

LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES ET LA *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

Jean-Pierre St-Amour

Volume 31, Number 1-2, 2000–2001

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1107689ar>

DOI: <https://doi.org/10.17118/11143/12341>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

St-Amour, J.-P. (2000). LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES ET LA *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 31(1-2), 341–405. <https://doi.org/10.17118/11143/12341>

LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES ET LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

par Jean-Pierre ST-AMOUR**

SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| I- INTRODUCTION | 343 |
| II- OPPOSABILITÉ DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES QUÉBÉCOISES | 345 |
| 1- L'intégration des orientations gouvernementales dans la planification régionale | 346 |
| a) L'effort de planification et de coordination gouvernementale | 347 |
| b) Les orientations gouvernementales et le schéma d'aménagement | 350 |
| i- Le territoire et les activités agricoles | 352 |
| ii- Le plan d'affectation des terres du domaine de l'État | 354 |
| iii- La politique de protection des espaces riverains | 355 |
| c) L'approbation des règlements de contrôle intérimaire | 356 |
| 2- L'assujettissement de l'État à la démarche de planification territoriale | 358 |
| a) L'énoncé de principe de l'assujettissement gouvernemental | 358 |
| b) La portée d'application : l'article 149 de la <i>Loi</i> .. | 362 |
| i- L'utilisation d'un immeuble | 364 |
| ii- Les travaux effectués sur le sol | 366 |
| iii- Les travaux de construction | 367 |
| iv- Le statut juridique attribué à un territoire | 368 |

*. Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

** Avocat au cabinet Deveau, Lavoie et associés de Laval.

| | | |
|---|--|-----|
| v- | Les colonies de villégiature | 369 |
| vi- | Les ouvrages hydroélectriques | 369 |
| vii- | Les aménagements fauniques et forestiers | 370 |
| viii- | Les opérations minières | 371 |
| ix- | Le territoire nordique | 372 |
| 3- | Les mécanismes d'encadrement des interventions gouvernementales | 373 |
| a) | Le principe de conformité | 373 |
| b) | Le cheminement d'examen et de maintien de la conformité | 374 |
| c) | L'avis sur le règlement de contrôle intérimaire .. | 379 |
| d) | Les recours judiciaires | 380 |
| 4- | La zone d'intervention spéciale | 380 |
| III- INCURSION DANS LES CHAMPS DE COMPÉTENCE | | |
| | FÉDÉRALE | 383 |
| 1- | Une dimension juridique parallèle | 384 |
| 2- | Le principe du non-assujettissement de l'État et des activités | 385 |
| a) | La portée statutaire de la compétence législative | 385 |
| b) | L'immunité juridictionnelle | 386 |
| 3- | Les interventions relevant de la compétence fédérale ... | 389 |
| a) | Les interventions en matière d'aéronautique | 390 |
| b) | Les interventions en matière de navigation | 393 |
| c) | Les interventions en matière ferroviaire | 395 |
| d) | Les interventions en matière de télécommunication | 398 |
| e) | Les interventions en matière environnementale et patrimoniale | 399 |
| f) | Les immeubles fédéraux | 400 |
| IV- | CONCLUSION | 402 |

I- INTRODUCTION

Parmi les principes fondamentaux énoncés en 1979 au soutien de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹, la «concertation des choix et des actions des trois paliers de gouvernement»² apparaissait comme une priorité essentielle à la mise en oeuvre d'une politique rationnelle d'aménagement du territoire. Le rôle des instances gouvernementales se devait d'être valorisé dans le modèle opérationnel de la planification territoriale. La logique de cette approche commandait l'intégration des interventions gouvernementales dans les règles de l'aménagement du territoire, autant au niveau du processus de planification, que dans le contenu décisionnel susceptible d'être rendu opposable aux intéressés.

Le gouvernement québécois a fait un choix politique en 1979. Il a décidé d'insérer ses projets d'intervention dans un cadre de planification territoriale dont le lieu de référence serait le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté³. Il a déterminé et délimité ce qu'il entendait par «interventions gouvernementales», tout en établissant les mécanismes de coordination, d'évaluation et de réalisation de ces interventions.

-
1. L.R.Q. c. A-19.1 (à l'origine le Projet de loi 125, L.Q. 1979, c. 51), ci-après désignée L.A.U. ou «la *Loi*». On se souviendra par ailleurs que deux versions du *Projet de loi* ont été déposées, l'une en 1978 et l'autre, suite aux audiences de la Commission parlementaire de juin 1979, celle qui allait effectivement devenir loi, en novembre 1979. La *Loi* a été sanctionnée et est entrée en vigueur le 12 décembre 1979. Pour une étude historique de la *Loi*, voir le chapitre introductif dans : J.-P. St-Amour et M.-A. LeChasseur, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998 aux pp. xix-xxv.
 2. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, fascicule 3 : «L'aménagement et l'urbanisme», Québec, 1978 à la p. 15.
 3. L'abréviation MRC est utilisée pour désigner la municipalité régionale de comté. Il est à noter que les articles 264 et 264.0.1 de la *Loi*, *supra* note 1, précisent que les villes de Laval et de Mirabel constituent des municipalités régionales de comté, mais uniquement pour les fins de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Quant aux articles 264.1, 264.2 et 264.3, ils assimilent respectivement les communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais à des municipalités régionales de comté pour les aspects relatifs à l'aménagement du territoire.

Ces impératifs politiques ont d'abord été traduits dans un énoncé de principe et dans une définition de la portée de la subordination. Sur le plan juridique, tel est le sens de l'article 2 de la *Loi* assujettissant dans une certaine mesure l'État québécois au règlement de contrôle intérimaire et au schéma d'aménagement d'une MRC. Cet article est complété par l'article 149 qui précise la notion d'intervention gouvernementale assujettie. Le gouvernement s'est ensuite assuré le contrôle sur les instruments de référence en établissant d'une part un mécanisme permettant d'insérer les orientations gouvernementales⁴ dans la démarche d'élaboration, de modification et de révision des schémas d'aménagement. D'autre part, il s'est gardé la possibilité d'approuver les règlements de contrôle intérimaire. Il a par ailleurs indiqué dans les articles 150 à 157 la procédure d'évaluation et de conciliation des interventions gouvernementales avec le contrôle intérimaire et le schéma d'aménagement régional. Enfin, il a prévu un moyen d'y déroger, en cas d'urgence ou de contexte exceptionnel, en édictant les articles 158 à 165 relatifs aux zones d'intervention spéciales.

Sur le plan historique, l'évolution législative et administrative de la *Loi* a été marquée, au chapitre des interventions gouvernementales, par une double volonté de limiter l'assujettissement à la seule dimension de la planification territoriale et d'affirmer clairement la suprématie des diverses instances de l'État. Ainsi, des modifications ont été apportées au texte d'origine de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour d'une part préciser la portée de l'emprise du contrôle intérimaire et des schémas d'aménagement sur les projets gouvernementaux et, d'autre part, assurer la primauté de la planification des ministères, organismes et sociétés d'État. L'interrelation dans l'ordre hiérarchique apparaît aujourd'hui à plusieurs observateurs comme l'exercice d'une véritable tutelle de l'administration centrale sur les instances municipales

4. Le concept d'orientations gouvernementales, et plus spécifiquement les orientations que le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État poursuivent ou entendent poursuivre sur le territoire de la MRC, n'est pas défini dans la *Loi*. Habituellement, on inclut dans ce concept les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils comptent réaliser sur ce territoire (L.A.U., *supra* note 1, art. 51, 53.7, 56.4, 56.14 à 56.16 et 267).

régionales, les municipalités locales étant à toutes fins pratiques et légales exclues de ce tableau⁵.

Enfin, qui dit interventions gouvernementales ne peut ignorer, dans le cadre géopolitique québécois, la présence fédérale dont les champs de compétence demeurent soustraits à la planification de l'État québécois et, par conséquent, aux mesures d'urbanisme des instances décentralisées qui s'y rattachent aux niveaux local et régional. Cela ne signifie cependant pas que l'on doive faire réciproquement abstraction de la présence, des activités et des projets se situant à la rencontre de leurs sphères opérationnelles, d'où l'intérêt de prêter une attention spéciale à ces champs de compétence.

C'est dans cette perspective que nous proposons d'examiner l'opposabilité des interventions gouvernementales québécoises en souscrivant à la fois à une perspective historique et à une approche analytique de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Nous aborderons dans une section distincte le domaine des interventions relevant de la compétence fédérale et conclurons sur quelques commentaires portant sur le contrôle des enjeux en matière d'aménagement du territoire.

II- OPPOSABILITÉ DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES QUÉBÉCOISES

La participation des autorités gouvernementales québécoises dans l'exercice pratique de la planification que soutient la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est d'abord présentée en fonction du processus d'insertion des orientations gouvernementales dans les schémas d'aménagement ainsi que, dans une moindre mesure, dans les règlements de contrôle intérimaire. Elle est ensuite mise en évidence dans le principe d'assujettissement dont la portée est précisée dans la *Loi*. Elle est par ailleurs située dans le mécanisme d'évaluation des interventions projetées. Enfin, il y a lieu de discuter des dispositions relatives aux zones d'intervention spéciales. Ce traitement permet de mieux

5. L. Giroux, «Le droit québécois de la qualité de l'environnement et l'équilibre des divers intérêts» dans Nicole Duplé, dir., *Le droit à la qualité de l'environnement, un droit en devenir, un droit en définir*, Montréal, Québec/Amérique, 1988, 395.

comprendre le contenu de la *Loi* actuelle et d'expliquer la tendance à l'affirmation de la suprématie de l'État.

1- L'intégration des orientations gouvernementales dans la planification régionale

Le scénario opérationnel de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* constitue, pour le gouvernement québécois, un double pari : celui de la coordination de ses propres activités sur le territoire et celui d'un partenariat avec les instances municipales afin de s'assurer que la planification territoriale tienne compte du rôle joué par l'ensemble des autorités publiques dans l'aménagement de ce territoire.

Le message gouvernemental de partenariat exprimé dès 1978 est clair:

Une concertation des choix et des actions ne signifie pas une hiérarchie des décisions mais leur harmonisation. Il n'est pas question que le gouvernement dicte ses volontés aux comtés, ni ceux-ci aux municipalités. Il importe que chaque palier de gouvernement assume pleinement ses responsabilités en même temps qu'il reconnaisse les interrelations qui rattachent ses responsabilités aux autres niveaux de décision.⁶

Ce partenariat devait se manifester à l'intérieur d'un processus de planification territoriale dont le maître d'oeuvre est la M.R.C. et dont l'instrument pivot est le schéma d'aménagement. C'est par l'intermédiaire des orientations gouvernementales, dont la diffusion relève de la responsabilité d'un ministre désigné⁷, que le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État font connaître aux MRC leurs intentions et leurs projets d'intervention sur le territoire.

6. *Supra* note 2 à la p. 15.

7. L.A.U., *supra* note 1, art. 267. Cet article est complété par l'article 267.1 qui oblige le ministre à tenir compte des préoccupations du milieu agricole et par l'article 267.2 portant sur l'harmonisation de l'aménagement du territoire dans la région métropolitaine de Montréal.

Quant au gouvernement québécois et ses agents, il ne sera plus question de procéder par des actions unilatérales. Avant d'agir, l'État devra faire connaître ses intentions aux municipalités et aux comtés municipaux et leur demander leur avis. [...]

Les ministères, organismes et agents du gouvernement québécois devront également fournir aux comtés leurs documents de planification et de programmation afin de les aider dans la préparation de leur schéma d'aménagement. [...]⁸

S'il appartient à la M.R.C. d'élaborer le schéma d'aménagement devant gouverner l'utilisation du territoire et l'activité des intervenants publics et privés, cette opération doit cependant être réalisée avec la participation du gouvernement qui doit à la fois indiquer et coordonner les activités des divers ministères et organismes qui relèvent de son autorité.

a) L'effort de planification et de coordination gouvernementale

En plus de rallier la dimension municipale, le scénario de la planification territoriale retenu à la fin des années 1970 et structuré dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* misait sur une volonté de coordination de l'action gouvernementale⁹. Le parrainage de la *Loi* par un ministre délégué à l'Aménagement et l'attribution d'une autorité au ministre désigné par le gouvernement pour préparer les orientations, documents, avis, décrets et interventions du gouvernement s'inscrivaient dans cette perspective de coordination en proposant le passage obligé par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique. L'engagement était révélateur d'une nouvelle dynamique puisqu'à cette époque «l'activité des ministères à vocation sectorielle et celle des grandes

8. *Supra* note 2 à la p. 16.

9. Il s'agit en réalité d'un scénario de repli suite à l'échec, une décennie plus tôt, du Conseil d'orientation économique de procéder à l'élaboration d'un plan de développement à l'échelle de l'ensemble du Québec en s'inspirant du plan quinquennal français (S.R.Q. 1964, c. 17, art. 3) : Voir le *Premier rapport annuel* de l'Office de planification et de développement du Québec publié en février 1971 et J. Benjamin, *Planification et politique au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974. L'effort sera ensuite dirigé sur le niveau des régions administratives dans l'esprit de l'*Avant-projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire* (Assemblée nationale du Québec, Troisième session, Vingtnuvième législature, 1972), mais ne réussira pas à atteindre les objectifs visés.

sociétés mandataires de l'État s'exerçait sans aucune nécessité de coordination et sans qu'ait été mesuré son impact sur les objectifs locaux d'aménagement»¹⁰.

Au fil des ans, l'approche devait cependant perdre de vue le principe qui l'avait soutenu. Ainsi, dès 1985, l'instance de coordination interministérielle sous l'autorité d'un ministre délégué distinct est éliminée au profit de l'exercice d'une fonction administrative au sein d'un ministère sectoriel¹¹. Le ministre des Affaires municipales devient responsable de ces fonctions particulières de concertation, en plus d'assumer son rôle de gestionnaire de la *Loi* par rapport aux administrations municipales locales et régionales. Deux ans plus tard, le législateur dilue encore plus le rôle du ministre désigné alors que l'article 267 de la *Loi* est modifié afin que le ministre (des Affaires municipales) puisse «autoriser un autre ministre ou un mandataire (du gouvernement - de l'État) à exercer en tout ou en partie les pouvoirs ou à remplir les devoirs et les fonctions qui lui appartiennent en vertu des articles 149 à 165», i.e. relativement aux interventions gouvernementales. Le principe de l'interlocuteur unique pour la discussion avec les MRC disparaît. Le rôle du ministère des Affaires municipales¹² est progressivement marginalisé¹³, au point d'être relégué à celui d'une «courroie de transmission» alors que chaque ministère ou organisme mandataire peut faire valoir indépendamment de toute concertation gouvernementale véritable ses priorités auprès des MRC¹⁴.

-
10. Giroux, *supra* note 5 à la p. 428, citant P. Kenniff, «Approche réglementaire de l'aménagement urbain» (1977), 18 *C. de D.* 797 aux pp. 800-801 et Groupe de travail sur l'urbanisation, *L'urbanisation au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976 aux pp. 178-179, 266-267, 319-321.
 11. Depuis 1985, c'est le ministre des Affaires municipales qui assume cette fonction : D. 2633-85, 8 janvier 1986, G.O.Q. 1986.II.165 (décret du 13 décembre 1985).
 12. Depuis 1999, le ministre des Affaires municipales est devenu le ministre des Affaires municipales et de la Métropole (*Loi modifiant la Loi sur le ministère des affaires municipales et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1999, c. 43).
 13. B. Beaulieu, Y. Ferland, F. Roy, *L'arpenteur-géomètre et les pouvoirs municipaux en aménagement du territoire et en urbanisme*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1995 à la p. 261.
 14. La saga Hertel-Des-Cantons dans l'affaire de la *Coalition des citoyens et citoyennes du Val-Saint-François Inc. c. Québec (P.G.)*, [1999] R.J.Q. 511 (C.S.) [ci-après *Coalition du Val-Saint-François*], témoigne avec éloquence du problème posé par cette démultiplication des instances porte-parole de l'État.

Chaque ministère ou organisme tente alors de faire valoir la présence de son domaine d'activité. Ce sera d'abord le ministère de l'Énergie et des Ressources qui, en 1987, imposera, par l'intermédiaire d'une législation sectorielle sur les terres du domaine de l'État, une inversion à son avantage des règles de référence pour la planification¹⁵. Le plan d'affectation des terres qui est élaboré sous son autorité deviendra un outil de planification ministérielle qui s'imposera au schéma d'aménagement. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement réussira la même année à court-circuiter les mécanismes de la *Loi* en invoquant la *Politique sur les rives, le littoral et les plaines inondables*¹⁶ pour exercer une surveillance directement sur les municipalités locales, indépendamment des schémas d'aménagement.

En 1996, les modifications apportées simultanément à la *Loi sur la protection du territoire agricole* et à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en vue de promouvoir le droit de produire obligent le ministre des Affaires municipales à accorder une attention particulière aux orientations gouvernementales en matière agricole et aux normes de distance séparatrices pour le milieu agricole¹⁷. Elles viennent en quelque sorte renforcer la présence accordée de la législation sur le territoire agricole en 1978 et dont l'harmonisation avec l'aménagement du territoire est toujours demeurée problématique¹⁸. En milieu rural et dans la périphérie des agglomérations, l'aménagement du territoire est plus que jamais à la remorque de la vocation agricole.

-
15. Giroux, *supra* note 5 à la p. 433; Beaulieu, Ferland, Roy, *supra* note 13 à la p. 291.
 16. La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, D. 1980-87, 20 janvier 1988, G.O.Q. 1988.II.365 (décret du 22 décembre 1987), fut remplacée en 1996 par le décret du 24 janvier 1996, D. 103-96, 7 février 1996, G.O.Q. 1996.II.1263.
 17. L.R.Q. c. P-41.1; *Sainte-Foy (Ville de) c. Québec (Communauté urbaine de)* (10 septembre 1999), C.M.Q. 54815 (7171-99), en ligne : SOQUIJ (Com. mun. Qué.).
 18. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *Proposition d'harmonisation de la Loi sur la protection du territoire agricole et du projet de Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, 1979; J. Matthews-Glenn, «La coexistence de la *Loi sur la protection du territoire agricole* et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*» dans M. Poirier, dir., *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1983 aux pp. 306-308; F. Tremblay, «Rencontre du monde agricole et du monde municipal : les récents développements» (1990) dans *Formation permanente du Barreau du Québec, Développements récents en droit municipal*, vol. 14, Cowansville (Qc), Yvon Blais, aux pp. 131-174.

