil municipal détermine le nombre des membres de la Commission et en nomme l'exécutif. Il choisit ces personnes soit en son sein, soit parmi les contribuables résidant dans la municipalité.

La loi ne restreint d'aucune façon le champ d'application de cette règle. Il est donc loisible à un conseil municipal de nommer des citoyens que leurs préoccupations professionnelles empêchent de collaborer avec impartialité au travail de la Commission.

De grands propriétaires fonciers, des "promoteurs", des ingénieurs civils, des architectes, des urbanistes, d'autres professionnels ou hommes d'affaires résidant dans la municipalité et travaillant à contrat pour celle-ci, peuvent donc siéger à la Commission. Il peut en résulter de nombreux conflits d'intérêt.

Le Conseil autorise également l'exécutif de la Commission à engager le personnel technique compétent.

Attributions

3. La Commission a le pouvoir de préparer un plan directeur et une réglementation de zonage et de construction. Elle ne prend aucune décision politique mais recommande au Conseil l'adoption de ses projets techniques. Le Conseil est libre de les approuver, de les modifier ou de les rejeter.

Délégation de pouvoirs

L'assemblée des Echevins d'une ville ou d'une cité peut toutefois déléguer ses pouvoirs à des personnes nommées à cette fin. L'article 69-c de la Loi des cités et villes en fait foi.

Art. 69-c, C.V. Le Conseil peut nommer les officiers qu'il juge nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont conférés et leur accorder le traitement qu'il juge à propos.

Cet article n'a aucune portée limitative. Il donne à un conseil municipal régi par la Loi des cités et villes toute latitude pour déléguer la totalité de ses pouvoirs à qui lui semble bon. La commission municipale d'urbanisme peut évidemment bénéficier de l'application de cette clause. En fait, les commissions déjà instituées ne se sont jamais trouvées dans ce cas. S'agissant de tels organismes, l'article 69-c a une portée d'autant plus théorique que les municipalités régies par la Loi des cités et villes ont rarement eu recours aux services d'une commission d'urbanisme. La délégation de pouvoirs n'en conserve pas moins toute sa valeur en droit.

Des dispositions particulières s'appliquent aux municipalités régies par le Code municipal.

Art. 65, C.M.	Le Conseil doit exercer directement les pouvoirs que lui donne le présent code ; il ne peut les déléguer.

Le conseil d'un village ou d'une paroisse ne peut donc déléguer l'un quelconque de ses pouvoirs sauf s'il y est autorisé par une disposition expresse.

En règle générale, un conseil peut aussi charger un fonctionnaire supérieur ou une personne spécialement nommée à cette fin d'appliquer les règlements d'urbanisme qu'il a lui-même adoptés. Ce pouvoir

est établi par les articles 426-4 de la Loi des cités et villes, 425-1 de la même loi, 392-a du code municipal.

Art. 426-4, C.V. Pour définir les devoirs et pouvoirs d'un inspecteur des bâtiments, et l'autoriser ainsi que tous autres officiers que le Conseil peut nommer dans ce but, à visiter et examiner, dans l'exercice de leurs fonctions, tant l'intérieur que l'extérieur des maisons ou bâtiments, afin d'adopter toute mesure préventive contre le feu ou jugée nécessaire à la sureté publique.

Art. 425-1, C.V.
Art. 392-a, C.M. ... obliger le propriétaire à soumettre au préalable les plans de construction, de reconstruction, de transformation ou d'addition de bâtiments les projets de changement de destination ou d'usage d'un immeuble ou de déplacement d'un bâtiment, à un officier désigné à cette fin, et à obtenir de celui-ci un permis de construction ou un certi-

ficat d'approbation ; empêcher ou suspendre l'érection de constructions ou l'exécution de travaux ou l'usage de bâtiments non conformes aux règlements et ordonner, au besoin, la démolition de toute construction érigée en contravention de ces règlements

L'inspecteur des bâtiments a donc le devoir de surveiller l'application des règlements d'urbanisme adoptés par le conseil.

Le conseil municipal a enfin le droit de déléguer l'exercice de ses devoirs dans des cas particuliers expréssément fixés par la loi :

Art 429, alinéa 4-a, C.V. Pour établir, aménager, maintenir et améliorer des centres de loisirs et des terrains de jeux ; et aussi pour conclure des ententes avec toute corporation scolaire, institution d'enseignement, ou toute autorité religieuse pour établir, aménager, maintenir et améliorer en commun des centres de loisirs et des terrains de jeux

et déterminer la part contributive de chacune des parties à de telles ententes.

alinéa 4-b Pour établir et entretenir des endroits ou bâtiments où peuvent stationner des véhicules automobiles ; installer des chronomètres de stationnement et fixer les tarifs pour l'usage de ces endroits.

Enfin, en vertu de la nouvelle Loi de la Société d'habitation du Québec, une municipalité peut créer un office municipal du logement pour la construction et l'administration d'habitations à loyer modéré. L'étude comparative de cette nouvelle loi et de la Loi des cités et villes permet de supposer que le conseil municipal a le droit d'établir entre cet office et la commission d'urbanisme, s'il en existe une, toutes les liaisons administratives qu'il juge à propos d'instituer, de telles liaisons pouvant aller jusqu'à la fusion de deux organismes. Aucun texte, cependant, n'oblige la municipalité à créer des liens entre l'office et la commission, et à en définir la nature.

Lacunes

Tels sont, en théorie, les droits et pouvoirs d'une commission d'urbanisme agissant au nom du conseil municipal.

Des lacunes subsistent néanmoins. Il paraît nécessaire, en particulier, d'autoriser les municipalités ou les organismes délégués à aménager et à administrer, seuls ou avec d'autres, toutes installations requises par la poursuite de fins municipales ou même de fins régionales. Il faudrait évidemment, dans ce cas, se conformer à une définition rigoureuse des fins dites municipales et régionales.

2. LES PLANS MUNICIPAUX D'URBANISME

Un plan d'urbanisme est formé d'un ensemble de propositions ayant chacune un caractère distinct et pouvant ne pas avoir la même force de contrainte à l'égard de l'administration et des particuliers.

Les termes dont on s'est servi au chapitre III pour désigner ces propositions expriment tout à la fois leurs relations et leurs différences, leur rôle. Afin de conserver une terminologie identique et une unité de point de vue, on continuera d'utiliser ici ces expressions, bien que les lois en usage au Québec se servent d'appellations différentes.

Un plan d'urbanisme se compose donc :

- d'un schéma directeur des structures,
- d'un plan d'équipement,
- d'un plan de zonage,
- de plans de détail ou de programmes particuliers d'aménagement,
- de plans sommaires accompagnés de règlements transitoires de contrôle.

A un point de vue administratif, aucun de ces plans ne peut avoir une valeur juridique si les lois n'attribuent pas à l'administration, ou à ses représentants, le pouvoir de les préparer, de les adopter et de les amender. On étudiera donc

les dispositions régissant le traitement des divers éléments du plan d'urbanisme, en prenant soin de décrire dans chaque cas la procédure de préparation, d'adoption, de modification.

Il se peut que les lois en vigueur se prêtent difficilement à l'emploi de méthodes d'explication conçues en fonction de la recherche d'un système juridique adapté aux besoins actuels de l'urbanisme. Il est donc utile de définir la structure des lois et leurs préoccupations dominantes, avant de passer à l'étude de leurs dispositions particulières.

2.1. La structure des textes législatifs

L'essentiel des dispositions relatives au plan d'urbanisme se trouve dans la Loi des cités et villes aux articles 392 (chapitre I), 429 et 430 (chapitre 8), dans le Code municipal à l'article 392 alinéa g, f, h, e, c, ainsi qu'à l'article 5 du chapitre 242 des statuts refondus de 1941. Les voici :

Art. 429, al. 8, C.V.

Art. 392-f, C.M.

Pour 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 ;

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 ;

pour fixer l'emplacement des rues publiques ou privées, ainsi que des ruelles ou places publiques sur les terrains que les propriétaires subdivisent en lots à bâtir ; pour prohiber tels subdivisions ou emplacements de rues ainsi que les ruelles ou places publiques qui ne concordent pas avec le plan directeur de la municipalité et obliger les propriétaires de rues et ruelles privées à indiquer, de la manière dont le Conseil le stipule, leur caractère de voies privées ;

pour prescrire, selon la topographie des lieux et l'usage auquel elles sont destinées, la manière dont les rues et ruelles, publiques ou privées, doivent être tracées, la distance à conserver entre elles et leur largeur si elle doit excèder 66 pieds anglais ;

pour exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan de subdivisions, que des rues y soient prévues ou non, que le propriétaire cède à la corporation municipale, pour fins de parcs ou de terrains de jeux, une superficie de terrain n'exédant pas 5% du terrain compris dans le plan et situé à un endroit qui, de l'avis du Conseil, convient pour l'établissement de parcs ou de terrains de jeux.

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 ;

pour modifier ou abroger de concert avec le

Conseil d'autres corporations municipales intéressées un tel plan directeur commun, en tout ou en partie, dans la mesure conciliable avec les dispositions de l'article 426 ;

Art. 429, al. 1, C.V.
Art. 392-f-c, C.M.

Sujet aux dispositions de la loi relative aux rues publiques (ch. 242), pour ordonner l'ouverture de nouvelles rues, la fermeture, l'élargissement, le prolongement ou le changement des rues existantes, et pour prescrire le mode de construction ou d'entretien des rues de la municipalité, aux frais, en tout ou en partie, de la municipalité ou des propriétaires de terrains voisins, selon que le Conseil le juge à propos, d'après les plans et aux conditions qu'il trouve convenables ; toutefois, le règlement décrétant la fermeture d'une ou plusieurs rues doit pourvoir à l'indemnité, s'il y a lieu; et est sujet à l'approbation de la Commission municipale de Québec avant d'entrer en vigueur.

Art. 5. ch.242
S.R. 1941

Dans les cités et villes et les municipalités de village, quelle que soit la loi qui les régit, les chemins et les rues doivent avoir une largeur d'au moins 60 pieds anglais.

Art. 426, al. 1, C.V.
Art. 392-a, C.M.

... classifier, pour fins de règlementation, les habitations, établissements commerciaux, établissements industriels et tous autres immeubles, y compris les édifices publics ; régler les endroits où peut être située chaque catégorie de constructions susdites ; diviser la municipalité en zones dont le Conseil juge le nombre, la forme et la superficie convenables pour les fins de cette règlementation et, quant à chacune de ces zones,

prescrire l'architecture, les dimensions, la symétrie, l'alignement, la destination des constructions qui peuvent y être érigées, l'usage de tout immeuble qui s'y trouve, la superficie et les dimensions des lots, la proportion de ceux-ci qui peut être occupée par les constructions, l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les lignes des lots, l'espace qui, sur ces lots, doit être réservé et aménagé pour le stationnement ou pour le chargement ou le déchargement des véhicules et la manière d'aménager cet espace ; diviser, s'il y a lieu, ces zones en secteurs pour fins de votation prévues par le présent article.

Tout règlement adopté en vertu du présent paragraphe et toute partie d'un tel règlement divisant la municipalité en zones ou en secteurs pour fins de votation ne peut être modifié ou abrogé que par un autre règlement approuvé conformément aux dispositions suivantes...

Art. 430-c-d

Le Conseil peut faire des règlements pour décréter la confection de plans ou cartes du territoire ou de toute partie du territoire de la municipalité, avec indication des rues, ruelles ou places publiques, y compris les emplacements d'écoles avec le consentement des commissions scolaires intéressées et du surintendant de l'Instruction publique, et les emplacements d'édifices du culte,avec le consentement des autorités religieuses intéressées, et indication des dimensions nouvelles que le Conseil entend donner à ces rues, ruelles ou places publiques. Ces plans ou cartes, une fois confirmés par la Cour supérieure, sur requête à cette fin présentée au moins quinze jours après la publication d'un avis public mentionnant la confection de ces plans ou cartes et la nature de cette requête, ainsi que le jour,

> l'heure et le lieu de sa présentation, deviennent obligatoires pour une période de cinq années pour la corporation municipale, les propriétaires intéressés et toute autre personne.

Une première constatation s'impose à la lecture de ces textes. Tout est en tout, mais d'une manière désordonnée. L'article 429 paragraphe 8 de la Loi des cités et villes contient des propositions qui valent pour le schéma directeur, pour le plan de détail, pour le pouvoir règlementaire de restreindre ou de prohiber les usages et pour l'exercice du droit d'expropriation. Bien que ces divers plans, règlements et droits aient un caractère administratif différent, ils sont énumérés selon une méthode linéaire qui paraît en faire fi. Bien plus, ils sont rarement désignés par leur nom (sauf le schéma ou plan directeur dans les deux premiers alinéas du paragraphe 8 de l'article 429), et la description des pouvoirs relatifs à leur emploi paraît souvent s'appliquer à deux ou trois documents à la fois. Ainsi, le troisième alinéa du paragraphe 8 de l'article 429 ("pour fixer l'emplacement...") concerne le schéma directeur pour certaines voies principales dont le tracé détermine l'évolution des grandes structures urbaines, les plans de détail pour l'aménagement de ces voies et pour le tracé des rues secondaires, enfin le règlement de zonage pour la prohibition et la limitation effectives de certains usages.

2. LES PLANS MUNICIPAUX D'URBANISME

Le décousu de ces dispositions saute aux yeux. On attend d'une loi d'urbanisme qu'elle définisse les modalités juridiques de l'aménagement physique, ses particularités, ses objectifs. tel n'a pas été le souci du législateur. Certes, il a reconnu l'existence, peut-être la nécessité, du plan directeur. Mais il n'en propose aucunement la description.

Le législateur s'est visiblement placé à un autre point de vue. Il a voulu décrire tout ce que "la corporation municipale" peut adopter par règlement en matière d'urbanisme. C'est le pouvoir réglementaire des municipalités qui l'intéresse au premier chef. A ce point de vue administratif, il n'y a pas à faire de distinction entre l'adoption d'un schéma directeur, celle d'un plan de zonage et celle d'un plan de détail.

