

# SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT ET PLANS D'URBANISME EN VERTU DE LA *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

Jacques L'Heureux

Volume 11, Number 1, 1980

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059479ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059479ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

L'Heureux, J. (1980). SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT ET PLANS D'URBANISME EN VERTU DE LA *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*. *Revue générale de droit*, 11(1), 7–63. <https://doi.org/10.7202/1059479ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1980

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

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



Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

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

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

# **SCHEMAS D'AMENAGEMENT ET PLANS D'URBANISME EN VERTU DE LA LOI SUR L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME**

par Jacques L'HEUREUX,  
*professeur titulaire à la Faculté  
de droit de l'Université Laval.*

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

#### I.- **Nature et contenu**

- A. Le schéma d'aménagement
  - 1. L'autorité compétente
  - 2. La nature et le contenu
- B. Le plan d'urbanisme
  - 1. L'autorité compétente
  - 2. La nature et le contenu
- C. La Commission nationale de l'aménagement
  - 1. La composition
  - 2. Les pouvoirs

#### II.- **Procédure d'adoption et de modification**

- A. Le schéma d'aménagement
  - 1. L'obligation
  - 2. L'élaboration
  - 3. L'adoption
  - 4. La modification
- B. Le plan d'urbanisme
  - 1. Le plan obligatoire et le plan facultatif
  - 2. L'élaboration
  - 3. L'adoption
  - 4. La modification

#### III.- **Effets**

- A. Le schéma d'aménagement
  - 1. Les effets vis-à-vis du conseil
  - 2. Les effets vis-à-vis des municipalités locales
  - 3. Les effets vis-à-vis du gouvernement
  - 4. Les effets vis-à-vis de la population

- B. Le plan d'urbanisme
  - 1. Les effets vis-à-vis du conseil
  - 2. Les effets vis-à-vis de la population
- C. Le contrôle intérimaire
  - 1. Le contrôle intérimaire pendant l'élaboration du schéma d'aménagement
  - 2. Le contrôle intérimaire pendant l'élaboration du plan d'urbanisme

## INTRODUCTION

La législation québécoise en matière de schémas d'aménagement et de plans d'urbanisme était depuis longtemps grandement déficiente<sup>1</sup>. À l'exception ou cas particuliers des communautés, aucune corporation municipale, régionale ou locale, n'était obligée de faire un plan directeur. Au niveau régional, les corporations de comté, pouvaient, en théorie, faire des plans directeurs régionaux<sup>2</sup>, mais la portée de tels plans était grandement limitée par le fait que les corporations de comté ne comprennent pas les cités et les villes<sup>3</sup>. D'ailleurs, en pratique, les corporations de comté n'utilisaient jamais ce pouvoir. Certains auteurs en niaient même l'existence<sup>4</sup>. Au niveau local, les corporation municipales locales pouvaient faire des plans directeurs locaux et intermunicipaux<sup>5</sup>, mais seules certaines corporations locales faisaient de tels plans. Les plans directeurs n'étaient pas définis par la loi et les auteurs ne s'entendaient pas sur leur nature et leur contenu. À notre avis, les plans directeurs prévus par la *Loi sur les cités et villes* et par le *Code municipal*<sup>6</sup> étaient de véritables plans directeurs au sens que possède cette expression dans le domaine de l'urbanisme<sup>7</sup>. Certains auteurs

<sup>1</sup> Sur les schémas d'aménagement et les plans directeurs, voir: R. CHARLES, *Le zonage au Québec, un mort en sursis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974; COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME, *Rapport (Rapport La Haye)*, Québec, Imprimeur de la Reine, 1968; L. GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION, *L'urbanisation au Québec (Rapport Castonguay)*, Québec, Éditeur officiel, 1976; P. KENNIFF, *Approche réglementaire de l'aménagement urbain*, (1977) 18 C. de D. 797; P. KENNIFF, *le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois*, (1975) 16 C. de D. 763, (1976) 17 C. de D. 85, 437, 667; P. KENNIFF, *Loi modifiant la Loi de la communauté régionale de l'Outaouais*, (1975) 15 C. de D. 908; M.V. JONES, *The Nature and Purpose of the Official Plan*, dans *Administrative Practice and Procedure*, Law Society of Upper Canada Special Lectures, Toronto, R. de Boo, 1971, p. 189; J. L'HEUREUX, *Plans directeurs et schémas d'aménagement au Québec*, (1977) 8 R.G.D. 186; C. MARCOTTE, *Le code municipal et l'urbanisme*, (1952) 12 R. du B. 186; J.B. MILNER (édit.), *Community Planning, A Casebook on Law and Administration*, Toronto University of Toronto Press, 1963; J.B. MILNER, *An Introduction to Master Plan Legislation*, (1957) 35 R. du B. can. 1125; A. NADEAU, *Tour d'horizon dans le droit de l'urbanisme de la province de Québec*, (1960) 62 R. du N. 415, 475, 535; I.M. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Caswell, 1973.

<sup>2</sup> *Code municipal*, art. 392 F, 422. Les références au *Code municipal* sont aux articles tels que modifiés. Nous utiliserons désormais l'abréviation «C.M.» pour désigner le *Code municipal*.

<sup>3</sup> C.M., art. 3.64.

<sup>4</sup> *Rapport La Haye*, op. cit. n. 1, c. 4, p. 11.

<sup>5</sup> C.M., art. 392 f; *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 415, par. 8. Nous utiliserons désormais l'abréviation «L.C.V.» pour désigner *Loi sur les cités et villes*.

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> P. KENNIFF, *Le contrôle...*, loc. cit. n. 1., p. 150; J. L'HEUREUX, loc. cit. n. 1, pp. 187, 188, 191, 192.

prétendaient au contraire, qu'ils avaient pour seul but de spécifier les fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan<sup>8</sup>. D'autres soutenaient qu'ils ne pouvaient prévoir que l'emplacement et la largeur des rues dans les subdivisions, l'obtention de permis de lotissement et la cession de terrains pour fins de parcs et de terrains de jeux<sup>9</sup>. La procédure d'adoption et de modification des plans directeurs était ambiguë et ne faisait aucunement appel à la participation de la population<sup>10</sup>. Les effets des plans directeurs étaient ambigus et trop limités<sup>11</sup>. Certains auteurs prétendaient même qu'ils ne produisaient aucun effet juridique<sup>12</sup>. La législation québécoise devait donc être repensée complètement sur ce point, comme d'ailleurs toute la législation québécoise en matière d'urbanisme.

L'accouchement fut particulièrement douloureux. Finalement, après d'innombrables déclarations, des années de discussions, deux rapports de commissions<sup>13</sup> et deux projets avortés<sup>14</sup>, l'Assemblée nationale a fini par adopter, en novembre 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>15</sup>. Cette loi a été sanctionnée le 21 novembre 1979. Elle est maintenant en vigueur, à l'exception de l'article 264, lequel entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1980, et des paragraphes 4, 6, 7 et 10 de l'article 261<sup>16</sup>.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* abroge et remplace la plupart des dispositions du *Code municipal* et de la *Loi des cités et villes* relatives au droit de l'urbanisme<sup>17</sup>. En ce qui concerne les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme elle prévoit la formation de nouvelles municipalités, les municipalités régionales de comté, et leur donne le pouvoir et même l'obligation de faire des schémas d'aménagement régionaux, elle modifie toute la législation relative aux plans directeurs, appelés désormais «plans d'urbanisme», et elle donne un pouvoir de contrôle à une nouvelle commission, la Commission nationale de l'aménagement.

Nous étudierons successivement la nature et le contenu des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme prévus par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la procédure d'adoption et de modification de ces schémas et plans et les effets des uns et des autres.

<sup>8</sup> I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 1, p. 48.

<sup>9</sup> *Rapport La Haye*, *op. cit.* n. 1, c. 4, p. 23.

<sup>10</sup> C.M., art. 392 f; L.C.V., art. 415, par. 8; R. CHARLES, *op. cit.* n. 1, p. 54; L. GIROUX, *op. cit.* n. 1, pp. 10, 11, 296; P. KENNIFF, *loc. cit.* n. 1, pp. 151-152; J. L'HEUREUX, *loc. cit.* n. 1, pp. 195-204; I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 1, p. 73.

<sup>11</sup> P. KENNIFF, *Le contrôle...* *loc. cit.* n. 1, p. 151; J. L'HEUREUX, *loc. cit.* n. 1, pp. 207-214.

<sup>12</sup> *Rapport La Haye*, *op. cit.* n. 1, c. 4, p. 30; R. CHARLES, *op. cit.* n. 1, p. 54; L. GIROUX, *op. cit.* n. 1, p. 10.

<sup>13</sup> *Rapport La Haye*, *op. cit.* n. 1; *Rapport Castonguay*, *op. cit.* n. 1.

<sup>14</sup> *Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, 1972; *Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire*, 1976, P.L.Q. 12.

<sup>15</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, 1979 P.L.Q. 125. Nous utiliserons désormais l'abréviation «L.A.U.» pour désigner cette loi.

<sup>16</sup> L.A.U., art. 269; (1979) 111 G.O.2, p. 8115; (1980) 112 G.O.2, p. 1599.

<sup>17</sup> L.A.U., art. 247, 248, 257, 259, 260.

## I.- NATURE ET CONTENU.

## A. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT.

1. *L'autorité compétente.*

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit la formation de nouvelles municipalités régionales, les municipalités régionales de comté<sup>18</sup> et donne à ces nouvelles municipalités le pouvoir de faire un schéma d'aménagement au niveau régional. Elle les oblige même à faire un tel schéma<sup>19</sup>.

Les municipalités régionales de comté remplaceront les corporations de comté dans les territoires où elles auront juridiction<sup>20</sup>. Elles seront, d'ailleurs, beaucoup plus fonctionnelles que ces dernières puisqu'elles comprendront non

<sup>18</sup> L.A.U., art. 166-205, 247 La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* définit le mot «municipalité» comme étant «tout organisme chargé de l'administration d'un territoire à des fins municipales, à l'exclusion d'une corporation de comté et d'une municipalité régionale de comté» et les mots «municipalité régionale de comté» comme étant «une corporation ayant juridiction sur un territoire à l'égard duquel des lettres patentes ont été délivrées en vertu de l'article 166». L.A.U., art. 1, par. 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> Le Législateur municipal fait ici preuve de son incohérence habituelle relativement à la signification des mots «municipalité» et «corporation municipale». Même si le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* établissent clairement que la municipalité est le territoire et que la corporation municipale est le corps politique (C.M., art. 4, 16; L.C.V., art. 27, 30), le Législateur emploie souvent le mot «municipalité» dans le sens de corps politique (voir par exemple, en plus de la *Loi de l'aménagement et de l'urbanisme: Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières*, L.R.Q., c. M-39, art. 1; *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, art. 1; *Loi concernant les régimes de retraite des maires et des conseillers des municipalités du Québec*, L.R.Q., c. R-16, art. 1; *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, L.R.Q., c. S-8, art. 1; *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q., 1979, c. 72, art. 1). Il serait certes souhaitable et beaucoup plus conforme à la langue française que le Législateur supprime l'expression «corporation municipale» et emploie toujours le mot «municipalité» dans le sens de corps politique. Il faudrait, toutefois, qu'il supprime la règle donnée par le *Code municipal* et la *Loi des cités et villes* et qu'il emploie toujours le mot «municipalité» en ce sens. Le Législateur fait encore pire. Il emploie souvent les mots «municipalité» et «corporation municipale» dans des sens restreints (voir par exemple, en plus de la *Loi de l'aménagement et de l'urbanisme: Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières*, L.R.Q., c. M-39, art. 1; *Loi concernant les régimes de retraite des maires et des conseillers*, L.R.Q., c. R-16, art. 1; *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q., 1979, c. 72, art. 1). Une municipalité n'est plus alors une municipalité, mais une certaine catégorie de municipalités ou même une certaine catégorie de corporations municipales. Une corporation municipale n'est plus alors une corporation municipale, mais une certaine catégorie de corporation municipales. Le plus parfait exemple à ce sujet est la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.Q., 1979, c. 72). Dans cette loi, le mot «corporation municipale» est défini comme étant une corporation municipale, à l'exception d'une corporation de comté d'un village nordique, cri ou naskapi et le mot «municipalité» comme étant une corporation municipale qui ne fait pas partie d'une communauté, qui n'est pas une corporation municipale à l'égard de laquelle une corporation de comté a compétence en matière d'évaluation foncière et qui n'a pas délégué l'exercice de sa compétence en matière d'évaluation foncière, une communauté ou une corporation de comté (art. 1). Une municipalité est donc, selon les lois, tantôt un territoire, tantôt un corps politique, tantôt une certaine catégorie de territoires, tantôt une certaine catégorie de corps politiques. Une corporation municipale est tantôt une corporation municipale, tantôt une certaine catégorie de corporations municipales. Le résultat est la confusion la plus complète. Le Législateur devrait uniformiser la signification de mots aussi importants. Les lois municipales en seraient plus logiques et plus claires.

<sup>19</sup> L.A.U., art. 3.

<sup>20</sup> L.A.U., art. 166, 168, 172-174.

seulement les municipalités locales régies par le *Code municipal* et les territoires non organisés, mais aussi les cités, les villes et les municipalités constituées en vertu de la *Loi sur l'organisation municipale de certains territoires*<sup>21</sup>. Elles ne pourront comprendre, toutefois, les municipalités faisant partie d'une communauté, ce qui est évidemment logique puisque ces municipalités font déjà partie d'une collectivité municipale régionale, la communauté<sup>22</sup>. Il y aura donc trois sortes de collectivités municipales régionales au Québec: les communautés, les municipalités régionales de comté et les corporations de comté. Ces trois sortes de collectivités municipales régionales auront juridiction sur des territoires distincts. En effet, il n'y aura des corporations de comté que dans les territoires où il n'y a ni municipalité de comté, ni communauté, et il n'y aura des municipalités régionales de comté que dans les territoires où il n'y a pas une communauté. En matière de schémas d'aménagement, seules les municipalités régionales de comté et les communautés ont le pouvoir de faire un schéma d'aménagement. Les corporations de comté n'ont pas le pouvoir de faire un tel schéma et n'ont plus le pouvoir de faire un plan directeur ou un plan d'urbanisme<sup>23</sup>. Les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté sont régis par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Les schémas d'aménagement des communautés sont régis par les lois régissant les communautés. Nous n'étudierons pas ces derniers schémas, nous limitant aux schémas régis par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, c'est-à-dire aux schémas des municipalités régionales de comté.