En 1997, le gouvernement semble ramener le cap d'une coordination interministérielle, mais en fonction d'un cadre d'aménagement métropolitain pour la région de Montréal. Outre le fait que cette dernière législation reste à toutes fins pratiques lettre morte, elle révèle une sorte de contradiction en ignorant par le fait même les diverses régions du Québec¹⁹ inscrites dans une perspective parallèle de développement régional.

La coordination proposée à l'origine est conservée de manière formelle, mais dans son simple format administratif, puisqu'il appartient toujours à un ministre officiellement désigné de transmettre les orientations, documents et avis aux MRC. La portée souhaitée n'a pas atteint l'objectif d'une véritable concertation gouvernementale, chaque ministère ou organisme déployant une panoplie de moyens disparates pour assurer son hégémonie sectorielle.

b) Les orientations gouvernementales et le schéma d'aménagement

À l'origine, l'intégration des orientations gouvernementales se présentait à la fois comme un exercice d'information et de soutien à la planification régionale, afin de véritablement permettre au schéma d'aménagement de jouer un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire.

L'effort de transparence s'est manifesté, tant à l'époque de l'élaboration des schémas dits de première génération (années 1983 et suivantes) qu'à celle de la révision (années 1994 et suivantes), dans la production d'un document général reflétant les orientations gouvernementales à caractère national²⁰ et dans la diffusion d'un document précisant pour chaque MRC les orientations particulières.

19. Qui par ailleurs sont prises en compte dans un autre ordre d'intervention avec la mise en place d'un ministère des Régions : *Loi sur le ministère des Régions*, L.Q. 1997, c. 91.

20. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *Aménager l'avenir : Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Québec, Éditeur officiel, 1983; Ministère des Affaires municipales, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Québec, Éditeur officiel, 1995; *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire (document complémentaire)*, Québec, Éditeur officiel, 1995 et *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles* (document complémentaire), Québec, Éditeur officiel, 1997.

Lors de la période d'élaboration des schémas de première génération, l'article 11 de la *Loi*²¹ prévoyait d'abord l'obligation du ministre désigné de faire parvenir à la MRC un document synthèse décrivant les orientations préliminaires que les organismes gouvernementaux entendaient poursuivre en matière d'aménagement dans le territoire de la MRC ainsi que des documents relatifs aux équipements, infrastructures et projets d'aménagement qu'ils entendaient y réaliser et qui étaient susceptibles d'affecter l'élaboration du schéma d'aménagement. Ultérieurement, à l'étape de la proposition d'aménagement, l'article 16 prévoyait un document plus précis sur les mêmes aspects, en plus d'inclure, le cas échéant, les objections du gouvernement à l'égard de la proposition d'aménagement adoptée. En fin de processus, si le ministre était d'avis que le schéma d'aménagement adopté ne respectait pas les orientations ou les projets indiqués, les articles 27 et suivants l'autorisait à demander à la MRC de le modifier. De plus, il pouvait s'objecter à sa mise en vigueur jusqu'à ce qu'il soit satisfait du contenu définitif. Ultimement, en l'absence de «collaboration» de la MRC, il pouvait recommander au gouvernement d'adopter un décret pour tenir lieu de schéma d'aménagement. Si cette dernière option ne s'est réalisée qu'une seule fois, les demandes de modification à l'étape du schéma adopté furent très nombreuses, au point, d'ailleurs, de prolonger à plusieurs endroits le délai de mise en vigueur du premier schéma d'aménagement de plusieurs mois et même, dans certains cas, de quelques années²².

L'intégration des orientations gouvernementales aux schémas d'aménagement a suscité une controverse et posé des problèmes d'interprétation dès la période d'élaboration des schémas d'aménagement de première génération²³. À cela s'ajoutent les conflits soulevés quant au partage des responsabilités entre les autorités régionales et gouvernementales :

-
21. Les articles 9 à 31 de la *Loi*, abrogés en 1996, régissaient la procédure d'élaboration des premiers schémas d'aménagement (L.Q. 1996, c. 25, art. 3 et 4).
 22. Pour un bilan du cheminement d'adoption et de mise en vigueur des schémas d'aménagement de première génération, voir : Association québécoise d'urbanisme, «Les grandes étapes de l'opération "schéma d'aménagement" - 1979-1989» (1990), 10/1 *Revue québécoise d'urbanisme*, 7.
 23. Ministère des Affaires municipales, *La révision des schémas d'aménagement; Bilan des schémas d'aménagement et perspectives de révision*, Éditeur officiel du Québec, février 1992.

En effet, les municipalités régionales de comté ont exprimé des orientations et des objectifs d'aménagement dans des domaines jusque-là entièrement occupés par les ministères dont elles ont parfois remis en cause les politiques et les interventions. Des enjeux comme ceux relatifs à la gestion, la conservation et l'exploitation des ressources naturelles ont obligé le gouvernement à préciser les compétences respectives des ministères et des municipalités dans ce domaine²⁴.

Il n'est pas étonnant dans ce contexte de constater le rôle joué par divers ministères, chacun à sa manière, pour imposer ses priorités. Tel est le cas notamment en matière d'agriculture, de terres publiques et d'espaces riverains, trois aspects déterminants de l'aménagement du territoire.

i- Le territoire et les activités agricoles

La primauté de la législation sur la protection du territoire agricole a d'abord été consacrée dans les schémas d'aménagement dès l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Les opérations ultérieures «d'ajustement» de la zone agricole ont toujours confirmé la priorité de cette préoccupation sectorielle. La dernière des interventions législatives en liste survient en 1996, alors que le contexte d'une recherche d'harmonisation entre la *Loi sur la protection du territoire agricole* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²⁵, est à nouveau invoqué, en plus de la volonté de dynamiser la dimension économique de l'agriculture, pour justifier le législateur à modifier l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin d'obliger l'insertion dans le document complémentaire²⁶ (au schéma d'aménagement) de normes appropriées «pour donner application à l'article 79.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (...) ainsi que pour tenir compte des paramètres pour

24. *Ibid.* à la p. 9.

25. Sans oublier la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2. Cette recherche n'est pas récente puisque le défi s'est posé dès l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979, compte tenu de l'adoption un an plus tôt de la *Loi sur la protection du territoire agricole* (aujourd'hui la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*), L.R.Q. c. P-41.1. Voir à cet égard, *supra* note 18.

26. *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, L.Q. 1996, c. 26 (*Projet de loi 23*), art. 65-70 (entrée en vigueur le 20 juin 1997).

la détermination, en regard des inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, des distances séparatrices visées au troisième alinéa de l'article 113» (règlement de zonage).

Ainsi, c'est par l'intermédiaire des orientations gouvernementales que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation²⁷ peut «proposer» les normes de contrôle qui «seront jugées appropriées» par les MRC. Cette présence «ministérielle» en milieu agricole vient en quelque sorte cautionner la coexistence entre les normes environnementales et les normes d'aménagement par l'intermédiaire d'un agent à vocation sectorielle.

Le législateur a choisi d'ignorer l'approche réglementaire en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*²⁸ pour lui préférer un régime accordant à

27. *Supra* note 20.

28. On ne souviendra qu'en matière environnementale, le législateur a indiqué à l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra* note 25, la priorité d'objet en faveur de la réglementation gouvernementale. À cet égard, la Cour d'appel, dans *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), n'a-t-elle pas souligné que la réglementation municipale est inopérante si elle porte sur le même objet que la réglementation gouvernementale. Le débat en cette matière est loin d'être terminé, ne serait-ce, par exemple, qu'au niveau de l'opposabilité des distances d'éloignement d'un bâtiment agricole fixées dans le règlement municipal de lotissement par rapport à la réglementation sur les établissements de production animale adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou aux normes imposées par directive ministérielle : M. Lussier, «De certaines limitations aux pouvoirs réglementaires des municipalités en matière d'environnement» (1997) dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 90, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 53; L. Giroux, «Le droit environnemental et le secteur agricole : développements législatifs et réglementaires récents» (1998) dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 108, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 155; D. Bouchard, «La hiérarchie des normes environnementales entre les lois provinciales et les règlements municipaux» (1999) dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 124, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 225; C. Lapierre, «Les normes relatives à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole. Application par les municipalités locales» (1999), 19/1 *Revue québécoise d'urbanisme* 6-10. Voir également : *Agrégats Dufferin c. Aylmer (Ville d')*, J.E. 84-670 (C.S.); *Mathieu c. Saint-Hyacinthe-le-Confesseur (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 94-401 (C.S.); *Sainte-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*, J.E. 94-439 (C.S.); *Gestion Raymond Denis Inc. c. Val-Bélair (Ville de)*, J.E. 96-2190 (C.A.); *Saint-Thomas-de-Pierreville (Paroisse de) c. Nicolet-Yamaska (MRC de)*, (1998) 5 B.D.M. 150, CMQ-54374 (6800-99), en ligne :

tous égards la primauté de la fonction agricole. Cette primauté s'exprime d'abord par l'article 98 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* en écartant toute disposition incompatible d'un schéma d'aménagement, d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme. Elle rend ensuite compte de l'omnipotence d'un ministère sectoriel voué à l'agriculture. À cela s'ajoute l'immunité relative conférée aux exploitations de production animale détenant un certificat d'autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Cette approche témoigne non seulement de la difficulté des diverses instances ministérielles à coordonner leur perception et à regarder ensemble dans la même direction, mais également d'un transfert de mode de contrôle. Le législateur a substitué une tutelle administrative et ministérielle imposant directement son contenu aux règlements municipaux à un cadre réglementaire gouvernemental. Le ministère peut ainsi s'immiscer dans la planification municipale afin de faire valoir les intérêts de son champ opérationnel.

ii- Le plan d'affectation des terres du domaine de l'État

Un autre moyen retenu pour préciser et renforcer les compétences ministérielles fut l'insertion dans la *Loi sur les terres du domaine de l'État*²⁹ du nouvel outil de planification déjà mentionné qu'est le plan d'affectation des terres. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été modifiée par cette loi³⁰ pour obliger les MRC à prendre en considération le plan d'affectation des terres du domaine de l'État élaboré par un ministère sectoriel dans le processus d'élaboration, de modification et de révision des schémas d'aménagement. Ce plan, dont le contenu est établi à l'article 23 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*,

définit et indique des sites et des unités territoriales, [en plus de déterminer] leur vocation en fonction d'objectifs et d'orientations que le gouvernement et les ministères y poursuivent ou entendent y poursuivre, en ce qui a trait à la conservation et la mise en valeur des ressources et de l'utilisation du territoire.

Il suffit de noter que près de 90%³¹ du territoire québécois est constitué de terres publiques pour comprendre l'importance de ce document ministériel de planification. Désormais, sur les terres publiques, ce n'est plus le schéma

29. L.R.Q. c. T-8.1. Il est à noter que cette loi ne gouverne pas la gestion de la totalité du domaine de l'État, mais seulement les terres relevant de l'autorité du ministère des Ressources naturelles. Ainsi, par exemple, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation applique la *Loi sur les terres agricoles du domaine de l'État*, L.R.Q. c. T-7.01 et nombre d'immeubles relèvent de la Société immobilière du Québec : *Loi sur la Société immobilière du Québec*, L.R.Q. c. S-17.

30. *Loi sur les terres du domaine public*, L.Q. 1987, c. 23, art. 23, 25, 79- 82 (en vigueur le 27 mai 1987). Cette loi est devenue la *Loi sur les terres du domaine de l'État* avec l'harmonisation des dispositions des lois publiques au *Code civil du Québec* : L.Q. 1999, c. 40.

31. P. Labrecque, *Le domaine public foncier au Québec. Traité de droit domanial*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997 à la p. 31. Ce pourcentage vise l'ensemble du territoire québécois. Bien que le pourcentage soit beaucoup moins élevé dans le Québec méridional, il n'en demeure pas moins que la plupart des MRC occupant le territoire à l'extérieur de la vallée laurentienne doivent composer avec la présence de vastes espaces domaniaux.

d'aménagement de la MRC qui a priorité, mais le plan d'affectation des terres³² élaboré sur l'initiative d'un ministère sectoriel.

iii- La politique de protection des espaces riverains

Par ailleurs, le ministère de l'Environnement, non satisfait de la possibilité de faire transmettre ses normes aux MRC par l'intermédiaire des orientations gouvernementales, obtenait en 1987 une modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*³³ afin de se faire attribuer le pouvoir de vérifier les règlements municipaux d'urbanisme et d'obliger les municipalités locales à s'y conformer. Cette approche s'inscrit dans le cadre de l'adoption de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* en vertu de l'article 2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*³⁴. Il est vrai qu'en pratique, sur le plan administratif, les articles 165.2 à 165.4 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne servent «pratiquement jamais puisque la réglementation municipale est assujettie à l'approbation des MRC et ces dernières doivent respecter les orientations gouvernementales, incluant les exigences imposées par ce ministère à cet égard. Ainsi, comme le contrôle s'effectue indirectement par l'intermédiaire des MRC, l'intervention du ministère est rarement nécessaire»³⁵. Cette stratégie alambiquée de contrôle, à l'intrant et

32. Giroux, *supra* note 5 à la p. 433. Le plan est préparé par le ministre des Ressources naturelles, avec la collaboration des ministères concernés, pour toute partie du domaine de l'État que le ministre détermine. Il ne concerne donc pas nécessairement tous les immeubles qui peuvent relever d'autres ministères ou organismes.

33. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1987, c. 53, art. 5, 6 (en vigueur le 23 juin 1987) ajoutant les art. 165.1-165.4, 227.1 à la *Loi*. Des ajustements subséquents ont été apportés à cette procédure afin d'éviter que toutes les municipalités locales aient à transmettre au ministère l'ensemble de leur réglementation pour vérification de la suffisance des normes applicables aux espaces riverains et inondables.

34. *Supra* note 25 et *supra* note 16; Y. Duplessis, «La protection des rives, du littoral et des plaines inondables» (1991) dans *Formation permanente du Barreau du Québec, Développements récents en droit municipal*, vol. 21, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 165; Beaulieu, Ferland, Roy, *supra* note 13 aux pp. 264-275. Giroux, *supra* note 5 aux pp. 419-444, 452-456 et «Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire» (1988), 48 R. du B. 467-503; Labrecque, *supra* note 32 aux pp. 317-322.

35. St-Amour et LeChasseur, *supra* note 1, p. [I] VIII/1 (pour l'art. 165.1).

à l'extrant, témoigne en vérité de la volonté ministérielle de garder l'autorité absolue sur ce domaine de l'aménagement du territoire.

c) L'approbation des règlements de contrôle intérimaire

Comme le contrôle intérimaire se veut un moyen de s'assurer que les orientations d'aménagement en voie de définition dans un schéma d'aménagement ne soient pas compromises par des interventions privées ou publiques susceptibles d'être réalisées avant la formalisation de ces orientations dans des textes juridiquement opposables, il est raisonnable de permettre aux MRC d'édicter des normes réglementaires sévères. Le besoin est cependant différent selon que l'on se situe à l'étape d'élaboration d'un premier schéma d'aménagement, d'une modification ou d'une révision à un schéma en vigueur. Quel que soit le contexte cependant, le gouvernement a considéré opportun de faire bénéficier ses ministères et mandataires d'un statut privilégié. Il a donc choisi de se réserver un rôle sur l'approbation des normes réglementaires du contrôle intérimaire. Son approbation a pris à l'origine la forme d'un désaveu, alors qu'elle se manifeste aujourd'hui sous la forme d'un avis ministériel.

À l'étape d'élaboration des schémas de première génération, le ministère des Affaires municipales s'est fait le porte-parole de l'appareil gouvernemental pour obliger l'insertion de normes minimales dans les documents complémentaires accompagnant les schémas d'aménagement, tout autant que dans les règlements régionaux de contrôle intérimaire, sous peine de refus d'approbation dans le premier cas et de désaveu dans le second. La «directive» publiée en 1982 afin de faire «Le point sur toute la question du règlement de contrôle intérimaire»³⁶ est fort explicite : «Afin de bien évaluer l'opportunité de désavouer ou non un règlement de contrôle intérimaire adopté par une municipalité régionale de comté, le ministre considérera un certains nombres de critères.» Suivent une série d'obligations visant la rentabilisation des infrastructures publiques et la protection de la sécurité et de la salubrité

36. Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Le point sur toute la question du règlement de contrôle intérimaire de la municipalité régionale de comté*, Ministère des Affaires municipales, octobre 1982; L. Giroux, «Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement» dans M. Poirier, dir., *supra* note 18 à la p. 129.

publiques. En raison de cette tutelle sur le contenu minimal «obligatoire», il ne faut pas s'étonner de ce que les règlements de contrôle intérimaire mis en vigueur dans les MRC lors de l'élaboration des schémas de première génération aient à toutes fins pratiques été des copies conformes partout sur le territoire, de l'Abitibi à l'Estrie, en passant par les banlieues métropolitaines.

La technique de la «directive», dont la légalité était par ailleurs douteuse³⁷, a été critiquée et le législateur l'a éventuellement évacuée en abolissant la procédure de désaveu. Les «nouveaux» règlements de contrôle intérimaire demeurent néanmoins soumis à l'approbation ministérielle. Comme les normes minimales sont désormais insérées dans les schémas de première génération et ensuite répercutées dans les règlements municipaux, peu de règlements de contrôle intérimaire adoptés dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement (dits de seconde génération) traitent de cet aspect. Ce sont désormais les orientations gouvernementales transmises aux MRC, que ce soit à l'échelle nationale ou pour chacune des MRC, qui guident le processus d'approbation ministérielle.