2.2. Le schéma directeur des structures

On le sait, le schéma directeur des structures

- détermine les normes d'affectation des sols et les densités d'occupation,
- indique le tracé approximatif des principales voies de circulation,
- prévoit les équipements urbains et leur emplacement approximatif,
- prévoit les services d'utilité publique, leur emplacement et leur tracé approximatifs,

- délimite les zones à rénover,
- caractérise les zones d'expansion,
- dresse un aperçu des priorités d'action.

En d'autres termes, le schéma directeur des structures dessine la trame globale du développement urbain.

Dans quelle mesure les dispositions en vigueur permettent-elles de préparer un schéma directeur conforme à cette définition générale ?

A- Pouvoirs de préparer un schéma directeur des structures

Il n'y a aucun doute que le premier alinéa de l'article 429, paragraphe 8, habilite les municipalités à préparer un "plan directeur". Cependant, l'expression "plan directeur" n'est nullement définie. La question se pose en conséquence de savoir quelle en est la valeur juridique. Le débat des juristes et des urbanistes sur ce point est dominé par deux interprétations contradictoires. La première est restrictive, la seconde très largement extensible.

a) Interprétation restrictive -
L'alinéa 1er de l'article 429, paragraphe premier, est d'une rédaction ambiguë. Le plan est sensé spécifier les "fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan". Ces fins ne sont pas dé-

finies dans le texte de l'alinéa. On pourrait donc croire que tout est permis, qu'aucune limite n'est imposée à l'action de la municipalité lors de la préparation du schéma directeur. De nombreux praticiens estiment cependant que les "fins" en question se trouvent précisées par le reste du paragraphe qui leur donne un sens restrictif.

Pareille interprétation s'appuie sur un jugement (1) qui a fait jurisprudence :

> "La Loi des cités et villes qui permet de restreindre les endroits dans une ville où l'on peut exercer un commerce ou une industrie est une loi d'exception qui peut s'interpréter restrictivement".

Si tel est le cas, le droit actuel n'autorise pas expréssement les municipalités à préparer des schémas directeurs conformes à la définition normative que les urbanistes en donne. Peut-être même les "plans directeurs" dont il est fait mention à l'article 429, ne sont-ils en réalité que des plans de voirie ? La comparaison des objectifs habituels d'un schéma directeur avec les dispositions de la loi paraît donner raison aux tenants de cette thèse.

---

(1) Ville de Saint-Jean c. Barrière (1954) R.L. 499

2. LES PLANS MUNICIPAUX D'URBANISME

Affectations du sol et densités d'occupation

1. Le plan peut-il prévoir les affectations du sol et les densités d'occupation du sol ?

Le premier alinéa de l'article 429-8 stipule d'une manière très générale que les divers mode d'utilisation du sol peuvent faire l'objet d'une définition dans le plan. Mais la suite du texte ne précise pas comment ils se trouvent définis.

Quant aux densités d'occupation, le schéma doit normalement les prévoir. Mais il n'en est pas fait état pour le "plan directeur" (article 429-8). Il n'en est fait mention qu'à l'occation du règlement de zonage (article 426-1).

D'ailleurs, une clause prévue au deuxième alinéa de 429-8 ("pour le modifier ou l'abroger en entier ou en partie, sous réserve des dispositions du paragraphe 1 de l'article 426" où sont précisées les règles régissant les densités d'occupation) permet d'opposer les densités prévues dans le règlement de zonage à toute tentative de modification ou d'abrogation du "plan directeur".

Peut-on les opposer au schéma directeur lui-même ? Le texte est formel, on ne le peut pas. Mais les densités prévues par le plan ne peuvent être modifiées sans que les prescriptions du règlement de zonage l'aient été au préalable. Et rien n'oblige les autorités à amender ces dernières. Si elles ne

le font pas, l'évolution du plan est condamnée. Que vaut un tel "plan" ?

Il semble donc que les stipulations du règlement de zonage aient priorité sur les propositions du schéma directeur. On ne saurait en conséquence considérer celui-ci comme un guide de l'action municipal en urbanisme. Bien plus, à s'en tenir à une lecture scrupuleuse du texte, il semble que le "plan directeur" n'ait pas qualité pour prévoir l'évaluation des densités d'occupation désirables. Cette conséquence serait proprement aberrante. C'est à quoi, cependant, conduit une "interprétation restrictive" en tous points logique.

Les principales voies de communication

2. Le "plan directeur" peut-il indiquer le tracé approximatif des principales voies de communication ? La réponse est : oui. Le troisième alinéa de 429-8, qui vaut pour les grandes voies, les rues et les ruelles, est formel sur ce point.

Equipements urbains

3. Le "plan directeur" peut-il prévoir les équipements urbains et leur tracé approximatif ?

Le troisième alinéa de l'article 429-8, on vient de le voir, autorise formellement le Conseil à indiquer dans le plan directeur l'emplacement des rues, des ruelles et des places publiques.

Le plan peut également indiquer l'emplacement des parcs et terrains de jeux. Cela se déduit du cin-

quième alinéa, qui accorde à la municipalité le pouvoir d'exiger des propriétaires demandant l'autorisation de lotir leur terrain , la cession d'une superficie égale à 5% de celui-ci pour la convertir en terrain de jeux ou en parcs.

Le plan peut-il prévoir l'emplacement des équipements scolaires et cultuels ? Il semble que oui, à lire l'article 430. Celui-ci décrit le pouvoir des municipalités d'"homologuer", c'est-à-dire de réserver du terrain par décret homologué en Cour supérieure pour aménagement ultérieur en rues, ruelles ou places publiques, écoles et édifices du culte. Certes, la loi ne fait aucun lien entre l'article 429-8 et l'article 430; et en l'absence de toute allusion à cette sorte d'équipement collectif dans l'article 429-8, on ne peut conclure à la possibilité d'en traiter dans le plan directeur. Cependant, un "plan d'homologation" suppose une prévision ; il s'agit, en l'espèce, de différer l'acquisition d'immeubles ou de terrains. Cette prévision n'a de sens que si elle s'appuie sur un plan d'ensemble. Par extension, le plan directeur peut donc contenir les propositions relatives à l'emplacement des écoles et des édifices du culte. En revanche, la loi ne dit pas ce que la municipalité a le pouvoir de faire si les commissions scolaires et les autorités religieuses refusent leur consentement à l'"homologation".

A l'exception des rues, des ruelles, des places publiques, des parcs, des terrains de jeux et, le cas échéant, des écoles et des églises, rien n'est prévu pour les nombreuses autres catégories d'équipement urbain.

Mobilier urbain

4. Le "plan directeur" peut-il prévoir l'emplacement et le tracé approximatifs du mobilier urbain ?

La municipalité a évidemment toute liberté d'indiquer dans le plan directeur l'emplacement du mobilier urbain dont elle a la responsabilité (égouts, aqueducs, usines d'épuration).

Le plan peut également indiquer le tracé des réseaux de service qui longent ou complètent l'infrastructure des rues, ruelles et places publiques. Quant aux autres équipements de service public, les textes n'en disent rien à propos du plan directeur. Il semble donc que celui-ci ne puisse prévoir, par exemple, l'emplacement du mobilier urbain servant à la distribution de l'électricité et aux télécommunications.

Zones de rénovation et zones d'urbanisation

5. Le "plan directeur" peut-il délimiter les zones à rénover et caractériser les zones en expansion ?

Le schéma directeur remplit un double rôle. Il détermine la localisation des équipements dans l'espace urbain. Il définit dans les grandes lignes les opérations qu'implique leur création, et par

extension, le calendrier de ces opérations. C'est en effet à un programme compris dans le schéma directeur, que se ramènent toutes les phases du développement, de l'expansion et de la rénovation urbaines.

Ce programme est à court et à long terme. Il contient un calendrier des aménagements ou des réaménagements prioritaires et des aménagements différés.

Or les textes à l'étude ne s'intéressent qu'à l'emplacement physique des équipements. Ils ne s'occupent pas de programme. En ce sens, ils n'indiquent pas le moyen de régir par un plan directeur l'expansion et la rénovation urbaines.

On pourrait déduire de l'article 430, relatif aux "homologations", la possibilité d'introduire dans le plan directeur des programmes de rénovation et d'expansion. La réserve de terrains est en effet l'un des moyens mis à la disposition des autorités pour préparer de telles opérations.
De plus, l'acquisition différée contient un élément de programme. Cependant, on ne saurait ramener l'ensemble des opérations d'expansion, et surtout de rénovation, à l'une de leurs composantes occasionnelles. D'autre part, l'expérience démontre que l'acquisition différée n'est pas une garantie de planification. Enfin, la période de

validité d'un "plan d'homologation", que l'article 430 fixe à cinq ans, est à la fois trop courte et trop flexible pour permettre la réalisation d'un programme couvrant normalement une période beaucoup plus longue.

Il est donc juste de dire que la loi ne prévoit pas formellement l'inclusion de programmes de rénovation et d'expansion dans le plan directeur.

Les priorités d'action

6. Les priorités sont déterminées en fonction d'un programme. L'établissement de celui-ci n'étant pas prévu par la loi, les priorités ne le sont pas davantage.

Conclusion

Le bilan n'est pas riche. L'"interprétation restrictive" de la loi met l'urbanisme dans une impasse. A s'en tenir à la lettre des dispositions législatives, il n'est pas possible de s'appuyer sur elles pour établir un schéma directeur des structures. Les éléments essentiels en sont purement et simplement ignorés, à part les composantes de voirie et quelques autres équipements publics.

Une interprétation large est-elle de nature à corriger cette situation ?

b) Interprétation extensive -

Certains juristes, consultés par nos soins (1), jugent non fondée l'interprétation restrictive des textes relatifs à la préparation

(1) En particulier Maître Pothier-Ferland dans un commentaire que nous présentons en annexe au présent rapport

d'un plan directeur. A leur point de vue, le premier alinéa de l'article 429-8 donne très évidemment aux autorités compétentes le pouvoir de préparer un plan directeur couvrant à peu près tout ce qu'elles jugent indispensable. Cette permission est générale.

L'argumentation présentée est à peu près la suivante :

Non-concurrence des articles 426-1 et 429-8

1. L'article 426-1 ne vient pas restreindre la portée de l'article 429-8. Ces textes traitent en fait de questions différentes, l'un s'occupant du règlement de zonage, l'autre du plan directeur. Ce qui n'est pas permis par l'article 426-1 dans le règlement de zonage, l'est par l'article 429-8 dans le plan directeur. Les deux textes ne se contredisent pas, ils se complètent.

"Amélioration de la municipalité"

2. Quand bien même l'article 429-8 aurait un caractère restrictif malgré l'énoncé très général du permier alinéa, quand même il ne permettrait pas, à lui seul, de dresser un véritable schéma directeur, d'autres textes existent qui viennent étayer la liberté du législateur municipal. Ces textes confirment que les "fins" dont il est fait état au premier alinéa ne sont pas limitatifs.

Ainsi, les autorités peuvent s'appuyer sur l'article 424 paragraphe 1 :

Art. 424-1, C.V.

> Pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité, le bien-être général et l'amélioration de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraire aux lois du Canada ou de la Province, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte.

Un plan directeur étant destiné à l"amélioration de la municipalité", le Conseil aurait le droit, en vertu de cet article, d'intégrer à un plan directeur tous les éléments jugés appropriés, même ceux dont il n'est pas fait état à l'article 429 paragraphe 8. L'argument n'a qu'une valeur théorique, aucune municipalité ne s'étant encore servie de l'article 424 paragraphe 1 pour préparer un plan directeur. Mais il est hors de doute, estiment les partisans de l'interprétation extensive, que le texte en question habilite les conseils municipaux à agir librement en matière d'ubanisme.

La Loi d'interprétation

3. De toute manière, il faut toujours tenir compte de la Loi d'interprétation, dont l'article 41 précise :

> Toute disposition d'un statut qu'elle soit impérative, prohibitive ou pénale, est réputée avoir pour objet de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage. Un tel statut reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement

de leurs prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin" (1).

Lors même qu'elles défendent de faire quelquechose, les lois n'ont pas une valeur négative. Elles ont la valeur positive des avantages qu'elles tendent. On ne peut donc les soumettre à une interprétation restrictive.

Applications pratiques

Si l'on opte pour une définition des dispositions relatives à la préparation d'un plan directeur, il reste à en décrire les applications pratiques. Or celles-ci ne nous paraissent se traduire par moins de limitations que n'en comporte l'application restrictive des articles 429-8 et 426-1.

Absence de normes

Premièrement, la permission d'introduire dans le plan directeur tous les éléments que le législateur municipal juge appropriés ne tient pas lieu d'une définition précise du plan. En l'absence de cette définition, il est clair que chaque municipalité est libre de préparer un plan qui peut ne correspondre que de très loin aux exigences de l'art et aux nécessités de l'aménagement régional. Il en résulte l'absence de toute unité de mesure et toute possibilité de coordination. Les conditions d'une politique d'aménagement du territoire font donc défaut pour l'ensemble de la Province.

(1) S.R. 1941 ch I, art. 41.

Priorité du règlement de zonage

Mais il y a plus grave. La loi laisse la porte ouverte à une interprétation contradictoire, sinon des articles 426-1 et 429-8, du moins des relations qui doivent exister entre le plan directeur réglementé de manière très générale par les articles 424-1 et 429-8, premier alinéa, et le règlement de zonage défini dans un sens très strict par l'article 426-1. Les deux documents sont complémentaires. Mais tandis que la valeur juridique de l'un reste incertaine, celle de l'autre est précisée. Il y a là une contradiction dont l'effet est de soumettre le plan directeur au règlement de zonage, en cas de conflit d'interprétation.

Cela est vrai pour deux raisons. La première est d'ordre général. Le mode d'organisation qui prévaut au Québec, comme dans toute l'Amérique du Nord, met l'accent sur la protection des intérêts individuels et de la propriété privée. Un règlement de zonage est, en droit municipal, une des expressions priviligiées de ce souci. Au contraire, les droits de la collectivité, particulièrement ceux de la collectivité organisée en communauté urbaine, dont le plan directeur veut être l'image rationnelle, n'ont pas encore bénéficié d'une vigilance comparable de la part du législateur. Les droits de propriété et de jouissance ont donc nettement l'avantage dans tout conflit soumis au jugement du tribunal. Ainsi, on peut se demander

si le fait que le plan directeur ne soit pas défini avec précision dans ces éléments, ou qu'il le soit par référence à des dispositions concernant expressément la protection d'intérêts particuliers, n'affecte pas sa validité en cas de conflit avec le règlement de zonage.