Les municipalités régionales de comté peuvent être constituées, par lettres patentes, par le gouvernement<sup>24</sup>. Elles ne peuvent l'être, toutefois, que si le gouvernement a d'abord procédé à une consultation auprès des conseils et des citoyens des municipalités locales et des municipalités de comté. Cette consultation doit porter sur la délimitation du territoire des municipalités de comté, en tenant compte du territoire des corporations de comté, sur les modalités de représentation des municipalités locales au sein de chacune des municipalités régionales de comté et sur les autres éléments pertinents à inclure dans les lettres patentes<sup>25</sup>.

Le conseil de la municipalité régionale de comté se compose du maire de chacune des municipalités locales qui en font partie, des autres représentants de

<sup>21</sup> L.R.Q., c. 0-8.

<sup>22</sup> L.A.U., art. 171, 247; C.M., art. 3.

<sup>23</sup> L.A.U., art. 259.

<sup>24</sup> L.A.U., art. 166, 168, 169. Le ministre doit publier, dans *La Gazette Officielle du Québec*, un avis de la délivrance des lettres patentes, lesquelles entrent en vigueur à la date de cette publication ou à la date ultérieure mentionnée dans l'avis: art. 175, 176. Une corporation municipale locale faisant partie d'une municipalité régionale de comté peut demander au ministre des affaires municipales son rattachement à une autre municipalité régionale de comté auquel son territoire est contigu en suivant la procédure prescrite par les articles 177 à 182. Le ministre peut, sur une telle demande, après avoir consulté le conseil de chacune des municipalités régionales de comté concernées et, s'il le désire, après avoir fait faire une enquête publique par la Commission municipale, recommander au gouvernement ce rattachement: art. 183-184. Le gouvernement peut alors modifier les lettres patentes pour donner effet à la recommandation du ministre: art. 185-186.

<sup>25</sup> L.A.U., art. 167. Cette consultation se fait au départ sur la base de zones comprenant le territoire entier des municipalités de comté et des cités et villes

ces municipalités locales qui en font partie, des autres représentants de ces municipalités indiqués dans les lettres patentes, lesquels sont nommés par le conseil de la municipalité qu'ils représentent parmi les membres de ce dernier, et de l'administrateur de toute municipalité qui a été constituée en vertu de la *Loi de l'organisation municipale de certains territoires*<sup>26</sup> et qui fait partie de la municipalité régionale de comté, ainsi que de tout autre représentant indiqué dans les lettres patentes pour une telle municipalité<sup>27</sup>.

Le chef du conseil est le préfet<sup>28</sup>. Ce dernier est élu par le vote affirmatif de la majorité absolue des voix des membres du conseil. Il doit être choisi parmi les maires membres du conseil<sup>29</sup>. Le conseil de la municipalité locale dont le maire est élu préfet peut nommer un autre représentant parmi ses membres<sup>30</sup>.

Sauf disposition contraire, les décisions du conseil sont prises à la majorité des voix des membres présents<sup>31</sup>. Les lettres patentes peuvent, cependant, donner plus d'une voix au représentant d'une municipalité locale. Elles peuvent même accorder un droit de veto à un tel représentant<sup>32</sup>. Lorsqu'un membre du conseil possède un droit de veto, l'exercice de ce droit a pour effet de suspendre les délibérations et le vote sur la question en cause. Le veto peut, cependant, être levé à une séance subséquente par le vote affirmatif des deux tiers des voix des membres du conseil<sup>33</sup>.

En plus de l'obligation de faire un schéma d'aménagement, la municipalité régionale de comté possède des pouvoirs importants. Elle possède, en particulier, tous les pouvoirs d'une corporation de comté, ce qui comprend, par exemple, les pouvoirs d'une corporation de comté en matière d'évaluation foncière à l'égard des corporations municipales locales régies par le *Code municipal*<sup>34</sup>. Le conseil de la municipalité régionale de comté peut, de plus, par règlement adopté à la majorité des deux tiers des voix de ses membres, décréter qu'il a compétence à l'égard des cités et des villes de son territoire sur toute matière pour laquelle les cités et villes et les corporations de comté sont habiletés à conclure une entente en vertu d'une loi générale ou spéciale<sup>35</sup>. Il peut ainsi se donner des pouvoirs additionnels importants relativement aux cités et aux villes de son territoire.

Les municipalités régionales de comté répondent à un besoin certain de participation au niveau régional. Elles sont une très heureuse innovation de la *Loi*

<sup>26</sup> L.R.Q., c. 0-8.

<sup>27</sup> L.A.U., art. 168, 187, 188, 248; C.M., art. 88.

<sup>28</sup> L.A.U., 194.

<sup>29</sup> L.A.U., art. 192, 193. Le préfet est élu pour un mandat de deux ans: art. 196.

<sup>30</sup> L.A.U., art. 195.

<sup>31</sup> L.A.U., art. 201. En cas d'égalité des voix, le préfet a un vote prépondérant, sauf l'exception prévue à l'article 197: art. 197.

<sup>32</sup> L.A.U., art. 168, 169, 201, 202. Le quorum du conseil est du tiers de ses membres représentant au moins la moitié des voix, sauf l'exception prévue au second alinéa de l'article 200: art. 200.

<sup>33</sup> L.A.U., art. 203. Le droit de veto ne peut s'exercer qu'une fois par une même personne sur une même question mise aux voix.

<sup>34</sup> L.A.U., art. 166, 168, 170, 173.

<sup>35</sup> L.A.U., art. 189.

sur l'aménagement et l'urbanisme. Par contre, étant donné les pouvoirs importants donnés à ces municipalités tant en matière d'urbanisme que dans d'autres domaines, on peut se demander s'il ne serait pas préférable que les membres du conseil soient élus directement par la population, ce qui serait plus démocratique et ce qui aurait pour effet de diminuer les querelles de clochers.

## 2. La nature et le contenu.

Nous avons vu que la nature et le contenu des plans directeurs prévus par le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* posaient de nombreux problèmes. Il n'en est pas ainsi dans le cas du schéma d'aménagement prévu par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Le contenu du schéma est, en effet, bien précisé et il est certain que le schéma est un véritable schéma d'aménagement au sens que possède ce mot dans le domaine de l'urbanisme, c'est-à-dire qu'il est le document qui donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité régionale de comté quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci<sup>36</sup>.

Le contenu du schéma d'aménagement prévu par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est en partie obligatoire et en partie facultatif. Le schéma doit, d'autre part, être accompagné de certains documents.

Le schéma d'aménagement doit comprendre:

- «1°. les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la municipalité régionale de comté;
- 2°. les grandes affectations du territoire pour l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté;
- 3°. la délimitation de périmètres d'urbanisation;
- 4°. la délimitation de zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique telles les zones d'inondation, d'érosion, de glissement de terrains et autres cataclysmes;
- 5°. l'identification des territoires présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou sociologique;
- 6°. l'identification, la localisation approximative et, s'il y a lieu, les échéanciers de réalisation des équipements et infrastructures que la municipalité régionale de comté considère de caractère intermunicipal;
- 7°. l'identification et la localisation approximative des équipements, et des infrastructures à être mis en place par le gouvernement, ses ministères et ses mandataires ainsi que par les organismes publics et les corporations scolaires;
- 8°. l'identification et la localisation approximative des réseaux majeurs d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution<sup>37</sup>».

<sup>36</sup> Sur la signification des expressions «schéma d'aménagement» et «plan directeur» dans le domaine de l'urbanisme, voir: *Rapport La Haye, op. cit.* n. 1, c. 3, p. 32; *Rapport Castonguay, op. cit.* n. 1, pp. 175-177; P. KENNIFF, *Le contrôle...*, *loc. cit.* n. 1, pp. 150, 152; J. L'HEUREUX, *loc. cit.* n. 1, pp. 187-188; I.M. ROGERS, *op. cit.* n. 1, p. 45.

<sup>37</sup> L.A.U., art. 5.

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le schéma doit comprendre aussi «un document complémentaire portant sur les normes minimales à être respectées par les règlements adoptés par les municipalités conformément aux paragraphes 16° et 17° du deuxième alinéa de l'article 113 et aux paragraphes 3° et 4° du deuxième alinéa de l'article 115 et devant s'appliquer aux zones définies en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa du présent article». La référence aux articles 113 et 115 est claire. Les règlements de zonage des municipalités locales faisant partie de la municipalité régionale de comté devront respecter les normes minimales mentionnées dans le document complémentaire en ce qui concerne la réglementation ou la prohibition de la construction ou de certains ouvrages, compte tenu soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes et en ce qui concerne la réglementation et l'implantation des maisons mobiles et des roulottes. Les règlements de lotissement de ces municipalités locales devront faire de même en ce qui concerne la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale, compte tenu soit de la nature du sol, soit de la proximité d'un ouvrage public, soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire et en ce qui concerne la réglementation ou la prohibition d'une opération cadastrale, compte tenu soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes. Les mots «et devant s'appliquer aux zones définies en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa du présent article» sont, toutefois, beaucoup moins clairs. En effet, deux interprétations peuvent être données de ceux-ci. On pourrait prétendre, en premier lieu, que ces mots imposent une condition supplémentaire à l'application des normes minimales, c'est-à-dire restreignent l'application de ces normes. En vertu de cette interprétation, les parties des règlements de zonage et de lotissement que nous avons vues plus haut ne devraient respecter les normes minimales qu'en ce qui concerne les zones définies en vertu du paragraphe 4°, c'est-à-dire en ce qui concerne les zones identifiées par le schéma comme zones «où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique telles les zones d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain et autres cataclysmes». On pourrait prétendre, au contraire, que ces mots donnent un cas supplémentaire d'application des normes minimales, c'est-à-dire étendent l'application de celles-ci. En vertu de cette interprétation, les normes minimales, en plus de devoir être respectées dans les parties des règlements de zonage et de lotissement que nous avons vues plus haut, devraient être appliquées dans les zones définies en vertu du paragraphe 4° même en l'absence de tels règlements. La première interprétation a pour conséquence de limiter très grandement la portée des normes minimales. La seconde aboutit à ne donner qu'un sens particulièrement restreint aux mots interprétés. En effet, ces mots ne pourraient viser le cas où il y a un règlement de zonage et un règlement de lotissement puisque ce cas est déjà prévu par les mots précédents. Ils ne pourraient donc viser que le cas où il n'y a pas de tels règlements. Or la période pendant laquelle il y a un schéma d'aménagement mais

non de tels règlements ne peut être que très brève puisque, comme nous le verrons, chaque municipalité locale qui fait partie d'une municipalité régionale de comté est obligée dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la municipalité régionale, d'adopter un règlement de zonage et un règlement de lotissement conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire ou, s'il y a déjà de tels règlements, de les modifier, s'il y a lieu, pour les rendre conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire<sup>38</sup>. Les mots interprétés auraient donc simplement pour but de dire que, dès l'entrée en vigueur du schéma, les normes minimales s'appliquent dans les zones définies en vertu du paragraphe 4° même s'il n'y a aucun règlement de zonage ni aucun règlement de lotissement.

La seconde interprétation est plus convaincante que la première. Il paraît peu vraisemblable, en effet, que le Législateur ait obligé la municipalité régionale de comté à établir des normes minimales dans les matières mentionnées plus haut et ait voulu qu'elles ne s'appliquent que dans les zones identifiées par le schéma comme zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité. En particulier, il nous paraît peu vraisemblable que le Législateur ait obligé la municipalité régionale de comté à établir des normes minimales en ce qui concerne la réglementation et l'implantation des maisons mobiles et des roulottes et en ce qui concerne la superficie et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale, «compte tenu soit de la nature du sol, soit de la proximité d'un ouvrage public, soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc et d'égout sanitaire» et ait voulu qu'elles ne s'appliquent que dans ces zones. Il faut ajouter à ce sujet que dans la législation antérieure à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il était clair que les normes minimales n'étaient pas ainsi restreintes<sup>39</sup>.

Les éléments facultatifs du schéma d'aménagement sont les suivants:

- «1°. la densité approximative d'occupation qui est admise dans les diverses parties du territoire de la municipalité régionale de comté, y compris dans les périmètres d'urbanisation;
- 2°. les affectations du sol à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation qui présentent un intérêt pour la municipalité régionale de comté;
- 3°. le tracé approximatif et le type des principales voies de circulation;
- 4°. les propositions intermunicipales d'aménagement émanant d'un groupe de municipalités;
- 5°. la description des parties du territoire de la municipalité régionale de comté soustraites au jalonnement au sens de la *Loi sur les mines* (L.R.Q. c.M.-13)<sup>40</sup>».

Quant au document complémentaire sur les normes minimales, il peut aussi établir des normes générales dont doivent alors tenir compte les règlements de

<sup>38</sup> L.A.U., art. 33, 34.

<sup>39</sup> C.M., art. 393a-393e; L.C.V., art. 417-421.

<sup>40</sup> L.A.U., art. 5.

zonage, de lotissement et de construction des municipalités locales faisant partie de la municipalité régionale de comté. Il peut encore obliger le conseil d'une telle corporation locale à adopter, pour la totalité ou une partie de son territoire, un règlement à l'effet qu'aucun permis de construire ne sera accordé, «à moins qu'une ou plusieurs des conditions suivantes ne soient respectées:

- 1°. le terrain sur lequel doit être érigée chaque construction projetée y compris ses dépendances, ne forme un ou plusieurs lots distincts sur les plans officiels du cadastre;
- 2°. les services d'aqueduc et d'égouts ayant fait l'objet d'une autorisation ou d'un permis, délivré en vertu de la loi ne soient établis sur la rue en bordure de laquelle la construction est projetée ou que le règlement décrétant leur installation ne soit en vigueur;
- 3°. dans le cas où les services d'aqueduc et d'égouts ne sont pas établis sur la rue en bordure de laquelle une construction est projetée ou le règlement décrétant leur installation n'est pas en vigueur, les projets d'alimentation en eau potable et d'épuration des eaux usées de la construction à être érigée sur le terrain ne soient conformes à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et aux règlements édictés sous son empire ou aux règlements municipaux portant sur le même objet;
- 4°. le terrain sur lequel doit être érigée la construction projetée ne soit adjacent à une rue publique ou à une rue privée conforme aux exigences du règlement de lotissement<sup>41</sup>».