2- L'assujettissement de l'État à la démarche de planification territoriale

L'assujettissement de l'État québécois est exprimé dans un énoncé de principe contenu à l'article 2 de la Loi et dans un article de définition de sa portée, l'article 149. Le cadre de l'assujettissement est limité à la seule dimension de l'aménagement du territoire, alors que les interventions gouvernementales sont définies par rapport aux dispositions statutaires et par rapport aux orientations gouvernementales qui sont incorporées dans le schéma d'aménagement.

a) L'énoncé de principe de l'assujettissement gouvernemental

Le législateur québécois a été confronté lors de l'avènement de la législation sur l'aménagement du territoire en 1979 avec deux principes se situant dans deux ordres d'autorité différents. D'une part, le gouvernement

37. Giroux, *supra* note 5 à la p. 475.

prenait un engagement formel en faveur de la concertation de ses intentions et de ses décisions en matière d'aménagement du territoire avec celles des instances municipales décentralisées, le schéma d'aménagement devant être le pivot central et l'instrument privilégié de cette concertation. Cet engagement devait relier les dimensions politiques et juridiques de l'activité gouvernementale sur le territoire.

D'autre part, sur le plan juridique formel, le premier alinéa de l'article 42 de la *Loi d'interprétation*³⁸ codifie le principe à caractère constitutionnel selon lequel «Nulle loi n'a d'effet sur les droits de l'État, à moins qu'ils n'y soient expressément compris.»

L'articulation de l'interrelation entre l'engagement et les droits de la «couronne» procède d'abord dans une déclaration législative du principe afin de s'inscrire dans l'esprit de l'article 42 de la *Loi d'interprétation*. Telle est l'essence de l'article 2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Cet article a pour effet d'assujettir les organes exécutifs et administratifs de l'État québécois aux deux instruments juridiques que sont le schéma d'aménagement et le règlement de contrôle intérimaire d'une municipalité régionale de comté. L'assujettissement ne s'étend pas cependant aux mesures de contrôle intérimaire adoptées par résolution d'une MRC³⁹, non plus qu'au plan d'urbanisme et au contrôle intérimaire d'une municipalité locale ainsi qu'aux règlements d'urbanisme d'une municipalité locale ou d'un territoire non organisé administré par une MRC.

Les organes exécutifs et administratifs de l'État québécois visés par cet assujettissement incluent le gouvernement, ses ministres⁴⁰ et les mandataires de l'État⁴¹, c'est-à-dire les organismes et les sociétés d'État que le droit administratif

38. L.R.Q. c. I-16.

39. L.A.U., *supra* note 1, art. 62, 63.

40. Jusqu'à la modification intervenue en 1993 (*Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1993, c. 3), la *Loi* faisait référence aux ministères.

41. Cette notion permettrait d'ouvrir tout un chapitre sur la qualification de ce que constitue un agent mandataire de l'État. Sommairement, la détermination de la qualité de mandataire ou d'agent de l'État est liée aux critères des fonctions et du contrôle. Cette qualification peut

permet de reconnaître comme tel. Les principaux mandataires de l'État sont, compte tenu de l'ampleur du patrimoine public détenu, Hydro-Québec⁴², la Société immobilière du Québec⁴³, la Société des établissements de plein air du Québec⁴⁴ et la Société générale de financement⁴⁵.

L'articulation se manifeste ensuite dans un cadre limité d'assujettissement. Ainsi, ce ne sont que les nouvelles interventions gouvernementales qui sont visées. Ces interventions ne peuvent être exécutées sur un territoire où est en vigueur un schéma d'aménagement ou un règlement de contrôle intérimaire que si elles sont réputées conformes aux objectifs de ce schéma ou si elles respectent le contenu de ce règlement de contrôle intérimaire. C'est dans cette perspective que la Cour supérieure indiquait en 1998 que l'acceptation gouvernementale d'être lié par le schéma d'aménagement est limitée à certaines interventions et à un processus particulier bien encadré⁴⁶.

Or, les interventions gouvernementales sont à la fois définies, généralement, par rapport aux textes législatifs et par rapport aux orientations gouvernementales spécifiques qui ont été incorporées aux schémas d'aménagement de chacune des MRC. De plus, elles s'inscrivent, en théorie, en fonction d'une coordination de l'approche gouvernementale.

Dès le début d'élaboration des schémas d'aménagement de première génération à la fin de 1982, opération qui entraînait à l'époque l'application

par ailleurs être variable en fonction des objectifs visés par le législateur. Voir, par exemple, P. Garant, *Traité de droit administratif; Structures, actes et contrats*, 4^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1996, vol. 1 aux pp. 143-165. Une agence de perception pour l'immatriculation des véhicules n'a aucun caractère étatique et ne peut se prévaloir d'une immunité à l'égard des règlements municipaux : *Saint-Rémi (Ville de) c. Centre communautaire St-Rémi Inc.*, J.E. 95-247 (C.S.). Les notions de mandataire ou d'agent de l'État doivent être distinguées avec celle d'occupant d'un immeuble de l'État. Ainsi, une personne qui loue un terrain de l'État pour y opérer une entreprise commerciale privée n'est pas un agent de l'État : *Grammont Motel Ltée c. Mann (Municipalité du canton de)*, [1977] C.A. 399.

42. *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q. c. H-5.

43. *Loi sur la Société immobilière du Québec*, L.R.Q. c. S-17.1.

44. *Loi sur la Société des établissements de plein air du Québec*, L.R.Q. c. S-13.01.

45. *Loi sur la Société générale de financement*, L.R.Q. c. S-17.

46. *Coalition du Val-Saint-François Inc.*, *supra* note 14 à la p. 540 (C.S.).

automatique des mesures de contrôle intérimaire⁴⁷ et l'adoption parallèle des règlements de contrôle intérimaire, les organismes gouvernementaux se sentirent coincés par la loi. Ils obtinrent en 1983⁴⁸ des modifications à loi pour les soustraire à l'obligation d'obtenir des permis ou certificats d'autorisation normalement requis en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire⁴⁹. D'autres modifications furent apportées en 1993 pour circonscrire la portée d'application des interventions assujetties.

La lecture du texte d'origine et du texte modifié actuellement en vigueur de l'article 2 de la *Loi* permet de percevoir la nuance entre l'expression «sous réserve des dispositions» et «dans la seule mesure prévue». L'assujettissement gouvernemental est clairement délimité sur le plan juridique.

47. Avant 1996, le contrôle intérimaire intervenait automatiquement avec la résolution décrétant l'élaboration du schéma d'aménagement. Depuis 1996, il appartient à la MRC d'édicter un contrôle intérimaire temporaire par résolution, lequel n'est assujéti à aucune approbation gouvernementale. Ultérieurement, la MRC peut se doter d'un règlement de contrôle intérimaire dont les paramètres d'approbation sont examinés dans la suite (*Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1996, c. 25).

48. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1983, c. 19, art. 2, 3 (entrée en vigueur le 22 juin 1983). Cette date mérite d'être mise en parallèle avec l'obligation de débiter l'élaboration d'un schéma d'aménagement dans les trois ans d'entrée en vigueur de la *Loi*, soit au plus tard le 12 décembre 1982 (ancien art. 3 L.A.U.).

49. L'article 2 ne s'applique qu'aux interventions gouvernementales et non aux autorisations que peut accorder le gouvernement à des personnes pour que ces dernières puissent réaliser certains projets (ex. autorisation d'exploiter un dépôt de matériaux secs) : 2419-6388 *Québec Inc. c. Saint-Michel-Archange (Municipalité de)*, J.E. 89-295 (C.S.), infirmée sur d'autres points dans *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.). Il faut cependant tenir compte des autorisations non visées par les paragraphes 6 et 7 de l'article 149. Dans ce dernier cas, les autorisations sont accordées par rapport à l'exploitation des ressources du domaine de l'État : Voir à cet égard *La Côte-de-Gaspé (MRC de) c. Compagnie Gaspésia Ltée*, J.E. 92-735 (C.A.), confirmant J.E. 88-1167 (C.S.).

| TEXTE D'ORIGINE | TEXTE ACTUEL |
|--|--|
| <p>2. Un schéma d'aménagement et un règlement de contrôle intérimaire adoptés par une municipalité régionale de comté et mis en vigueur conformément à la présente loi lient le gouvernement, ses ministères et mandataires lorsque ceux-ci désirent intervenir par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure, par la réalisation de travaux ou l'utilisation d'un immeuble, sous réserve des dispositions du chapitre VI du titre I et de l'article 70. L.Q. 1979, c. 51, art. 2.</p> | <p>2. Un schéma d'aménagement et un règlement de contrôle intérimaire adoptés par une municipalité régionale de comté et mis en vigueur conformément à la présente loi lient le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État lorsque ceux-ci projettent de faire une intervention à l'égard de laquelle s'appliquent les articles 150 à 157, dans la seule mesure prévue à ces articles.</p> <p>Notamment, le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État ne sont pas tenus d'obtenir un permis ou certificat exigé en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire. L.Q. 1983, c. 19, art. 1; L.Q. 1993, c. 3, art. 3; L.Q. 1999, c. 40, art. 18.</p> |

Comparaison du texte d'origine et du texte actuel de l'article 2 de la *Loi*.

b) La portée d'application : l'article 149 de la *Loi*

Pour sa part, le texte d'origine de l'article 149 se limitait à indiquer en 1979 que:

149. Lorsque le gouvernement, ses ministères ou mandataires désirent intervenir sur le territoire d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur un règlement de contrôle intérimaire ou un schéma d'aménagement, par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure, par la réalisation de travaux ou l'utilisation d'un immeuble, le ministre doit d'abord adresser un avis de cette intention au conseil de la municipalité régionale de comté.

L'avis du ministre mentionne l'objet et les motifs de l'intervention. Copie de cet avis est enregistré à la Commission.

Lors de l'exercice de réflexion pour effectuer le bilan des schémas de première génération, le ministère des Affaires municipales soulignait en 1992 que l'application de la procédure d'évaluation des interventions gouvernementales avait «suscité certains problèmes d'interprétation portant notamment sur l'identification des ministères et organismes concernés et sur la définition des interventions visées» de sorte qu'il apparaissait nécessaire de «définir plus clairement des projets gouvernementaux visés»⁵⁰. Le document de consultation du ministère rédigé à cette époque proposait des modifications à la *Loi* :

Ces modifications visent une clarification des interventions gouvernementales qui doivent faire l'objet d'un avis auprès des MRC ou des communautés urbaines en vue d'une opinion sur la conformité avec le schéma. Des problèmes d'application ont déjà fait l'objet de décisions administratives en 1985-1986, mais des problèmes d'interprétation subsistent et certaines interventions importantes ne sont pas assujetties en vertu des dispositions actuelles de la loi. Les modifications permettront d'inclure les interventions déterminantes en matière d'aménagement tout en excluant celles qui ne le sont pas.⁵¹

En 1993, le législateur donnait suite à cette proposition en réécrivant le texte de l'article 149. Il est utile d'en effectuer une analyse sommaire en notant que le premier alinéa détermine les interventions majeures assujetties alors que le second précise les interventions mineures qui sont spécifiquement exclues de la démarche d'évaluation.

149. Les articles 150 à 157 s'appliquent à l'égard des interventions qui consistent dans le fait que le gouvernement ou l'un de ses ministres ou un mandataire de l'État:

1° commence à utiliser un immeuble, dans le cas où celui-ci est inutilisé ou, dans le cas contraire, commence à en faire un usage différent;

2° effectue des travaux sur le sol;

50. Ministère des Affaires municipales, *La révision des schémas d'aménagement; Modifications législatives relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme*, Éditeur officiel du Québec, 1992.

51. *Ibid.* à la p. 17.

3° construit, installe, démolit, retire, agrandit ou déplace un bâtiment, un équipement ou une infrastructure;

4° crée ou abolit une réserve faunique, un refuge faunique, une zone d'exploitation contrôlée, un parc ou une réserve écologique ou en modifie les limites;

5° délimite une partie des terres du domaine de l'État aux fins de développer l'utilisation des ressources fauniques, abolit cette délimitation ou la modifie;

6° autorise, conformément à la *Loi sur les terres du domaine de l'État* (L.R.Q., c. T-8.1), la construction d'un chemin autre qu'un chemin forestier ou minier;

7° autorise la construction d'un chemin forestier principal prévu dans un plan général d'aménagement forestier ou délivrant, conformément à la *Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1), un permis d'intervention qui prévoit la construction d'un tel chemin;

8° met en disponibilité, à des fins de villégiature sur les terres du domaine de l'État, un site qui est constitué d'au moins cinq emplacements et où la concentration atteint au moins un emplacement par 0,8 hectare;

Toutefois, les articles 150 à 157 ne s'appliquent pas à l'égard :

1° d'une intervention mentionnée à l'un des paragraphes 1° à 3° du présent alinéa, autre qu'une telle intervention concernant un élément d'un réseau d'électricité, sur un territoire visé à l'un des paragraphes 4° et 5° du premier alinéa;

2° d'une intervention d'Hydro-Québec mentionnée à l'un des paragraphes 1° à 3° du premier alinéa, autre qu'une construction devant, en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5), être autorisée au préalable par le gouvernement;

3° d'une intervention mentionnée à l'un des paragraphes 1° à 3° du premier alinéa qui est reliée à la gestion des ressources sur les terres du domaine de l'État, telle une activité d'aménagement forestier ou une activité d'aménagement à des fins fauniques;

4° d'une intervention mentionnée à l'un des paragraphes 2° et 3° du premier alinéa qui vise à remettre les lieux en état à la suite d'une occupation sans droit de ceux-ci;

5° de travaux de réfection ou d'entretien.

Pour l'application du paragraphe 1° du premier alinéa, la cession d'un droit à l'égard d'un immeuble ne constitue pas en soi le début de l'utilisation de celui-ci ni un changement de son usage. L.Q.

1993, c. 70, art. 70; L.Q. 1998, c. 29, art. 32; L.Q. 1999, c. 40, art. 18.⁵²

i- L'utilisation d'un immeuble

Ainsi, le premier paragraphe inclut dans les interventions gouvernementales assujetties le commencement d'utilisation d'un immeuble⁵³ et le changement d'usage. Cette notion d'immeuble inclut habituellement un terrain, un lot, un bâtiment, une construction ou un ouvrage qui est érigé sur ce terrain ou sur ce lot.

Seuls le commencement, dans le cas où il est inutilisé, et le changement d'usage sont visés par ce paragraphe, ce qui exclut l'extension d'usage dans un immeuble existant. Il suffit donc d'un local loué dans un édifice pour emporter le droit d'utiliser l'ensemble de cet édifice aux mêmes fins. En ce sens, les bureaux d'un ministère dans un édifice (privé ou public) confèrent le droit d'agrandir la superficie d'occupation dans tout l'édifice, non seulement pour accueillir l'expansion des activités de bureau de ce ministère, mais aussi pour recevoir d'autres bureaux administratifs. Il nous apparaît également aller de soi que l'occupation d'un local par un organisme gouvernemental inclut le droit de substituer un autre organisme dans cette mesure où l'usage institutionnel ou administratif demeure.

Par ailleurs, en raison de la tendance de la Cour d'appel à assimiler au même usage les usages d'une même catégorie⁵⁴, on peut raisonnablement

52. Les modifications apportées en 1998 et en 1999 sont mineures. Un commentaire d'ordre administratif du texte de l'article 149, tel que modifié en 1993, est présenté dans le document : Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Les interventions gouvernementales sur le territoire des MRC et de communautés urbaines*, Québec, Éditeur officiel, 1994.

53. Une requête ne peut être accueillie à l'encontre de l'utilisation d'un poste de transformation comme site d'entreposage de BPC si cet usage remonte avant l'adoption du schéma d'aménagement : *Mirabel (MRC de) c. Hydro-Québec*, J.E. 91-435 (C.S.) (en appel).

54. *Les Chutes-de-la-Chaudière (MRC) c. 1846-0832 Québec Inc.*, [1994] R.J.Q. 618 (C.A.) et *Saint-Romuald (Ville de) c. Olivier*, J.E. 95-1624 (C.S.), conf. par J.E. 99-383 (C.A.); REJB 99-10523 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada accueillie, 27210, 10 novembre 1999. P. Moreau, «Les droits acquis en matière d'aménagement et d'urbanisme : une évolution marquée de la jurisprudence récente» (1996)

soutenir, dans la mesure où le texte opposable ne dispose pas de manière spécifique, qu'est également exclu de l'assujettissement, le remplacement d'un usage existant par un autre usage appartenant à une même catégorie. Ainsi, par exemple, un tribunal pourrait accepter que l'entrepôt des publications gouvernementales puisse être converti en entrepôt de la Société des Alcools, s'agissant toujours d'une utilisation pour fin d'entrepôt. Il est peu probable cependant que l'espace de bureau qui servait de point de service administratif puisse être réaffecté à des fins commerciales, comme comptoir de vente des Publications du Québec ou de la Société des Alcools par exemple, puisqu'il s'agit clairement d'un changement d'usage.

En somme, sans le dire, le texte consacre des éléments essentiels de la théorie des droits acquis et il nous apparaît que les principes développés par la jurisprudence à cet égard trouvent alors application. En ce sens, était-il nécessaire de préciser, au troisième alinéa de l'article 149, que la cession de droit à l'égard d'un immeuble ne constitue pas en soi le début de l'utilisation de celui-ci ni un changement de son usage? N'est-il pas établi que les droits acquis se maintiennent en quelque main qu'ils puissent être exercés ?

Enfin, le texte ne traite aucunement des cessations d'usage, de sorte qu'un ministère ou un organisme gouvernemental peut quitter une localité sans que l'on puisse invoquer les dispositions relatives aux interventions gouvernementales pour tenter d'y faire échec.

ii- Les travaux effectués sur le sol

Si le second paragraphe du premier alinéa semble englober tous les travaux effectués sur le sol, il faut cependant souligner la référence explicite aux travaux de construction de chemin des paragraphes 6 et 7. Le législateur a cependant introduit une nuance en faisant référence, non pas à la construction, mais à des autorisations de construction de chemin sur les terres du domaine de l'État, lesquelles sont accordées à des personnes qui ne font pas partie de l'administration gouvernementale.