La deuxième raison est plus spécifique. Le deuxième alinéa de l'article 429-8 stipule qu'on ne peut modifier ou abroger le plan directeur sans respecter le règlement de zonage existant ; l'expression "sous réserve de" fonde pleinement cette interprétation. Des inconvénients majeurs en découlent :

- Le règlement de zonage a priorité sur toute tentative de modification ou de renouvellement du "plan directeur". On pourra amender ce dernier, mais l'amendement ne devra affecter ni les densités d'occupation, ni la division en zones, ni la classification des usages, Autant dire que la possibilité de modification n'a plus aucun sens et que le plan directeur est vidé de tout contenu.

- Ces règles ne valent pas pour un plan directeur qu'une municipalité adopte lorsqu'aucun règlement de zonage n'existe encore. Il s'ensuit qu'un plan nouveau et un plan modifié n'ont pas la même valeur et n'appartiennent pas à une même catégorie juridique. Tous deux, cependant, con -

tinuent de s'appeler "plans directeurs". Il y a là, tolérée par la loi, une étrange confusion.

Entrave à la collaboration des autorités

Une troisième déficience paraît liée à l'interprétation "libérale" des articles régissant l'élaboration du plan directeur. La préparation d'un tel document implique la collaboration de la municipalité avec d'autres autorités. Les projets d'équipement mis au point par les divers corps publics déterminent, en effet, les structures en fonction desquelles le plan tente d'articuler la ville future. Les municipalités ont un intérêt essentiel à rassembler les données de base, à solliciter la coopération des autres administrations. Le Gouvernement provincial est évidemment mieux placé (tout passe par lui) pour répondre à cette volonté de collaboration. Mais l'incohérence qui caractérise le partage des responsabilités entre les administrations publiques complique la tâche des municipalités. Il leur est en tous cas bien difficile de savoir ce qu'elles peuvent mettre dans le plan directeur si les lois ne le leur disent pas avec précision. Le pouvoir de "tout faire" devient dans ces conditions une entrave à leur action.

Une loi gravement déficiente

La loi actuelle est donc gravement déficiente. Interprétée à la lettre ou au sens large, elle ne permet pas de formuler clairement et complètement dans le schéma directeur les objectifs d'intérêt public. Le plan est nécessairement subordonné au

règlement de zonage, qui a pour fonction de protéger les intérêts privés. Il n'a qu'une valeur restreinte, il ne joue qu'un rôle secondaire.

B- Mode d'adoption d'un schéma directeur des structures

Selon les lois en vigueur, un conseil municipal adopte le "plan directeur" par règlement, sans avoir à consulter au préalable les électeurs. L'approbation d'une autorité supérieure n'est nullement requise.

Si le "plan directeur" ainsi adopté lèse les intérêts d'une municipalité voisine, celle-ci ne dispose d'aucun recours. Une réforme devrait prévoir l'obligation pour un conseil municipal d'aviser les municipalités limitrophes et de présenter le règlement d'adoption à l'approbation du ministre.

Le plan "obligatoire"

Une autre disposition se prête à une interprétation équivoque. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 429-8, le règlement d'adoption peut rendre le plan directeur "obligatoire". Aucun texte ne précise la portée de cette expression.

Le caractère "obligatoire" d'un plan directeur pourrait-il résulter des effets de son adoption sur les particuliers auxquels il serait opposé ? Il aurait alors la même valeur juridique qu'un règlement de zonage. On sait que cette interpré-

tation n'est pas tolérée par les tribunaux ; elle ne résiste d'ailleurs pas à l'examen des textes.

A la rigueur, l'adoption d'un plan directeur pourrait attribuer aux propositions de zonage qu'il contient la valeur d'un règlement lorsqu'aucune règlementation de zonage n'est déjà en vigueur. Mais il semble que le caratère "obligatoire" soit attribuable, dans ce cas, au plan directeur en tant que règlement de zonage et non plus en tant que plan. Cette opinion est confirmée par un jugement récent qui fera vraisemblablement jurisprudence. (1) Le terme "obligatoire" signifie-t-il que l'adoption du plan directeur a pour effet d'obliger le conseil municipal à se conformer aux propositions adoptées ? Cette interprétation n'est pas non plus recevable. A l'heure actuelle, un conseil municipal n'est lié que par son règlement de zonage ou par les modifications à ce dernier : il n'a pas à respecter les dispositions du plan directeur qui seraient différentes du règlement.

En fait, il ressort des discussions qui ont précédé, en 1959, l'incorporation à l'article 429-8 du membre de phrase : "Pour décréter que ce plan directeur deviendra obligatoire", que le législateur désirait tout simplement reconnaître une valeur "officielle" au plan adopté. Ce qui est une tautologie. Il va de soi qu'un document adopté par règlement municipal devient officiel.

(1) Cyprien Salvas c. la Corporation de la ville de Tracy, 15 septembre 1966, cour provinciale, District de Richelieu. Le juge Honorius Michaux a jugé illégale l'extension que la municipalité avait donné au mot "obligatoire" en abrogeant un premier règlement de zonage par l'adoption d'un nouveau plan directeur.

Une réforme de la loi devrait prévoir l'obligation pour le conseil municipal de se conformer aux dispositions du schéma directeur qu'il a adopté.

C- Modalités et effets des amendements au schéma directeur

Le deuxième alinéa de l'article 429-8 prévoit, semble-t-il, la procédure à suivre pour amender un "plan directeur".

Art. 429-8, C.V.

> ... pour modifier (le plan directeur) ou l'abroger, en entier ou en partie, sous réserve cependant des dispositions du paragraphe 1 de l'article 426...

Ce texte se réfère à la partie suivante de l'article 426-1.

Art. 426-1, C.V.
Art. 392-a, C.M.

> ... d'où règlement adopté en vertu du présent paragraphe et toute partie d'un tel règlement divisant la municipalité en zones ou secteurs pour fins de votation... ne peut être modifié ou abrogé que par un autre règlement approuvé conformément aux dispositions suivantes...

Les dispositions suivantes de l'article 426-1 obligent un conseil municipal à soumettre au vote de certaines catégories d'électeurs un projet d'amendement ou d'abrogation du règlement de zonage en vigueur. Cela vaut-il égale-

ment pour le "plan directeur" ? Il est certain que la partie du plan qui aurait valeur de règlement de zonage s'il n'existait pas un tel règlement, doit être modifiée ou abrogée après consultation des électeurs. Mais il est peu probable que la procédure indiquée à l'article 426-1 s'applique à la modification de l'ensemble du plan.

La loi devrait être plus explicite. Elle devrait énoncer clairement le principe suivant : l'adoption du schéma directeur des structures lie les administrations municipales et les autres corps publics mais ne peut être opposée aux particuliers ; en conséquence, ces derniers n'ont pas à voter la modification ou l'abrogation du plan.

2.2. Le plan d'équipement

Définition

Par contraste avec le schéma directeur des structures qui a une portée générale et ne contient aucune limite de durée, le plan d'équipement s'applique à des éléments dont la création, assumée par des organismes publics, est prévue dans un laps de temps déterminé.

Ce plan rassemble tous les renseignements relatifs aux équipements publics prévus, et notamment

- aux équipements urbains : parcs, centres communautaires, habitations à loyer modéré et habitations sociales, etc..,
- à la voirie, aux ponts, aux places publiques, etc..,
- aux équipements d'utilité publique : réseaux d'alimentation en gaz et en électricité, réseaux de télécommunications, voies ferrées, etc..

Il décrit leur emplacement exact. Il indique leur date de réalisation. Pour ce qui est des équipements relevant de la municipalité, il donne une estimation et contient un échéancier de réalisation. Cet échéancier est de rigueur.

Composante du plan d'urbanisme, le plan d'équipement permet de diriger et de contrôler le développement urbain à moyen et à long termes.

A- Pouvoirs de préparer un plan d'équipement

Le plan d'équipement ainsi défini n'est mentionné dans aucune loi québécoise. En l'absence d'une définition précise du "plan directeur", on ne peut écarter l'hypothèse que celui-ci puisse comprendre un plan d'équipement. C'est d'ailleurs sur un tel raisonnement que la Cité de Sherbrooke s'appuie, depuis des années, pour dresser un plan d'équipement. Cependant, la préparation de ce dernier et la poursuite des

objectifs qui lui donnent sa signification, sont conditionnées par de nombreuses dispositions. L'effet général de celles-ci peut restreindre la portée de la planification municipale en matière d'équipement.

Equipements publics non municipaux

a- Equipements publics non municipaux. On trouve dans les lois quatre textes ayant trait à l'exercice de contrôles municipaux sur l'implantation d'équipements ne relevant pas exclusivement de l'autorité municipale.

- L'article 426-1 de la Loi des cités et villes offre à la municipalité la possibilité de déterminer par le zonage l'utilisation de chaque parcelle du territoire municipal,

Art. 426-1, C.V.
Art. 392-a, C.M.

> ... classifier pour fin de règlementation les habitations... ou tous autres immeubles y compris les édifices publics ; et règlementer les endroits où peut être située chaque catégorie de constructions susdites...

La règlementation ainsi autorisée a un caractère facultatif par définition ; la décision concernant l'implantation échappe totalement à la municipalité qui ne peut même pas exiger d'en être informée à l'avance.

Dans ces conditions, l'exercice du pouvoir de règlementer en détail l'utilisation des sols ne procure pas à la municipalité le moyen effectif d'établir un plan d'équipement. C'est l'inverse qui est vrai : l'absence de toute disposition légale relative à la préparation d'un plan d'équipement restreint l'exercice du pouvoir, théoriquement très étendu, de zonage.

- L'article 430 permet aux municipalités de prévoir dans certains cas l'emplacement des écoles, des églises projetées.

> Art. 430, C.V.
> ... Pour décréter la confection de plans... avec indication... des emplacements d'écoles avec le consentement des commissions scolaires intéressées et du surintendant de l'Instruction publique et les emplacements d'édifices du culte avec le consentement des autorités religieuses.

En fait, ce texte n'a pour but que d'accorder aux autorités scolaires et ecclésiastiques le bénéfice de la réservation de terrains par décret municipal homologué en Cour supérieure. Il laisse présumer que ces autorités jouissent, vis-à-vis de la municipalité, d'une liberté totale de décisions concernant l'emplacement et, à plus forte raison, la nature des installations.

- L'article 426-1-b accorde aux municipalités un droit de regard sur la localisation des aqueducs et des égouts.

Art. 426-1-b, C.V.
Art. 392-b, C.M.

> Pour décréter qu'aucun permis de construction ne sera accordé, 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 concernée...

Le pouvoir de subordonner l'émission d'un permis de construction au respect des conditions énoncées donne un contrôle efficace mais partiel et négatif sur l'expansion du territoire urbanisé.

- L'article 492-8 permet à la municipalité de déterminer certains emplacements de parcs et de terrains de jeux.

Art. 492-8, C.V.
Art. 492-g, C.M.

> ... Pour exiger que le propriétaire cède pour fin de parcs, de terrains de jeux... à un endroit qui, de l'avis du conseil, convient pour l'établissement de parcs et de terrains de jeux...

Il s'agit de terrains à incorporer dans le réseau de parcs et de terrains de jeux. Cet arti-

cle se rapporte donc à la planification de l'équipement municipal proprement dit. Il en est question plus loin.

Incertitude des renseignements

En définitive, rien dans la loi ne permet à la municipalité de s'assurer qu'elle soit tenue au courant de tous les projets concernant l'équipement public non municipal.

Sans doute lui reconnaît-on, par le zonage, le pouvoir de désigner les emplacements. Mais les autres corps publics ne sont pas tenus de s'y conformer. Même si, par un extraordinaire concours de circonstances, ou par l'effet de la constante collaboration de tous les intéressés, la municipalité était en possession de ces renseignements, rien ne la justifierait de les prendre pour acquis et de leur donner une valeur règlementaire en les indiquant dans un plan pourvu d'une quelconque signification légale.

Une municipalité ne peut manifestement pas établir, dans le cadre du "plan directeur" prévu à l'article 429-8, un plan d'équipement décrivant des projets non soumis à sa juridiction.

Les équipements municipaux

b- Equipements municipaux - La municipalité possède en principe toute la compétence requise pour indiquer dans un document faisant partie du "plan directeur", le détail des projets d'équi-

ment dont elle est exclusivement responsable.

Mais ses tentatives de programmation se heurtent à des obstacles redoutables.

Interdépendance des équipements publics de toute provenance

Premièrement, on le sait, elle est dans l'incapacité de prévoir avec une quelconque certitude l'équipement projeté par d'autres corps publics. Or, ces équipements ne forment pas une masse fonctionnelle distincte des installations municipales proprement dites. Les uns et les autres déterminent ensemble les structures essentielles du développement urbain. Pour donner un exemple, une place publique destinée par la municipalité à devenir un centre civique et équipée par elle en conséquence ne correspond plus à rien si les immeubles publics pour lesquels elle a été prévue n'y sont pas construits. Dans de nombreux cas, la municipalité ne peut donc, sans risques graves, établir fermement ses propres projets à défaut d'avoir reçu des autres administrations intéressées l'assurance d'une action coordonnée.

Définition des priorités

Au problème de la localisation des équipements municipaux s'ajoute celui des priorités. La municipalité ne doit pas seulement prévoir l'emplacement le plus opportun pour l'équipement qu'elle décide de créer. Elle doit aussi déterminer le moment qui convient le mieux à

l'exécution de ce projet. Faute d'une telle concordance de temps et de lieu, certaines installations municipales ne seront pas utilisées ou le seront trop peu. La rentabilité de leur exploitation se trouvera compromise. Ce gel de ressources retardera la réalisation de projets devenus entre-temps urgents.

Mais, pour dresser la liste des priorités, les autorités municipales doivent connaître les programmes établis par les autres administrations publiques. Car le choix du meilleur moment dépend d'une connaissance globale de l'aménagement public et futur. A défaut de ces renseignements, les municipalités sont incapables de fixer un échéancier de réalisations pour leurs propres équipements. Sans échéancier, un plan d'équipement n'a que la valeur du papier.