Le schéma d'aménagement doit être accompagné d'un document indiquant les coûts approximatifs des divers équipements et infrastructures intermunicipaux qui sont proposés dans le schéma, et d'un document précisant les modalités et les conclusions de la consultation faite relativement au schéma, y compris les motifs d'accord et, le cas échéant, de désaccord exprimés par les personnes et organismes consultés<sup>42</sup>.

## B. LE PLAN D'URBANISME.

### 1. *L'autorité compétente.*

Toute municipalité locale peut adopter un plan d'urbanisme local<sup>43</sup>. Une municipalité locale faisant partie d'une municipalité régionale de comté est même obligée d'adopter un tel plan lorsque la municipalité régionale a adopté et mis en vigueur un schéma d'aménagement<sup>44</sup>.

En vertu de l'article 81 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, «avant l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement, le ministre [des affaires

<sup>41</sup> L.A.U., art. 6. Le paragraphe 2° ne peut s'appliquer, cependant aux constructions pour fins agricoles sur des terres en culture et le règlement peut exempter ces constructions de l'application des paragraphes 1°, 2° et 3°: L.A.U., art. 6, 116.

<sup>42</sup> L.A.U., art. 7. Nous verrons plus loin en quoi consiste la consultation faite relativement au schéma.

<sup>43</sup> L.A.U., art. 81.

<sup>44</sup> L.A.U., art. 33.

municipales] peut, par ordonnance motivée, demander à une municipalité d'adopter, dans le délai qu'il indique, un plan d'urbanisme». La municipalité locale est alors obligée d'adopter un plan d'urbanisme. On peut se demander, cependant, si une telle ordonnance peut viser toute municipalité locale ou si elle ne peut viser que les municipalités locales qui font partie d'une municipalité régionale de comté. À notre avis, elle ne peut viser que les municipalités qui font partie d'une municipalité régionale de comté. En effet, les mots «avant l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement» au début de l'article 81 montrent que les municipalités locales visées sont celles qui sont susceptibles d'être régies par un schéma d'aménagement, ce qui est le cas des municipalités locales qui font partie d'une municipalité régionale de comté, mais non de celles qui ne font pas partie d'une telle municipalité<sup>45</sup>. Le deuxième alinéa du même article confirme cette interprétation. Il dit, en effet, qu'une copie de l'ordonnance du ministre doit être transmise à la municipalité régionale de comté, ce qui montre que les municipalités locales visées font partie d'une telle municipalité. Il ne serait donc pas possible au ministre des affaires municipales d'ordonner à une municipalité locale ne faisant pas partie d'une municipalité de comté, de faire un plan d'urbanisme.

## 2. La nature et le contenu.

Le contenu des plans d'urbanisme prévus par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est bien précisé par la loi. Ces plans sont de véritables plans d'urbanisme au sens donné à ce mot dans le domaine de l'urbanisme.

Le contenu du plan d'urbanisme, comme celui du schéma d'aménagement, est en partie obligatoire et en partie facultatif.

Le plan d'urbanisme doit comprendre les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité, les grandes affectations du sol et les densités d'occupation de ce dernier<sup>46</sup>.

Le plan d'urbanisme peut comprendre:

- 1°. les zones à rénover, à restaurer ou à protéger;
- 2°. le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport;
- 3°. la nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire;
- 4°. les coûts approximatifs afférents à la réalisation des éléments du plan;
- 5°. la nature et l'emplacement projeté des principaux réseaux et terminaux d'aqueduc, d'égouts, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution;
- 6°. la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de programmes particuliers d'urbanisme<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Nous excluons le cas des communautés, comme nous l'avons déjà dit.

<sup>46</sup> L.A.U., art. 83.

<sup>47</sup> L.A.U., art. 84.

- «1°. l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation;
- 2°. le tracé projeté et le type de voies de circulation, des réseaux de transport, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution;
- 3°. la nature, l'emplacement et le type des équipements et des infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire;
- 4°. la nomenclature des travaux prévus, leurs coûts approximatifs de réalisation et une indication des organismes concernés;
- 5°. les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées;
- 6°. la séquence de construction des équipements urbains et des réseaux et terminaux d'aqueduc et d'égouts;
- 7°. la durée approximative des travaux;
- 8°. les programmes particuliers de réaménagement, de restauration et de démolition<sup>48</sup>».

Les éléments facultatifs du plan d'urbanisme peuvent devenir obligatoires lorsque la municipalité locale fait partie d'une municipalité régionale de comté et que le schéma d'aménagement de celle-ci est en vigueur. En un tel cas, en effet, le conseil de la municipalité régionale de comté peut, par résolution, obliger la municipalité locale à inclure dans son plan d'urbanisme un ou plusieurs des éléments facultatifs que nous avons mentionnés<sup>49</sup>.

Le plan d'urbanisme doit être accompagné d'une description des travaux pertinents que la municipalité entend exécuter au cours des trois années subséquentes, avec une indication de leurs coûts approximatifs<sup>50</sup>.

### C. LA COMMISSION NATIONALE DE L'AMÉNAGEMENT.

#### 1. *La composition.*

La Commission nationale de l'aménagement est un nouvel organisme composé de cinq membres, dont un président et un vice-président. La nomination des membres de la Commission est faite par le gouvernement. Deux des membres, toutefois, ne peuvent être nommés qu'après consultation «des organismes les plus représentatifs des municipalités [locales] et des municipalités régionales de comté<sup>51</sup>».

Le quorum de la Commission est de trois membres. Au cas d'égalité des voix, le président a un vote prépondérant<sup>52</sup>.

Le secrétaire et les autres membres du personnel de la Commission sont nommés selon la *Loi de la fonction publique*<sup>53</sup>. La Commission peut, d'autre part,

<sup>48</sup> L.A.U., art. 85.

<sup>49</sup> L.A.U., art. 86. Copie de cette résolution doit être transmise, dès son adoption, à la municipalité locale et à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement. Avis de l'adoption de la résolution doit être publié à la *Gazette Officielle du Québec*.

<sup>50</sup> L.A.U., art. 87. Cette description est adoptée par résolution.

<sup>51</sup> L.A.U., art. 206-212.

<sup>52</sup> L.A.U., art. 213.

<sup>53</sup> L.A.U., art. 214.

s'adjoindre les experts qu'elle juge nécessaires<sup>54</sup>. Les membres de la Commission et son personnel ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes officiels accomplis par eux de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions<sup>55</sup>.

## 2. *Les pouvoirs.*

La Commission nationale de l'aménagement donne des avis sur la conformité d'un plan d'urbanisme ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction aux objectifs d'un schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire d'une municipalité régionale de comté, sur la conformité d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction au plan d'urbanisme d'une municipalité locale, ou sur la conformité d'une intervention gouvernementale aux objectifs d'un schéma d'aménagement ou aux dispositions d'un règlement de contrôle intérimaire<sup>56</sup>. Nous verrons plus loin les cas dans lesquels la Commission doit donner de tels avis.

La Commission donne également des avis sur la question de savoir si une modification envisagée à un schéma d'aménagement affecte ses objectifs ou les dispositions du document complémentaire<sup>57</sup>. Nous étudierons aussi cette question plus loin.

La Commission enregistre enfin les règlements, résolutions, ordonnances, décrets, avis et opinions dont la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit l'enregistrement<sup>58</sup>.

Il est important de remarquer que les avis donnés par la Commission doivent être motivés<sup>59</sup>.

## II.- PROCÉDURE D'ADOPTION ET DE MODIFICATIONS.

### A. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT.

#### 1. *L'obligation.*

Le conseil d'une municipalité régionale de comté doit entreprendre l'élaboration d'un schéma d'aménagement dans les trois ans et adopter le schéma dans les sept ans de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> L.A.U., art. 215.

<sup>55</sup> L.A.U., art. 219. La Commission doit transmettre au ministre des affaires municipales, au plus tard le 30 juin de chaque année, un rapport de ses activités pour l'année précédente, lequel rapport est déposé par le ministre devant l'Assemblée nationale: art. 220.

<sup>56</sup> L.A.U., art. 221.

<sup>57</sup> L.A.U., art. 222.

<sup>58</sup> L.A.U., art. 223. La Commission doit tenir un registre de ces documents et pièces, lequel peut être consulté par toute personne.

<sup>59</sup> L.A.U., art. 225. L'avis doit, de plus, être enregistré.

<sup>60</sup> L.A.U., art. 3.

Il est curieux de noter que le délai part de l'entrée en vigueur de la loi et non de la formation de la municipalité régionale de comté. Or nous avons vu que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* donne au gouvernement le pouvoir de constituer de telles municipalités, mais ne les constitue pas elle-même. En conséquence, plus le gouvernement tardera à constituer une municipalité régionale de comté, moins cette dernière aura de temps pour adopter son schéma d'aménagement, ce qui est proprement illogique. Une municipalité régionale de comté qui serait formée plus de sept ans après l'entrée en vigueur de la loi, verrait même son délai expiré avant d'avoir commencé à exister... Il faut ajouter, cependant, que le ministre des affaires municipales peut, de sa propre initiative ou à la demande de la municipalité régionale ou d'une municipalité locale, prolonger un délai ou un terme fixé par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* si ce délai n'est pas expiré ou si ce terme n'est pas accompli, et peut, à la demande de la municipalité régionale de comté ou de la municipalité locale en défaut, accorder un nouveau délai ou fixer un nouveau terme<sup>61</sup>. Il faut ajouter aussi que le Législateur n'a certainement pu vouloir obliger une municipalité régionale de comté à adopter un schéma d'aménagement sans lui donner un délai raisonnable pour le faire.

À défaut par une municipalité régionale de comté d'entreprendre l'élaboration du schéma et de l'adopter dans les délais prévus, le ministre des affaires municipales peut se substituer à la municipalité régionale. Tout acte qu'il pose a alors le même effet que si cet acte émanait de la municipalité régionale<sup>62</sup>.

## 2. L'élaboration.

L'élaboration du schéma d'aménagement se fait en quatre étapes que nous étudierons successivement<sup>63</sup>.

### a) LA RÉOLUTION DÉCRÉTANT L'ÉLABORATION.

Le conseil de la municipalité régionale de comté doit, en premier lieu, adopter une résolution décrétant l'élaboration d'un schéma d'aménagement. Une

<sup>61</sup> L.A.U., art. 239. Ce pouvoir existe aussi dans le cas des délais et des termes fixés par un règlement, une ordonnance, un avis ou un décret adopté en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. La décision du ministre prend effet immédiatement. Un avis doit en être publié dans la *Gazette Officielle du Québec* dans les quinze jours. La décision doit être enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>62</sup> L.A.U., art. 238. Ce pouvoir existe à l'égard de tous les actes qu'une municipalité régionale de comté ou une municipalité locale fait défaut d'accomplir dans le délai ou avant l'échéance fixée par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ou un règlement, une ordonnance, un avis ou un décret adopté ou rendu en vertu de celle-ci. Le ministre peut mandater un représentant. La décision du ministre prend effet immédiatement. Un avis doit en être publié dans la *Gazette Officielle du Québec* dans les quinze jours. La décision doit être enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>63</sup> Le gouvernement peut, par règlement, prescrire les règles qui président à l'élaboration et à la présentation d'un schéma d'aménagement, prescrire les règles qui président à la préparation des résumés prévus aux articles 13, 21 et 31, prescrire les règles relatives à la distribution de tout document à chaque adresse civique ou sa publication dans un journal diffusé dans le territoire d'une municipalité régionale de comté ou dans celui d'une municipalité locale, et prescrire les règles relatives à la bonne marche et à la procédure des assemblées publiques prévues: L.A.U., art. 241.

copie de cette résolution, avec avis de la date de son adoption, est transmise, dès son adoption, à chacune des municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale, à chaque municipalité régionale de comté adjacente, au ministre des affaires municipales, à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement et au ministre de l'énergie et des ressources pour les fins du cadastre. Un avis de l'adoption de la résolution est, d'autre part, publié dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité régionale de comté et dans la *Gazette Officielle du Québec*<sup>64</sup>.

L'adoption de la résolution permet à la municipalité régionale de comté d'obtenir des documents qui lui seront très précieux dans la préparation du schéma. En effet, dans les quarante-cinq jours de l'adoption de la résolution, toute municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale doit mettre à sa disposition un exemplaire de tout plan d'urbanisme, plan directeur, règlement de zonage, de lotissement ou de construction ou étude qu'elle a commandé, reçu ou adopté<sup>65</sup>. D'autre part, après l'adoption de la résolution mais sans qu'un délai précis soit fixé, le ministre des affaires municipales doit faire parvenir au conseil de la municipalité régionale de comté un document synthèse décrivant les orientations préliminaires que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent poursuivre en matière d'aménagement dans le territoire de la municipalité régionale, et des documents relatifs aux équipements, infrastructures et projets d'aménagement que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent réaliser dans le territoire de la municipalité régionale et qui sont susceptibles d'affecter l'élaboration du schéma d'aménagement<sup>66</sup>.

#### b) LA PROPOSITION PRÉLIMINAIRE.

La deuxième étape de la procédure d'élaboration du schéma d'aménagement est l'adoption, par résolution du conseil de la municipalité régionale de comté, d'une proposition préliminaire d'aménagement afin de permettre la consultation sur le contenu du schéma et la conciliation de ses objectifs avec ceux des municipalités locales faisant partie de la municipalité régionale et ceux du gouvernement. Cette proposition préliminaire est présentée sous forme d'options d'aménagement accompagnées d'une présentation des coûts approximatifs de chacune d'elles<sup>67</sup>.

Une copie de la proposition préliminaire est transmise à chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale de comté, à chaque municipalité régionale de comté adjacente et à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement. D'autre part, un résumé de cette proposition, accompagné d'un avis indiquant qu'une copie de celle-ci est disponible pour consultation au bureau

---

<sup>64</sup> L.A.U., art. 4.

<sup>65</sup> L.A.U., art. 10.

<sup>66</sup> L.A.U., art. 11. Le ministre peut, avant le début de la deuxième étape, transmettre des documents additionnels sur les mêmes sujets au conseil de la municipalité régionale de comté.