Dans le premier cas, l'assujettissement est limité aux autorisations de construction données en vertu de l'article 55 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, pour des chemins autres que des chemins forestiers ou miniers, soit notamment les chemins destinés à des activités récréatives ou industrielles, par exemple. Quant aux autorisations visées par le second cas, elles sont limitées aux chemins forestiers principaux⁵⁵, notion qui n'est pas définie dans la loi. Ces chemins apparaissent dans un plan d'aménagement forestier faisant l'objet d'un permis d'intervention en vertu de la *Loi sur les forêts*. Dans ce cas, l'article 150 de la loi invite la MRC à s'abstenir de prendre en considération les éléments du permis qui ne concernent pas la construction d'un chemin forestier principal. Ces textes, lus avec l'exclusion du troisième paragraphe du second alinéa, sont présentées de manière à signifier poliment à la MRC que les questions relatives à l'aménagement forestier, faunique ou minier ne concernent que l'administration ministérielle.

Les travaux de creusage d'un cours d'eau ou les travaux de déblai/remblai semblent par ailleurs assujettis en vertu du second paragraphe, sauf s'ils sont effectués aux fins d'une activité d'aménagement forestier ou faunique sur les terres domaniales, puisque le troisième paragraphe du second alinéa les exclut expressément. Le quatrième paragraphe du second alinéa exclut pour sa part les interventions qui visent à remettre les lieux en état suite

55. Reconnaissant ainsi le principe établi dans *La Côte-de-Gaspé (MRC de) c. Compagnie Gaspésia Inc.*, J.E. 92-735 (C.A.), confirmant J.E. 88-1167 (C.S.) [ci-après *Côte-de-Gaspé*], sauf pour les chemins forestiers principaux qui demeurent assujettis. En ce sens, la modification législative de 1993 précise la portée de cet arrêt. *Loi sur les terres du domaine de l'État*, supra note 29, *Loi sur les forêts*, L.R.Q. c. F-4.1.

à une occupation sans droit. Enfin, le second paragraphe de ce même alinéa accorde une immunité en faveur d'Hydro-Québec pour les travaux de construction non soumis à l'autorisation préalable du gouvernement⁵⁶, comme l'émondage ou l'épandage d'herbicide dans l'emprise des servitudes, alors que le cinquième paragraphe du second alinéa exclut les travaux de réfection et d'entretien sans préciser, de sorte qu'il vise tous les types d'ouvrages, incluant les bâtiments, les équipements et les infrastructures.

iii- Les travaux de construction

L'énoncé assujettissant au troisième paragraphe du premier alinéa la construction, l'installation, la démolition, le retrait, l'agrandissement ou le déplacement d'un bâtiment⁵⁷, d'un équipement ou d'une infrastructure, se trouve pour sa part délimité par le second alinéa qui soustrait du champ d'application de la *Loi* certains ouvrages d'Hydro-Québec, les aménagements forestiers et fauniques sur les terres du domaine de l'État, ainsi que les travaux de réfection ou d'entretien mentionnés plus haut.

56. *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q. c. H-5, art. 29; Décret 554-81 du 25 février 1981 (non publié), *Décret concernant la construction d'immeubles par Hydro-Québec*, cité dans *Coalition Val-Saint-François Inc.*, *supra* note 14 aux pp. 548-549.

57. Il faut également souligner que les travaux peuvent être, le cas échéant, soumis à la *Loi sur la sécurité dans les édifices publics*, L.R.Q. c. S-3 et au Décret 1440-93 du 13 octobre 1993, *Règlement sur l'application d'un Code du bâtiment - 1990*, D. 1440-93, 27 octobre 1993, G.O.Q. 1993.II.1380 [R.R.Q. c. S-3, r. 03] dont l'application relève d'instances administratives du gouvernement québécois. Un projet de règlement a été publié pour annoncer l'adoption d'un code de construction en vertu de la *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q. c. B-1.1, 17 novembre 1999, G.O.Q. 1999.II.5263. Ce nouveau règlement intégrera la version 1995 du *Code national du bâtiment* avec de nombreux ajustements. La réglementation municipale en matière de construction aura peu d'emprise sur ces bâtiments à caractère public (incluant plusieurs projets privés, comme les bâtiments résidentiels comportant plus de deux étages et de huit logements) même s'ils sont érigés par l'entreprise privée, puisque l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment* prescrit que : «**193.** Un règlement d'une municipalité locale, d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté urbaine, qui porte sur une matière prévue au code de construction, au code de sécurité ou à un règlement visé aux articles 182 et 185, ne peut avoir pour effet d'édicter une norme identique ou équivalente à celle contenue dans ces codes ou règlements ni avoir pour effet de restreindre la portée ou l'application de ces normes.»

iv- Le statut juridique attribué à un territoire

Les paragraphes 4 et 5 du premier alinéa portent sur la délimitation et l'attribution d'un statut juridique à certaines terres à des fins de protection ou de gestion en matière environnementale⁵⁸, plus spécifiquement en ce qui concerne la faune et les réserves naturelles, que l'administration de ces espaces relève d'un organisme public ou d'une autorité privée (ce qui est le cas, par exemple, des zones d'exploitation contrôlée, mais non d'une pourvoirie). Alors que le quatrième paragraphe concerne les espaces de conservation, le cinquième paragraphe vise plutôt les espaces ouverts à une gestion privée, ce qui est le cas des territoires offerts à bail avec droits exclusifs de chasse, de pêche ou de piégeage, ce qui inclut notamment les pourvoiries.

Le premier paragraphe du second alinéa vient par ailleurs fermer la boucle en soustrayant les travaux effectués sur ces territoires, sauf pour les réseaux d'électricité, du droit de regard des schémas d'aménagement et des règlements de contrôle intérimaire. Comme ces espaces sont notamment visés par le sixième paragraphe du premier alinéa de l'article 5 au chapitre du contenu du schéma d'aménagement, il aurait été anormal que l'évolution de ces statuts juridiques ne soit pas considérée comme intervention gouvernementale. Toutefois, une fois les espaces délimités, leur aménagement ne relève plus de ces instruments de planification régionale.

Les affectations de statut sous l'autorité, par exemple, de la *Loi sur les biens culturels*⁵⁹, ne sont pas visées par ce régime spécial.

58. Les terres «structurées» au sens de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q. c. C-61.1, sont les pourvoiries (art. 98), les zones d'exploitation contrôlée (art. 104), les réserves fauniques (art. 111), les refuges fauniques (art. 122) et les habitats fauniques (art. 128.1). Il faut également souligner les réserves écologiques au sens de la *Loi sur les réserves écologiques*, L.R.Q. c. R-26 et les parcs au sens de la *Loi sur les parcs*, L.R.Q. c. P-9. Enfin, la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, L.R.Q. c. E-12.01, vise plutôt les habitats des espèces végétales.

59. L.R.Q. c. B-4.

v- Les colonies de villégiature

Le huitième paragraphe de l'article 149 exclut du champ d'application de la *Loi* les établissements dispersés de villégiature sur les terres du domaine de l'État. Dans tous les cas cependant, qu'il s'agisse d'une colonie de villégiature ou de chalets dispersés, les personnes qui désirent ériger une résidence secondaire sur ces terres sont tenues d'obtenir un permis de construction de la municipalité locale ou, s'il s'agit d'un territoire non organisé, de la MRC, en vertu du règlement d'urbanisme en vigueur⁶⁰. Les terrains lotis avant 1987 peuvent cependant bénéficier de certains privilèges au lotissement ou à la construction⁶¹.

vi- Les ouvrages hydroélectriques

En principe, les ouvrages majeurs font partie des interventions gouvernementales soumises au processus de conformité. Toutefois, qu'ils soient implantés en milieu privé ou sur les terres publiques, les constructions⁶² et ouvrages de la société d'État qui n'ont pas à être autorisés au préalable par le gouvernement⁶³ sont soustraits au droit de regard des schémas d'aménagement et des règlements de contrôle intérimaire. Cet avantage vient amplifier la

60. Si les terrains ont été vendus par lettre patente ou par acte notarié, ils font partie du domaine privé. S'ils font l'objet d'un bail, l'occupant privé est assujéti à la réglementation municipale. Ni la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q. c. T-8.1, ni le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine public* ne prévoient cet assujéttissement (D. 231-89, 23 mars 1989, G.O.Q. 1989.II.1739, décret du 22 février 1989). Comme la réglementation gouvernementale ou la loi ne prévoient pas de disposition, le champ est laissé libre aux municipalités : *Côte-de-Gaspé*, *supra* note 55 et art. 18 (*a contrario*) de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*. Voir *Simon c. Oka (Municipalité d')*, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999.

61. *Loi sur les terres du domaine de l'État*, *ibid.*, art 21. Ce texte s'ajoute au privilège au lotissement accordé par la L.A.U., *supra* note 1, art. 256.1 et s.

62. Le texte anglais «building» est plus restrictif. La notion de construction englobe un bâtiment, un équipement ou une infrastructure au sens du troisième paragraphe du premier alinéa.

63. *Supra* note 56. Le gouvernement ne peut tenter de se soustraire à son obligation en modifiant le décret établissant les projets à être autorisés, car cela équivaut à une modification déguisée de la *Loi* : *Coalition des citoyens et citoyennes du Val-Saint-François Inc. c. Québec (P.G.)*, [1999] R.J.Q. 511 aux pp. 542-550 (C.S.).

reconnaissance d'autonomie et de primauté confirmée par l'article 30 de la *Loi sur Hydro-Québec*⁶⁴.

vii- Les aménagements fauniques et forestiers

Le troisième paragraphe du second alinéa de l'article 149 écarte du processus d'examen et de conformité des interventions gouvernementales tous les travaux et ouvrages reliés à la gestion des ressources sur les terres domaniales, incluant notamment une activité d'aménagement forestier (coupe, reboisement, scarification, épandage d'herbicides, etc.) ou une activité d'aménagement à des fins fauniques (aires de nidification ou travaux dans les marécages ou dans les frayères, passes migratoires pour les poissons, etc.).

Les compagnies forestières, notamment, en sont les premières bénéficiaires, ce qui ne constitue en réalité qu'une codification du principe énoncé dans l'arrêt *Gaspésia*⁶⁵. Dans cet arrêt, la MRC avait adopté un règlement de contrôle intérimaire qui prescrivait notamment les normes de construction routière en bordure des cours d'eau. La compagnie forestière n'ayant pas respecté ces normes, la MRC présenta une requête pour faire interdire les travaux supplémentaires et demander la remise en état des lieux.

La Cour d'appel, confirmant le jugement de la Cour supérieure, souligne que l'autorisation accordée à la compagnie d'effectuer des travaux dans la forêt domaniale, en vertu de la *Loi sur les terres et forêts*⁶⁶ alors en vigueur, avait priorité sur le règlement de contrôle intérimaire de la MRC de sorte que ce dernier était inopposable à la compagnie. En raison des modifications apportées

64. L'article 30 est particulièrement opportun pour gérer la relation entre la société d'État et les municipalités. Voir, par exemple, *Anjou (Ville d') c. Hydro-Québec*, [1995] R.L. 56 (C.A.); *Montréal (Ville de) c. Hydro-Québec*, J.E. 97-1131 (C.A.). Le premier alinéa de cet article 30 se lit comme suit : «**30.** La Société peut placer des poteaux, fils, conduits ou autres appareils sur, à travers, au-dessus, au-dessous ou le long de tout chemin public, rue, place publique ou cours d'eau, aux conditions fixées par entente avec la municipalité concernée en vertu d'un règlement municipal. À défaut d'une telle entente, la régie [de l'Énergie] à la demande de la société, fixe ces conditions, qui deviennent obligatoires pour les parties [...]»

65. *Côte-de-Gaspé*, supra note 55.

66. L.R.Q. c. T-9.

aux dispositions applicables, tant au niveau de la *Loi sur les forêts*⁶⁷, qui a remplacé l'ancienne législation, que de l'article 149 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, cet arrêt n'a plus la portée que lui a reconnue la Cour d'appel et ce, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une intervention gouvernementale, la compagnie forestière n'étant pas un mandataire du gouvernement.

Lorsque l'on considère cependant la superficie occupée par les terres domaniales, on comprend l'importance de l'exclusion visée par ces paragraphes, d'autant plus que la *Loi* n'effectue aucune distinction par rapport à la qualité privée ou publique de l'intervenant qui effectue les travaux.

viii- Les opérations minières

Si une intervention gouvernementale concerne une opération minière visée par l'article 246 de la *Loi*, tout intéressé peut invoquer l'inopposabilité du projet au schéma d'aménagement et au règlement de contrôle intérimaire⁶⁸. On entend par opération minière, le jalonnement ou la désignation sur carte d'un *claim*, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales (incluant des substances solides, liquides, mais à l'exclusion de l'eau, et des substances gazeuses)⁶⁹ et de réservoirs souterrains,

67. *Supra* note 55.

68. Bien que la L.A.U., *supra* note 1, art. 246. déclare l'inopposabilité des documents de planification ou des règlements d'urbanisme, on ne peut ignorer que la réglementation adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra* note 25, peut néanmoins exiger une attestation de non-contravention à cette réglementation. Voir, par exemple, *Ressources Graphicor Inc. c. Sainte-Véronique (Municipalité du village de)*, J.E. 92-216 (C.S.). Dans cette affaire, il s'agissait d'un recours en *mandamus* en raison du refus de délivrance d'une telle attestation suite à une demande pour une exploitation de graphite. La Cour s'est limitée à une question de droit acquis existant avant l'adoption de la réglementation municipale pour y faire échec. Elle ne se prononce pas sur la portée de l'article 246. Toutefois, dans le jugement complémentaire de *Ressources Graphicor Inc. c. Ministre de l'Environnement*, [1993] R.D.I. 101 (C.S.), la Cour souligne que l'exploitation des ressources minérales conformément à la *Loi sur les mines*, L.R.Q. c. M-13.1, est soustraite au règlement de zonage en raison de cet article 246.

69. La définition de la *Loi sur les mines*, *ibid.*, est particulièrement large. Si les substances minérales incluent notamment les hydrocarbures, elles excluent cependant la tourbe, la marne, l'eau minérale, l'argile commune, le calcaire pour fondants, la pierre à meule, la couche arable, etc.

dans la mesure, cependant, où ces opérations sont faites conformément à la *Loi sur les mines*.

Par ailleurs, il n'est pas déraisonnable de prétendre que cet article ne peut faire échec à une intervention de la municipalité après que les opérations ont cessé, ce qui est le cas, par exemple, si les lieux abandonnés sont devenus une cause de nuisance et d'insalubrité au sens des articles 72 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (d'autant plus que cette dernière loi, à la différence de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, lie le gouvernement)⁷⁰.

Demeurent donc sous l'emprise de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* les opérations minières en contravention à la *Loi sur les mines*, l'extraction de sable, de gravier ou de pierre à construire sur des terres privées où le droit à ces substances minérales appartient au propriétaire du sol.

ix- Le territoire nordique

Enfin, comme le territoire nordique⁷¹ n'est pas assujéti à la *Loi*, les interventions gouvernementales qui y sont effectuées ne sont pas visées par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

70. *Loi sur la qualité de l'environnement*, supra note 25, art. 126; *Oka (Municipalité de la paroisse d')* c. *Corporation de colombium et métaux St-Laurent*, [1992] R.J.Q. 2540 (C.S.).

71. L.A.U., supra note 1, art. 266. En l'occurrence, le territoire situé au nord du 55° parallèle relevant de l'Administration régionale Kativik (L.R.Q. c. V-6.1) et le territoire de la Baie James, distraction faite des municipalités non assujétiées à la *Loi sur le développement de la région de la Baie James*, L.R.Q. c. D-8, soit les villes de Chapais, Chibougamau, Matagami et Lebel-sur-Quévillon.

3- Les mécanismes d'encadrement des interventions gouvernementales⁷²

Le législateur a consacré un chapitre entier de la *Loi* pour encadrer l'assujettissement des interventions gouvernementales au respect du règlement de contrôle intérimaire et à la conformité au schéma d'aménagement ainsi qu'aux dispositions complémentaires de ce schéma. Alors que le texte d'origine de la *Loi* se limitait à prescrire un simple cheminement procédural, le texte actuel des articles 149 et suivants mis en vigueur en 1993 énonce sous forme d'énumération le champ d'application de l'assujettissement avant de proposer le cheminement d'information, d'examen et d'ajustement des schémas d'aménagement à la volonté gouvernementale. Ce cheminement est construit en fonction du principe de conformité, tant au niveau du schéma d'aménagement que du règlement de contrôle intérimaire.

a) Le principe de conformité

Le principe de conformité soutient à trois niveaux la logique de planification territoriale articulée par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. C'est le critère de conformité qui permet d'abord d'assurer l'intégration du schéma d'aménagement élaboré à l'échelle régionale avec le plan et les règlements d'urbanisme des municipalités locales. Il appartient au conseil de la MRC et à la Commission municipale d'évaluer cette conformité. C'est aussi le critère de conformité qui sert à établir la conciliation entre les orientations gouvernementales et le schéma d'aménagement en voie d'élaboration, de modification ou de révision. Le législateur a réservé au ministre désigné l'autorité de signifier aux MRC son avis sur le respect des orientations gouvernementales et, le cas échéant, de leur demander d'apporter les ajustements appropriés, à défaut de quoi le gouvernement peut ultimement imposer son point de vue dans un décret de substitution. C'est également le critère de conformité qui est invoqué pour gouverner l'insertion des interventions gouvernementales

72. Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; *Les interventions gouvernementales sur le territoire des MRC et des communautés urbaines*, Éditeur officiel du Québec, 1994.

dans la planification territoriale lorsque les schémas d'aménagement sont en vigueur.