En pratique, les autorités locales se voient contraintes d'improviser. Cette ligne de conduite leur est d'ailleurs suggérée par le système qui préside à l'établissement des budgets annuels de dépenses.

c- Empêchements légaux d'ordre financier -
Révisé chaque année pour une période de cinq ans, un plan d'équipement tient dans un programme d'immobilisations qui énumère par ordre de priorité les investissements requis sur une pé-

riode d'environ une génération, afin d'assurer la croissance de la ville selon le plan d'urbanisme. Cela suppose évidemment un plan financier à long terme. Or aucune loi québécoise ne prévoit la possibilité d'engager le crédit municipal pour les années à venir, sauf par un règlement autorisant un emprunt remboursable au terme d'une période déterminée.

Un programme d'immobilisations peut donc seulement servir de guide. Il ne peut être légalement tenu pour obligatoire dans les conditions actuelles. De plus, il est douteux que la légalité permette à un conseil municipal d'adopter un règlement d'emprunt pour le financement de travaux qui ne seront pas entrepris avant l'année suivante ou peut-être plusieurs années.

Ce serait une manière détournée de faire ce que la loi n'autorise pas.

Conclusion

En résumé, l'ensemble des lois en vigueur empêche, sans l'interdire spécifiquement, l'établissement d'un plan d'équipement.

B- Adoption d'un plan d'équipement

Aucune procédure n'est évidemment prévue pour l'adoption d'un document dont les lois n'indiquent même pas les modalités de préparation.

Une réforme devrait prévoir la possibilité d'adopter un plan d'équipement dont la mise à exécution engagerait non seulement le conseil municipal, mais les autres corps publics. Ni l'un, ni les autres ne pourraient poser d'actes non conformes au plan. Mais aucune administration publique, compte tenu de l'autonomie des parties en présence, ne devrait être tenue de réaliser les projets décrits dans le document.

C- Modifications et amendements

Une réforme devrait prévoir la modification annuelle du plan par règlements. Les prévisions pour l'année écoulée étant retranchées, celles pour les années subséquentes seraient rajustées à la lumière des réalisations de l'année écoulée et des projets ou priorités nouveaux, le plan gardant toujours la même portée de quatre à cinq ans. Ce système tient compte à la fois du vote annuel du budget et de la prévision à long terme des dépenses.

2.3. Définition

Le plan de zonage

Le plan de zonage et le règlement de zonage dont il est partie intégrante divise le territoire en zones . Il comprend la classification par zone ou secteur de zone, des usages que l'on peut faire du sol et des immeubles qui y sont construits. De plus, il établit des règles pour tous les accessoi-

res telles les haies et les clôtures. Il définit et prohibe les usages réputés nuire à la jouissance paisible des biens individuels et collectifs.

Un plan de zonage et le règlement dont il fait partie est discriminatoire par nature. La discrimination est la faculté de distinguer, l'action de mettre à part. Est discriminatoire ce qui établit une distinction. Un plan de zonage et le règlement correspondant sont discriminatoires par le simple fait que leurs dispositions ne sont pas les mêmes pour toutes les parties du territoire municipal et, par ricochet, pour tous les contribuables. Qui dit zonage dit zones, qui dit zones dit règlementation spécifique pour chacune d'elles.

En adoptant un plan et un règlement de zonage un conseil municipal crée une situation dont les conséquences sont doubles :

- Les propriétaires fonciers, selon leur zone respective, reçoivent un droit évident et certain en vertu du plan et du règlement de zonage dont l'effet est de qualifier l'intérêt du propriétaire d'une façon assez nette pour qu'on ne puisse l'ignorer.

- L'adoption d'un plan et d'un règlement de zonage épuise l'autorité absolue d'un conseil municipal qui, ayant fixé une première fois le nombre et le caractère respectif de chacune des zones ne doit pas modifier cette décision sans l'autorisation des propriétaires concernés.

Le caractère exorbitant du pouvoir de zonage et ses conséquences discriminatoires peuvent être telles que son exercice doit être entouré, surtout la première fois, de toutes sortes de précautions. Les dangers d'arbitraire imposent la recherche d'une conduite normative dont les éléments ne peuvent être trouvés qu'en dehors du règlement de zonage. Le zonage sera cohérent s'il s'inspire d'une vision globale de l'aménagement urbain, de l'aménagement physique conforme à l'évolution urbaine. En règle générale, un plan de zonage doit être préparé par des spécialistes de l'aménagement, adopté et exécuté en concordance du plan d'urbanisme.

On étudiera les dispositions régissant le pouvoir de préparer un plan de zonage, celui de l'adopter, celui enfin de le modifier.

A- Pouvoir de préparer un plan de zonage

Le zonage est motivé par la volonté d'utiliser le territoire en zones affectées à des usages particuliers. C'est là sa raison d'être. En fonction de cet objectif premier, le législateur municipal cherche à classer les usages du sol et les constructions, à règlementer les espaces libres, les constructions, les accessoires du sol, les enseignes, à définir et prohiber les usages dérogatoires, à émettre les permis d'occupation. Un législation abondante

mais incomplète a défini les conditions auxquelles il est actuellement possible de préparer ces diverses règlementations.

Division du territoire

a) Division du territoire - Quelles sont les fins dont la poursuite autorise la division du territoire en zones ?

Art. 426-a, C.V.

Art. 392-a, C.M.

> ... Pour diviser la municipalité en zones dont le conseil juge le nombre, la forme et la superficie convenables... diviser s'il y a lieu les zones en secteurs pour fins de votation...

Les seules fins explicitement autorisées sont des fins de "votation". Plusieurs remarques s'imposent.

D'abord, le sens de l'expression "fins de votation" est ambigu. S'agit-il de diviser les zones en circonscriptions électorales ? Ou bien les secteurs ainsi établis vont-ils servir au vote par les électeurs-propriétaires de certains règlements municipaux, notamment de règlements modifiant le zonage ?

En deuxième lieu, les objectifs officiellement assignés à la division en secteurs de zone ne présentent qu'un intérêt secondaire. La loi serait plus complète si elle prescri-

vait la création des secteurs en fonction de la répartition des usages, au lieu de parler de "fins de votation" mais qui n'en sont le corollaire ?

Troisièmement, des fins ne sont prévues que pour la division en secteurs de zone. Elles ne le sont pas pour la création des zones.

La loi ne définit d'ailleurs aucun critère pour l'établissement de zones à travers le territoire municipal. Elle laisse aux conseils municipaux le soin d'en "juger" selon ce qui est "convenable". Elle leur accorde ainsi un pouvoir absolument discrétionnaire.

Mais l'exercice de ce pouvoir débouche sur l'anarchie du développement et finit par miner l'autorité des conseils municipaux. En fait, la division du territoire municipal en zones ne peut se justifier que par le désir de faciliter administrativement l'aménagement de la municipalité. Les critères s'en trouvent donc dans le schéma directeur des structures.

Plutôt que d'exprimer des nécessités évidentes, le législateur a préféré s'en remettre au pouvoir arbitraire des administrateurs muni-

cipaux. Rien ne souligne mieux l'ignorance dans laquelle nos lois tiennent encore l'urbanisme.

Classification des usages

b) Classification des usages du sol et des constructions. Un abondante législation décrit le champ d'action des autorités municipales.

Art. 426-1, C.V.

Art. 492-a, C.M.

Pour règlementer les matériaux à employer dans la construction et la façon de les assembler ; interdire tous ouvrages n'ayant pas la résistance exigée et prévoir leur démolition ; prescrire les conditions de salubrité et la profondeur des caves et sous-sols et l'usage qui peut en être fait ; classifier pour fins de règlementation, les habitations, établissements commerciaux, établissements industriels et tous autres immeubles, y compris les édifices publics ; régler les endroits où peut être située chaque catégorie de constructions susdites ; diviser la municipalité en zones dont le conseil juge le nombre, la forme et la superficie convenables pour les fins de cette règlementation, et, quant à chacune de ces zones, prescrire l'architecture, les dimensions, la symétrie, l'alignement, la destination des constructions qui peuvent y être érigées, l'usage de tout immeuble qui s'y trouve.

Ce sont là des prescriptions générales. Elles sont renforcées par l'énoncé de pouvoirs spé-

cifiques de restriction, et de règlementation.

Art. 404-3. C.M.

Pour régler la construction d'abattoirs, usines à gaz, tanneries, fabriques de chandelles ou de savon, distilleries et autres manufactures qui peuvent devenir des nuisances publiques.

Les corporations de villes ou de villages peuvent, en outre, empêcher la construction de tels établissements et faire disparaître les abattoirs déjà en existence dans leur municipalité.

Art. 413-13, C.M.

Pour règlementer, restreindre à certaines zones et autoriser par permis la tenue de maisons de chambre et de maisons de pension, et déterminer, pour les fins du présent, le sens des termes "maisons de chambres" et "maisons de pension".

Art. 426-28, C.V.

Pour prescrire les endroits où peuvent être établis des chantiers à voie de construction et où peuvent être empilés du bois de charpente, du bois de chauffage et autres matières combustibles et pour obliger toute personne tenant un chantier à Bordeaux de lattes ou bois de construction dans les limites de la municipalité d'enlever ses matériaux lorsqu'ils sont devenus dangereux pour les bâtiments, constructions ou autres propriétés avoisinantes...

Art. 426-29, C.V.

Pour fixer les endroits dans la municipalité où peuvent être érigés les manufactures ou autres établissements employant comme force motrice la vapeur, l'électricité, le gaz ou toute substance inflammable...

Art. 429-27-d, C.V.

Pour permettre, aux conditions qu'il détermine, ou pour faire l'aménagement ou l'entretien de terrains destinés au stationnement des roulottes et, dans ce dernier cas, imposer le paiement d'un loyer ; pour interdire le stationnement des roulottes dans les rues et places publiques et pour prohiber l'utilisation de roulottes ou autres véhicules comme habitation ou établissement commercial en dehors des terrains spécialement affectés à cette fin.

Manque de concordance

L'ensemble de ces dispositions autorise manifestement les conseils municipaux ou leurs représentants à préparer une règlementation minutieuse des usages.

La législation est cependant affectée d'un grave défaut. Elle est disproportionnée. Cet énorme corps a une toute petite tête. Tous les cas dans lesquels les autorités municipales peuvent règlementer les usages sont énumérés jusque dans le moindre détail. Mais il n'est dit nulle part à quelles normes ces usages doivent obéir. Le vice profond de

la loi est ici le même que celui signalé à propos de la division du territoire en zones.

Cette faiblesse fondamentale explique un certain nombre de lacunes que le législateur aurait pu éviter s'il avait été conscient de la nécessité d'accorder aux autorités municipales le pouvoir de déterminer des normes d'utilisation des sols en fonction du plan d'urbanisme. Le respect de ces normes assurerait une unité de point de vue et renforcerait l'autorité de la règlementation.

Ainsi, une lecture littérale des textes ne permet pas de savoir si les seules constructions permises sont celles qui sont spécifiquement autorisées par la loi. Cette omission force à conclure que les autres le sont aussi : la loi a un caractère facultatif.

Ainsi encore, un conseil municipal ne peut pas s'opposer aux usages proposés par des administrations publiques jouissant du pouvoir d'expropriation.

Autre exemple : l'autorisation d'une construction ou d'un usage dans une zone ne signifie pas l'interdiction du même usage dans une autre.

De même, la loi laisse les autorités libres de ne pas défendre certains types de construction dans des zones où ils peuvent présenter un danger pour la sécurité ou pour la santé.

Il suffirait de corriger ces lacunes pour faire du zonage un instrument adéquat de classification.

Espaces libres

c) Les espaces libres. La règlementation des espaces libres n'est prévue que dans un seul article, très incomplet.

Art. 426-1, C.V.
Art. 392-a, C.M.

> ...La proportion des lots qui peut être occupée par les constructions, l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les lignes de lots, l'espace qui, sur ces lots, doit être réservé et aménagé pour le stationnement ou le chargement et le déchargement des véhicules et la manière d'aménager cet espace.

Même défaut général. Aucune référence à des normes d'aménagement. Il est à remarquer d'ailleurs que cette disposition vise deux objectifs qui n'ont pas nécessairement de rapports entre eux : la règlementation des espaces libres entre les constructions, quel que soit l'usage prévu pour ces espaces, et

la règlementation des espaces de stationnement. La loi n'indique pas la nécessité de prescrire une densité d'occupation par zone ou par secteur. Elle n'oriente d'ailleurs d'aucune façon (exception pour le stationnement) l'utilisation et l'aménagement des espaces libres.

Constructions

d) Les constructions. Les dispositions en vigueur indiquent la possibilité de règlementer la construction au point de vue de l'architecture, du groupement d'immeubles, des matériaux extérieurs, de la salubrité et de la sécurité. On ne considèrera ici que les trois premiers points de vue.

Art. 426-1, C.V.

Art. 392-a, C.M.

> Pour règlementer les matériaux à employer... quant à chacune de ces zones, prescrire l'architecture, les dimensions, la symétrie, l'alignement, la destination des constructions qui peuvent y être érigées.

Il serait utile de préciser certains points. Ainsi la loi ne donne aucune indication quant à la façon de règlementer le mode de groupement des immeubles. Elle ne jette pas plus de lumière sur la règlementation des dimensions, du volume des immeubles, de la superficie de leur projection horizontale, de

l'aire de plancher.

Accessoires du sol

e) Les accessoires du sol. Par accessoires du sol on entend les haies, les clôtures, les murs de soutènement, les arbres, etc.

Une série impressionnante d'articles énumère les pouvoirs de règlementation, selon la logique descriptive habituelle, c'est-à-dire dans un esprit de nomenclature très étranger à une volonté de définition. Ce sont les articles 426-8 et 429-32 dans la Loi des cités et villes, les articles 395, 399-1, 413-5, 475, 477, 479 et 582-2 dans le Code municipal.

Le Code municipal est plus volumineux mais plus précis que la Loi des cités et villes. C'est la préoccupation de l'agriculture, non celle de l'urbanisme (pratiquement inconnu à l'époque de la rédaction de ces articles) qui a orienté le législateur dans le premier cas. Il a obéi, dans le second, à des nécessités variées mais disparates. Dans le même article, par exemple, la loi prévoit la règlementation de la plantation et de l'entretien des arbres dans les rues, l'obligation pour les propriétaires de planter du gazon, l'interdiction de planter des peupliers près de la chaussée ou d'un

tuyau souterrain.