<sup>67</sup> L.A.U., art. 12.

de chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale de comté, est transmis par courrier ou autrement distribué par la municipalité régionale à chaque adresse civique dans son territoire<sup>68</sup>. Les municipalités susceptibles d'être affectées par le schéma sont donc avisées de la proposition préliminaire. Il en est de même des personnes qui résident ou occupent un local dans la municipalité régionale. Par contre, il est curieux de noter que les personnes qui sont propriétaires d'un immeuble dans la municipalité régionale, mais qui n'y résident pas ou n'y occupent pas un local, ne sont pas avisées, même si elles peuvent aussi être affectées.

Dans les soixante jours de la transmission de la proposition préliminaire, chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale de comté doit expédier au conseil de celle-ci un avis sur cette proposition. Avant de le faire, le conseil de la municipalité locale peut soumettre la proposition à la consultation lors d'une assemblée publique tenue dans la municipalité. L'avis du conseil de la municipalité locale doit alors être accompagné d'un document précisant les modalités et les conclusions de la consultation, y compris les motifs d'accord et, le cas échéant, de désaccord exprimés par les personnes et organismes consultés<sup>69</sup>.

La loi ne spécifie pas qui est convoqué à l'assemblée publique lorsque le conseil de la municipalité locale décide de convoquer une telle assemblée. Il faut en conclure que toute personne ou organisme intéressé est alors convoqué et peut s'y faire entendre. Il faut ajouter qu'aucune disposition de la loi n'oblige le conseil à suivre l'opinion de l'assemblée publique. Le conseil peut donc émettre un avis opposé à celui émis par les personnes et organismes consultés. Il doit, toutefois, comme nous l'avons vu, joindre à son avis un document donnant les conclusions de la consultation. Il faut rappeler enfin que le conseil de la municipalité locale n'est pas obligé de convoquer une telle assemblée publique.

### c) LA PROPOSITION D'AMÉNAGEMENT.

Après avoir reçu les avis des municipalités qui font partie de son territoire, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte, par résolution, une proposition d'aménagement<sup>70</sup>. C'est la troisième étape du processus de l'élaboration du schéma. Il faut signaler, au sujet de cette proposition, que rien n'oblige le conseil lorsqu'il l'adopte, à suivre les avis qu'il a reçus.

Une copie de la proposition d'aménagement est, dès son adoption, transmise au ministre des affaires municipales, à chaque municipalité locale qui fait partie de la municipalité régionale de comté et à chaque municipalité régionale de comté adjacente. Une copie est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement<sup>71</sup>. Aucun avis de cette proposition n'est cependant publié ni envoyé aux citoyens.

<sup>68</sup> L.A.U., art. 12-13. Chaque municipalité locale doit rendre disponible à son bureau, dès réception, une copie de la proposition préliminaire pour consultation: art. 14.

<sup>69</sup> L.A.U., art. 14.

<sup>70</sup> L.A.U., art. 15.

<sup>71</sup> L.A.U., art. 15.

Dans les quatre-vingt-dix jours suivant la réception de la résolution adoptant la proposition, le ministre indique par un avis au conseil de la municipalité régionale de comté les orientations que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement dans le territoire de cette municipalité, les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent réaliser dans le territoire de la municipalité et, s'il y a lieu, les objections du gouvernement à l'égard de la proposition d'aménagement. Une copie de cet avis est enregistré à la Commission<sup>72</sup>.

d) LA VERSION DÉFINITIVE.

La quatrième étape de l'élaboration de schéma est celle de la version définitive. Dans l'élaboration de cette version, le conseil doit tenir compte de la proposition d'aménagement qu'il a adoptée lors de l'étape précédente, des avis donnés par le ministre des affaires municipales et par les municipalités locales faisant partie de la municipalité régionale, des plans et règlements d'urbanisme existants ou de tout autre élément pertinent<sup>73</sup>. Il n'est pas, toutefois, lié par ces documents et avis.

Le conseil de la municipalité régionale de comté adopte la version définitive de son schéma d'aménagement par résolution. Il doit soumettre cette version à une consultation sur les divers éléments du schéma et les conséquences de son adoption. Cette consultation est double. Elle est, en premier lieu, celle des municipalités concernées. Elle est, en second lieu, celle de la population, laquelle se fait au moyen d'assemblées publiques. La résolution adoptant la version définitive du schéma doit, d'ailleurs, indiquer le délai à l'intérieur duquel se déroule la consultation de même que la date, l'heure et le lieu des assemblées publiques<sup>74</sup>.

Une copie de la version définitive du schéma, accompagnée d'un avis de la date, de l'heure et du lieu des assemblées publiques, est transmise à chaque municipalité locale qui fait partie de la municipalité régionale de comté à chaque municipalité régionale de comté adjacente et à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement. Dans le délai fixé pour la consultation par la résolution adoptant la version définitive, chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale de comté doit transmettre un avis sur cette version<sup>75</sup>.

Les assemblées publiques sont tenues par une commission créée par résolution du conseil de la municipalité régionale de comté. Cette commission est composée de membres du conseil de cette municipalité. Elle est présidée par le préfet. Le ministre des affaires municipales peut, d'autre part, nommer un

---

<sup>72</sup> L.A.U., art. 16.

<sup>73</sup> L.A.U., art. 17.

<sup>74</sup> L.A.U., art. 18.

<sup>75</sup> L.A.U., art. 18-19.

représentant pour participer aux assemblées publiques<sup>76</sup>. Une assemblée publique doit être tenue dans le territoire d'au moins la moitié des municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale et dont la population totale représente au moins les deux tiers de la population de la municipalité régionale<sup>77</sup>.

La population reçoit une double convocation relativement aux assemblées publiques. Au moins trente jours avant la tenue de la première assemblée publique, un résumé de la version définitive est, au choix du conseil de la municipalité régionale de comté, soit transmis par courrier ou autrement distribué à chaque adresse civique dans le territoire de celle-ci, soit publié dans un journal diffusé dans le même territoire. Ce résumé est accompagné d'un avis donnant la date, l'heure, le lieu et les objets «de l'assemblée publique» et indiquant que copie de la version définitive du schéma est disponible pour consultation au bureau de chaque municipalité locale qui fait partie de la municipalité régionale<sup>78</sup>. D'autre part, au moins quinze jours francs avant la tenue d'une assemblée, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit publier dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité régionale un avis de la date, de l'heure, du lieu et des objets de l'assemblée. Cet avis est également affiché au bureau de chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité de comté<sup>79</sup>.

Il est certain que la seconde convocation est faite à l'occasion de chacune des assemblées, comme le montre le début de l'article 22 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui dit que l'avis doit être publié au moins quinze jours francs avant la tenue «d'une » assemblée. Il y aura donc un avis par assemblée publique et chaque avis annoncera une assemblée particulière. Il faut ajouter que l'avis, en plus d'être publié dans un journal, sera affiché au bureau de «chaque municipalité», c'est-à-dire au bureau de chacune des municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale, même de celles en dehors du territoire desquelles l'assemblée en question est tenue.

Il est certain aussi que la première convocation est faite une seule fois, comme le montre le début de l'article 21 qui dit que le résumé de la version définitive, accompagné de l'avis, doit être transmis, distribué ou publié au moins trente jours avant la tenue de la «première» assemblée. Par contre, deux interprétations peuvent être faites relativement au contenu de l'avis. On peut prétendre que l'avis annonce toutes les assemblées publiques et qu'il est le même pour tous. On peut prétendre, au contraire, qu'il y a un avis par assemblée et que lorsque le conseil de la municipalité régionale décide de transmettre ou de distribuer l'avis (et le résumé) à chaque adresse civique, il n'envoie que l'avis de l'assemblée publique qui sera tenue dans la municipalité locale où se trouve cette adresse ou, si aucune assemblée ne doit être tenue dans cette municipalité, l'avis de l'assemblée publique qui sera tenue dans la municipalité locale la plus proche. Cette seconde interprétation est fondée sur le dernier alinéa de l'article 21 qui dit

<sup>76</sup> L.A.U., art. 20.

<sup>77</sup> L.A.U., art. 23.

<sup>78</sup> L.A.U., art. 21. Chaque municipalité locale doit rendre disponible à son bureau une copie de la version définitive pour consultation: art. 19.

<sup>79</sup> L.A.U., art. 22.

que le résumé est accompagné d'un avis de la date, de l'heure, du lieu et des objets de «l'assemblée publique». Comme il y a toujours plus d'une assemblée publique, on peut prétendre que le Législateur, en employant le mot «assemblée» au singulier, a voulu dire qu'il y a un avis par assemblée. Cette interprétation n'est pas, toutefois, convaincante. En effet, si le Législateur avait voulu que le contenu de l'avis diffère selon son destinataire, il l'aurait dit expressément et surtout il aurait alors spécifié à qui tel ou tel avis devrait être envoyé. Or il ne l'a pas fait. L'intention du Législateur nous paraît être, au contraire, à l'effet que toute la population de la municipalité régionale de comté soit avisée de toutes les assemblées, comme le montre, d'ailleurs, le fait que, comme nous l'avons vu, il a exigé que l'avis constituant la seconde convocation soit affiché non seulement au bureau de la municipalité locale où doit être tenue l'assemblée, mais aussi au bureau de chaque municipalité locale, faisant partie de la municipalité de comté. L'avis accompagnant le résumé de la version définitive du schéma, c'est-à-dire l'avis constituant la première convocation, est donc, à notre avis, un avis annonçant toutes les assemblées publiques qui seront tenues. Il est curieux de noter finalement, relativement à cette première convocation, que lorsque le conseil décide de transmettre ou de distribuer le résumé et l'avis à chaque adresse civique, ceux-ci ne sont pas alors envoyés aux personnes qui sont propriétaires d'un immeuble dans la municipalité régionale de comté, mais qui n'y résident pas ou n'y occupent pas un local ayant une adresse civique.

Au cours de chaque assemblée publique, la commission du conseil de la municipalité régionale de comté doit expliquer la version définitive du schéma d'aménagement aux personnes et organismes présents. Elle doit, de plus, entendre toutes les personnes et organismes qui désirent s'exprimer<sup>80</sup>.

### 3. L'adoption.

L'adoption de la version définitive du schéma d'aménagement et la consultation sur celle-ci forment la dernière étape de l'élaboration du schéma. Lorsque cette étape est terminée, le conseil de la municipalité régionale de comté peut adopter le schéma. Il le fait par règlement requérant le vote affirmatif de la majorité des voix des membres du conseil<sup>81</sup>. Aucune disposition de la loi n'oblige alors le conseil à suivre les opinions émises par les municipalités, personnes et organismes consultés. Le conseil est obligé de faire la consultation. Il n'est pas obligé de suivre les avis donnés lors de celle-ci. C'est, d'ailleurs, ce qui a été jugé par la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, à propos de dispositions similaires, dans l'affaire *Re Prince Edward Island Land Use Commission and Beaton*<sup>82</sup>.

On peut se demander si le conseil peut apporter des modifications au schéma d'aménagement après la consultation, sans devoir faire une nouvelle consultation. À notre avis, le conseil peut le faire s'il s'agit de modifications mineures ou de

<sup>80</sup> L.A.U., art. 24.

<sup>81</sup> L.A.U., art. 25.

<sup>82</sup> (1980) 101 D.L.R. 404 (C.S.I.P.E.).

modifications portant sur des questions touchées lors de la consultation. En effet, aucune disposition de la loi n'oblige le conseil à recommencer la consultation dès qu'il y a une modification. Par contre, le conseil ne peut ajouter au schéma des dispositions majeures non touchées lors de la consultation. En effet, la loi donne aux municipalités locales le droit et même l'obligation de donner leur avis, et aux personnes et organismes le droit d'être entendus sur la version définitive. Ce droit ne serait certainement pas respecté si des dispositions majeures non touchées lors de la consultation étaient ajoutées après celle-ci, sans qu'il y ait une nouvelle consultation. Il est intéressant de signaler à ce sujet que la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard a jugé, dans l'affaire *Re Prince Edward Island Land Use Commission and Beaton*<sup>83</sup>, qu'un «community improvement committee» ayant le pouvoir d'adopter un plan officiel d'urbanisme, mais obligé de tenir une assemblée publique avant de le faire, pouvait ajouter de nouvelles dispositions au plan après l'assemblée publique, sans devoir tenir une nouvelle assemblée. Elle a donné pour motif qu'aucune disposition légale n'obligeait la tenue d'une nouvelle assemblée publique en un tel cas. Ce jugement ne fait pas la distinction que nous avons faite relativement aux sortes de modifications et ne nous paraît pas, en ce sens, convaincant pour les motifs que nous avons donnés. Dans l'affaire en question, les dispositions ajoutées interdisaient les permis de construire certains édifices dans toutes les zones adjacentes à l'autoroute trans-canadienne. Elles n'étaient pas contenues dans le plan projeté et n'avaient pas été discutées lors de l'assemblée publique. De telles dispositions auraient dû, à notre avis, faire l'objet d'une nouvelle assemblée publique.

Une copie du schéma d'aménagement, avec avis de la date de son adoption, est, dès son adoption, transmise à chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale, à chaque municipalité régionale de comté adjacente et au ministre des affaires municipales<sup>84</sup>.

Le schéma entre en vigueur quatre-vingt-dix jours après son adoption par le conseil de la municipalité régionale de comté, sans la nécessité d'aucune approbation, du moins d'aucune approbation expresse<sup>85</sup>. Par contre, le ministre des affaires municipales peut empêcher l'entrée en vigueur du schéma s'il est d'avis que ce dernier ne respecte pas les orientations ou les projets du gouvernement, de ses ministères et mandataires ainsi que des organismes publics, en demandant au conseil de la municipalité régionale de comté par avis motivé, dans les quatre-vingt-dix jours de l'adoption du schéma, de modifier ce dernier<sup>86</sup>. Il faut remarquer à ce sujet que la modification demandée par le ministre doit avoir pour but de rendre le schéma conforme aux orientations ou aux projets

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> L.A.U., art. 25. Une copie est, de plus, enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>85</sup> L.A.U., art. 26. Avis de l'entrée en vigueur du schéma est publié dans la *Gazette Officielle du Québec*.