Dans la mesure où le schéma d'aménagement est, une fois en vigueur, le document de référence unique ralliant les trois instances locales, régionales et gouvernementales, il apparaît normal que les interventions initiées par un ministère ou un organisme mandataire respectent le contenu de ce schéma d'aménagement. C'est dans cette perspective que le législateur a établi un mécanisme d'examen et de maintien de la conformité des interventions aux schémas d'aménagement et aux règlements de contrôle intérimaire, ces derniers permettant de contrôler les activités susceptibles de compromettre le contenu d'un schéma en voie de modification ou de révision.

Ce mécanisme conjugue dans un cheminement procédural l'évaluation de cette conformité et la prise en compte du point de vue gouvernemental, lorsqu'il est jugé qu'une intervention projetée doit être réalisée malgré les dispositions d'un schéma d'aménagement ou d'un règlement de contrôle intérimaire qui s'y opposent. Dans ce dernier cas, c'est le schéma d'aménagement ou le règlement de contrôle intérimaire qui doit être ajusté pour tenir compte de l'intervention projetée. La décision politique a donc ultimement la possibilité d'imposer son autorité, dans la mesure cependant où le mécanisme balisé par la *Loi* est observé. En ce sens, il est possible d'affirmer que l'assujettissement constitue plus un engagement politique de consultation qu'une contrainte légale permettant effectivement de faire obstacle aux projets du gouvernement, de ses ministres ou des organismes mandataires de l'État québécois.

b) Le cheminement d'examen et de maintien de la conformité

Le mécanisme procédural d'examen et de maintien de la conformité peut être résumé sous forme de tableau dont la porte d'entrée est l'avis signifié à la MRC par le ministre⁷³ annonçant une intervention projetée. Ainsi, chaque fois qu'une intervention gouvernementale assujettie doit être réalisée, le ministre a

73. Le ministre désigné, soit le ministre des Affaires municipales et de la Métropole ou tout autre ministre ou mandataire du gouvernement qu'il autorise (L.A.U., *supra* note 1, art. 267).

l'obligation d'aviser au préalable⁷⁴ la MRC de son intention afin que cette dernière évalue la conformité du projet au schéma d'aménagement et, le cas échéant, au règlement de contrôle intérimaire en vigueur. Cet avis est valide pendant trois ans⁷⁵, de sorte que s'il n'est pas donné suite au projet dans ce délai, un nouvel avis doit être donné. Toutefois, lorsqu'un mécanisme d'examen est amorcé par la signification d'un avis, les modifications apportées au schéma d'aménagement ou au règlement de contrôle intérimaire sont inopposables avant l'expiration de ce délai.

La conformité est évaluée en fonction des objectifs du schéma d'aménagement, au sens de l'article 8 de la *Loi*, ce qui inclut non seulement les intentions qui sont explicites au schéma d'aménagement, mais aussi les principes découlant de l'ensemble de ses éléments, ainsi que des dispositions du document complémentaire accompagnant ce schéma. Quant à la conformité au règlement de contrôle intérimaire, elle s'établit en fonction des dispositions normatives qu'il contient. Le second alinéa de l'article 150 de la *Loi* précise cependant que :

Si, sur le territoire visé, un schéma et un règlement sont simultanément en vigueur et si l'intervention est conforme aux objectifs du schéma mais non conforme aux dispositions du règlement, ou vice versa, on tient compte, pour l'application du premier alinéa, de celui des deux documents dont les dispositions applicables au territoire visé sont entrées en vigueur le plus récemment. Toutefois, lorsqu'aucune disposition du règlement ne s'applique à l'intervention projetée sur le territoire visé, on ne tient compte que du schéma.

Lorsque la MRC considère que l'intervention projetée n'est pas conforme, le ministre peut, à moins que le gouvernement considère opportun de la rendre conforme ou encore décide de l'abandonner, soit demander à la Commission municipale de se prononcer sur cette conformité, soit demander à la MRC de modifier les dispositions qui posent problème. Ce n'est que lorsque le ministre

74. L'omission de transmettre un avis préalablement à l'autorisation de réalisation entraîne la nullité de cette autorisation : *Coalition du Val-Saint-François Inc.*, *supra* note 14.

75. L.A.U., *supra* note 1, art. 151. La période de trois ans commence à la date où l'intervention est réputée conforme. Toutefois, s'il s'agit d'une intervention où Hydro-Québec doit obtenir une autorisation gouvernementales, cette période de trois ans commence à courir à la date où la construction, par ailleurs réputée conforme, est autorisée par le gouvernement.

est satisfait des modifications apportées, à moins qu'il soit obligé de demander au gouvernement d'imposer par décret les modifications souhaitées, que l'intervention projetée est réputée conforme et peut être réalisée. Toutefois, avant de procéder sous l'autorité d'un décret, une consultation publique doit être tenue. En ce sens, le mécanisme procédural sert de balise à la démarche, la décision apparaissant toujours comme un arbitrage soumis aux contraintes de la vie politique. Quant à la tentative de court-circuiter le mécanisme, elle risque d'être contrecarrée par l'intervention d'un tribunal qui pourra juger l'intervention illégale.

La Cour supérieure a eu l'occasion d'étudier dans l'affaire de la *Coalition du Val-Saint-François*⁷⁶ le processus de conformité d'une intervention gouvernementale, en l'occurrence la construction d'une ligne de transport d'énergie permettant de réaliser un bouclage des réseaux haute-tension de la Montérégie. Ainsi, suite à la tempête de verglas du début de janvier 1998, le gouvernement invoque l'urgence pour adopter une série de décrets dès la fin du mois afin d'autoriser les travaux, tout en écartant les procédures habituelles prescrites par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Il omet cependant de transmettre un avis à la MRC, bien que ce type de travaux figure dans le décret énumérant les ouvrages assujettis à une autorisation gouvernementale, donc à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en vertu du deuxième paragraphe du second alinéa de l'article 149. Quelques mois plus tard, d'autres décrets sont adoptés spécifiquement pour déclarer que ces travaux ne sont pas soumis à l'autorisation préalable du gouvernement.

76. *Coalition du Val-Saint-François Inc.*, supra note 14. *Loi sur la qualité de l'environnement*, supra note 25. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. P-41.1.

**Tableau du cheminement d'examen
et de maintien de la conformité des interventions gouvernementales
au schéma d'aménagement et au règlement de contrôle intérimaire
(à la fin de l'article)**

La Cour étudie le contexte d'insertion des dispositions relatives aux interventions gouvernementales, non seulement dans le cadre de l'ensemble de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, mais aussi par rapport aux autres législations reliées au domaine de l'aménagement du territoire, en l'occurrence la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Elle analyse le mécanisme de la conformité obligatoire prescrite par la *Loi* depuis l'avis d'intervention de l'article 151 jusqu'à la présomption de conformité de l'article 157, en soulignant au passage : «il est vrai qu'en bout de piste l'intention du gouvernement l'emportera sur la volonté locale; mais un processus bien encadré est prévu, qui doit être épuisé avant que l'on n'arrive à la confrontation finale.» (p. 540). Ce n'est que lorsque la présomption de conformité est atteinte que le gouvernement peut passer à l'étape de l'exécution du projet.

La Cour note la déficience des décrets de janvier 1998 et considère que les «décrets (adoptés en mai 1998) tentent de rebrousser chemin dans le but de régulariser la situation quant à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*» (p. 545). Elle souligne que «[p]our corriger un vice évident, i.e. le non-respect d'une condition préalable essentielle, au coeur même du régime particulier que l'Assemblée nationale a prévu pour le gouvernement, le gouvernement a voulu se frayer un chemin à travers ce régime particulier de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur Hydro-Québec* et son décret de 1981; or, il s'y est perdu et n'a pas atteint son objectif, i.e. valider l'absence d'avis.» (p. 547). Elle ajoute : «Ainsi, l'action du gouvernement, par décret, de ne pas assujettir la seule construction de la ligne Des-Cantons-Saint-Césaire à l'autorisation préalable requise constitue un amendement déguisé à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, vu l'interrelation spécifique qui s'y trouve à l'article 149 alinéa 2».

Elle conclut que «[d]e toute façon, les moyens choisis par le gouvernement et attaqués par les demandeurs dans la présente affaire pèchent contre une valeur fondamentale, celle de la règle de droit, plus importante que l'ire de ceux qui veulent construire».

Cette affaire témoigne à l'évidence du clivage entre les dimensions juridique et politique, dont les concepteurs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* avaient anticipé dès 1978 la portée :

Bien plus, là où un schéma d'aménagement aura établi par une instance locale, un ministère ou un organisme gouvernemental qui ne se soumettait pas à ce schéma et n'aurait pas suivi le mécanisme strict de concertation prévu pourrait se voir opposer une fin de non-recevoir ou imposer des conditions plus rigoureuses de réalisation.⁷⁷

On conclura en soulignant que ce jugement fut porté en appel, mais le législateur a régularisé rétroactivement tout le processus invalidé dans la *Loi concernant la construction par Hydro-Québec d'infrastructures et d'équipements par suite de la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998*⁷⁸, non sans subir l'odieux politique de la situation.

c) L'avis sur le règlement de contrôle intérimaire

Le principe de conformité se manifeste jusque dans le règlement de contrôle intérimaire de la MRC qui procède à la modification ou à la révision de son schéma d'aménagement. Le législateur indique en effet à l'article 65 de la *Loi* que suite à l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire :

(...) le ministre doit donner son avis sur celui-ci eu égard aux orientations que le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la municipalité régionale de comté, y compris le plan d'affectation prévu à l'article 21 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* (L.R.Q., c. T-8.1), et aux projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur ce territoire.

S'il est d'avis que le règlement ne respecte pas ces orientations et projets, il peut alors demander de remplacer le règlement. Un règlement de contrôle intérimaire ou une modification à ce règlement n'entre en vigueur que si le ministre a transmis un avis attestant le respect de ces orientations et projets ou s'il a omis de répondre dans les soixante jours de la réception de la copie du règlement.

77. *Supra* note 2 à la p. 16.

78. L.Q. 1999, c. 27.

Cet examen de conformité n'est soumis à aucun arbitrage de la Commission municipale du Québec puisque seul le ministre, au nom du gouvernement, effectue cette évaluation.

Quant à l'évaluation d'une intervention gouvernementale par rapport à un règlement de contrôle intérimaire en vigueur, elle procède, pour l'essentiel, comme pour un schéma d'aménagement. Au surplus, un examen de conformité pourra être effectué simultanément, par rapport à un schéma d'aménagement en vigueur et à un règlement de contrôle intérimaire dans la mesure où la MRC est en voie de modifier ou de réviser son schéma d'aménagement.

d) Les recours judiciaires

Outre l'action en nullité, pouvant être accompagnée d'une demande d'injonction⁷⁹, et la requête en jugement déclaratoire, qui pourrait être instituée à l'encontre d'un décret qui ne respecterait pas les dispositions des articles 149 et suivants, l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit la possibilité pour la MRC, la municipalité ou tout intéressé, de s'adresser à la Cour supérieure par voie de requête pour obtenir une ordonnance de cessation d'une intervention faite à l'encontre de l'article 150.

La cour peut alors, si elle fait droit à la requête, ordonner, aux frais du gouvernement, l'exécution des travaux requis pour rendre l'intervention conforme aux objectifs du schéma d'aménagement applicables ou aux dispositions du règlement de contrôle intérimaire. S'il n'existe pas d'autre remède utile, la cour peut enfin ordonner la démolition de la construction ou la remise en état du terrain.

4- La zone d'intervention spéciale

La zone d'intervention spéciale, comme l'indiquent les articles 158 et suivants de la *Loi*, est une partie du territoire du Québec⁸⁰ désignée par décret

79. Comme ce fut le cas dans le dossier de la *Coalition du Val-Saint-François*, *supra* note 14, et ce malgré, l'art. 94.2 du *Code de procédure civile* faisant obstacle aux mesures provisionnelles contre le gouvernement.

80. Sauf si la *Loi* ne s'y applique pas : *supra* note 71.

gouvernemental pour faire l'objet de mesures de contrôle strict de son aménagement. L'article 159 précise qu'elle «est créée dans le but de résoudre un problème d'aménagement ou d'environnement dont l'urgence ou la gravité justifie, de l'avis du gouvernement, une intervention».

Il appartient donc au gouvernement d'apprécier la situation et, par l'effet d'un décret, de substituer son autorité réglementaire à celle des instances municipales et régionales normalement compétentes, qu'il y ait ou non, un schéma d'aménagement, un plan ou des règlements d'urbanisme en vigueur. En effet, la réglementation qui est prévue dans le décret s'applique malgré toute autre disposition de la *Loi*, ce qui inclut les mesures de contrôle intérimaire et les règlements locaux d'urbanisme. Cette réglementation est administrée par la municipalité, la municipalité régionale de comté ou tout autre organisme désigné⁸¹, sans que son consentement soit requis.

La création de la zone d'intervention spéciale est assujettie à un processus de consultation qui emprunte le cheminement applicable lorsque la MRC a fait défaut de modifier son schéma d'aménagement pour le rendre conforme à une intervention gouvernementale⁸². Ainsi, après avoir publié un projet de décret annonçant sa création, le ministre doit produire un document qui expose les objets de la zone d'intervention spéciale projetée. Il doit ensuite tenir des assemblées publiques et entendre les personnes intéressées qui désirent s'exprimer. Le décret est enfin adopté et publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Dès la publication du projet de décret, et jusqu'à l'entrée en vigueur du décret, l'article 162 interdit sur le territoire visé au projet: «1° toute construction, transformation, addition ou implantation nouvelle ou toute affectation nouvelle du sol, à l'exception des affectations du sol et des bâtiments pour des fins agricoles sur des terres en culture, et 2° toute nouvelle opération cadastrale ainsi que le morcellement d'un lot fait par aliénation.» Toutefois, le gouvernement peut, à tout moment, soustraire toute partie de ce territoire aux prohibitions

81. La notion semble plus large que le concept «d'organisme public» défini à l'article 1 de la *Loi*.

82. Le cheminement du tableau est donc applicable à une zone d'intervention spéciale, en l'adaptant, ce qui correspond à la seconde alternative de l'option B du tableau présenté dans la partie II- 3- b) de ce texte.

légalles automatiques. Ces mesures transitoires correspondent à une forme de contrôle intérimaire et reprennent pour l'essentiel les dispositions du contrôle intérimaire légal qui existaient à l'article 61 de la *Loi* pendant la période d'élaboration des schémas d'aménagement de première génération⁸³.

La création d'une zone d'intervention spéciale relève de la discrétion gouvernementale. Cette discrétion a été exercée depuis la mise en vigueur de la *Loi* à deux occasions. En 1995, un projet de décret était publié afin d'éviter une réaffectation du corridor ferroviaire Mirabel-Thurso en voie de privatisation⁸⁴. Il ne fit jamais l'objet d'un décret, le gouvernement publiant un avis de cessation d'effet en 1997. En 1996, un second décret fut publié suite aux pluies diluviennes survenues dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il s'applique dans une partie du territoire de la ville de La Baie⁸⁵ et est encore en vigueur.

La mise en vigueur des schémas d'aménagement et des plans et règlements d'urbanisme municipaux a limité les besoins de recourir à la zone d'intervention spéciale. Une MRC pourrait d'ailleurs en tout temps atteindre le même objectif en se prévalant d'une résolution de contrôle intérimaire afin de circonscrire un projet individuel qui pourrait se présenter. Toutefois, elle devrait alors amorcer simultanément une modification de son schéma d'aménagement. Le gouvernement pourrait également choisir de procéder par décret pour initier

83. Sur le contrôle intérimaire de l'article 61 tel qu'il se lisait de 1979 à 1996, voir : J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur et Sorej, 1984 aux pp. 635-637 et «*La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : la planification et le contrôle intérimaire*» (1988), 5 C.P. du N. 1.

84. Projet de décret, «Déclaration d'une zone d'intervention spéciale pour le corridor ferroviaire Mirabel-Thurso», 11 octobre 1995, G.O.Q. 1995.II.4387. Avis de cessation d'effet par D. 1198-97, 1^{er} octobre 1997, G.O.Q. 1997.II.6427 (décret du 17 septembre 1997).

85. Décret du 18 décembre 1996, «Ville de La Baie - Déclaration de zones d'intervention spéciale sur le territoire», D. 1592-96, 8 janvier 1997, G.O.Q. 1997.II.95. Le législateur a adopté depuis cette date la *Loi concernant la reconstruction et le réaménagement des territoires affectés par les pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996 dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, L.Q. 1997, c. 60. L'article 16 de cette loi précise que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne s'applique pas à l'égard de toute intervention du gouvernement ou de l'un de ses ministres au sens de l'article 149 de cette loi, faite en vue de la reconstruction ou du réaménagement des territoires visés (rivière à Mars, rivière des Ha! Ha! et rivière Saint-Jean).

un projet gouvernemental ou encore «geler» le territoire dans la perspective d'un tel projet comme le suggère d'ailleurs la Cour supérieure dans le jugement rendu relativement à la ligne de transport d'énergie Hertel-Des-Cantons⁸⁶.

III- INCURSION DANS LES CHAMPS DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE⁸⁷

Comme la présence fédérale fait partie des univers pratique et juridique de l'aménagement du territoire avec lesquels tous les intéressés publics et privés doivent composer, il importe d'accorder une attention aux domaines sectoriels d'intervention qui tombent sous son autorité. La dimension fédérale ne doit pas être occultée du discours sur la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sous prétexte qu'elle échappe à l'emprise de la compétence provinciale en matière d'institutions municipales, de propriété et de droit civil qui, ensemble, tiennent les principales ficelles de l'autorité sur l'aménagement du territoire. En effet, ce n'est pas parce que son traitement doit se plier à une approche différente et étrangère par rapport au cadre formel de la législation québécoise que cette dimension juridique doit être ignorée. La propriété fédérale, tout comme les propriétés privées exploitées à des fins relevant de la compétence fédérale, ne sont pas des enclaves extraterritoriales au Québec. Au surplus, bien que la portée de l'affirmation soit plus restreinte en matière d'aménagement du territoire, la législation québécoise à caractère général pénètre et s'affirme à bien des égards dans les domaines d'intervention fédérale, que ce soit notamment par renvoi d'application de la loi fédérale (en matière de circulation, par exemple), ou encore par la reconnaissance des théories du double aspect ou des champs inoccupés. À cela s'ajoutent la volonté politique de collaboration et la nécessaire intégration des projets dans l'armature et le tissu territorial.