Enseignes et affiches

f) Les enseignes, les affiches, etc. Des considérations d'ordre esthétique justifient l'application d'une règlementation, sinon uniforme à travers tout le territoire municipal, du moins systématique et fortement restrictive. Qu'en est-il selon la loi ?

Art. 429-15, C.V.

Pour prescrire la manière de placer, sur les rues, allées, trottoirs et terrains publics, des enseignes, poteaux d'enseignes, auvents, poteaux d'auvents, poteaux de téléphone, de télégraphe et d'électricité...

Pour régler l'installation, l'entretien, le nombre et la hauteur des antennes de télévision et de radio.

Art. 429-31, C.V.

Pour règlementer ou empêcher le déploiement de drapeaux, bannières et enseignes, à travers les rues, allées et places publiques, et pour règlementer, permettre moyennant un permis ou défendre la construction et l'usage de tableaux à affiches et enseignes le long ou près des rues, allées et places publiques, ou sur les lots vacants ou ailleurs.

Art. 413-10, C.M.

Pour prohiber ou restreindre l'érection ou l'exposition d'affiches, de panneaux-réclames d'enseignes, de placards et d'autres moyens quelconques

d'affichage, ou pour en règlementer l'usage et exiger ou non les permis à cette fin et, le cas échéant, déterminer les droits payables pour l'obtention de ces permis.

L'article 413-10 du Code municipal semble plus adéquat que les articles de la Loi des cités et villes, car il est plus général et permet la règlementation sans restriction. La loi devrait, en outre, spécifier qu'une règlementation par zone est possible ; elle devrait s'étendre aux enseignes ainsi qu'aux affiches apposées sur les immeubles.

Usages dérogatoires

g) Les usages dérogatoires. Certains usages sont dits dérogatoires à un plan et à un règlement de zonage. Ces usages, en principe, ne sont pas tolérés. Il est important de savoir dans quelle mesure ils ne le sont pas. Car l'autorité du règlement de zonage et, avec lui, la possibilité de prescrire des normes d'utilisation concordant avec le schéma directeur, sont largement déterminées par l'interdiction ou le contrôle effectifs des dérogations.

Les dispositions légales sur le sujet sont peu nombreuses et manquent de précisions :

Art. 426-1, C.V.
Art. 392-a, C.M.

... empêcher ou suspendre l'érection

de constructions, l'exécution de travaux ou l'usage de bâtiments non conformes aux règlements et ordonner, au besoin, la démolition de toute construction érigée en convention à ces règlements.

Art. 426-22, C.V.

... pour ordonner que la reconstruction ou la réfection de tout bâtiment détruit ou devenu dangereux ou ayant perdu au moins la moitié de sa valeur par suite d'incendie, ou de quelque autre cause, soit effectuée en conformité des règlements en vigueur au moment de cette reconstruction ou réfection...

Art. 429-14, C.V.

Pour faire éloigner des rues tout appentis, écurie, autre bâtiment construit sur l'alignement dans le voisinage immédiat d'une rue ou d'une place publique, et pour déterminer le temps et la manière dont ces constructions seront démolies ou déplacées, et par qui les dépenses en seront supportées.

L'article 426-1 de la Loi des cités et villes et l'article 392-a du Code municipal stipulent : "... suspendre l'usage des bâtiments non conformes aux règlements". Encore faut-il que les règlements établissent clairement ce qui est conforme et ce qui est prohibé.

Une jurisprudence constante insiste, en effet, sur la clarté et l'exactitude que

des prescriptions portant atteinte à l'exercice de droits privés doivent manifester.

- Un règlement de zonage entravant toujours le libre exercice du droit de propriété, les municipalités qui possèdent ce pouvoir doivent l'exercer en des termes clairs et précis qu'il faut interpréter restrictivement. Lorsque l'intérêt public, le bien commun commandent l'autorité municipale à intervenir dans l'exercice du droit privé, cette dernière adopte des mesures d'exception dont l'application doit être ramenée aux termes exacts dans lesquels elle s'est exprimée.(1)

- Toute disposition visant à restreindre et à limiter le libre exercice de la propriété doit être interprétée restrictivement, en faveur du citoyen et contre l'autorité publique puisqu'une telle disposition est exorbitante du droit commun, en négation des droits de l'individu. (2)

- Il est douteux qu'en vertu du règlement que la corporation ait le pouvoir d'empêcher le propriétaire d'un terrain d'y édifier une construction qui est élevée à 25 pieds et plus de l'alignement de la rue. La corporation n'a pas montré prima facie le bien fondé de ses conclusions, et en cas de doute le tribunal ne doit pas priver une personne même temporairement, de son droit de jouir et d'user de sa propriété comme bon lui semble. (3)

Ces jugements portent à croire que la loi, elle aussi, devrait être plus précise dans

(1) Cité de Sherbrooke c. King Street shopping center (1963, B.R. 340)

(2) Lajeunesse c. cité de Montréal (1963,C.S. 364)

(3) Ville de Cowansville c. deragon(1948, C.S. 47)

la définition des usages dérogatoires, de leurs modalités et de leur intensité.

En l'occurence elle devrait permettre de grouper les constructions ou les usages selon leur mode de dérogation. Un maison à deux logements située dans une zone unifamiliale ne cause pas le même tort au voisinage qu'un commerce situé dans la même zone.

De même, la loi ne fixe pas de limite à la continuation d'un usage dérogatoire. Elle ne restreint pas l'accroissement d'un usage ou l'agrandissement d'une construction dérogatoire. Elle ne détermine pas les conditions auxquelles un usage dérogatoire peut être transformé pour devenir conforme.

Il est difficile dans ces conditions de s'aligner sur le règlement de zonage pour faire prévaloir certaines normes d'utilisation des sols, conformément à l'orientation prévue dans le schéma directeur.

Permis d'occupation

h) Les permis d'occupation. On vient de rappeler l'importance, au point de vue de l'urbanisme, d'une application stricte du règlement de zonage. Une municipalité doit être habilitée à prendre les mesures assurant l'observance de ces règlements. Les permis

d'occupation sont l'un des moyens dont elle dispose à cette fin.

Art. 425, C.V.

1. Pour autoriser les officiers du conseil à visiter et à examiner toute propriété immobilière ou mobilière ainsi que l'intérieur ou l'extérieur des maisons, bâtiments ou édifices quelconques, pour constater si les règlements du conseil y sont exécutés, et pour obliger les propriétaires ou occupants de ces propriétés, bâtiments et édifices, à y laisser pénétrer les officiers du conseil ;

2. Pour prescrire que tout immeuble nouvellement érigé ou modifié ou dont on a changé la destination ou l'usage ne peut être occupé avant qu'un certificat soit émis par l'autorité municipale à l'effet que l'immeuble nouvellement érigé ou modifié ou, selon le cas, que la destination ou l'usage nouveaux de l'immeuble sont conformes aux règlements de la corporation municipale ; pour établir la procédure relative à la demande et à la délivrance d'un tel certificat.

Art. 392, C.M.

Toute corporation locale peut faire, amender ou abroger des règlements pour autoriser ses officiers à visiter et à examiner, entre 7H du matin et 7H du soir, toute propriété mobilière et immobilière, ainsi que l'intérieur et l'extérieur de toute maison, bâtiment ou édifice quelconque,

pour constater si les règlements y sont exécutés, et pour obliger les propriétaires, locataires ou occupants de ces maisons, bâtiments et édifices à recevoir ses officiers et à répondre à toutes les questions qui leur seront posées relativement à l'éxécution d'un règlement.

Ces textes prévoient un certain contrôle de l'application des règlements. Il semble toutefois, d'après l'article 425-2, que seuls les immeubles construits puissent faire l'objet d'un contrôle accompagné de sanctions. Quant à l'article 425-1, il englobe tous les biens immobiliers et même mobiliers, mais il ne concerne que le droit pour un fonctionnaire municipal de constater les lieux et ne traite pas de l'émission d'un permis d'occupation.

Conclusion

Malgré l'abondance des dispositions régissant les composantes du plan et du règlement de zonage, malgré la précision de leurs détails, le pouvoir de zonage présente de graves lacunes toutes attribuables pour l'essentiel à un manque de relation avec le schéma directeur. Dans les circonstances actuelles, il n'y a aucune garantie légale que le plan et le règlement permettent de contrôler l'utilisation des sols d'une manière efficace et cohérente.

B- Adoption d'un plan et d'un règlement de zonage.
Les lois en vigueur prévoit l'adoption d'un plan initial et d'un règlement de zonage initial sans consultation préalable de l'électorat et sans approbation du gouvernement supérieur.

Art. 426-1, C.V.

Art. 392-a, C.M.

> Tout règlement adopté en vertu du présent paragraphe... ne peut être modifié ou abrogé que par un autre règlement approuvé conformément aux dispositions suivantes.

Ces"dispositions suivantes" concernent le recours aux électeurs par voie de référendum si nécessaire. Le vote n'est requis que pour les modifications au plan et au règlement de zonage. Le premier plan et le premier règlement sont donc adoptés selon le bon plaisir du conseil municipal. Aucune mention n'est faite d'une approbation quelconque du gouvernement.

Recommandations

Il devrait être nécessaire de soumettre le premier règlement, sinon à un vote en règle, du moins aux critiques et aux recommandations des citoyens aptes à voter. Le règlement les engage directement ; il peut même les léser. Ils ont au moins le droit d'être écoutés sur une question qui les touche de si près. La procédure devrait même prévoir l'obligation pour

le conseil municipal de prendre en considération les avis entendus en séance publique.

Par ailleurs, le règlement de zonage souffrant trop souvent d'un manque de concordance avec les objectifs de l'urbanisme, le ministre devrait veiller à cette concordance. Son accord devrait être sollicité à cette fin.

C- Amendement d'un plan et d'un règlement de zonage.

Pour toute modification ou amendement, de même que pour une abrogation du règlement de zonage ou son remplacement par un nouveau, les lois prévoient l'accord des électeurs propriétaires.

Art. 426-1, C.V.
Art. 392-a, C.M.

Tout règlement adopté en vertu du présent paragraphe et toute partie d'un tel règlement divisant la municipalité en zones ou en secteurs pour fins de votation... ne peut être modifié ou abrogé que par un autre règlement approuvé conformément aux dispositions suivantes :

Le greffier doit, dans les trois jours, de l'adoption de ce règlement, en donner avis public et le tenir affiché durant au moins cinq jours.

Une assemblée publique des électeurs-propriétaires doit être tenue, entre sept heures et dix heures du soir, aux lieu et jour fixés par le conseil, entre le quinzième et le vingt-cinquième jour de l'adoption du règlement et après un avis de convocation d'au moins cinq jours francs donnés par le greffier après l'expiration du délai fixé pour la présentation de la requête visée au dernier alinéa du présent paragraphe 1.

Cette assemblée est présidée par le maire ou le maire suppléant ou, en leur absence, par un échevin.

Le greffier, agissant comme secrétaire de l'assemblée, lit le règlement d'abrogation ou de modification et le soumet aux électeurs présents et habiles à voter sur ce règlement. Si, dans l'heure qui suit la fin de la lecture de ce règlement, six électeurs-propriétaires présents et habiles à voter, ou la majorité des électeurs habiles à voter lorsque leur nombre est inférieur à douze, demandant que le règlement soit soumis pour approbation aux électeurs-propriétaires, le président de l'assemblée fixe le jour du scrutin à une date appropriée dans les quarante jours suivant cette assemblée, dans le cas contraire, le règlement est réputé avoir été approuvé par les électeurs.

En cas de votation, elle a lieu à la date fixée par le président de l'assemblée des électeurs et conformément à la procédure prescrite par les articles 399 à 410. Dans aucun cas, le règlement ne peut être approuvé par les électeurs à moins qu'un tiers de ceux qui ont le droit de voter sur ce règlement et qui résident dans la municipalité n'ait exercé leur droit de vote. Seuls sont admis à voter sur le règlement d'abrogation ou de modification, ou sur la partie d'un règlement relative à telle abrogation ou modification, les électeurs-propriétaires d'immeubles situés dans la municipalité ou, selon le cas, dans la zone ou le secteur affecté par ledit règlement ou ladite partie du règlement.

Toutefois, les propriétaires d'immeubles situés dans une zone ou un secteur contigu à celle ou à celui qu'effectue le rè-

glement ou la partie de règlement en question sont aussi admis à voter, sur présentation, au greffier, dans les cinq jours qui suivent la période d'affichage de l'avis public visé au troisième alinéa du présent paragraphe une requête signée au moins par douze électeurs-propriétaires de la zone ou du secteur contigu en question, ou par la majorité d'entre eux si leur nombre est inférieur à vingt-quatre.

Dans l'ensemble, la procédure indiquée est techniquement satisfaisante, malgré certaines déficiences plus ou moins secondaires. Son gros défaut est cependant de maintenir,au moment de l'amendement,l'indépendance dans laquelle, à celui de la préparation et de l'adoption, les lois enferment le règlement de zonage par rapport au schéma directeur. C'est même à ce moment-là que le rôle subordonné du "plan directeur" apparaît en toute clarté. Y avait-il une quelconque concordance entre le premier règlement et le premier "plan directeur" ? La modification du zonage la supprime dès lors que le plan est intégralement maintenu. La modification assure au contraire la dépendance du "plan directeur" si celui-ci est transformé pour tenir compte du changement.

2.4. Les plans de détail

Les plans de détail ou programmes particuliers d'aménagement sont nécessaire à la mise en oeuvre

des plans d'urbanisme. Ces plans commandent l'intervention des moyens administratifs d'exécution. Il existe en principe des plans de détail pour l'aménagement d'une zone, des plans pour la rénovation d'une zone sans programme de relogement, enfin des plans pour la rénovation d'une zone avec programme de relogement.

Définition

A- Plans de détail d'aménagement de zone.

Ces plans servent à préciser une partie quelconque d'un plan d'urbanisme, soit d'un schéma directeur des structures, soit d'un plan d'équipement, soit d'un plan de zonage, pour assurer la réalisation de la partie considérée. Leur élaboration permet de préciser l'emplacement des rues secondaires d'un secteur ou d'une zone avec indication du zonage, de développer une zone non urbanisée dans l'intérêt public, de prévoir l'aménagement rationnel d'une zone pourvue d'un mauvais lotissement et d'un réseau de rues non fonctionnel, enfin de modifier les utilisations existantes lorsqu'elles sont contraires à l'orientation prévue par le plan d'urbanisme.