<sup>86</sup> L.A.U., art. 26, 27. Une copie de cet avis est signifiée au conseil de la municipalité régionale de comté et transmise à chacune des municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale; une copie est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement: art. 27. La signification peut être faite par huissier ou par courrier recommandé: art. 234.

mentionnés plus haut. Le ministre ne peut en effet intervenir, en vertu de l'article 27 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, que s'il est d'avis que le schéma ne respecte pas ces orientations ou ces projets. Le ministre ne pourrait donc demander une modification ayant un autre but.

Lorsque le ministre a demandé au conseil de la municipalité régionale de comté de modifier le schéma pour le rendre conforme aux orientations ou aux projets mentionnés plus haut, le conseil peut, dans les quatre-vingt-dix jours de la signification de l'avis du ministre, modifier son schéma d'aménagement conformément à l'avis du ministre «en suivant la règle prévue au premier alinéa de l'article 25»<sup>87</sup>. La référence au premier alinéa de l'article 25 montre que le conseil ne peut alors modifier son schéma que par règlement requérant le vote de la majorité des voix des membres du conseil. La référence exclusive à l'article 25 montre, de plus, que le conseil ne sera pas obligé de faire une autre consultation avant de modifier le schéma conformément à l'avis du ministre.

Une copie du schéma modifié est transmise, dès son adoption, à chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale, à chaque municipalité régionale de comté adjacente et au ministre des affaires municipales<sup>88</sup>. Le schéma modifié entre en vigueur quinze jours après son adoption par le conseil de la municipalité régionale de comté<sup>89</sup>.

Si, à l'expiration des quatre-vingt-dix jours suivant l'avis du ministre des affaires municipales, le conseil de la municipalité régionale de comté n'a pas modifié son schéma conformément à l'avis, le gouvernement peut, par décret, modifier le schéma pour le rendre conforme aux orientations ou aux projets mentionnés plus haut. Une copie du décret est, dès son adoption, transmise par le ministre au conseil de la municipalité régionale de comté, à chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale et à chaque municipalité régionale de comté adjacente<sup>90</sup>. Le schéma ainsi modifié entre en vigueur à la date mentionnée au décret et a le même effet qu'un schéma adopté par le conseil de la municipalité régionale de comté<sup>91</sup>.

Dès l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, que ce soit avec ou sans modification, une copie de ce dernier est transmise par la municipalité régionale de comté ou, le cas échéant, par le ministre, à chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale, à chaque municipalité régionale de comté adjacente et, s'il y a lieu, au conseil de la municipalité régionale de comté lui-même<sup>92</sup>. Dans les quatre-vingt-dix jours de l'entrée en vigueur du schéma, un

<sup>87</sup> L.A.U., art. 28.

<sup>88</sup> L.A.U., art. 28. Une copie est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>89</sup> L.A.U., art. 28. Avis de l'entrée en vigueur du schéma modifié est publié dans la *Gazette Officielle du Québec*.

<sup>90</sup> L.A.U., art. 29. Une copie est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>91</sup> L.A.U., art. 29. Avis de l'entrée en vigueur du schéma ainsi modifié est publié dans la *Gazette Officielle du Québec*.

<sup>92</sup> L.A.U., art. 30. Une copie est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

résumé de ce dernier, accompagné d'un avis de la date de son entrée en vigueur, est, d'autre part, au choix du conseil de la municipalité régionale de comté, soit transmis par courrier ou autrement distribué à chaque adresse civique dans le territoire de la municipalité régionale de comté, soit publié dans un journal diffusé dans ce même territoire<sup>93</sup>. Il faut noter que, ici encore, lorsque le conseil décide de transmettre ou de distribuer le résumé et l'avis à chaque adresse civique, un propriétaire qui ne réside pas ou n'occupe pas un local ayant une adresse civique dans la municipalité régionale de comté, ne reçoit pas ces documents.

#### 4. *La modification.*

Le conseil de la municipalité régionale de comté peut, à tout moment, modifier son schéma d'aménagement<sup>94</sup>. Il doit, de plus, réviser le schéma au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur ou sa dernière révision<sup>95</sup>.

##### a) LA MODIFICATION FACULTATIVE.

S'il désire modifier son schéma d'aménagement, le conseil de la municipalité régionale de comté doit d'abord adopter, par résolution, un projet de règlement à cette fin. La résolution doit indiquer si la modification envisagée affecte les objectifs du schéma ou les dispositions du document complémentaire et, le cas échéant, identifier les municipalités locales dont le plan d'urbanisme, le règlement de zonage, le règlement de lotissement ou le règlement de construction serait susceptible d'être modifié. Une copie de la résolution, avec un avis de la date de son adoption, est transmise à chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale et à chaque municipalité régionale de comté adjacente, accompagnée, le cas échéant, d'un avis de la nature des modifications à prévoir<sup>96</sup>. Il faut remarquer qu'en vertu de l'article 8 de la *Loi de l'aménagement et de l'urbanisme*, les mots «objectifs d'un schéma d'aménagement» comprennent non seulement les intentions qui y sont prévues explicitement mais encore les principes découlant de l'ensemble des éléments du schéma. En conséquence, lorsque le conseil se prononce, dans la résolution, sur la question de savoir si la modification affecte les objectifs du schéma, il doit considérer non seulement les intentions explicites mais encore les principes découlant de l'ensemble des éléments du schéma. Il en est de même lorsque, comme nous le verrons plus loin, la Commission nationale de l'aménagement donne son avis sur la même question. Il faut ajouter que l'expression «objectifs d'un schéma d'aménagement» demeure assez vague et qu'il ne sera pas toujours facile, dans chaque cas particulier, de déterminer si telle ou telle modification affecte les objectifs du schéma.

Il faut ajouter encore que la règle de l'article 8 ne s'applique qu'à propos de la conformité au schéma d'aménagement. Elle ne s'applique pas à propos de la conformité au document complémentaire. En effet, l'article 8 déclare viser les

---

<sup>93</sup> L.A.U., art. 31.

<sup>94</sup> L.A.U., art. 47.

<sup>95</sup> L.A.U., art. 54.

<sup>96</sup> L.A.U., art. 47, 48.

mots «objectifs d'un schéma d'aménagement», mais ne parle pas du document complémentaire. D'ailleurs, lorsque les articles 28 à 53 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* parlent de la conformité de la modification au document complémentaire, ils utilisent les mots «aux dispositions» et non, comme dans le cas du schéma, «aux objectifs» du document complémentaire.

Si la résolution indique que la modification envisagée affecte les objectifs du schéma d'aménagement ou les dispositions du document complémentaire, l'élaboration et l'adoption de la modification se font de la même manière que l'élaboration et l'adoption du schéma, sauf que la procédure d'élaboration de la modification commence à la quatrième étape de la procédure d'élaboration du schéma, c'est-à-dire à celle de la version définitive<sup>97</sup>, que l'avis et le résumé donnés au moins trente jours avant la tenue de la première assemblée, l'avis donné au moins quinze jours francs avant la tenue d'une assemblée et le résumé et l'avis donnés dans les quatre-vingt-dix jours de l'entrée en vigueur de la modification doivent préciser l'effet de la modification envisagée sur le territoire de chacune des municipalités locales visées et qu'une assemblée publique doit être tenue dans le territoire de chacune des municipalités visées par la modification projetée<sup>98</sup>.

Si la résolution indique que la modification envisagée n'affecte pas les objectifs du schéma ou les dispositions du document complémentaire, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit, dans les quinze jours de l'adoption de la résolution, publier dans un journal diffusé dans l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté, un avis de l'adoption de la résolution, lequel doit indiquer qu'une copie de la résolution est disponible pour consultation au bureau de chaque municipalité locale qui fait partie de la municipalité régionale<sup>99</sup>. En un tel cas, une municipalité locale ou dix propriétaires ou locataires d'un immeuble situé dans le territoire de la municipalité régionale de comté peuvent, dans les quarante-cinq jours de l'adoption de la résolution, demander par écrit à la Commission nationale de l'aménagement, un avis sur la question de savoir si la modification envisagée affecte les objectifs du schéma d'aménagement ou les dispositions du document complémentaire. Une copie de la demande doit être envoyée à la municipalité régionale de comté<sup>100</sup>. Le ministre des affaires municipales, peut faire la même demande dans le même délai<sup>101</sup>.

La Commission doit donner son avis dans les quarante-cinq jours de l'expiration du délai pour faire une telle demande. Une copie de cet avis doit être transmise à toutes les municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale, au conseil de la municipalité régionale et, le cas échéant, à tout propriétaire ou locataire qui a demandé l'avis<sup>102</sup>.

---

<sup>97</sup> L.A.U., art. 49. Il n'y a donc ni proposition préliminaire, ni de proposition d'aménagement.

<sup>98</sup> L.A.U., art. 49.

<sup>99</sup> L.A.U., art. 50.

<sup>100</sup> L.A.U., art. 51.

<sup>101</sup> L.A.U., art. 240.

<sup>102</sup> L.A.U., art. 51.

Si, de l'avis de la Commission, la modification envisagée affecte les objectifs du schéma ou les dispositions du document complémentaire, la modification doit être faite en suivant la même procédure que si la résolution adoptant le projet de règlement modificateur avait dit que la modification envisagée affectait les objectifs du schéma ou les dispositions du document complémentaire<sup>103</sup>. Si, à l'expiration du délai prévu pour demander l'avis de la Commission, une telle demande n'a pas été faite ou si l'avis de la Commission est à l'effet que la modification envisagée n'affecte pas les objectifs du schéma d'aménagement ou les dispositions du document complémentaire, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte la modification en suivant les dispositions prévues à l'article 25 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>104</sup>, c'est-à-dire par règlement requérant le vote affirmatif de la majorité des voix des membres du conseil. Il faut ajouter que la référence exclusive à l'article 25 montre qu'aucune consultation préalable n'est alors nécessaire. Le règlement entre en vigueur le jour de son adoption<sup>105</sup>. Aucune disposition de la loi ne donne en ce cas au ministre des affaires municipales le pouvoir d'empêcher l'entrée en vigueur du règlement, ce qui s'explique par le fait qu'il s'agit alors de modifications n'affectant pas les objectifs du schéma d'aménagement ou les dispositions du document complémentaire.

#### b) LA RÉVISION.

Le conseil de la municipalité régionale de comté est tenu, comme nous l'avons vu, de réviser son schéma d'aménagement au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur ou sa dernière révision<sup>106</sup>. S'il ne le fait pas, le ministre des affaires municipales peut, d'ailleurs, se substituer à lui et faire la révision lui-même<sup>107</sup>.

Lorsque le conseil veut réviser son schéma d'aménagement, il adopte, par résolution, une proposition de schéma d'aménagement révisé. Une copie de cette résolution est, dès son adoption, transmise au ministre des affaires municipales<sup>108</sup>, lequel fait parvenir au conseil de la municipalité régionale de comté, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la réception de cette copie, un avis indiquant les orientations que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent réaliser dans le territoire de la municipalité de comté et, s'il y a lieu, les objections du gouvernement à l'égard de la proposition<sup>109</sup>.

<sup>103</sup> L.A.U., art. 52.

<sup>104</sup> L.A.U., art. 53.

<sup>105</sup> L.A.U., art. 53. Avis de l'entrée en vigueur du règlement est publié dans la *Gazette Officielle du Québec* et dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité régionale de comté.

<sup>106</sup> L.A.U., art. 54.

<sup>107</sup> L.A.U., art. 239. Le ministre peut, de sa propre initiative ou à la demande de la municipalité régionale de comté ou d'une municipalité locale, prolonger le délai, s'il n'est expiré, et, à la demande de la municipalité régionale de comté, accorder un nouveau délai: art. 240.

<sup>108</sup> L.A.U., art. 55. Une copie de cette résolution est enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>109</sup> L.A.U., art. 56. Une copie de cet avis est enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

Quant au reste, la révision du schéma d'aménagement se fait de la même manière que la modification de celui-ci<sup>110</sup>.

## B. LE PLAN D'URBANISME.

### 1. *Le plan obligatoire et le plan facultatif.*

Le conseil de toute municipalité locale peut adopter un plan d'urbanisme<sup>111</sup>. Le conseil d'une municipalité locale faisant partie d'une municipalité de comté qui a adopté et mis en vigueur un schéma d'aménagement est même obligé d'adopter un tel plan dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur du schéma<sup>112</sup>, comme nous le verrons lorsque nous étudierons les effets du schéma.

Le conseil d'une municipalité locale faisant partie d'une municipalité régionale de comté est aussi obligé d'adopter un plan d'urbanisme, comme nous l'avons vu, lorsque, avant l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, le ministre des affaires municipales lui a demandé de le faire. La demande du ministre est faite par ordonnance, laquelle doit être motivée et doit donner le délai pour adopter le plan. Le ministre peut, de plus, indiquer dans l'ordonnance les éléments normalement facultatifs d'un plan d'urbanisme, que le plan devra comprendre. Ces éléments deviennent alors obligatoires. Une copie de l'ordonnance est transmise, dès son émission, à la municipalité locale et au conseil de la municipalité régionale de comté<sup>113</sup>. L'ordonnance entre en vigueur le jour de son émission<sup>114</sup>. Si la municipalité locale n'obéit pas, le ministre peut se substituer à elle et tout acte qu'il pose a alors le même effet que s'il émanait de la municipalité locale elle-même<sup>115</sup>.

### 2. *L'élaboration.*

L'élaboration du plan d'urbanisme se fait en trois étapes dont deux sont obligatoires et une facultative<sup>116</sup>.

<sup>110</sup> L.A.U., art. 57.

<sup>111</sup> L.A.U., art. 81.

<sup>112</sup> L.A.U., art. 33.

<sup>113</sup> L.A.U., art. 82. Une copie est aussi transmise à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement.

<sup>114</sup> L.A.U., art. 82. Cette ordonnance est publiée dans la *Gazette Officielle du Québec* avec un avis de la date de son entrée en vigueur: art. 82.

<sup>115</sup> L.A.U., art. 238. Le ministre peut mandater un représentant à cette fin: art. 238. La décision du ministre prend effet immédiatement; elle doit faire l'objet d'un avis dans la *Gazette Officielle du Québec* dans les quinze jours et être enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement: art. 238. Le ministre peut, de sa propre initiative ou à la demande de la municipalité régionale de comté ou de la municipalité locale, prolonger un délai fixé par ordonnance, s'il n'est pas expiré, et, à la demande de la municipalité régionale ou de la municipalité locale en défaut, accorder un nouveau délai.