Le concept d'intervention gouvernementale revêt une signification fort différente de l'intervention plus directe des organismes québécois, puisqu'à la

86. *Coalition du Val-Saint-François Inc.*, supra note 14.

87. Le chapitre sur les champs de compétence fédérale s'inspire largement de la section consacrée aux agents d'intervention publics fédéraux au chapitre de la compétition territoriale dans la thèse de doctorat de l'auteur déposée en octobre 1999 à l'Université de Montréal et intitulée : *La dimension territoriale de la compétence municipale. Schéma de systématisation en droit québécois* [non publiée].

différence des interventions gouvernementales québécoises, le fédéral laisse jouer un plus grand rôle au domaine privé en privilégiant une approche conjuguant le «faire faire» et l'initiative autonome. À cet égard, il y a lieu de situer cette dimension juridique parallèle et d'examiner la portée du principe de non-assujettissement des projets fédéraux à la législation québécoise. Il convient ensuite de discuter plus spécifiquement des principaux domaines sectoriels où se manifestent les interventions gouvernementales, soient ceux reliés aux domaines des transports et des télécommunications, sans oublier les aires protégées sur le plan environnemental et les immeubles destinés à loger des services publics fédéraux. Comme le titre du chapitre l'indique, le texte ne constitue qu'une incursion dans le domaine, sans aucune prétention à l'exhaustivité ni sans s'étendre sur les nuances qui mériteraient d'être apportées ou les distinctions, voire les contradictions, qu'il serait utile de mettre en évidence.

1- Une dimension juridique parallèle

La discussion sur les interventions gouvernementales au regard des champs de compétence fédérale constitue une incursion dans un univers juridique à la fois parallèle et complémentaire. La complémentarité apparaît sur le plan pratique puisque l'espace construit et organisé est la résultante de multiples projets qui s'influencent les uns les autres et qui s'insèrent les uns par rapport aux autres dans la composition d'un environnement en transformation. Quant au parallélisme, il traduit dans le langage juridique la juxtaposition sur un même espace territorial de deux domaines de compétence autonomes l'un par rapport à l'autre dans l'articulation d'un régime fédéral. Bien peu de juristes s'aventurent dans ce paysage souvent réservé aux spécialistes du droit constitutionnel. Pourtant, il est difficile de faire abstraction des interventions fédérales qui se manifestent dans une foule de petits projets épars et dans quelques grands chantiers aux impacts majeurs. Il suffit de penser, par exemple, aux dossiers des aéroports de Montréal à Dorval et à Mirabel et, plus anciennement, de la voie maritime du Saint-Laurent pour saisir un tant soit peu le rôle de cette présence fédérale.

Le domaine d'intervention des institutions fédérales impose l'autorité de la prépondérance constitutionnelle, la présence structurante d'activités et d'ouvrages majeurs ainsi que la diversité d'un champ opérationnel, autant

d'aspects avec lesquels le gouvernement québécois et les administrations municipales doivent composer. Sur le plan territorial, la présence fédérale structurante se manifeste de manière ponctuelle, alors que la prépondérance fédérale exerce son autorité en parallèle avec celle des institutions gravitant dans l'orbite provinciale. Dans un contexte de morcellement et d'enchevêtrement des compétences, la force d'attraction prépondérante de l'autorité fédérale, jointe à la complexité des questions tombant dans l'ordre constitutionnel du partage des pouvoirs, apparaissent à plusieurs égards comme un véritable marécage juridique.

2- Le principe du non-assujettissement de l'État et des activités

Le non-assujettissement doit être étudié en fonction d'un encadrement statutaire et du principe de l'immunité juridictionnelle.

a) La portée statutaire de la compétence législative

Le principe du non-assujettissement est d'abord confirmé de façon statutaire par la loi fédérale d'interprétation⁸⁸ dont l'article 16 indique que «Nul texte législatif⁸⁹ de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prérogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.» Cet article est le pendant de l'article 41 de la loi québécoise. Comme ce dernier ne peut lier Sa Majesté du chef du Canada, il faut en principe se rabattre sur le premier qui limite l'assujettissement à une mention expresse dans une loi ou dans un règlement provenant d'une autorité fédérale compétente. Or, il n'est pas besoin de souligner que telles mentions sont rarissimes⁹⁰.

88. *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-23.

89. L'article 2 définit le texte législatif par renvoi à une loi fédérale ou à un règlement émanant d'une autorité fédérale.

90. Par exemple, l'art. 37.1 ajouté en 1981 à la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*, S.R.C. 1970, c. V-4 (non refondu) prévoit spécifiquement l'assujettissement des terres concédées à la législation provinciale et à la réglementation locale. *Shuniah (Township) c. Richard* (1982), 37 O.R. (2^e) 471 (O.H.C.).

Ce principe de non-assujettissement se rattache plus globalement à la règle consacrant sur le plan constitutionnel l'autonomie relative des deux ordres de pouvoir l'un par rapport à l'autre⁹¹ et, accessoirement, la préséance de l'exercice des compétences fédérales. Bref, la Couronne fédérale, que ce soit par l'intermédiaire des organismes publics qui en sont mandataires ou des interventions qui entrent dans ses champs de compétence, n'est pas soumise à la loi québécoise et échappe de ce fait juridiquement à l'emprise de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ce n'est toutefois pas parce que Sa Majesté n'est pas liée, qu'il n'y a pas lieu, le cas échéant, de tenir compte de la portée de ses interventions. Cette prise en considération déborde cependant vers les champs opérationnels de la décision politique, de l'harmonisation technique, de l'ajustement administratif et parfois de l'arbitrage quasi-judiciaire.

b) L'immunité juridictionnelle

La compétence fédérale se manifeste sous deux angles complémentaires qui rendent compte d'une discontinuité spatiale, celui de l'exercice du pouvoir législatif et celui de la prérogative de propriété, chacun de ces aspects donnant ouverture, dans une certaine mesure, en raison de cette souveraineté fédérale, à une forme d'immunité juridictionnelle à l'égard de la compétence provinciale et de l'autorité déléguée sur le plan municipal. Or, la distinction entre le droit de propriété et le pouvoir de légiférer est importante, le premier ne suffisant pas à conférer la compétence pour l'exercice du second⁹². À cela s'ajoute la distinction qui s'impose entre l'intervention de l'État fédéral et celle d'un organisme qui relève de son autorité, qu'il s'agisse d'une société mandataire de la Couronne, d'un organisme privé à charte fédérale particulière (comme Bell Canada dont les ouvrages sont déclarés à l'avantage général du Canada), d'une entreprise privée oeuvrant dans un domaine de compétence fédérale ou encore d'une entreprise privée occupant une terre appartenant à l'État fédéral.

En effet, de nombreuses interventions sur le territoire, bien que relevant de la compétence fédérale, sont effectuées par des personnes qui n'ont pas le

91. *Hodge c. The Queen* (1883), 9 A.C. 117.

92. *Canada (P.G.) c. Ritchie Contracting and Supply Co.*, [1919] A.C. 999. *Burrard Power Co. c. R.*, [1911] A.C. 87 et *Simon c. Oka (Municipalité d')*, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999.

statut de mandataire de Sa Majesté. Au surplus, il faut s'interroger sur les activités des divers occupants de propriétés fédérales. À cet égard, la Cour suprême du Canada a définitivement écarté dans les années 1970 la théorie de l'enclave extraterritoriale selon laquelle le seul droit de propriété fédérale pouvait juridiquement exclure l'application de la législation provinciale et, par conséquent, de la réglementation municipale⁹³. Il est maintenant établi que :

Les ouvrages, entreprises, services, choses ou personnes qui tombent sous l'empire de la compétence fédérale demeurent assujetties aux lois provinciales d'application générale pourvu toutefois que cet assujettissement n'ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale. C'est la responsabilité fédérale fondamentale à l'égard d'une chose ou d'une personne qui détermine ses dimensions spécifiquement fédérales, celles qui font partie intégrante de la compétence fédérale. Lorsqu'il s'agit d'un service fédéral, sa spécificité est atteinte si la loi provinciale touche un élément vital ou essentiel de sa mise en place, de sa qualité ou de son exploitation.⁹⁴

Ce n'est donc pas parce que des entreprises ou des personnes peuvent agir dans un champ de compétence fédérale qu'elles ne doivent pas tenir compte

93. Les lois provinciales visant des champs de compétence provinciale et ne touchant pas un champ de compétence fédérale sont applicables partout dans la province, même sur des terres fédérales : *Cardinal c. Alberta (P.G.)*, [1974] R.C.S. 695; *Krugers c. R.*, [1978] 1 R.C.S. 194; *Rivermont Construction Co. Ltd c. Tribunal du travail*, [1978] C.S. 987; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Four B Manufacturing Ltd c. Travailleurs unis du vêtement*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *R. c. Francis*, [1988] 1 R.C.S. 1025; *Simon c. Oka (Municipalité d')*, *ibid.*

94. *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838 (résumé de l'arrêtiste). Ces principes ont également été soulignés dans les arrêts de la trilogie de 1988 : *Bell Canada c. Commission de la santé et de la sécurité au travail*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Canadien National c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Alltrans Express Ltd c. Colombie-Britannique (Workers Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897. Bien que ces arrêts ne concernent pas une intervention gouvernementale, il est utile de noter les principes énoncés. Ainsi, est inapplicable l'exigence d'un permis provincial à une entreprise qui effectue un service de transport pour un organisme fédéral qui a pour objet de donner accès au public à une terre patrimoniale parce qu'elle porte atteinte à sa spécificité. Tel n'est cependant pas le cas des règles de sécurité imposées par la même loi qui prescrit le permis.

de la planification municipale et même, le cas échéant, observer les prescriptions de la réglementation municipale ou régionale. Ainsi la législation provinciale et, le cas échéant, la réglementation municipale, d'application générale qui s'inscrivent dans un champ de compétence provinciale, peuvent s'appliquer aux personnes ou aux entreprises relevant d'un domaine de compétence fédérale pourvu qu'elles ne portent pas sur un aspect qui est soumis au contrôle exclusif du Parlement fédéral⁹⁵.

Il reste enfin l'hypothèse d'un assujettissement volontaire de l'administration fédérale, que ce soit en obligeant les organismes concernés à respecter la planification et la réglementation municipale ou encore en attribuant une compétence aux municipalités dans les domaines fédéraux. Sur ce dernier aspect toutefois, le principe fondamental du rattachement exclusif des municipalités à l'autorité provinciale a une portée considérable puisqu'il empêche l'État fédéral d'intervenir sur l'existence juridique des municipalités ou sur l'attribution de pouvoirs à caractère législatif. Il ne peut, mais avec le consentement de la province⁹⁶, que déléguer des pouvoirs de nature administrative⁹⁷, notamment pour leur permettre d'appliquer une réglementation fédérale⁹⁸. La municipalité n'a alors d'autre autorité que celle d'une administration exécutante sans possibilité d'ajuster la législation ou la

-
95. A. Tremblay, D. Turp, «L'incidence des politiques urbaines sur l'exercice des compétences fédérales en matière de gouvernement local» (1981-82), 16 R.J.T. 281, 290; *Canadian Pacific Railway Co. c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367; *Canadian Pacific Railway c. Quebec (City of)* (1899-1900), 30 R.C.S. 73; *Irwin Toys Ltd c. Québec (P.G.)*, [1989] 1 R.C.S. 927. Voir aussi *Canadien Pacifique Ltée c. Ontario*, [1995] 2 R.C.S. 1028.
96. J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 1, Montréal, Sorej, 1981 à la p. 24 et J. L'Heureux, «Le partage des pouvoirs et les municipalités» dans R. Simeon, *Les relations intergouvernementales*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1986 à la p. 218; D. Gibson, «The Constitutional Position of Local Government in Canada» (1980-81), 11 Man. L. J. 1 à la p. 13. Voir aussi I. Mac F. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2^e éd., Toronto, Carswell, 1971 au par. 63.12.
97. *Ellice (Township) Zoning Bylaws* (1995), 28 M.P.L.R. (2^e) 1 (O.C.J.). La compétence exclusive provinciale peut faire échec à la tentative fédérale d'obliger les municipalités à assumer une responsabilité à caractère public (et la charge financière qui peut y être associée) : *Peel (Regional Municipality) c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9.
98. *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89 (délégation de pouvoir reliée à l'application de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, c. A-2).

réglementation. Toutefois, si la réglementation municipale est adoptée par renvoi de la loi fédérale dans un domaine ou sur des terres relevant de la compétence fédérale, elle sera pleinement applicable aux personnes qui en auraient normalement été soustraites⁹⁹.

En somme, sauf délégation, s'il appartient aux instances municipales locales et régionales d'effectuer la planification de leur territoire, d'adopter des documents de planification et d'édicter la réglementation appropriée en conformité avec cette planification, ces dernières demeurent cependant inopposables aux agents gouvernementaux fédéraux et, dans une certaine mesure, aux personnes physiques et morales de droit privé dans les aspects où ces derniers agissent effectivement dans un champ de compétence fédérale. De plus, cette planification a un impact juridique relatif sur la propriété fédérale, compte tenu de la qualité de l'occupant, de la nature de l'occupation et de l'objet de la planification par rapport à cette propriété.

3- Les interventions relevant de la compétence fédérale

Sur le plan opérationnel, quelques lignes directrices gouvernent la présence et l'intervention fédérale. Ainsi, il n'existe pas de législation fédérale en matière d'aménagement du territoire. Les diverses instances de l'État, que ce soit des ministères ou des organismes mandataires, déterminent les politiques et proposent les projets. Lorsque les projets proviennent de sociétés privées ou de personnes relevant de la compétence fédérale, il appartient à une instance ministérielle ou à un organisme de tutelle d'accorder les autorisations, d'effectuer la coordination ou d'arbitrer les conflits. La notion d'orientation gouvernementale prend la forme de politiques ministérielles ou d'objectifs indiqués dans la législation sectorielle, principalement en matière de transport (aéronautique, navigation et transport ferroviaire), de communication et d'environnement. C'est d'ailleurs essentiellement sous l'angle sectoriel qu'il apparaît opportun d'examiner le concept d'intervention gouvernementale, en faisant la distinction, le cas échéant, entre le projet d'un ministère ou d'un

99. Exemple de la réglementation sur la circulation en zone aéroportuaire : *Regina c. Roy* (1973), 3 O.R. 366 (O.C.A.). Voir aussi : *Loi sur les anciens combattants*, S.R.C. 1970, c. V-4, art. 37.1 (non refondu); *Shuniah (Township) c. Richard* (1982), 37 O.R. (2^e) 471 (O.H.C.).

organisme mandataire et celui d'une entreprise privée oeuvrant dans un domaine de compétence fédérale. Enfin, il ne faut pas oublier qu'à certains égards, les aspects sectoriels recourent la compétence fédérale sur les terres publiques fédérales au sens de l'article 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et des autres dispositions de cette loi qui établissent la propriété fédérale sur certains ouvrages.

a) **Les interventions en matière d'aéronautique**¹⁰⁰

La compétence fédérale occupe la totalité de l'espace juridique sectoriel des activités, des entreprises et du territoire en matière d'aéronautique. Le Parlement fédéral a inscrit dans la *Loi sur l'aéronautique*¹⁰¹ les règles gouvernant la gestion du secteur d'activité et de l'infrastructure qui lui sert de port d'attache. En plus de s'appliquer sur le territoire des aérodromes¹⁰², la loi permet de réglementer l'espace aérien et la zone aéroportuaire¹⁰³, c'est-à-dire le territoire situé dans le voisinage d'un aéroport et qui est nécessaire à son usage. Le zonage fédéral aura préséance sur toute réglementation municipale (comme un règlement d'urbanisme¹⁰⁴) ou provinciale (protection du territoire agricole¹⁰⁵, par exemple) qui peut être en application dans ce voisinage. L'autorité de la municipalité, locale ou régionale selon le cas, sur le territoire aéroportuaire ou son voisinage n'est cependant pas complètement évacuée. Elle continue de

100. À cet égard, voir notamment : R. Paquette, «Étude sur les compétences constitutionnelles en matière d'aéronautique et d'aménagement aéroportuaire au Canada» (1979), 57 R. du B. Can. 282; F. Chevrette, H. Marx, *Droit constitutionnel; Notes et jurisprudence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1982 aux pp. 962-965.

101. L.R.C. 1985, c. A-2.

102. L'article 3 (1), *ibid.*, définit ce terme comme suit : «Tout terrain, plan d'eau (gelé ou non) ou autre surface d'appui servant ou conçu, aménagé, équipé ou réservé pour servir, en tout ou en partie, aux mouvements et à la mise en oeuvre des aéronefs, y compris les installations qui y sont situées ou leur sont rattachées.»

103. Les principaux aéroports publics situés au Québec sont d'ailleurs régis par un règlement de zonage adopté par le gouvernement fédéral. Exemple : *Règlement de zonage de l'aéroport de Mirabel*, C.R.C., vol. 1, c. 98 à la p. 669.

104. *Re Orangeville Airport Ltd c. Caledon (Town of)* (1976), 76 D.L.R. (3^e) 610 (O.C.A.); *Walker c. Ontario Ministry of Housing* (1983), 21 M.P.L.R. 249 (O.C.A.).

105. Le fait que les autorités fédérales permettent une utilisation de l'espace aérien au dessus d'un emplacement ne suffit pas à rendre *ultra vires* ou inapplicable la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* : *St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.).

s'appliquer, mais peut être affectée par la législation ou la réglementation fédérale sur la hauteur des bâtiments et la navigation aérienne¹⁰⁶.