Préparation et adoption

a) Pouvoir de préparer et d'adopter un plan d'aménagement de zone - On peut déduire des articles 426-1 et 429-8 de la Loi des cités et villes, et de l'article 392-a du Code municipal qu'un conseil municipal a

autorité pour préparer et adopter un tel plan. Aucune référence explicite n'y est faite cependant. Dans ces conditions, les commentaires relatifs aux ambiguités et aux incertitudes de la loi touchant la définition et le rôle du "plan directeur" s'appliquent avec plus de force encore au plan de détail d'aménagement de zone.

Amendements

b) Les mêmes commentaires et les mêmes recommandations sont de rigueur, ici encore.

B- Plan de détail de rénovation de zone sans programme de relogement

Définition

La préparation de plan de détail de rénovation de zone sans programme de relogement est nécessaire lorsque, dans une ou plusieurs zones, les usages des immeubles existants ne sont pas conformes à ceux prévus par le plan d'urbanisme, sans qu'il soit nécessaire de reloger les habitants. Un tel plan est également nécessaire lorsque la vétusté des immeubles les rend impropres à l'habitation, sans qu'il soit nécessaire de reloger les habitants.

Pouvoir de préparer

a) Pouvoir de préparer - Autant dire que les lois en vigueur ne permettent pas ou ne facilitent pas la préparation d'un tel plan. On trouve dans la Loi des cités et villes à l'article 426 et dans le Code municipal aux articles 392-a et 413-9 une foule de dispositions traitant des habitations insalubres ou vétustes et de moyens pour y

remédier. Mais le législateur s'est surtout préoccupé d'assurer, par l'attribution d'un pouvoir règlementaire approprié, la salubrité et la sécurité des constructions. Il a pensé aux immeubles, aux unités de logements ; le problème des liaisons entre ces unités de logement, de l'environnement, de l'aménagement de zone lui a échappé.

Adoption

b) Procédure d'adoption d'un plan de détail de rénovation de zone sans relogement - Aucune procédure n'est prévue par les lois en vigueur. Il n'est donc pas non plus question de procédure d'amendement.

C- Plan de détail de rénovation de zone avec programme de relogement.

Définition

La préparation de plan de rénovation de zone avec programme de relogement est nécessaire lorsque, dans une ou plusieurs zones, les usages des bâtiments existants ne sont pas conformes à ceux prévus par le plan d'urbanisme, lorsque la vétusté des immeubles les rend impropres à l'habitation et que les habitants en sont des économiquement faibles à reloger dans des immeubles convenables.

Aucune mention n'est faite de ces plans dans la Loi des cités et villes et dans le Code municipal. Pour la première fois, l'an dernier,

une loi, celle de la Société d'habitation du Québec, a posé l'ensemble du problème sous l'angle social et financier. Il en sera question dans la sixième partie de ce chapitre. Notons tout de suite, cependant, que cette loi n'établit aucun lien entre les plans d'urbanisme et les "programmes particuliers" de rénovation ou de logements à loyer modique. Il semble en outre que le législateur n'a pas nettement marqué la différence qui doit exister entre un programme d'aménagement ou un plan de détail et un plan d'exécution.

2.5. Les plans sommaires

Un plan sommaire et le règlement transitoire de contrôle qui l'accompagne permet de diriger le développement d'une municipalité jusqu'au moment de l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme. En théorie, ces pouvoirs transitoires de contrôle sont exercés par le conseil municipal qui examine chaque problème particulier d'aménagement en fonction du plan d'urbanisme en préparation.

Mais il n'est fait mention nulle part, dans aucune loi, de l'existence d'un tel plan et de la possibilité d'en préparer un.

3. LES PLANS REGIONAUX D'URBANISME

Un plan régional d'urbanisme est aussi important pour une municipalité locale que son propre plan municipal. L'un ne peut exister sans l'autre, on l'a vu au chapitre III.

Les plans régionaux d'urbanisme sont formés des mêmes documents que les plans municipaux d'urbanisme. Ils servent évidemment à des buts analogues. Mais certains modes d'utilisation des sols, presque absents d'un centre urbain proprement dit, trouvent dans les régions les espaces qui leur sont nécessaires. Tels sont par exemple : Les utilisations agricoles et touristiques, les grands parcs de conservation, certaines ressources naturelles comme les mines, etc...

Les plans régionaux d'urbanisme comprennent, comme les plans municipaux, un schéma des structures, un plan d'équipement et un plan de zonage.

3.1. Les lois en vigueur

Ignorante des problèmes posés par l'urbanisme municipal, la loi québécoise l'est encore plus de l'urbanisme régional.

Art. 429-8, C.V.
Art. 392-f-h, C.M.

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.
>
> Pour modifier ou abroger de concert avec le conseil d'autres corporations municipales intéressées un tel plan directeur commun, en tout ou en partie, dans la mesure conciliable avec les dispositions de l'article 426;

Cet article ne concerne en fait que la préparation de plans inter-municipaux. Pour être applicable à une région, il faut le consentement de toutes les municipalités de cette région. Cela est pratiquement impossible, aucune contrainte ne pouvant être exercée contre des municipalités non désireuses de prendre part à l'entente générale.

Il y a bien l'article 422 du Code municipal, dans le cas des conseils de comté.

Art. 422, C.M.

> Toute corporation de comté peut faire, amender ou abroger 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), dans l'article 402 et dans le paragraphe de l'article 403, et exercer pour des fins de comté, le pouvoir général de règlementation prévu à l'article 414.

Or les articles 390 à 398, l'article 402 et l'article 403 confèrent aux municipalités certains

pouvoirs en matière d'urbanisme. Un conseil de comté peut-il pour autant préparer un plan régional d'urbanisme ? Considérée sous l'angle de l'urbanisme, une région peut comprendre plusieurs comtés ou parties de comtés. Or les municipalités régies par la Loi des cités et villes ne sont pas tenues de faire partie des conseils de comté ; d'où l'impossibilité d'appliquer l'article 422 du Code municipal pour réaliser un plan régional adéquat. De plus, la complexité d'un plan régional et le caractère incertain des pouvoirs attribués aux conseils de comté en matière d'urbanisme rendent un tel projet impraticable.

Il faut conclure à l'impossibilité pratique, dans les conditions actuelles, de préparer un plan régional d'urbanisme. Cette circonstance vient aggraver la situation déjà pénible qui est faite à l'urbanisme municipal. Sans déboucher sur l'aménagement régional, les efforts d'aménagement urbain subissent tout le poids équivoque d'une législation qui méconnaît leur portée.

L'une des premières mesures à prendre dans le cadre d'une réforme des lois concerne la création d'organisations régionales fortes et la définition précise des pouvoirs de planification et d'exécution qui devraient leur être attribués en aménagement régional.

4. EXPROPRIATION ET HOMOLOGATION

L'expropriation est un droit, attribué à des corps publics, qui permet à ceux-ci de s'approprier, moyennant compensation, les immeubles dont ils ont besoin pour remplir leur fonction.

Il ressort de cette définition, d'une part que l'expropriation peut être un moyen de mise en oeuvre d'une politique, d'autre part qu'elle a une influence directe sur l'utilisation du sol.

Le droit d'"homologation", par ailleurs, (au sens où ce mot est généralement utilisé, c'est-à-dire "acte de réserver du terrain pour expropriation ultérieure") est une extension du droit d'expropriation par laquelle un corps public peut donner un effet légal à un projet d'expropriation future : l'homologation donne le droit à l'organisme qui l'utilise de baser l'indemnité d'expropriation sur l'état dans lequel se trouvait l'immeuble au moment de l'homologation, sans tenir compte des modifications qui y seraient apportées entre l'homologation et l'expropriation.

De ce fait, l'influence de l'homologation sur l'utilisation du sol est très restreinte. Par contre, l'homologation est un réel instrument de planification, en ce sens qu'elle permet de prévoir d'avance les besoins, et de choisir le moment de l'expropriation en fonction des possi-

bilités autant que des besoins. L'homologation est ainsi un outil dont l'emploi s'intègre parfaitement au plan municipal des équipements.

Expropriation et homologation sont donc deux actions, juridiquement distinctes, produisant des effets différents, mais qui ne peuvent être étudiés séparément, si on considère que leur objet est fondamentalement identique, et qu'elles sont, en fait, deux composantes d'un même problème.

4.1. L'expropriation

Les lois actuelles sanctionnent le principe d'expropriation, de façon très claire et absolue. L'application pratique de ce principe, cependant, se heurte à une imprécision fondamentale : l'expropriation est autorisée pour "fins municipales". Mais ces mêmes fins municipales ne sont définies nulle part. (On consultera le chapitre VI qui traite en long et en large de cette question).

Le droit d'expropriation est assujetti aux dispositions suivantes de la Loi des cités et villes et du Code municipal :

Art. 605, C.V.

> Le conseil peut, en se conformant aux dispositions des articles 606 à 609 et aux procédures d'expropriation prévues par la loi,

a) s'approprier tout immeuble, partie d'immeuble ou servitude nécessaire à l'exécution des travaux qu'il a ordonnés dans les limites de ses attributions ;

b) s'approprier, en tout ou en partie, les chemins pavés ou empierrés dans la municipalité appartenant à des personnes, sociétés ou corporations privées ;

c) s'approprier tout immeuble ou partie d'immeuble ou servitude dont il a besoin pour toutes fins municipales y compris le stationnement des voitures automobiles.

Les dispositions ci-dessus, du présent article, ne doivent pas être interprétées comme restreignant le droit que le conseil peut posséder par ailleurs d'acquérir de gré à gré des immeubles pour les mêmes fins.

Art. 606, C.V.

Le conseil ne peut sans l'autorisation du Lieutenant-gouverneur en Conseil, prendre, par voie d'expropriation, les propriétés suivantes :

1. Les propriétés appartenant à Sa Majesté ou tenues en fidéi-commis pour son usage ;

2. Celles occupées par le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial ;

3. Celles possédées ou occupées par des compagnies de chemins de fer, des fabriques ou des institutions ou corporations religieuses, charitables ou d'éducation ;

4. Les cimetières, les évêchés, les presbytères et leurs dépendances.

Art. 787, C.M.
Toute corporation municipale peut s'approprier le terrain nécessaire à l'exécution des travaux ordonnés par des règlements, des procès-verbaux, ou toute autre ordonnance de son ressort, en se conformant aux dispositions du présent titre.

Art. 787a, C.M.
Toute corporation municipale peut dans le but de se procurer les matériaux nécessaires à la construction, à l'entretien et à la réparation des chemins sous son contrôle, s'approprier, en se conformant aux dispositions du présent titre :

1. Des terrains qui contiennent du sable, du gravier ou de la pierre ;

2. Des servitudes temporaires de passage, sur les terrains qui se trouvent entre le chemin public et les endroits où l'on veut extraire le sable, la pierre et le gravier.

Art. 788, C.M.
La corporation peut aussi s'approprier, en tout ou en partie, en se conformant aux dispositions du présent titre, les chemins macadamisés ou gravelés dans la municipalité, appartenant à une ou plusieurs compagnies.

Art. 798, C.M.
Nulle corporation de comté ou de campagne ne peut, sans le consentement par écrit du propriétaire :

1. Démolir ou endommager une maison, grange, moulin ou autre édifice ;

2. Faire passer un chemin public à travers une basse-cour ou un jardin clos d'une muraille ou d'une haie vive ni à travers une érablière ou un verger situé dans un rayon

de quatre cents pieds de la maison habitée par le propriétaire ou l'occupant de tels érablière ou verger ; ni à travers une cour à bois de sciage, un terrain d'amusements, ou autre terrain embelli et enclos, contigu aux dépendances d'une maison de campagne ou résidence et en faisant partie.

Art. 790, C.M.
Nulle corporation municipale ne peut, sans le consentement par écrit du propriétaire, nuire en aucune manière à un canal ou à une chaussée de moulin ou de manufacture, ni détourner le cours de l'eau alimentant un canal, un moulin ou une manufacture, ni faire passer un chemin public à travers les propriétés mentionnées aux paragraphes a. b.c. et d. de l'article 693. (Les propriétés énumérées dans ces paragraphes sont les mêmes que celles énumérées à C.V. 606).

Art. 802, C.M.
Si les travaux qui nécessitent l'expropriation sont sous la direction des délégués de comté, l'expropriation se fait sous le contrôle de la corporation de comté dans les limites duquel est situé cet immeuble, d'après les instructions du bureau des délégués.

L'existence d'un plan d'urbanisme municipal, tel qu'il est défini dans ce document, permettrait de définir aisément ce que sont les "fins municipales" puisque ce sont elles qui font, en partie, l'objet du plan des structures et du plan des équipements.

L'utilisation du pouvoir d'expropriation en fonction du plan d'urbanisme permettrait aussi d'introduire une notion nouvelle : celle de l'"expropriation excédentaire" ou "expropriation des abords".

Ce droit, qui a été conféré à la ville de Montréal, est considéré comme une exception, alors qu'il est une extension logique du droit d'exproprier les immeubles strictement nécessaires : l'exercice de ce droit à l'expropriation excédentaire permettrait bien souvent de protéger efficacement les investissements effectués par une municipalité pour la réalisation de son plan d'urbanisme.

Le droit d'expropriation est un des rares instruments dont peut disposer une municipalité dans la réalisation active de son plan d'urbanisme, et, à toutes fins pratiques, conditionne l'exécution du plan des équipements, les autres moyens de mise en oeuvre étant des règlements d'interdiction ou de restriction. L'implantation des équipements, en effet, est assujettie à la propriété du terrain propice, qu'il est rarement possible d'acquérir de gré à gré. D'autre part, certains actes d'un conseil municipal, posés en fonction d'un plan d'urbanisme, peuvent être décidés dans l'intérêt public, et ne pas tomber dans la catégorie des "fins municipales" selon l'acception actuelle de ce terme. La rénovation urbaine, la réalisation des grands ensembles sont des exemples typiques.