<sup>116</sup> Le gouvernement peut, par règlement, prescrire les règles qui président à l'élaboration et à la présentation d'un plan d'urbanisme, prescrire les règles qui président à la préparation des résumés prévus aux articles 96 à 100, prescrire les règles relatives à la distribution de tout document à chaque adresse civique ou sa publication dans un journal diffusé dans le territoire d'une municipalité locale et prescrire les règles relatives à la bonne marche et à la procédure des assemblées publiques prévues: L.A.U., art. 241.

### a) LA RÉOLUTION DÉCRÉTANT L'ÉLABORATION.

Le conseil de la municipalité locale qui entreprend l'élaboration d'un plan d'urbanisme doit d'abord adopter une résolution à cet effet. Cette résolution doit indiquer le délai dans lequel le conseil entend adopter son plan<sup>117</sup>. Lorsque l'adoption du plan est obligatoire, cependant, ce délai ne peut excéder le délai prévu pour adopter le plan, délai que nous avons vu précédemment. Une copie de la résolution est transmise, dès son adoption, au conseil de la municipalité régionale de comté dont fait partie la municipalité locale et à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement, avec avis de la date de son adoption<sup>118</sup>.

### b) LA PROPOSITION PRÉLIMINAIRE.

La deuxième étape de la procédure d'élaboration du plan d'urbanisme est facultative. Le conseil de la municipalité locale peut, mais n'est pas obligé, adopter une proposition préliminaire portant sur les divers éléments du plan. Cette proposition est présentée sous forme d'options, avec une indication de leurs coûts approximatifs. Elle est adoptée par résolution et doit être soumise à la consultation tant du conseil de la municipalité régionale de comté que de la population, cette dernière se faisant par assemblée publique. La résolution adoptant la proposition préliminaire doit, d'ailleurs, indiquer le délai à l'intérieur duquel se déroule la consultation de même que la date, l'heure et le lieu «des assemblées publiques<sup>119</sup>».

Une copie de la proposition préliminaire est soumise pour avis au conseil de la municipalité régionale de comté<sup>120</sup>. Une copie est aussi transmise aux municipalités locales dont le territoire est contigu et à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement, accompagnée d'un avis de la date, de l'heure, du lieu et des objets de l'assemblée publique<sup>121</sup>.

La loi est ambiguë relativement au nombre d'assemblées publiques. L'article 90 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* dit, en effet, que la proposition préliminaire est soumise à la consultation lors «d'une assemblée publique». De même les articles 91 à 93 réfèrent à une assemblée publique. Par contre, l'article 88 déclare que la résolution adoptant la proposition préliminaire doit indiquer la date, l'heure et le lieu «des assemblées publiques». En fait, à notre avis, lorsque le conseil décide d'adopter une proposition préliminaire, une seule assemblée publique est obligatoire. Les articles 89 à 93 sont, en effet, clairs à ce sujet. Par contre, le conseil pourrait décider de tenir plus d'une assemblée publique. En ce cas, la résolution adoptant la proposition devrait indiquer la date, l'heure et le lieu de toutes les assemblées publiques.

<sup>117</sup> L.A.U., art. 81.

<sup>118</sup> L.A.U., art. 81. Avis de l'adoption de cette résolution est publié dans la *Gazette Officielle du Québec*.

<sup>119</sup> L.A.U., art. 88-90.

<sup>120</sup> L.A.U., art. 89.

<sup>121</sup> L.A.U., art. 91.

L'assemblée publique est tenue par le conseil de la municipalité locale. Elle est présidée par le maire<sup>122</sup>. La population est convoquée par un avis publié par le greffier ou le secrétaire-trésorier de cette municipalité dans un journal diffusé dans le territoire de celle-ci, au moins quinze jours francs avant la tenue de l'assemblée. Cet avis doit donner la date, le lieu, l'heure et les objets de l'assemblée. Il doit également indiquer qu'une copie de la proposition préliminaire est disponible pour consultation au bureau de la municipalité. Cet avis est également affiché au bureau de la municipalité<sup>123</sup>.

Au cours de l'assemblée publique, le conseil municipal doit expliquer la proposition préliminaire. Il doit, de plus, entendre les personnes et organismes qui désirent s'exprimer<sup>124</sup>.

### c) LE PLAN.

La municipalité locale élabore le plan d'urbanisme en tenant compte, s'il y a lieu, de la proposition préliminaire, de l'avis du conseil de la municipalité régionale de comté, des résultats de la consultation ou de tout autre élément pertinent<sup>125</sup>.

Il faut remarquer ici que la municipalité doit tenir compte de ces documents et avis, mais n'est pas liée par eux.

Avant d'adopter le plan d'urbanisme, le conseil de la municipalité locale doit procéder à une consultation sur les divers éléments du plan ainsi que sur les conséquences découlant de son adoption. Cette consultation se fait de la même manière que la consultation sur la proposition préliminaire<sup>126</sup>. Toutefois, la convocation de l'assemblée publique est différente. Au moins quinze jours francs avant la tenue de l'assemblée, un résumé du plan d'urbanisme, accompagné d'un avis indiquant la date, l'heure, le lieu et les objets de l'assemblée et disant qu'une copie du plan d'urbanisme est disponible pour consultation au bureau de la municipalité, est, au choix du conseil, soit transmis par courrier ou autrement distribué à chaque adresse civique du territoire de la municipalité, soit publié dans un journal diffusé dans le territoire de celle-ci<sup>127</sup>. Il est curieux de noter que les personnes qui sont propriétaires d'un immeuble dans la municipalité, mais qui n'y résident pas ou n'y occupent pas un local ayant une adresse civique, ne recevront pas la convocation.

---

<sup>122</sup> L.A.U., art. 90.

<sup>123</sup> L.A.U., art. 92.

<sup>124</sup> L.A.U., art. 93.

<sup>125</sup> L.A.U., art. 94.

<sup>126</sup> L.A.U., art. 95. Cette consultation est requise même lorsqu'il y a eu une consultation sur la proposition préliminaire. Le conseil peut soumettre à cette consultation les projets de règlements de zonage, de lotissement et de construction qu'il entend adopter ou les modifications qu'il entend apporter à ces règlements à la suite de l'adoption de la modification de son plan d'urbanisme au schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté: art. 95, 103.

<sup>127</sup> L.A.U., art. 96.

### 3. L'adoption.

Le conseil de la municipalité locale adopte le plan d'urbanisme par règlement requérant le vote affirmatif de la majorité de ses membres<sup>128</sup>. Aucune disposition de la loi n'oblige alors le conseil à suivre les avis émis lors de la consultation. Le jugement de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard dans l'affaire *Re Prince Edward Island Land Use Commission and Beaton*<sup>129</sup>, à propos de dispositions similaires, est, d'ailleurs, en ce sens.

Comme dans le cas de la municipalité régionale de comté et du schéma d'aménagement, on peut se demander si le conseil de la municipalité locale peut modifier le plan d'urbanisme après la consultation, sans devoir faire une nouvelle consultation. La réponse à cette question est la même que dans le cas du schéma et pour les mêmes motifs. Nous renvoyons donc à ce sujet à ce que nous avons dit lorsque nous avons étudié l'adoption du schéma d'aménagement.

Le plan d'urbanisme entre en vigueur quinze jours après le jour de sa publication dans le cas d'une municipalité locale régie par le *Code municipal*, et le jour de sa publication dans le cas d'une municipalité locale régie par la *Loi des cités et villes*. Toutefois, lorsque la municipalité locale fait partie d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur une résolution décrétant l'élaboration d'un schéma d'aménagement, le plan d'urbanisme entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité<sup>130</sup>. Il en est de même lorsque la municipalité locale fait partie d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur un schéma d'aménagement<sup>131</sup>. Nous étudierons les certificats de conformité plus loin lorsque nous considérerons les effets d'un schéma d'aménagement.

Une copie du plan d'urbanisme, avec avis de la date de son entrée en vigueur, est transmise aux municipalités locales dont le territoire est contigu et au conseil de la municipalité régionale de comté<sup>132</sup>. Dans les quatre-vingt-dix jours de l'entrée en vigueur d'un plan d'urbanisme, un résumé du plan, accompagné d'un avis indiquant la date de son entrée en vigueur et d'un avis disant qu'une copie du plan est disponible pour consultation au bureau de la municipalité, est, au choix du conseil, soit transmis par courrier ou autrement distribué à chaque adresse civique de la municipalité, soit publié dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité. Ici encore, lorsque le conseil décide de transmettre ou de distribuer le résumé et les avis à chaque adresse civique, les personnes qui sont propriétaires d'un immeuble dans la municipalité, mais qui n'y résident pas ou n'y occupent pas un local ayant une adresse civique, ne recevront pas ces documents.

<sup>128</sup> L.A.U., art. 97.

<sup>129</sup> (1980) 101 D.L.R. 404 (C.S.I.P.E.).

<sup>130</sup> L.A.U., art. 98.

<sup>131</sup> L.A.U., art. 44.

<sup>132</sup> L.A.U., art. 99. Une copie est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

#### 4. La modification.

Le conseil d'une municipalité locale peut modifier son plan d'urbanisme. La modification du plan se fait de la même manière que son adoption sauf que la procédure d'élaboration de la modification commence uniquement à l'étape de la consultation obligatoire<sup>133</sup>. La modification entre en vigueur quinze jours après le jour de sa publication dans le cas d'une municipalité locale régie par le *Code municipal*, le jour de sa publication dans le cas d'une municipalité locale régie par la *Loi des cités et villes*. Toutefois, lorsqu'elle a pour but de rendre le plan conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ou qu'elle est faite après que le plan ait été l'objet d'un certificat de conformité, la modification entre en vigueur à la date de la délivrance d'un certificat de conformité<sup>134</sup>.

### III.- EFFETS

Les plans directeurs prévus par le *Code municipal* et par la *Loi des cités et villes* ne produisaient, comme nous l'avons vu, que des effets limités. Les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme produisent des effets beaucoup plus importants. Nous étudierons, en premier lieu, les effets d'un schéma d'aménagement, puis ceux d'un plan d'urbanisme. Nous étudierons ensuite le contrôle intérimaire pendant la période d'élaboration du schéma ou du plan. Avant de le faire, il importe cependant de remarquer que toutes les dispositions d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques. Le schéma et le plan donnent les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité régionale de comté ou de la municipalité locale, selon le cas. Ces objectifs et orientations ne peuvent toujours être donnés en termes suffisamment précis pour créer une obligation. Un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme, pour être efficaces, ne doivent pas d'ailleurs être rigides, ni être aussi précis et détaillés qu'un règlement les appliquant. Il faut ajouter que la jurisprudence autorisant l'annulation d'un règlement pour imprécision<sup>135</sup> ne doit pas être appliquée sans nuances à un tel schéma et à un tel plan. Ces derniers comportent, en effet, de par leur nature même, une part d'imprécision et ne pourraient évidemment être annulés pour

<sup>133</sup> L.A.U., art. 110.

<sup>134</sup> L.A.U., art. 44, 110. Avis de l'entrée en vigueur de la modification est publié dans la *Gazette Officielle du Québec* et dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale.

<sup>135</sup> *Marilyn Investment c. Rural Municipality of Assiniboia*, (1965) 51 D.L.R. 711; *City of Darmouth c. S.S. Kresge*, (1966) 58 D.L.R. 229; *Regina c. Sandler*, (1972) 21 D.L.R. 286; *Re London Drugs and City of North Vancouver*, (1972) 23 D.L.R. 305; *Re Neon Products and Borough of North York*, (1975) 51 D.L.R. 588; *Montreal Gazette c. Ville de Montréal*, 1975 C.S. 686; *Village de Rimouski Est c. Cité de Rimouski*, 1976 C.S. 485; *Re Canada Institute of Public Real Estate Companies and City of Toronto*, (1977) 70 D.L.R. 97; *Atkinson c. Municipality of Metropolitan Toronto*, (1977) 69 D.L.R. 193; *Re Moffat and City of Edmonton*, (1978) 84 D.L.R. 705; *Fountainhead Fun Center c. Ville St-Laurent*, 1979 C.S. 183; *Miron c. La Reine*, 1979 C.A. 36; P.A. CÔTÉ, *Le règlement municipal indéterminé*, (1973) 73 R. du B. 474; G. PÉPIN et Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1979, pp. 90-92.

celle-ci. Par contre, cette jurisprudence est entièrement applicable en ce sens qu'une disposition imprécise d'un schéma d'aménagement ou d'un plan d'urbanisme ne peut lier personne.

#### A. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT.

##### 1. *Les effets vis-à-vis du conseil.*

###### a) LES EFFETS GÉNÉRAUX.

Le conseil de la municipalité régionale de comté est, à notre avis, lié par son schéma d'aménagement en ce sens, qu'il ne peut poser un acte contraire à une disposition du schéma suffisamment précise pour créer une obligation. Le schéma est, en effet, devenu obligatoire lors de son entrée en vigueur. Cette interprétation est confirmée par l'article 32 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en vertu duquel «l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus». En effet, si le Législateur n'avait pas pensé que la municipalité régionale de comté était liée par son schéma, il n'aurait pas eu à rédiger l'article 32 en des termes suffisamment vastes pour comprendre la municipalité régionale de comté.

###### b) LES ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES.

L'entrée en vigueur du schéma d'aménagement ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et des infrastructures qui y sont prévus<sup>136</sup>. La réalisation des équipements et des infrastructures est donc obligatoire en principe, mais l'échéance et les modalités de réalisation ne le sont pas, ce qui limite évidemment très grandement la portée de cette obligation.

###### c) LES TERRITOIRES NON ORGANISÉS.

Le conseil de la municipalité régionale de comté est tenu, dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur de son schéma d'aménagement, d'adopter, à l'égard des territoires non organisés faisant partie de son territoire, un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire ou, si de tels règlements sont déjà en vigueur, de les modifier pour les rendre conformes à ces objectifs et dispositions. Ces règlements sont adoptés ou modifiés de la même manière que les règlements de zonage, de lotissement et de construction d'une municipalité locale, sauf qu'il n'y a pas une consultation préalable dans le cas d'une modification<sup>137</sup>. Trois propriétaires ou locataires d'un immeuble situé dans un tel territoire peuvent demander par écrit à la Commission nationale de l'aménagement un avis de conformité de tels règlements en suivant la

<sup>136</sup> L.A.U., art. 32.