Il appartient donc à l'administration fédérale de déterminer les corridors de navigation aérienne, tout comme la localisation des aéroports (incluant les héliports et les bases d'hydravions¹⁰⁷) et les modalités de construction et d'implantation¹⁰⁸, quel qu'en soit l'occupant¹⁰⁹. La loi fédérale peut exercer directement cette autorité ou permettre quelle soit confiée à des organismes. Elle peut également prévoir la délivrance de permis selon les conditions qu'elle établit, assujettissant ainsi les autorités provinciales, municipales¹¹⁰ et privées, qu'elles soient ou non mandataires du gouvernement fédéral¹¹¹, qui veulent construire une infrastructure ou exploiter un service à l'observation des règles qu'elle prescrit et des autorisations qu'elle accorde.

Il en résulte que la planification municipale doit, sur le plan juridique, prendre en considération les décisions des autorités fédérales compétentes, mais non l'inverse. Tant à l'égard des activités d'une administration fédérale que d'une personne privée en cette matière, toute mesure susceptible d'interférer avec

-
106. R. Paquette, «Étude sur les compétences constitutionnelles en matière d'aéronautique et d'aménagement aéro-portuaire au Canada» (1979), 57 R. du B. Can. 282, 294; *Bramalea Consolidated Development c. Ontario (P.G.)*, [1971] 2 O.R. 570 (O.C.A.).
107. *Montreal Flying Club (Aéro Club de Montréal) c. Montreal-North (City of)*, [1972] C.S. 695 [ci-après *Montreal Flying Club*]. Dans *Gauthier c. Québec (P.G.)*, [1984] R.L. 271 (C.S.), la Cour supérieure a maintenu l'interdiction d'amerrissage des aéronefs dans une réserve faunique prescrite dans un règlement du gouvernement québécois, en soulignant l'absence de conflit de lois, la réglementation ne s'opposant pas à la législation fédérale.
108. *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754.
109. *Ottawa (City of) c. Shore & Horwitz Construction Co.* (1960), 22 D.L.R. (2^e) 247 (O.H.C.); *Delta c. Aztec Aviation Group* (1985), 28 M.P.L.R. 215 (B.C.S.C.) [ci-après *Delta*]; *International Aviation Terminals (Vancouver) Ltd c. Richmond (Township)* (1992), 9 M.P.L.R. (2^e) 1 (B.C.C.A.); *Greater Toronto Airport Authority c. Mississauga (Town of)* (1999), 50 M.P.L.R. (2^e) 54 (O.C.J.- Gen.Div.).
110. La législation provinciale peut cependant autoriser les municipalités à détenir et à exploiter un aéroport. La municipalité peut alors, en sa qualité de propriétaire ou de gestionnaire, établir une réglementation à cet égard, mais devra cependant respecter les exigences fédérales. Art. 625 C.M.; 415 (39) L.C.V.; *Chassé c. Baie-Comeau (Ville de)*, [1972] C.A. 385; *Lachute Air Service Ltée c. Lachute (Cité de)*, J.E. 84-153 (C.S.).
111. À l'heure actuelle, ce sont généralement des entreprises privées qui exploitent les principaux aéroports québécois et qui réalisent les travaux avec l'aide de contributions fédérales.

l'exercice de cette compétence fédérale est inopposable, voire *ultra vires*. Ainsi, la municipalité ne peut pas, par le biais d'un règlement de zonage, interdire, assujettir à un permis ou réglementer les activités récréatives ou commerciales reliées à l'aéronautique sur l'eau ou sur terre. Il lui est impossible de prescrire des règles applicables à l'aménagement d'un aéroport ou qui interdirait la localisation d'un aéroport, qu'une personne détienne ou non un permis fédéral pour ce faire à un endroit déterminé¹¹². De plus, si un règlement ne traite pas de ces questions, il ne peut être interprété de manière à intervenir dans ces domaines¹¹³. Toutefois, si une municipalité ne peut réglementer l'utilisation du sol à des fins aéroportuaires, elle peut cependant établir une politique indiquant ses intentions concernant les terrains qu'elle possède à ces fins¹¹⁴. De plus, les questions éloignées de la navigation aérienne ne sont pas visées par cette prépondérance, ce qui est le cas par exemple de la prohibition municipale d'établir un logement dans un hangar d'avions qui borde une piste d'atterrissage privée¹¹⁵ ou de l'application de la réglementation de nuisance aux avions miniatures¹¹⁶.

Comme l'aéronautique est un domaine sectoriel de compétence, l'intervention publique ou privée en ce domaine doit éventuellement tenir compte de son intégration dans un environnement global. Les aéroports ne sont pas des infrastructures isolées. Ils font partie de l'ensemble des réseaux de transport et l'organisme qui les planifie et les construit a intérêt à tenir compte des contraintes d'urbanisation et d'occupation du territoire d'où l'opportunité de rechercher des moyens d'harmoniser les interventions des autorités concernées.

112. *Johannesson c. West St-Paul (Rural Municipality of)*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Delta, supra* note 109; *Vencharretti c. Longhurst* (1992), 10 M.P.L.R. (2^e) 179 (O.C.A.). Dans *British Columbia c. Van Gool* (1987), 36 M.P.L.R. 303 (B.C.C.A.), la Cour d'appel de Colombie-Britannique a cependant reconnu la validité du règlement municipal qui limite l'implantation des aéroports à des fins privées. Elle a considéré qu'il s'agissait d'un règlement d'application générale qui vise à contrôler l'utilisation du sol et non à affecter le pouvoir fédéral en matière d'aéronautique, d'autant plus qu'en l'espèce, il n'existait aucune contrainte de licence aérienne et l'intérêt national n'était pas concerné.

113. *Montreal Flying Club, supra* note 107.

114. *De Havilland c. Toronto (City of)* (1981), 12 M.P.L.R. 151 (O.S.C.).

115. *Saint-Mathieu-de-Beloeil (Municipalité de) c. Perrault, J.E.* 93-1531 (C.S.).

116. *Escadrille Radio Commandée Etchemin Inc. c. Saint-Jean-Chrysostome (Corporation municipale de)*, J.E. 78-808 (C.S.).

b) Les interventions en matière de navigation

Le législateur fédéral a procédé en 1998 à une importante révision de l'ensemble de la législation gouvernant les multiples organismes intervenant dans le domaine de la navigation, incluant les administrations portuaires et l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent. C'est désormais la *Loi maritime du Canada*¹¹⁷ qui établit les règles applicables à la panoplie des administrations portuaires publiques intervenant dans ce domaine. Cette loi complète les règles générales en matière de navigation indiquées dans la *Loi sur la marine marchande*¹¹⁸.

La compétence législative fédérale exclusive en matière de navigation¹¹⁹ s'applique à toutes les eaux navigables, y compris les eaux intérieures, que ce soit pour des fins de navigation commerciale ou non¹²⁰. Une distinction s'impose cependant entre la compétence sur la navigation et la propriété des espaces riverains et aquatiques, incluant les lots de grève et en eau profonde. Ainsi, sauf dans le cas des havres publics tel qu'ils existaient en 1867 et des propriétés acquises en pleine propriété par les autorités fédérales, la province demeure propriétaire du lit et de la rive d'un plan d'eau navigable même si le fédéral est propriétaire du port et de son extension¹²¹. En ce domaine, le partage des compétences constitutionnelles constitue un enchevêtrement particulièrement complexe, ce qui rend parfois difficile la démarcation du rôle de chacun. Toujours cependant, la primauté fédérale impose sa prépondérance

117. L.C. 1998, c. 10.

118. L.R.C. 1985, c. S-9.

119. D. Alhérière, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Éditeur officiel du Québec, 1976 à la p. 65.

120. *Saint-Denis-de-Brompton (Corporation municipale de) c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 2400 (C.A) [ci-après *Saint-Denis-de-Brompton*].

121. *Canada (P.G.) c. Ontario (P.G.)*, [1898] A.C. 700; *Maisonneuve (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal* (1911), 39 C.S. 36; *Canada (P.G.) c. Ritchie Contracting and Supply Co.*, [1919] A.C. 999; *Canada (P.G.) c. Quebec (P.G.)*, [1921] 1 A.C. 413; *Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299; *Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1995] R.J.Q. 602 (C.Q.); *Placements André Turgeon Inc. c. Longueuil (Ville de)*, [1998] R.J.Q. 2462 (C.S.); *Contra : Québec (Ville de) c. La Reine*, [1973] C.S. 205.

en ce qui concerne la navigation¹²² et la protection des eaux navigables¹²³. Ainsi, les ouvrages portuaires ont priorité¹²⁴, de sorte que les travaux municipaux susceptibles d'être effectués dans une eau navigable, incluant l'aménagement d'un port par la municipalité¹²⁵, peuvent être assujettis à l'approbation de l'administration fédérale¹²⁶.

La municipalité conserve sa compétence en matière d'urbanisme dans un port, tant sur les espaces riverains que sur les espaces aquatiques, ce qui inclut l'utilisation commerciale ou la construction de quais ou de marinas, aspects qui relèvent du zonage et non de la navigation¹²⁷. Sauf pour les immeubles fédéraux, incluant ceux loués à l'entreprise privée¹²⁸, il est donc possible d'appliquer un règlement qui vise l'utilisation du sol aux propriétés privées dans la mesure où il n'interfère pas avec la navigation et l'expédition par voie d'eau¹²⁹.

-
122. *Montréal (Cité de) c. Commissaires du havre de Montréal* (1917), 23 R.L. 27 (B.R.). Voir aussi : *Regina c. Rice*, [1963] 1 C.C.R. 108 (O.M.C.) et *Windermere Watersport Inc. c. Indermere (District of)* (1989), 59 D.L.R. (4^e) 285 (B.C.C.A.).
123. *Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299; *Saint-Denis-de-Brompton*, *supra* note 120.
124. *Maisonnette (Ville de) c. Harbour Commissioners of Montreal* (1911), 39 C.S. 36.
125. Art. 625.1 C.M.; 415 (40) L.C.V. Toutefois, des autorisations peuvent être requises lorsque l'aménagement intervient en milieu hydrique appartenant à l'État québécois ou suite au transfert de l'infrastructure en provenance des autorités fédérales, notamment à des fins de plaisance : Voir M. Vadnais, «Les municipalités et le programme fédéral de désaisissement des structures nautiques» dans Ministère des Affaires municipales : Service de l'information, *Municipalité*, Québec, février-mars 1998 à la p. 27.
126. *Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. 1985, c. N-22, art. 5. Voir aussi le *Règlement sur les ponts dans les eaux navigables*, C.R.C. XIII, c. 1231 à la p. 9957, tel que modifié, et le *Règlement sur les ouvrages construits dans les eaux navigables*, C.R.C. XIII, c. 1232 à la p. 9959, tel que modifié, sans oublier l'assujettissement possible au processus d'évaluation environnementale en vertu de la loi fédérale : *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière environnementale*, DORS/84-467 du 27 juin 1984.
127. *Moore (Township of) c. Hamilton* (1979), 23 O.R. (2^e) 418 (O.C.A.); *Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (Municipalité de) c. 2748-9327 Québec Inc.*, J.E. 94-852 (C.S.); *Galway and Cavendish (Corporation of the United Townships of) c. Wendover* (1996), 30 M.P.L.R. (2^e) 109 (O.C.J.).
128. *Canadian Occidental Petroleum Ltd c. North Vancouver (District of)* (1986), 13 B.C.L.R. (2^e) 34 (B.C.C.A.).
129. *Côté c. Commission des liqueurs de Québec* (1931), 50 B.R. 368; *Hamilton Harbour Commissioners c. Hamilton (City of)* (1979), 6 M.P.L.R. 183 (O.S.C. - C.A.). Voir cependant : *Canadian Occidental Petroleum Ltd c. North Vancouver (District of)* (1986),

D'ailleurs, l'article 48 de la *Loi maritime du Canada* oblige l'autorité portuaire fédérale à élaborer un plan d'utilisation des sols en milieu portuaire, tout en prévoyant spécifiquement la complémentarité de la réglementation municipale. Cette législation témoigne d'une volonté de conciliation des préoccupations sans cependant soustraire les interventions des organismes à leur privilège de non-assujettissement à la planification municipale.

c) **Les interventions en matière ferroviaire**

Le déclin marqué du transport ferroviaire, depuis que le transport routier et le transport aérien (sans oublier le transport maritime dans l'axe des Grands Lacs et du Saint-Laurent) ont grugé ses avantages concurrentiels, invite à discuter moins d'interventions gouvernementales que de désengagement des autorités fédérales. À l'heure actuelle, les principaux réseaux encore opérationnels sont soumis à la *Loi sur les chemins de fer*¹³⁰. Le législateur fédéral a confié à l'Office des transports du Canada¹³¹ l'autorité d'approuver les plans de construction ainsi que les travaux liés à la sécurité des voies ferrées¹³², ce qui inclut les travaux de construction en matière de drainage, de

13 B.C.L.R. (2^e) 34 (B.C.C.A.) et *Squamish (District of) c. Great Pacific Pumice* (1999), 50 M.P.L.R. (2^e) 151 (B.C.S.C.). Le règlement de nuisance ne s'applique pas aux poussières produites lors du déchargement d'un navire : *Montréal (Communauté urbaine de) c. Fednav Ltée* (1994), 17 M.P.L.R. (2^e) 92 (C.M.).

130. L.R.C. 1985, c. R-3.

131. Il appartient à l'Office d'autoriser les compagnies à l'exécution des travaux et, le cas échéant, d'arbitrer les conflits avec les municipalités : *Loi sur les transports au Canada*, L.R.C. 1985, c. C-10.4, art. 98.

132. Les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* sont complétées à cet égard par la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. 1985, c. R-4.2.

clôture, de passage à niveau¹³³, que ces travaux soient demandés par la compagnie ferroviaire ou par la municipalité¹³⁴.

Bien que la compétence en matière ferroviaire n'ait pas spécifiquement été inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement fédéral s'est cependant imposé dans ce secteur d'activité, notamment en utilisant sa compétence sur le transport interprovincial et son pouvoir déclaratoire¹³⁵, laissant bien peu de place aux chemins de fer «locaux»¹³⁶ sous l'autorité des législatures provinciales. En ce sens, le pouvoir accordé à une compagnie fédérale de construire une voie ferrée lui permet également de traverser les chemins municipaux sans l'autorisation municipale et même parfois sans

-
133. *Grand Trunk Railway Co. c. Toronto (City of)* (1900), 32 O.R. 120; *Montreal Tramways Co. c. Montréal-Nord (Ville de)*, [1924] A.C. 994; *Toronto Transportation Commission c. Canadian National Railways*, [1930] R.C.S. 94; *Canadian Pacific Railway c. Quebec (P.G.)*, [1965] R.C.S. 603. L'Office peut d'ailleurs obliger une municipalité intéressée à contribuer au coût des travaux : *Metropolitan Toronto (Municipality of) c. Canadian National Railways* (1998), 47 M.P.L.R. (2^e) 302 (C.A.F.). Toutefois, une municipalité n'est pas intéressée si les travaux décrétés sont situés en dehors de son territoire : *Toronto (City of) c. Forest Hill (Village of)*, [1932] R.C.S. 602.
134. S'il appartient à l'origine à l'organisme de surveillance fédéral de déterminer les travaux à faire, la compagnie doit ensuite observer les règles générales du droit civil et du droit municipal en matière d'entretien et de responsabilité. En effet, les aspects qui ne portent pas atteinte à l'activité ferroviaire peuvent être assujettis à la réglementation et à l'intervention municipales : *Compagnie de chemin de fer du Grand-Tronc c. Landry* (1882), 11 R.L. 590 (B.R.); *Canadian Pacific Railway Co. c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367 [ci-après *Notre-Dame-de-Bon-Secours*]; *Martel c. Cie de chemin de fer du Canadien Pacifique* (1905), 11 R.J. 133 (C.S.); *Landry c. L'Assomption (Corporation de la paroisse de)* (1905), 11 R.J. 251 (C.C.); *Blais c. Compagnie Grand-Tronc de Chemin de fer du Canada* (1911), 39 C.S. 236; *Montreal Street Railway c. Bastien* (1914), 23 B.R. 7; *Canadian Northern Quebec Railway c. Desmarais* (1918), 27 B.R. 509; *Canadian Pacific Railway Co. c. Godin* (1927), 43 B.R. 468; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Vincent*, [1979] 1 R.C.S. 364; *Pièces d'autos Montréal-Nord Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*, J.E. 99-751 (C.S.).
135. A. Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement : Augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1969.
136. Soit essentiellement les chemins de fer entièrement situés dans la province : *Montreal (City of) c. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333. Il existe d'ailleurs une loi québécoise sur les chemins de fer (L.R.Q. c. C-14). L'autorité provinciale explique les dispositions incorporées dans les lois municipales pour permettre aux municipalités de constituer des embranchements ferroviaires : art. 625.2 C.M. et 471.0.7 L.C.V.

compensation¹³⁷. Sur le plan réglementaire, les ouvrages des entreprises ferroviaires relevant de la compétence fédérale ne sont pas assujettis aux dispositions municipales applicables en matière d'aménagement du territoire¹³⁸, non plus qu'à celles relatives au bruit, puisqu'elles sont susceptibles d'affecter les opérations d'une compagnie ferroviaire¹³⁹.

Depuis une dizaine d'années, le gouvernement québécois est devenu propriétaire de plusieurs corridors ferroviaires désaffectés. Ils sont loués aux MRC et aux communautés urbaines afin d'être recyclés en corridors récréotouristiques et en parcs linéaires¹⁴⁰. Comme la cessation de l'utilisation d'une emprise pour fins de transport ferroviaire, l'aliénation de cette emprise à une personne autre qu'une compagnie ferroviaire¹⁴¹ et l'affectation éventuelle de cette emprise à une autre fin emportent une désaffectation de la vocation ferroviaire, les obligations qui pouvaient astreindre les compagnies pour le transport deviennent donc périmées¹⁴². L'immunité relative dont elles pouvaient bénéficier disparaît progressivement et les législations et réglementations applicables, notamment au niveau municipal, ont alors plein effet sur les emprises ferroviaires abandonnées et réaffectées.