Il ne fait aucun doute que le concept d'"urbanification", c'est-à-dire l'urbanisation active et contrôlée, exige un élargissement des pouvoirs municipaux d'expropriation. L'exercice de ce pouvoir

élargi devrait par ailleurs être assujetti à un contrôle strict. Il devrait également comporter l'application d'un système équitable d'indemnisation : ceci implique que l'indemnité d'expropriation devrait être telle que l'exproprié ne souffre aucun dommage financièrement mesurable, tel que l'obligation de payer les frais de déménagement, par exemple, (une indemnité égale à la valeur marchande de l'immeuble exproprié, peut, dans certains cas, être une compensation insuffisante).

Par ailleurs, les procédures d'expropriation, telles qu'elles sont établies par la Loi des cités et villes, paraissent adéquates; cependant, l'expropriation pour la réalisation d'un plan d'urbanisme ne devrait être autorisée qu'après l'approbation de ce plan.

4.2. L'homologation

L'homologation, au sens vrai du terme, est l'acte par lequel la Cour supérieure rend officiels les plans préparés par une municipalité, et plus particulièrement un plan identifiant les terrains et immeubles que la municipalité se propose d'exproprier ultérieurement, de la manière prescrite par la législation existante.

Art. 430-C.V.

Art. 432-C.M.

Le conseil peut faire des règlements pour décréter la confection de plans ou cartes de territoire ou de toute partie du territoire de la municipalité, avec indication des rues, ruelles et places publiques, y compris les emplacements d'école avec le consentement des commissions scolaires intéressées et du surintendant de l'instruction publique, et les emplacements d'édifices du culte avec le consentement des autorités religieuses intéressées, et indication des dimensions nouvelles que le conseil entend donner à ces rues, ruelles et places publiques. Ces plans ou cartes, une fois confirmés par la Cour supérieure, sur requête à cette fin présentée au moins quinze jours après la publication d'un avis public mentionnant la confection de ces plans ou cartes et la nature de cette requête ainsi que le jour, l'heure et le lieu de sa présentation, deviennent obligatoires pour une période de cinq années, pour la corporation municipale, les propriétaires intéressés et toute autre personne.

... le conseil peut par règlement exempter de toutes taxes les parties des lots affectées par l'application des dispositions ci-dessus du présent article.

Art. 432-C.V.

Lorsque l'une des nouvelles rues ou places publiques tracées sur le plan qui s'y rapporte, est ouverte, ou qu'une des rues ou places publiques en existence et désignée sur le plan, est élargie ou prolongée, aucune indemnité ni dommages-intérêts ne peuvent être réclamés ni accordés pour des bâtiments érigés ou des améliorations exécutées postérieurement à la confirmation du

plan, par des propriétaires ou d'autres personnes sur un terrain réservé, soit pour l'ouverture de nouvelles rues ou places publiques, soit pour leur élargissement, prolongement ou agrandissement.

Comme le mentionne ce dernier article, le pouvoir d'homologation implique donc, pour le propriétaire de l'immeuble à exproprier, l'impossibilité de se faire rembourser les frais encourus pour une amélioration apportée après la date d'homologation. Ceci équivaut pratiquement à lui interdire ces améliorations, réduisant ainsi le risque, pour la municipalité, de devoir payer cet immeuble beaucoup plus cher que prévu.

Il s'agit là d'une disposition qu'il est certes souhaitable de garder dans une refonte de la législation. Cependant, le droit d'homologation, d'après les textes existants, est assez limité : il devrait être beaucoup plus étendu, et correspondre au pouvoir d'expropriation, tel qu'on l'a défini plus haut, de façon à pouvoir être exercé suivant les exigences du plan d'urbanisme. A titre d'exemple, on pourrait citer :

- les rues et places publiques,
- les places et terrains de jeux,
- les terrains requis pour l'implantation d'équipement public par la municipalité (et éventuellement par d'autres corps publics, qui agiraient par l'intermédiaire de la municipalité),
- les zones à rénover.

Il faudrait d'autre part, si le pouvoir d'homologation est élargi, prévoir dans la nouvelle législation, la façon dont sera calculée l'indemnité d'expropriation, et le versement d'une compensation éventuelle au cas où une homologation serait rescindée : même sans expropriation, le propriétaire est privé d'une partie de ses droits de jouissance pendant que dure cette homologation.

4.3. Effets de la législation proposée

Une révision de la législation concernant l'homologation et l'expropriation devrait, en fait, préciser les dispositions actuelles, pour permettre à une municipalité d'utiliser ces pouvoirs comme un instrument actif de mise en oeuvre de son plan d'urbanisme. Elle devrait par ailleurs assurer une meilleure protection des particuliers, lorsqu'ils sont soumis à l'application de ces pouvoirs.

5. LE LOTISSEMENT ET LE REMEMBREMENT

Définitions

Le lotissement est l'action de diviser, en un certain nombre de lots, un ou plusieurs "lots de terre", un "lot de terre" étant une partie d'un fonds de terre identifiée et délimitée sur un plan de cadastre.

Le remembrement est l'action d'annuler les divisions résultant d'un lotissement pour le remplacer par un autre déclaré mieux convenir aux objectifs poursuivis.

Le remembrement est donc essentiellement distinct du lotissement. Il implique, cependant, les mêmes problèmes que ceux posés par le lotissement, et sera donc étudié conjointement avec lui.

5.1. Le lotissement

Rapports entre lotissement et plan d'urbanisme

Le lotissement, par définition, impose aux lots leurs caractéristiques : formes et dimensions de chacun d'eux, localisation en fonction des rues et des autres lots qui sont destinés à des usages spécifiques. Cela revient à souligner l'importance et le nombre des relations qui peuvent exister entre lotissement et plan d'urbanisme.

La règlementation et le contrôle du lotissement sont donc indispensables à la mise en oeuvre du plan municipal d'urbanisme : structures, équipe-

ments, zonage et plans particuliers d'aménagement. Les lois actuelles autorisent déjà, d'ailleurs, un conseil municipal à réglementer le lotissement, en particulier par les dispositions suivantes :

Art. 426 - C.V.

Art. 392-1a - C.M.

> ... pour décréter qu'aucun permis de construction ne sera accordé :
>
> a) 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 ;

Art. 426-1, C.V.

Art. 392 a, C.M.

> Pour règlementer... la superficie et les dimensions des lots.

Art. 429-8, C.V.

Art. 392-c, C.M.

> Pour obliger le propriétaire de tout terrain à soumettre au préalable au conseil de la corporation municipale ou à un officier désigné à cette fin par le conseil, tout plan de division ou de redivision de ce terrain ou de modification ou d'annulation du livre de renvoi d'une subdivision, que ce plan prévoit ou non des rues, et à obtenir du Conseil ou de l'officier en question un permis de lotissement ;

Donc le conseil municipal peut règlementer la superficie et les dimensions des lots, déterminer la localisation des rues et même décréter l'indi-

cation, dans un plan de lotissement, des endroits à aménager en parcs et terrains de jeux, comme en fait foi l'article 492-8 suivant :

Art. 429-8, C.V.
Art. 392 f-g, C.M.

> Pour exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan de subdivision, que des rues y soient prévues ou non, que le propriétaire cède à la corporation municipale, pour fins de parcs ou de terrains de jeux, une superficie de terrain n'excédant pas cinq pour cent du terrain compris dans le plan et situé à un endroit qui, de l'avis du conseil convient pour l'établissement de parcs ou de terrains de jeux.

Cependant l'article 20 de la Loi du cadastre se lit comme suit :

Ch 320, S.R., 1941

> Les plans et livres de renvoi d'une subdivision ou redivision, comprenant des rues ou des ruelles, ne peuvent être pris en considération par le ministre, à moins d'être accompagnés d'un certificat du secrétaire-trésorier de la corporation municipale dans le territoire de laquelle est situé l'immeuble subdivisé ou redivisé attestant que lesdits plans et livres de renvoi ont été approuvés par le Conseil en ce qui concerne ces rues et ruelles.

Anomalies

Il y a donc là une anomalie puisque la loi du cadastre n'exige l'autorisation municipale que pour un plan comprenant l'indication de rues et de ruelles.

De plus, aucun texte de loi n'exige qu'une transaction immobilière porte sur un lot indiqué par un numéro distinctif sur le plan du cadastre officiel. Un acheteur de bonne foi peut donc acheter un lot ayant une superficie et des dimensions non conformes aux exigences d'un règlement municipal et décrit comme étant seulement une partie de lot. Seule une loi prohibant les transactions sans numéro distinct réussira à prévenir ces difficultés.

Les municipalités sont donc habilitées à préparer et adopter des règlements de lotissement fixant, par zone, les dimensions des lots et leur superficie, et subordonnant à l'obligation de lotir l'émission d'un permis de construction. De plus l'autorisation de la municipalité est requise pour tout lotissement, qu'il inclue des rues ou non.

Dans l'optique de la mise en oeuvre d'un plan d'urbanisme, cependant, ces dispositions paraissent insuffisantes, si on considère que le meilleur moyen de règler le rythme de développement de la municipalité est de restreindre le lotissement aux territoires disposant de services publics, ou à la veille d'y être raccordés.

Recommandations

Afin de permettre l'utilisation du lotissement comme instrument de mise en oeuvre d'un plan, un

conseil municipal devrait disposer de pouvoirs qui ne lui sont pas attribués à l'heure actuelle, entre autres, le pouvoir :

- d'établir des normes de lotissement qui correspondent aux exigences du plan d'urbanisme ;
- de restreindre le lotissement dans certaines parties du territoire, et l'accélérer dans d'autres, en obligeant éventuellement certains propriétaires à lotir, ou tout au moins à préparer un plan de lotissement, de façon à donner au conseil une vue d'ensemble des divisions projetées et existantes des secteurs en développement,
- exiger la cession à la municipalité, sous certaines conditions, des superficies à affecter aux usages publics, plus particulièrement les rues et les espaces verts.

Il est évident, par ailleurs, que, si de tels pouvoirs étaient accordés, ils devraient être assujettis à des contrôles sévères. Il devrait être possible d'imposer à une municipalité l'adoption d'un règlement de lotissement conforme à son plan d'urbanisme.

Les procédures d'adoption et d'amendement de ces plans devraient être établies de façon à respecter le plus possible les droits des propriétaires fonciers, qui sont directement affectés par cette règlementation.

5.2. Un remembrement inadapté

Le remembrement

Les distinctions qui viennent d'être faites entre le lotissement, tel qu'il se fait et le lotissement tel qu'il devrait se faire implique que beaucoup de subdivisions actuelles ne se prêtent pas à un aménagement urbain planifié. La modification de ces subdivisions ne peut se faire que par un remembrement des lots existants. La seule forme de remembrement actuellement prévue est le remembrement volontaire, bien difficile à réaliser lorsque l'ensemble des lots n'est pas entre les mains d'un propriétaire unique,-C'est le cas le plus fréquent.

Remembrement et plan d'urbanisme

Dans le contexte de planification qui est proposé par le présent document, il est indispensable de prévoir, pour les conseils municipaux, le droit de remembrer les lots non conformes au plan d'urbanisme, tout en garantissant, aux propriétaires fonciers et aux titulaires de droits réels sur des immeubles, la sauvegarde de leurs droits.

5.3. Effets de la législation proposée

Une révision de la législation régissant le lotissement et le remembrement devrait permettre à un conseil municipal de faire concorder les divisions du territoire avec les objectifs définis dans le plan d'urbanisme, tout en respectant les droits des propriétaires fonciers et ceux des personnes possédant un lien sur ces biens fonciers.

6. L'HABITATION

6.1. Législation générale

Jusqu'à très récemment, seuls quelques articles de la Loi des cités et villes permettaient à un conseil municipal d'intervenir dans le domaine de l'habitation, l'autorisant à règlementer les aspects de la construction touchant les problèmes de sécurité :

Art. 426-C.V.

Art. 392-a-C.M.

1. Pour règlementer les matériaux à employer dans la construction et la façon de les assembler ; interdire tous ouvrages n'ayant pas la résistance exigée et prévoir leur démolition ; prescrire les conditions de salubrité et la profondeur des caves et sous-sols et l'usage qui peut en être fait ;

Art. 426-C.V.
Art. 413-9-C.M.

22. Pour empêcher la construction et ordonner l'enlèvement de cheminées, âtres, foyers, poêles, tuyaux de poêle, fours, chaudières et appareils dangereux ;

27. Pour fixer les limites dans lesquelles il est défendu de construire, établir ou réparer des bâtiments ou constructions de bois, pour prescrire que tout bâtiment situé dans ces limites qui a été endommagé par le feu, par vétusté ou autrement, dans la proportion de la moitié de sa valeur, doit être démoli et enlevé ; pour déterminer la manière d'établir cette proportion, et pour obliger le propriétaire de tout bâtiment ou

construction qui a été détruit, ou partiellement détruit, ou mis dans un état dangereux, par le feu ou autrement, de démolir, en tout ou en partie, ledit bâtiment ou construction ; et, dans le cas où le propriétaire refuserait ou négligerait de se conformer aux ordres du conseil à cet égard, pour faire démolir ledit bâtiment ou construction aux frais du propriétaire, et pour prélever par privilège le coût des travaux de démolition sur le terrain où se trouve ledit bâtiment ou construction ;

De plus la législature a prévu l'octroi des pouvoirs nécessaires pour faire respecter les règlements édictés à ces fins.

Art. 426-2, C.V.
Art. 392-a, C.M.

Pour autoriser l'inspecteur des bâtiments ou tout autre officier à démolir toute maison ou bâtiment qui pourrait mettre la vie de quelque personne en danger ; à faire évacuer provisoirement telle maison ou tel bâtiment, si la chose lui paraît nécessaire ; à faire achever tout ouvrage de réparation qui lui semble nécessaire pour la sûreté de la construction, et à recouvrer du propriétaire les dépenses encourues à cet effet ;

La Loi des habitations salubres, ch. 240, S.R.Q. 1941, donne au ministre certains pouvoirs pour résoudre le problème du logement mais ne légifère pas sur la salubrité et la sécurité des habitations, si ce n'est de façon très indirecte.

Il en est de même du chapitre 9 de la loi 14 Geo. VI, qui prévoit des ententes en matière de logement, et de la loi 12 Geo. VI, chapitre 6, qui

autorise le gouvernement à garantir et à solder selon certaines normes une partie des intérêts hypothécaires.