<sup>137</sup> L.A.U., art. 76, 77, 80. Une copie de ces règlements est enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement: art. 78.

même procédure que dans le cas d'une municipalité locale<sup>138</sup>. Un règlement de modification adopté et approuvé suivant la procédure prévue est réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire<sup>139</sup>.

## 2. *Les effets vis-à-vis des municipalités locales.*

### a) LES ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES.

L'entrée en vigueur du schéma d'aménagement ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus<sup>140</sup>.

### b) LE PLAN D'URBANISME ET LES RÈGLEMENTS DE ZONAGE, DE LOTISSEMENT ET DE CONSTRUCTION.

#### i. *La conformité.*

*La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne donne pas une règle générale à l'effet que les plans d'urbanisme et les règlements de zonage, de lotissement et de construction des municipalités locales doivent être conformes au schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté. L'obligation de conformité résulte plutôt de quatre règles particulières.

La première règle particulière touche les effets de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté sur les municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale et sur le territoire desquelles ne sont pas en vigueur un plan directeur ou un plan d'urbanisme et des règlements de zonage, de lotissement et de construction. En vertu de cette règle, dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur du schéma, une telle municipalité locale doit adopter, pour la totalité de son territoire, un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire et en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté, ainsi qu'à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement<sup>141</sup>. Il faut remarquer ici que le délai de vingt-quatre mois prévu touche non seulement l'adoption de ce plan et de ces règlements, mais aussi leur transmission. Il ne suffit donc pas que le plan et les règlements soient adoptés dans les vingt-quatre mois. Il faut encore qu'ils soient transmis dans le même délai.

La deuxième règle touche les effets de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté sur les municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale et sur le territoire desquelles est

<sup>138</sup> L.A.U., art. 79.

<sup>139</sup> L.A.U., art. 80.

<sup>140</sup> L.A.U., art. 32.

<sup>141</sup> L.A.U., art. 33.

déjà en vigueur un plan directeur, un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement ou un règlement de construction. En vertu de cette règle, dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur du schéma, une telle municipalité locale doit modifier, s'il y a lieu, un tel plan ou un tel règlement pour le rendre conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire et transmettre copie de la modification au conseil de la municipalité régionale de comté, ainsi qu'à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement<sup>142</sup>. Ici encore, le délai de vingt-quatre mois touche à la fois l'adoption et la transmission de la modification.

La troisième règle concerne les effets d'une modification ou d'une révision du schéma d'aménagement sur les municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale de comté. En vertu de cette règle, lorsque la modification ou la révision est telle qu'il est nécessaire de modifier le plan d'urbanisme, le règlement de zonage, le règlement de lotissement ou le règlement de construction d'une telle municipalité locale pour le rendre conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, la municipalité locale, sur demande du conseil de la municipalité régionale de comté, est obligée de faire la modification et d'en transmettre copie au conseil de la municipalité régionale et à la Commission nationale de l'aménagement, pour enregistrement, dans un délai de quatre-vingt-dix jours de cette demande<sup>143</sup>.

La quatrième règle concerne les modifications apportées par une municipalité locale faisant partie d'une municipalité régionale de comté, à un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement ou un règlement de construction, sans avoir pour but de rendre le plan ou le règlement conforme aux objectifs du schéma d'aménagement de la municipalité régionale. En vertu de cette règle, à compter de la date de la délivrance d'un certificat de conformité à l'égard d'un tel plan ou d'un tel règlement, une telle modification doit être conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire<sup>144</sup>.

Un cas n'est pas prévu par les quatre règles particulières: celui d'une modification apportée par une municipalité locale faisant partie d'une municipalité régionale de comté, à un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement ou un règlement de construction à l'égard duquel n'a été émis aucun certificat de conformité. Ce cas peut survenir lorsqu'un tel plan ou un tel règlement est, au moment de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, déjà en vigueur et conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire. En un tel cas, aucune modification du plan ou du règlement n'est nécessaire pour le rendre conforme<sup>145</sup> et, en conséquence, comme nous le

<sup>142</sup> L.A.U., art. 34. Tout plan directeur, règlement de zonage, règlement de lotissement ou règlement de construction en vigueur avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* demeure en vigueur et conserve tous ses effets jusqu'à ce qu'il soit remplacé, modifié, abrogé ou rendu inopérant conformément aux dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*: art. 255.

<sup>143</sup> L.A.U., art. 57.

<sup>144</sup> L.A.U., art. 58-60.

<sup>145</sup> L.A.U., art. 34.

verrons, aucun certificat de conformité n'est émis. On pourrait prétendre que ce cas n'étant pas couvert par les règles particulières, une telle modification ne doit pas nécessairement être conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire. Une telle interprétation ne nous paraîtrait pas, toutefois, convaincante. En effet, on ne peut faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement. Le Législateur obligeant les municipalités locales, après l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement, à adopter un plan d'urbanisme et des règlements de zonage, de lotissement et de construction conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire ou, si un tel plan et de tels règlements sont déjà en vigueur, à les modifier, s'il y a lieu, pour les rendre conformes, et obligeant les municipalités locales, après l'entrée en vigueur d'une modification ou de la révision du schéma, à modifier un tel plan et de tels règlements pour les rendre conformes, n'a évidemment pas voulu que les municipalités locales puissent contourner cette obligation en adoptant des modifications non conformes aux objectifs du plan et aux dispositions du document complémentaire.

En vertu de l'article 35 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, «l'approbation prévue aux articles 131 à 145 n'est pas requise dans le cas d'un règlement de zonage, d'un règlement de lotissement ou d'un règlement de construction» adopté à la suite de l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement ou modifié à la suite de l'entrée en vigueur d'un tel schéma pour le rendre conforme aux objectifs de ce dernier et aux dispositions du document complémentaire. En vertu de l'article 57, il en est de même dans le cas d'une modification apportée à un tel règlement à la suite de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement pour le rendre conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire. L'approbation prévue aux articles 131 à 145 est celle des propriétaires et locataires au moyen de la procédure par assemblée publique dans le cas d'une municipalité locale régie par le *Code municipal*, au moyen de la procédure d'enregistrement dans le cas d'une municipalité locale régie par la *Loi des cités et villes*. La référence à cette approbation à propos de l'adoption des règlements de zonage et de lotissement et à propos de l'adoption et de la modification du règlement de construction est très curieuse. En effet, l'approbation des propriétaires et locataires n'est jamais requise dans le cas de l'adoption d'un règlement de zonage ou d'un règlement de lotissement, ni dans le cas de l'adoption ou de la modification d'un règlement de construction. Par contre, tout règlement ayant pour objet d'abroger ou de modifier un règlement de zonage, à l'exception des clauses relatives à l'interdiction de la construction de bâtiments à moins de trois mètres de distance de la frontière entre le Québec et les États-Unis, à la définition du niveau d'un terrain par rapport aux voies de circulation, et à l'endroit où doit se faire l'accès des véhicules au terrain, doit être soumis à une telle approbation. Il en est de même de tout règlement ayant pour objet d'abroger ou de modifier les dispositions d'un règlement de lotissement qui spécifient, pour chaque zone prévue au règlement de zonage, la superficie et les dimensions des lots ou des terrains par catégorie de construction ou d'usage et identifient le caractère public ou privé des voies de circulation, qui prescrivent la

superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale, compte tenu soit de la nature du sol, soit de la proximité d'un ouvrage public, soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire, et qui régissent ou prohibent, par zone, une opération cadastrale, compte tenu soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain et d'autres cataclysmes<sup>146</sup>. En conséquence, l'effet des articles 35 et 57 est de supprimer la nécessité de l'approbation des propriétaires et locataires lorsqu'un règlement de zonage ou un règlement de lotissement est modifié pour le rendre conforme aux objectifs d'un schéma d'aménagement ou aux dispositions du document complémentaire.

Il est important de faire certaines remarques au sujet de la conformité du plan directeur ou du plan d'urbanisme, ainsi que des règlements de zonage, de lotissement et de construction au schéma d'aménagement. Il faut remarquer, en premier lieu, que le schéma d'aménagement doit être un schéma d'aménagement et non pas un plan d'urbanisme, ni un règlement de zonage, de lotissement ou de construction. Le Législateur a voulu, en effet, qu'il y ait un schéma d'aménagement au niveau régional, un plan d'urbanisme au niveau local et des règlements de zonage, de lotissement et de construction pour appliquer le schéma et le plan. Le schéma ne peut donc empiéter sur le plan d'urbanisme, ni sur les règlements de zonage, de lotissement et de construction. D'ailleurs, une collectivité locale n'a que les pouvoirs qui lui sont donnés expressément par le Législateur et ne peut excéder ces pouvoirs<sup>147</sup>. Or, le Législateur a donné à la municipalité régionale de comté le pouvoir de faire un schéma d'aménagement régional et non celui de faire un plan d'urbanisme, ni un règlement de zonage, de lotissement ou de construction. La municipalité régionale de comté ne peut donc, sous le couvert de faire un schéma d'aménagement, intervenir dans les domaines réservés à la municipalité locale. Si le schéma intervient en de tels domaines, la municipalité locale n'est pas liée et il n'est pas alors nécessaire que son plan directeur ou son plan d'urbanisme et ses règlements de zonage, de lotissement ou de construction soient conformes aux parties du schéma qui constituent une telle intervention. Il faut ajouter, toutefois, que, malgré les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relatives au contenu du schéma d'aménagement, à celui du plan d'urbanisme et à ceux des règlements de zonage, de lotissement et de construction, il ne sera pas toujours facile de déterminer exactement ce qui est du domaine exclusif de l'un et de l'autre. Un empiétement du schéma sur le domaine des règlements de zonage et de construction n'autoriserait pas, d'autre part, une municipalité locale à modifier un règlement de zonage ou un règlement de lotissement sans l'approbation des propriétaires et locataires, dans le cas où cette approbation est requise, sous le prétexte que cette modification a pour but de

<sup>146</sup> L.A.U., art. 123.

<sup>147</sup> *Phaneuf c. Village St-Hugues*, (1931) 61 B.R.8; *Trudeau c. Devost*, 1942 R.C.S. 257; *Cité de Verdun c. Sun Oil*, (1952) 1 R.C.S. 222, conf. 1951 B.R. 320; *Cité d'Outremont c. Protestant School Trustees*, (1952) 2 R.C.S. 506, conf. 1951 B.R. 676; *Bellemare c. Ville de Trois-Rivières Ouest*, 1975 C.S. 81; *Beach c. Municipalité de Perkins*, 1975 C.S. 85; E.A. DRIEDGER, *Subordinate Legislation*, (1960) 38 *R. du B. Can.* 1.

rendre le règlement conforme aux objectifs du schéma d'aménagement. En effet, l'exception de l'article 35 de la *Loi sur l'aménagement* et l'urbanisme ne touche évidemment pas les parties du schéma, s'il en est, qui constituent un empiètement sur les pouvoirs des municipalités locales en matière de zonage et de lotissement. Le législateur a voulu que la plupart des parties du règlement de zonage et certaines parties du règlement de lotissement ne puissent être modifiées qu'avec l'approbation des propriétaires et locataires. Il n'a certainement pu vouloir que l'obligation de cette approbation puisse être contournée en mettant dans un schéma d'aménagement des dispositions relevant plutôt d'un règlement de zonage ou d'un règlement de lotissement<sup>147a</sup>.

Il faut remarquer, en deuxième lieu, que le plan directeur ou le plan d'urbanisme ainsi que les règlements de zonage, de lotissement et de construction doivent être conformes «aux objectifs» du schéma d'aménagement et «aux dispositions» du document complémentaire. Dans le cas du schéma, il suffit donc d'une conformité «aux objectifs» du schéma. En conséquence, il peut y avoir non-conformité sur des points de détail. Ainsi le schéma d'aménagement doit comprendre, comme nous l'avons vu, les grandes affectations du territoire pour l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté. Les grandes affectations sont indiquées d'une manière très générale dans le schéma, tant relativement au contenu qu'à la description des zones touchées, comme l'indiquent les mots «grandes affectations» et la nature même du schéma. Elles sont ensuite précisées par les règlements des municipalités locales. Le règlement de zonage précise l'affectation générale indiquée dans le schéma d'aménagement pour une zone particulière en donnant précisément tous les usages autorisés dans cette zone. Ainsi, si le schéma prévoit que telle zone est industrielle sans autre indication quant à la signification de cette désignation, le règlement de zonage peut autoriser des usages commerciaux dans la zone en question. La Cour suprême du Canada a, d'ailleurs, jugé en ce sens dans l'affaire *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre*<sup>148</sup>. Cette affaire provenait de l'Ontario, mais la loi de l'Ontario est similaire à celle du Québec sur ce point.

Par contre, le règlement de zonage ne pourrait, à notre avis, autoriser, sauf en certains cas très particuliers, des usages plus lourds que l'usage maximum prévu dans le schéma d'aménagement. L'autorisation de tels usages serait, en effet, contraire, sauf encore une fois certains cas très particuliers, aux objectifs du schéma. Ainsi, le règlement de zonage ne pourrait autoriser des usages industriels dans une zone décrite comme résidentielle dans le schéma. Il y aurait, en ce cas, clairement contradiction avec les objectifs du schéma. Le règlement de zonage précise, d'autre part, les zones indiquées d'une manière très générale dans le schéma. Ce faisant, il n'est, d'ailleurs, pas obligé de suivre rigide­ment la description très générale faite dans le schéma puisqu'il ne s'agit que d'indications générales. Il faut remarquer ici qu'il a été jugé par la Cour d'appel du

---

<sup>147a</sup> *Salvas c. Ville de Tracy*, 1966 R.L. 513 (C. Prov.); *Capozzi Entreprises c. Regional District of Central Okanagan*, (1979) 94 D.L.R. 80 (C.S.C.B.)

<sup>148</sup> 1973 R.C.S. 596, 39 D.L.R.L.