-
137. *Ottawa (City of) c. Canada Atlantic Railway Co.* (1902-03), 33 R.C.S. 376; *Contra*, sur la compensation : *Notre-Dame-de-Bon-Secours*, *supra* note 134. Voir aussi : *Trois-Rivières (Cité des) c. Lambert* (1880), 10 R.L. 358 (B.R.); *Saint-Michel-de-Mistassini (Corporation de la paroisse de) c. Canadian National Railway Co.* (1934), 72 C.S. 517.
138. *Pontiac (MRC de) c. Compagnie Canadien Pacifique*, J.E. 84-823 (C.S.).
139. *Consolidated Rail Corp. c. Beauharnois (Ville de)* (1994), 20 M.P.L.R. (2^e) 307 (C.S.). Voir cependant la modification à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. 1985, c. R-4.2 mise en vigueur en juin 1999 par la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité ferroviaire et une autre loi en conséquence*, L.C. 1999, c. 9, dont le nouvel article 23 permet aux municipalités, à certaines conditions, de contrôler l'utilisation des sifflets lors du passage d'un train sur leur territoire.
140. Voir, par exemple, le Décret du 26 mai 1999 *Concernant la location à la Communauté urbaine de Québec et à certaines municipalités régionales de comté d'emprises ferroviaires désaffectées*, D. 584-99, 16 juin 1999, G.O.Q. 1999.II.406. Voir aussi : *Association des résidents du Lac Mercier Inc. c. Paradis*, [1996] R.J.Q. 2570 (C.S.); *Club de motoneige de St-Raymond Inc. c. Portneuf (MRC de)*, J.E. 99-593 (C.S.) (en appel). Enfin, les pouvoirs des MRC en matière de parcs régionaux ont été précisés (rétroactivement) afin d'inclure spécifiquement les corridors d'activités récréatives et sportives (L.Q. 1999, c. 59, art. 13, 21, 27, 32 et 66).
141. *Cloutier c. Compagnie de chemins de fer nationaux*, J.E. 96-1297 (C.S.).
142. *Québec (P.G.) c. Lebeau*, [1982] C.A. 482.

d) Les interventions en matière de télécommunication

Tout comme en matière d'aéronautique, la compétence fédérale sur les télécommunications a été consacrée par les tribunaux. Ce fut d'abord le cas à l'égard de la radiodiffusion¹⁴³ et plus récemment de la câblodistribution¹⁴⁴ et de la téléphonie¹⁴⁵. En ce domaine, ce sont des entreprises privées qui réalisent les travaux requis pour dispenser les services d'utilité publique. Comme ces entreprises, dont au premier chef Bell Canada¹⁴⁶, doivent construire des infrastructures déterminantes pour l'aménagement du territoire et doivent souvent, pour ce faire, emprunter les emprises municipales, des organismes d'arbitrage fédéraux, comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes qui relève de la *Loi sur les télécommunications*¹⁴⁷, peuvent être appelés à entendre les représentations des municipalités et à concilier les préoccupations des intéressés.

La réglementation municipale qui a pour effet d'interférer avec l'activité des entreprises oeuvrant dans ce domaine est susceptible d'être réduite à sa plus simple expression. Toutefois, comme la réglementation de zonage portant sur la localisation des antennes paraboliques ne touche qu'accessoirement à la juridiction fédérale sur les télécommunications et ne vise pas à intervenir dans ce domaine, mais à réglementer l'aménagement urbain, les tribunaux considèrent qu'il s'agit d'un pouvoir de nature purement locale, donnant ouverture, en

143. *In Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304, confirmant [1931] R.C.S. 541.

144. *Régie des Services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191.

145. *Québec (P.G.) c. Téléphone Guèvremont Inc.*, [1994] 1 R.C.S. 878.

146. *Loi concernant la réorganisation de Bell Canada*, L.C. 1987, c. 19. L'art. 5 déclare la Société à l'avantage général du Canada. La compagnie détient spécifiquement le pouvoir d'utiliser l'emprise d'une voie publique. Voir par exemple, *Toronto (City of) c. Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52. La réglementation municipale ne peut faire échec au déploiement de son réseau.

147. L.C. 1993, c. 38. L'art. 43 de cette loi prévoit que les entreprises fédérales doivent obtenir le consentement des municipalités. Toutefois, il appartient au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de trancher les litiges. Cette loi est complétée par la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R-2 et la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications*, L.R.C. 1985, c. C-22.

l'absence de réglementation fédérale, à une forme de contrôle par les municipalités¹⁴⁸.

e) **Les interventions en matière environnementale et patrimoniale**

La présence fédérale en matière environnementale se signale par l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*¹⁴⁹ qui est en quelque sorte le pendant fédéral de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette loi est notamment complétée par la *Loi sur les ressources en eau du Canada*¹⁵⁰, la *Loi sur les pêches*¹⁵¹ et la *Loi sur la protection des eaux navigables*¹⁵². L'administration fédérale peut ainsi exiger que tous les travaux visant des ouvrages susceptibles de détériorer ou de perturber des eaux poissonneuses ou d'interférer avec la navigation soient soumis à son approbation, ce qui est le cas, par exemple, de la construction des ponts. De même, elle peut prendre les mesures qu'elle juge utile pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution des plans d'eau. En ce sens, ces lois viennent ajouter leur autorité sur les projets susceptibles d'être planifiés par les intervenants publics et privés.

Par ailleurs, l'administration fédérale est susceptible d'intervenir dans la création et l'aménagement de toute une panoplie de sites ou d'ouvrages qui présentent un intérêt à caractère «national», qu'il s'agisse de parcs nationaux, de réserves nationales de la faune, de sites historiques nationaux. Bien qu'une consultation puisse être tenue auprès des autorités municipales ou provinciales, les lois fédérales régissant ces aspects ont préséance et c'est le plus souvent les planifications et réglementations locales et régionales qui doivent tenir compte de leur présence, plutôt que l'inverse.

148. *Saint-David-de-l'Auberivière (Corporation municipale de) c. Lebel*, J.E. 89-1237 (C.S.); *Kirkland (Ville de) c. Viau* (1991), 1 M.P.L.R. (2^e) 297 (C.Q.). Voir aussi : D. Townsend, *Les municipalités canadiennes et la réglementation des antennes radio et des bâtis d'antennes*, Ministère des Communications du Canada et Université du Nouveau-Brunswick, 1987.

149. L.R.C. 1985, c. C-15.3. De plus, elle lie la Couronne, autant «fédérale» que «provinciale», incluant Hydro-Québec : *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

150. L.R.C. 1985, c. C-11.

151. L.R.C. 1985, c. F-14.

152. L.R.C. 1985, c. N-22.

f) Les immeubles fédéraux

L'administration fédérale possède toute l'autorité voulue pour déterminer l'emplacement d'édifices ou de locaux, ou procéder à l'aménagement des terrains à des fins fédérales. S'il peut être pertinent de tenir compte de la planification municipale, les divers organismes mandataires ou ministères intéressés ne sont pas tenus de respecter les normes édictées par les municipalités non plus que d'obtenir les permis prescrits. Les municipalités sont néanmoins tenues de les raccorder aux services d'utilité publique, dans cette mesure cependant où elles peuvent obtenir en retour une compensation pour les services rendus ou les biens fournis¹⁵³.

En règle générale, même s'il continue à faire partie du territoire de la municipalité, un immeuble appartenant ou occupé par une institution fédérale ou un organisme mandataire est, quel que soit son régime de tenure, presque totalement soustrait à la compétence municipale dans la mesure où il est affecté à une fin publique ou à un domaine sectoriel de compétence fédérale¹⁵⁴. En ce sens, la législation provinciale et la réglementation municipale concernant l'usage des propriétés sont à toutes fins pratiques inopérantes. Ainsi, par exemple, une compagnie de construction qui a un contrat avec une agence fédérale pour ériger un édifice sur un terrain fédéral n'a pas à obtenir de permis municipal et le fédéral ne renonce pas à son immunité en stipulant dans le contrat de construction que l'entreprise doit respecter les lois fédérales, provinciales et municipales¹⁵⁵. De la même manière, le règlement municipal de zonage ne s'applique pas dans ses dispositions concernant l'affichage à une terre fédérale et à ses occupants¹⁵⁶. Enfin, la municipalité ne peut rendre opposable l'obligation d'avoir un lot distinct au locataire d'un immeuble appartenant au fédéral¹⁵⁷.

153. *Canada (P.G.) c. Levis (City of)*, [1919] A.C. 505.

154. *Burrard Power Co. c. R.*, [1911] A.C. 87. Voir aussi : *Oka (Municipalité d') c. Simon*, [1993] R.J.Q. 2416 (C.S.), confirmant [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999.

155. *Ottawa (City of) c. Shore & Horwitz Construction Ltd* (1960), 22 D.L.R. 247 (O.H.C.).

156. *Mediacom Inc. c. Dorval (Cité de)*, J.E. 90-259 (C.S.).

157. *Le Nautique de St-Jean Inc. c. Saint-Jean (Ville de)*, J.E. 89-1293 (C.S.).

Qu'il s'agisse d'une propriété fédérale ou d'une propriété relevant d'un organisme mandataire de la Couronne¹⁵⁸, l'État peut invoquer les prérogatives de la Couronne en plus de sa primauté constitutionnelle pour éclipser la juridiction provinciale et l'autorité municipale et soustraire cet immeuble aux pouvoirs de la municipalité d'exercer un contrôle sur son affectation, incluant à la fois son aménagement et son utilisation. En raison de cette immunité, une municipalité ne peut rendre opposable sa réglementation sur le stationnement¹⁵⁹, l'utilisation du sol ou la construction¹⁶⁰. Elle est également obligée d'obtenir l'accord du gestionnaire de l'immeuble pour y construire des infrastructures d'utilité publique. Enfin, elle ne peut procéder à l'expropriation d'un tel immeuble. C'est également en vertu de cette prérogative, dont certains aspects peuvent être codifiés dans les lois fédérales, que la Couronne peut se porter acquéreur d'un immeuble par expropriation. En pratique cependant, l'exercice de ce pouvoir est rattaché à l'un ou l'autre des champs de compétence fédérale, même s'il n'est pas spécifiquement défini, comme c'est le cas de la théorie des dimensions nationales invoquée à l'appui des interventions de la Commission de la capitale nationale¹⁶¹ dans l'Outaouais.

158. Par exemple, la Commission des champs de bataille nationaux : *Bourget c. Québec (Cité de) et Commission des champs de bataille nationaux*, [1963] R.P. 179 (C.S.); *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838.

159. *Regina c. South Sask Motors Ltd* (1984), 26 M.P.L.R. 226 (S.C.Q.B.).

160. *Canadian Occidental Petroleum Ltd c. North Vancouver (District of)* (1986), 13 B.C.L.R. (2^e) 34 (B.C.C.A.). Toutefois, l'occupant d'une terre fédérale qui désire obtenir un permis municipal est assujéti aux exigences de la réglementation : *International Aviation Terminals Inc. c. Richmond (Township of)* (1992), 89 D.L.R. (4^e) 1 (B.C.C.A.). Le principe s'applique de la même manière à une loi provinciale. Ainsi, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* ne peut s'appliquer à un immeuble appartenant à l'État ou à une entreprise dans le cadre d'une activité relevant de la compétence fédérale, tant et aussi longtemps qu'il sert à cette fin : *Villiard c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1982] C.S. 380. Voir aussi : *Québec (P.G.) c. Lebeau*, [1982] C.A. 482.

161. *Munro c. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663; *Motel Fontaine Bleue Inc. c. Commission de la capitale nationale*, [1979] C.S. 261 (en appel).

Enfin, la *Loi sur les immeubles fédéraux*¹⁶² ne traite aucunement des questions relatives à l'aménagement du territoire, se limitant plutôt à établir les règles applicables en matière de vente, location et permis d'occupation, tout en déterminant les modalités de concession par lettre patente ou par acte de vente ordinaire. Elle prévoit également l'acte de transfert de la gestion et de la maîtrise en plus d'énoncer l'imprescriptibilité des immeubles fédéraux.

IV- CONCLUSION

L'aménagement du territoire est l'un des rares domaines où l'État québécois a consenti une forme de partenariat avec l'institution municipale, en acceptant d'être soumis à sa réglementation, encore qu'il a restreint ce lien au niveau régional. Toutefois, la seule perspective visée par l'assujettissement de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est celle de la planification du territoire à l'exclusion de toute intervention dans l'administration ou l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux. Dans ce contexte, il était normal que le législateur précise le cadre de contrôle, énonce un principe d'assujettissement, établisse un mécanisme d'examen et prévoie un moyen de dérogation en cas d'urgence.

L'État demeure cependant jaloux de ses prérogatives et de son autorité, comme en témoignent à merveille l'évolution de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, l'intervention de diverses législations dans des domaines complémentaires à son champ opérationnel ainsi que les sagas judiciaires qui ont mis en cause son intervention. Même si tous reconnaissent l'opportunité de favoriser une concertation des interventions privées et publiques sur le territoire afin d'en effectuer un aménagement rationnel, cet objectif doit se plier aux impératifs politiques et juridiques liés à la primauté des intérêts des diverses instances gouvernementales censées représenter la dimension générale et la perspective «nationale». La raison d'État ne peut d'ailleurs renoncer à son autorité au profit de l'administration locale ou régionale dont la mission n'est pas

162. L.R.C. 1985, c. F-8.4 (L.C. 1991, c. 50). Sa définition des immeubles fédéraux englobe l'ensemble des immeubles appartenant à Sa Majesté du chef du Canada, en incluant les terres, les mines et les minéraux, les bâtiments, ouvrages et autres constructions ou améliorations qui y sont érigés. La *Loi maritime du Canada*, *supra* note 117, exclut cependant de son champ d'application la plupart des immeubles relevant de son autorité.

de véhiculer ou d'articuler ces préoccupations. Par ailleurs, il faut prendre en considération que cette raison d'État est découpée sur le plan juridique entre deux accaparements du principe de la souveraineté au sein de la structure fédérale.

En ce sens, le schéma d'aménagement du territoire, qui se veut sur le plan régional l'outil de planification et de conciliation des orientations d'aménagement devant guider l'évolution de l'utilisation d'un territoire, demeure, et doit demeurer, un instrument de portée relative par rapport à l'État. Si son emprise est modeste par rapport aux interventions du gouvernement québécois, l'encadrement juridique proposé à l'égard des projets d'intérêt public conserve néanmoins une importance non négligeable dans l'arène politique. La Cour supérieure a eu l'occasion de rappeler ce principe, démontrant en fin de compte que si l'aménagement est d'abord une responsabilité politique, il ne peut pour autant ignorer le cadre juridique dont la société s'est dotée pour le gouverner.

Le regard critique, parfois même cynique, qui peut être posé sur la pratique québécoise de l'aménagement du territoire, ramène par ailleurs continuellement sur la place publique le débat sur les tendances opposées de la centralisation et de la décentralisation qui animent et tourmentent à la fois les enjeux de la gouverne politique. À certains égards, les espoirs fondés à l'origine dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* comme instrument de décentralisation ont, au contraire, débouché sur une tutelle renforcée de l'État sur les administrations municipales. Le domaine des interventions gouvernementales en révèle des illustrations notoires¹⁶³. Comme il a été indiqué relativement au plan d'affectation des terres ou aux critères de désaveu des règlements de contrôle intérimaire en matière de normes minimales, il faut déplorer le détournement de pouvoir en soulignant que c'est moins l'opportunité de certaines mesures d'intérêt public qui est en cause, que la manière dont le gouvernement s'est servi des administrations municipales pour les imposer en

163. Les perspectives d'avenir annoncées dans les chantiers de révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'ont rien de prometteur, tant les orientations démontrent la volonté de renforcer l'emprise gouvernementale sur l'aménagement du territoire dans les MRC : L. Massicotte, «L'aménagement au Québec. Trois chantiers pour l'avenir» dans Ministère des Affaires municipales, Service de l'information, *Municipalité*, Québec, décembre 1999-janvier 2000 aux pp. 20-21.

refusant d'admettre la signification véritable du rôle qu'il veut leur faire assumer. Mais il s'agit là d'un autre débat qui déborde notre sujet.

Sous un autre point de vue, en l'absence de cette législation, il faut admettre que l'État québécois ne serait soumis qu'à un encadrement interne à l'administration gouvernementale dont la coordination serait encore plus déficiente. Il doit donc composer avec ce contexte juridique, même en l'ajustant à son avantage, sous peine d'en payer le prix politique et, parfois, de subir des coups de semonce judiciaires. Certains espoirs ont été trahis, peut-être moins par la raison d'État qui peut fort bien s'accommoder de multiples formats opérationnels, que par les forces centripètes, conjuguant l'inertie d'un système bureaucratique et les ambitions d'instances ministérielles. On observe avec le temps une évolution vers l'incohérence en accumulant les trésors d'imagination juridique pour résoudre la quadrature du cercle politico-administratif et pour compliquer la vie du monde municipal, tout comme des citoyens qui doivent vivre avec cette législation et cette réglementation. En ce sens, avec presque un quart de siècle de recul, c'est peut-être moins les principes d'origine qui méritent d'être remis en question que les objectifs véritables qui sont visés et les moyens dont on se sert pour les atteindre.

Quant aux aspects et projets relevant de la compétence fédérale qui échappent à l'autorité de la législation québécois, il s'agit là aussi d'un choix de société et d'un sujet qui, ici encore, ouvrent un débat sur une toute autre perspective.

Et qui dira, en terminant, que l'aménagement du territoire, en plus d'être un domaine approprié par le droit, n'est pas un champ de compétition de l'arène politique. Le champ d'action des interventions gouvernementales en est un exemple éloquent.