Cette législation est essentiellement négative : son action ne porte qu'incidemment sur les problèmes de logement. La solution des problèmes réels du logement, en fait, a été laissée au gouvernement fédéral et à la Société Centrale d'hypothèques et de logement, qui contrôle la construction par le biais des conditions dont elle entoure le financement des logements.

6.2. Législation particulière

Loi de la Société d'habitation du Québec

Un revirement complet de la politique provinciale s'est manifesté le 29 juin 1967, date de l'adoption de la Loi de la société d'habitation du Québec. Cette loi s'attaque directement à deux problèmes précis : la rénovation urbaine et les logements à loyer modéré, c'est-à-dire les deux aspects de la "question du logement" sur lesquels l'Etat est, bien souvent, le seul organisme à même d'agir. Il s'agit par ailleurs de problèmes complexes dont la solution commande l'intervention concurrente d'une politique sociale, d'une politique financière et d'une politique d'urbanisme.

Résumé des dispositions

Il est inutile de reproduire au complet le texte de cette loi. Outre les sections concernant les définitions, l'institution de la société et d'autres dispositions générales, elle comprend deux parties principales, soit la section III : rénovation du territoire d'une municipalité, et la section IV : logements à loyer modéré.

Programme de rénovation urbaine

La section III décrit les procédures qu'un conseil municipal doit suivre pour préparer et présenter un programme de rénovation urbaine. Elle définit aussi les pouvoirs attribués au Conseil pour la préparation du programme, et pour sa réalisation une fois reçue la sanction du Lieutenant-Gouverneur en Conseil.

Programme de construction de logements à loyer modéré

La section IV décrit, de manière correspondante, les programmes de construction de logements à loyer modéré. Elle y ajoute toutefois la possibilité de faire réaliser de tels programmes par des offices municipaux d'habitation, ou par des organismes sans but lucratif.

Défaut de concordance avec le plan d'urbanisme

Il ne fait aucun doute que cette loi marque un progrès important. On peut cependant y trouver quelques lacunes.

La première est à peu près inévitable dans le cadre actuel des lois concernant l'urbanisme ; elle pourrait être corrigée aisément lors de la refonte de cette législation. Nulle part, en effet, la

Loi de la Société d'habitation du Québec n'exige qu'un programme de rénovation ou d'habitation soit conforme à un plan d'urbanisme.

Dans un programme de rénovation urbaine, on peut concevoir que la démolition d'un quartier de taudis soit décidée sans référence à un plan d'urbanisme (lorsque ce quartier est le seul à démolir ; s'il en est autrement, il faut un plan d'urbanisme établissant les priorités). Par contre, l'usage qui sera fait des terrains libérés par la démolition ne peut être établi qu'en fonction d'un plan d'urbanisme. Ceci pour deux raisons. D'une part, la détérioration des logements est souvent due à un environnement inadapté à la résidence ; seule une vue d'ensemble de l'avenir du territoire municipal permet de prévoir les endroits favorables au relogement des personnes déplacées et de juger de l'affectation souhaitable du terrain ainsi libéré. D'autre part, la rénovation urbaine est toujours extrêmement coûteuse, et un conseil municipal est moralement tenu de tirer le meilleur parti possible des terrains rendus vacants par l'opération : ceci n'est possible que si le problème est étudié en relation avec le plan d'urbanisme, plus précisément en fonction des plans d'équipement et de structures.

Offices municipaux de rénovation

La deuxième modification qu'il conviendrait d'apporter à la Loi de la Société d'habitation du Québec concerne la possibilité d'instituer des

offices municipaux de rénovation. Ceux-ci pourraient jouer, en rénovation urbaine, le rôle attribué aux offices municipaux d'habitation pour la construction de logements à loyer modéré. Etant donné, par ailleurs, que les problèmes de rénovation et les problèmes de logement subventionnés sont souvent étroitement reliés, il pourrait être avantageux, dans certains cas, de ne créer qu'un seul office, qui serait en même temps un office municipal d'habitation et un office municipal de rénovation.

En outre, la loi ne prévoit pas la participation de l'entreprise privée (Compagnies d'assurances, par exemple) aux programmes de rénovation et d'habitation : il s'agit pourtant d'une importante source possible de financement qui, si elle était utilisée, permettrait sans doute d'affecter les subventions et prêts de la Province et des municipalités à un plus grand nombre d'opérations, ou à des opérations plus considérables. Il devrait être possible d'intéresser ces entreprises privées en les faisant participer à la constitution des offices municipaux de rénovation ou d'habitation.

Approbation des programmes

La loi de la Société d'habitation serait à modifier sur un dernier point. Il s'agit des conditions prévues pour l'approbation des programmes de rénovation (art. 32) et de logements à loyer modéré (art. 51). La loi stipule que les programmes

préparés par les municipalités seront soumis à l'approbation de la Société avant leur mise à exécution.

Les termes de ces articles prêtent à confusion. Ils semblent se rapporter, dans certains cas, à des documents préliminaires, dans d'autres, à des plans d'exécution. Il serait hautement souhaitable de préciser cette distinction et, en fait, de prévoir deux approbations distinctes. Une première approbation d'un programme schématique serait suivie de la préparation des plans d'exécution. Ceux-ci devraient alors faire l'objet d'une vérification, et, s'ils concordent avec le programme approuvé, ils feraient eux-mêmes l'objet d'une deuxième approbation sous la sanction du Lieutenant-Gouverneur en Conseil. Une telle méthode, même si elle exige un personnel un peu plus nombreux, serait certainement plus rentable à long terme. Elle éviterait bien souvent à la Société d'avoir à refuser des plans dont la préparation a pu exiger d'importants déboursés. Le refus d'approuver un programme préliminaire ne comporterait pas d'aussi lourdes conséquences financières.

Une procédure ainsi modifiée aurait l'avantage de serrer de plus près la réalité, en assujettissant un programme de rénovation (ou d'habitation) à trois autorisations correspondant aux trois composantes de ces problèmes :

- autorisation de préparer un programme (intégration à la politique sociale du gouvernement en matière d'habitation),
- autorisation de préparer les plans d'exécution (intégration aux politiques provinciale et municipale d'urbanisme),
- autorisation d'exécuter les plans (intégration aux programmes provinciaux et municipaux d'investissements).

6.

Lois des villages miniers

LES VILLES NOUVELLES

Seule la loi des villages miniers (S.R.Q. 1941, ch. 246) prévoit des dispositions applicables spécifiquement aux villes créées de toutes pièces. Les principales données de cette loi sont les suivantes :

1. Sur la recommandation du ministre des mines et des pêcheries maritimes et du ministre des Affaires municipales, de l'industrie et du commerce, le Lieutenant-Gouverneur en conseil peut constituer en corporation municipale de village, par lettres patentes, tout territoire où est établi un village minier sous l'autorité des articles 37 et 38 de la Loi des mines de Québec (ch. 196) et d'y adjoindre tout territoire adjacent qu'il juge nécessaire pour la bonne administration de ce village et de ce territoire.

2. Le ministre des Affaires municipales, de l'Industrie et du Commerce donne avis de l'émission de lettres patentes en les publiant dans la Gazette Officielle de Québec.

A compter de la date fixée à cette fin dans les lettres patentes, le territoire y désigné devient une municipalité de village minier et les habitants et contribuables de cette municipalité sont constitués en corporation sous le nom indiqué dans les lettres patentes.

5. Les pouvoirs de règlementation prévus par l'article 392a du Code municipal peuvent être exercés par toute corporation de village minier, bien que son territoire ne soit pas adjacent à une cité de vingt mille âmes ou plus.

6. Les corporations de villages miniers sont soustraites à l'application de l'article 226 de la Loi des mines de Québec (ch. 196).

7. Les municipalités de villages miniers ne font partie d'aucune municipalité de comté et ne sont pas soumises à la juridiction des conseils de comté.

10. A l'expiration du terme de cinq années fixé par le Lieutenant-Gouverneur en conseil, toute corporation de village minier cesse d'être régie par la présente loi.

Elle conserve cependant son entité corporative, devient sujette à l'application de toutes les dispositions du Code municipal régissant les corporations locales et est désignée en la manière prévue par l'article 4 de ce code.

Elle continue d'être soumise aux obligations assumées et de bénéficier des droits acquis pendant qu'elle a été régie par la présente loi.

11. Tous actes ou ordonnances en vigueur dans une municipalité de village minier lorsque la présente

loi cesse de s'y appliquer demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient annulés, modifiés ou remplacés par l'autorité compétente dans telle municipalité.

L'article 5 autorise l'adoption d'un règlement de construction, l'article 6 traite de l'évaluation, enfin d'autres articles autorisent la nomination d'un gérant municipal, qui a des pouvoirs équivalents à ceux d'un conseil municipal.

Raisons de la désuétude

Cette loi a eu, sans doute, sa raison d'être, mais elle ne correspond plus aux conditions qui prévalent actuellement au Québec. Les villes d'origine minière, tout d'abord, ne sont qu'une des catégories de villes nouvelles auxquelles des lois spécifiques devraient s'appliquer : exploitation forestière, électricité, industries diverses sont responsables de la création de villes nouvelles dont les caractéristiques sont très proches de celles des villes minières. Le tourisme, par ailleurs, aboutit à une autre forme d'implantation urbaine, comme dans les centres de villégiature des Laurentides. De grands propriétaires fonciers sont à l'origine d'un développement urbain intensif qui donne à certains quartiers de zones urbanisées quelques-unes des caractéristiques des villes nouvelles. Enfin, certaines agglomérations secondaires, par suite de l'action de divers facteurs, se développent de façon tellement rapide

que les cadres administratifs existants ne sont pas à même de s'adapter, et la ville, tout organisée qu'elle était, se retrouve dans les mêmes conditions qu'une ville nouvelle.

Il n'y a aucune raison de limiter aux villages miniers les avantages que peut avoir une administration orientée spécifiquement vers la solution des problèmes temporaires d'organisation de villes nouvelles.

Sens d'une refonte

La refonte de la législation concernant les villes nouvelles devrait d'ailleurs se faire sur la base de deux facteurs principaux.

D'une part, chaque ville nouvelle est un cas particulier, et il n'y a pas deux villes nouvelles qui sont organisées en fonction des mêmes objectifs. Ceci exige beaucoup de souplesse dans le texte des lois. D'autre part, les villes nouvelles sont érigées en territoire pratiquement vierge, et offrent donc plus de possibilités que n'importe quelle autre communauté, d'être organisées de façon rationnelle en fonction d'un plan d'urbanisme préalablement établi.

8. AIDE A LA RECHERCHE ET A LA FORMATION

Un constat de carence

Il n'existe, au Québec, aucune forme statutaire d'aide à la recherche et à la formation en urbanisme. Cette situation est peut-être compréhensible dans le cadre de la législation existante qui ne donne droit de cité à l'urbanisme que pour lui jeter de petits os épars : quelques textes, çà et là, non coordonnés.

On est ici dans un cercle vicieux. La recherche ne peut être introduite dans les textes légaux que si l'urbanisme y est défini ; mais comment définir les problèmes spécifiques de l'urbanisme au Québec, si la recherche n'est pas organisée et systématisée ?

Le ministère de l'Education distribue des bourses d'études, entre autres à des étudiants en urbanisme. Mais il s'agit là de subventions à la formation d'étudiants pris individuellement, sans aucune relation avec une politique provinciale d'urbanisme.

Divers organismes : ministère des Affaires municipales, ministère de l'Industrie et du Commerce, ministère des Richesses naturelles, et d'autres ont fait exécuter des recherches en urbanisme. Mais il n'y a jamais eu ni programme d'ensemble des recherches à effectuer, ni coordination des

résultats. C'est vers ces deux objectifs que devrait tendre une législation d'aide à la recherche, considérée comme l'une des assises d'une politique provinciale d'urbanisme.

Conclusion

Face aux impératifs de premier ordre qui découlent de la conception de l'urbanisme exposée au chapitre troisième, la description des divers aspects juridiques de la politique québécoise d'urbanisme nous révèle des lacunes flagrantes. Si l'on peut admettre, à la suite de cet examen de la législation en vigueur, que la loi permet, théoriquement et dans une mesure très restreinte, d'ordonner à certains égards l'aménagement urbain, elle ne remplit manifestement pas les conditions essentielles à une réelle planification du développement urbain.

Visiblement, le législateur ne s'est pas soucié des impératifs propres à une urbanisation contrôlée. Ses préoccupations se sont principalement portées vers des attributions de pouvoirs réglementaires qui s'inspirent de principes tout à fait étrangers aux préoccupations de l'urbanisme.

La conclusion s'impose d'emblée: le vice fondamental de la législation concernant directement les préoccupations de la Commission réside dans l'absence d'une définition adéquate de ce qu'est précisément l'urbanisme. Par suite, la loi est, à toutes fins pratiques, inopérante en la matière, l'absence d'un statut juridique valable se traduisant par l'impossibilité, au plan pratique, d'intégrer l'urbanisme à l'ensemble des opérations de gestion urbaine.

En somme,

- Nécessité de légiférer avec précision sur le contenu et les procédures d'approbation des plans d'urbanisme et, plus précisément, sur l'interrelation entre les plans schémas des structures, les plans multiennaux d'équipement, les plans de zonage et les programmes particuliers d'aménagement.

- Nécessité, aussi, de légiférer sur des mécanismes de planification aux niveaux régionaux et provincial.

- Nécessité de compléter la législation concernant l'expropriation et l'homologation.

- Et, enfin, nécessité de renforcer le rôle de direction et de contrôle de l'Etat.

En somme,

- Nécessité de légiférer avec précision sur le contenu et les procédures d'approbation des plans d'urbanisme et, plus précisément, sur l'interrelation entre les plans schémas des structures, les plans multiennaux d'équipement, les plans de zonage et les programmes particuliers d'aménagement.

- Nécessité, aussi, de légiférer sur des mécanismes de planification aux niveaux régionaux et provincial.

- Nécessité de compléter la législation concernant l'expropriation et l'homologation.

- Et, enfin, nécessité de renforcer le rôle de direction et de contrôle de l'Etat.

Bookkeeper®
Deacidification for Libraries and Archives
November 2009

BNQ
C 000 176 009