Saskatchewan, dans l'affaire *Campbell c. City of Regina*<sup>149</sup>, que lorsque le schéma d'aménagement subdivise la municipalité en zones qu'il décrit très généralement, le fait qu'une zone soit légèrement plus grande dans le règlement de zonage que dans le schéma n'est pas une contradiction du plan et ne peut entraîner la nullité du règlement. Il en serait évidemment autrement cependant, si la zone décrite dans le règlement différait fondamentalement de celle décrite dans le schéma. D'autre part, en vertu de l'article 8 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les «objectifs d'un schéma d'aménagement» signifient non seulement les intentions qui y sont prévues explicitement mais encore les principes découlant de l'ensemble de ses éléments. En conséquence, il faut qu'il y ait conformité non seulement sur les intentions explicites, mais sur les principes découlant de l'ensemble des éléments du schéma. La notion d'objectif demeure, cependant, assez vague et il ne sera pas toujours facile de déterminer, en pratique, quand il y a conformité ou non conformité aux objectifs du schéma. Nous avons commencé et continuerons à voir plus loin le très important rôle joué par la Commission nationale de l'aménagement sur la question de la conformité ou de la non-conformité du plan directeur ou du plan d'urbanisme, et des règlements de zonage, de lotissement et de construction avec les objectifs du schéma et les dispositions du document complémentaire. L'imprécision de la notion «d'objectif» augmente encore grandement l'importance de ce rôle<sup>149a</sup>.

Il faut remarquer encore que, comme nous l'avons vu, seules les dispositions du schéma suffisamment précises pour créer une obligation peuvent lier<sup>150</sup>. Il faut ajouter à ce sujet qu'une recommandation n'est pas une obligation et que l'établissement d'un maximum n'oblige qu'à ne pas dépasser ce maximum. Ainsi, si le schéma autorise les constructions à haute densité jusqu'à un certain maximum dans une partie de la municipalité, ou même recommande, sans l'imposer, de telles constructions, le règlement de zonage peut décréter une faible densité. C'est ce qui a, d'ailleurs, été jugé en Ontario dans l'affaire *Re Cadillac Development and City of Toronto*<sup>151</sup>. Il en serait évidemment autrement, toutefois, si le règlement de zonage décrétait une densité plus forte que celle prévue au schéma puisqu'il aurait alors dépassé le maximum prévu.

## ii. *Le certificat de conformité.*

Le certificat de conformité atteste de la conformité du plan d'urbanisme, du règlement de zonage, du règlement de lotissement ou du règlement de construction de la municipalité locale avec les objectifs du schéma d'aménagement et les dispositions du document complémentaire de la municipalité régionale de comté à laquelle il appartient. À compter de sa délivrance, le plan d'urbanisme, le

<sup>149</sup> (1967) 63 D.L.R. 188 (C.A. Sask), conf. (1966) 58 D.L.R. 259 (Q.B. Sask).

<sup>149a</sup> Voir à ce sujet: *Re Hammond*. (1950) 4 D.L.R. 26 (C.S.N.B.).

<sup>150</sup> *Holmes c. Regional Municipality of Halton*, (1977) 2 M.P.L.R. 149 (H.C. Ont.); *Holmes c. Regional Municipality of Halton*, (1978) 19 O.R. 468, 5 M.P.L.R. 153 (H.C. Ont.). Il faut remarquer qu'en Ontario, l'obligation de conformité touche non seulement les règlements de zonage, de lotissement et de construction, mais tous les règlements et tous les travaux publics.

<sup>151</sup> (1974) 1 O.R. 30, 19 D.L.R. 188 (H.C. Ont.).

règlement de zonage, le règlement de lotissement ou le règlement de construction est réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire<sup>152</sup>. L'inspecteur des bâtiments à qui une demande de permis est présentée, en particulier, doit donc présumer qu'un tel plan et de tels règlements sont conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire<sup>153</sup>.

La procédure relative à l'obtention d'un certificat de conformité varie selon que la municipalité locale a adopté un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement ou un règlement de construction à la suite de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement ou a modifié un plan directeur ou un plan d'urbanisme ou un tel règlement à la suite de l'entrée en vigueur, de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement afin de le rendre conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, ou selon qu'elle n'a pas adopté ou modifié un tel plan ou un tel règlement à la suite de l'entrée en vigueur, de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement ou selon qu'elle a modifié un tel plan ou un tel règlement dans un but autre que celui de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

1) *L'adoption ou la modification dans un but de conformité.* En vertu de l'article 36 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, «dans les quarante-cinq jours suivant la date de la transmission du plan ou d'un règlement visé aux articles 33 et 34, le conseil de la municipalité régionale de comté l'examine et l'approuve s'il est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire». La référence à la transmission du plan ou d'un règlement visé à l'article 33 est claire: il s'agit du plan d'urbanisme, du règlement de zonage, du règlement de lotissement ou du règlement de construction adopté par la municipalité locale à la suite de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté dont elle fait partie. En conséquence, dans les quarante-cinq jours suivant la date de la transmission d'un tel plan ou d'un tel règlement, le conseil de la municipalité régionale l'examine et l'approuve s'il est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

La référence à «la transmission du plan ou d'un règlement» visé à l'article 34 est moins claire. En effet, on peut se demander si le plan ou le règlement auquel réfère alors l'article 36 et, par conséquent, le plan ou règlement qui sera examiné, est le plan directeur ou le plan d'urbanisme tel que modifié pour être conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, ou le règlement de zonage, de lotissement ou de construction tel que modifié dans le même but, ou s'il est simplement la modification apportée à un tel plan ou à un tel règlement pour le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement ou aux dispositions du document complémentaire. À première

<sup>152</sup> L.A.U., art. 45, 57, 59; *George c. Town of Vaughan*, (1971) 3 O.R. 71, (1972) 21 D.L.R. 513 (H.C. Ont.); *Mueller c. Township of Tiny*, (1976-77) 1 M.P.L.R.1 (H.C. Ont.).

<sup>153</sup> *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre*, 1973 R.C.S. 596, 35 D.L.R.1

vue, il pourrait sembler, étant donné l'emploi du mot «plan» et non des mots «modification au plan» dans l'article 36 que le plan ou le règlement auquel réfère cet article est le plan ou le règlement tel que modifié. À notre avis, toutefois, il n'en est pas ainsi. En effet, l'article 36 réfère à «la transmission du plan ou d'un règlement» visé à l'article 34. Or l'article 34 n'ordonne pas la transmission du plan ou du règlement tel que modifié. Il n'ordonne que la transmission de la modification. En conséquence, à notre avis, le plan ou le règlement auquel réfère l'article 36 lorsqu'il parle du plan ou du règlement visé à l'article 34, est simplement la modification apportée au plan ou au règlement pour le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, laquelle se fera, d'ailleurs, elle-même par règlement puisque le plan et évidemment le règlement ont été adoptés par règlement. Dans les quarante-cinq jours suivant la date de la transmission de la modification, le conseil de la municipalité régionale de comté examine la modification et l'approuve si elle est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Il faut ajouter qu'il est malheureux que le Législateur n'ait pas fait examiner le plan ou le règlement au complet, tel que modifié, en même temps que la modification, de façon à faire régler en même temps et de la même manière le problème de la conformité de la totalité du plan ou du règlement.

Dans le cas d'une modification apportée par la municipalité locale à son plan d'urbanisme, à son règlement de zonage, à son règlement de lotissement ou à son règlement de construction à la suite de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement et dans le but de rendre le plan ou le règlement conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, l'article 57 prévoit que l'article 36 s'applique aussi, en l'adaptant. Le problème tel que modifié, ou si l'examen ne porte que sur la modification. La réponse est ici différente de celle donnée dans le cas précédent. En effet, l'article 57, contrairement à l'article 34, ordonne la transmission du plan ou du règlement, tel que modifié, et non simplement de la modification. En conséquence, dans les quarante-cinq jours suivant la date de la transmission du plan ou du règlement tel que modifié, le conseil de la municipalité régionale de comté examine le plan ou le règlement et l'approuve s'il est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Il faut ajouter qu'il aurait été plus logique que les cas de l'article 34 et de l'article 57 soient réglés de la même façon et qu'ils le soient dans le sens de l'article 57, c'est-à-dire que l'examen porte sur le plan ou le règlement au complet, tel que modifié.

Lorsque le conseil de la municipalité régionale de comté a approuvé le plan d'urbanisme, le règlement de zonage, le règlement de lotissement ou le règlement de construction ou la modification au plan directeur ou au plan d'urbanisme ou à un tel règlement, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté délivre aussitôt un certificat de conformité. Le plan, le règlement ou la modification entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité<sup>154</sup>.

<sup>154</sup> L.A.U., art. 44, 57. Avis de son entrée en vigueur est publié dans la *Gazette Officielle du Québec* et dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale.

Si, à l'expiration des quarante-cinq jours suivant la transmission du plan, du règlement ou de la modification, selon le cas, le certificat de conformité n'a pas été délivré, la municipalité locale peut, par résolution signifiée à la Commission nationale de l'aménagement et au conseil de la municipalité régionale de comté dans les quinze jours suivants, demander un avis de conformité à la Commission<sup>155</sup>. Le ministre des affaires municipales peut aussi faire la même demande dans le même délai<sup>155a</sup>. La Commission doit donner son avis dans les quarante-cinq jours de la signification de la demande. Cet avis doit porter uniquement sur la question de savoir si le plan, le règlement ou la modification est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Il peut, de plus, toutefois, contenir, à titre indicatif seulement, les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité requise. Une copie de l'avis est transmise, dès son émission, à la municipalité qui a fait la demande et à la municipalité régionale de comté. L'avis lie les intéressés quant à la conformité. Lorsqu'il est à l'effet que le plan, le règlement ou la modification est conforme, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit, dans les quinze jours de la date de l'avis de conformité, délivrer un certificat de conformité. Le plan, le règlement ou la modification entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité<sup>156</sup>.

Si la municipalité locale ne demande pas l'avis de la Commission dans le délai de quinze jours ou si l'avis de la Commission est à l'effet que le plan, le règlement ou la modification n'est pas conforme, le conseil de la municipalité régionale de comté demande à la municipalité locale de modifier le plan ou le règlement de façon à assurer, dans le délai qu'il prescrit, la conformité requise. Ce délai ne peut être de moins de quarante-cinq jours. La municipalité locale modifie le plan ou le règlement par règlement, lequel ne requiert pas l'approbation des propriétaires et locataires même s'il modifie le règlement de zonage ou le règlement de lotissement. Le règlement modificateur doit être transmis, dès son adoption, à la municipalité régionale de comté ainsi qu'à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement. Ce règlement doit être reconnu conforme soit par le conseil de la municipalité régionale de comté, soit, sur demande de la municipalité locale, par la Commission nationale de l'aménagement, suivant la même procédure que celle que nous avons vue plus haut. Lorsque le règlement a été reconnu conforme, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté délivre un certificat de conformité. Le règlement entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité<sup>157</sup>. Si la municipalité locale ne fait pas la modification requise dans le délai prescrit, le conseil de la municipalité régionale de comté peut procéder lui-même à celle-ci, aux frais de la municipalité locale,

<sup>155</sup> L.A.U., art. 37, 57. La signification est faite par huissier ou par courrier recommandé: art. 234.

<sup>155a</sup> L.A.U., art. 240.

<sup>156</sup> L.A.U., art. 38, 39, 44, 57. Avis de son entrée en vigueur est publié dans la *Gazette Officielle du Québec* et dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale: art. 44, 57.

<sup>157</sup> L.A.U., art. 40, 41, 44, 57. Avis de son entrée en vigueur est publié dans la *Gazette Officielle du Québec* et dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité: art. 44, 57.

par simple règlement ne requérant aucune autre approbation. Une fois la modification faite, le plan ou le règlement devient, tel que modifié, le plan ou le règlement de la municipalité locale. Il est réputé approuvé et conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Une copie en est déposée au bureau de la municipalité locale et enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne avis de ce dépôt dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale. Il délivre, de plus, un certificat de conformité. La modification entre en vigueur à la date de la délivrance ou certificat de conformité<sup>158</sup>.

2) *Le défaut*. Lorsque la municipalité locale, dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, n'a pas adopté et transmis une copie d'un plan d'urbanisme, d'un règlement de zonage, d'un règlement de lotissement et d'un règlement de construction ou, si un plan directeur, un plan d'urbanisme ou de tels règlements étaient en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du schéma, ne les a pas modifiés pour les rendre conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, ou lorsque la municipalité locale, dans les quatre-vingt-dix jours de la demande de modification faite par le conseil de la municipalité régionale de comté, n'a pas modifié un tel plan et de tels règlements pour les rendre conformes aux objectifs d'un schéma modifié un tel plan et de tels règlements pour les rendre conformes aux objectifs d'un schéma modifié ou révisé et aux dispositions du document complémentaire, le conseil de la municipalité régionale de comté procède lui-même à l'adoption ou à la modification, selon le cas, du plan et des règlements, aux frais de la municipalité locale, par simple règlement ne requérant aucune autre approbation. Le plan ou le règlement nouveau ou modifié devient alors le plan ou le règlement de la municipalité locale. Il est réputé approuvé et conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Une copie en est déposée au bureau de la municipalité locale et enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne avis du dépôt dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale. Le plan, le règlement ou la modification entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité<sup>159</sup>.

Le défaut d'agir de la municipalité locale peut provenir de sa mauvaise foi ou de sa négligence. Il peut, toutefois, provenir aussi de son opinion à l'effet que son plan ou son règlement est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Dans le cas de mauvaise foi ou de négligence, le pouvoir donné à la municipalité régionale de comté, sans aucun contrôle de la Commission nationale de l'aménagement, est justifié. Dans le cas où la municipalité locale pense, de toute bonne foi, que son plan ou son règlement est conforme, il l'est beaucoup moins. En un tel cas, le Législateur aurait dû permettre à la municipalité locale de demander l'avis de la Commission nationale

<sup>158</sup> L.A.U., art. 42, 44, 57. Avis de son entrée en vigueur est publié dans la *Gazette Officielle du Québec* et dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité: art. 44, 57.

<sup>159</sup> L.A.U., art. 43, 44, 57.

de l'aménagement, comme il l'a fait dans le cas où la municipalité locale adopte un plan, un règlement ou une modification que la municipalité régionale de comté considère non conforme. D'ailleurs, à notre avis, le Législateur aurait dû exiger l'examen et l'obtention d'un certificat de conformité à l'égard de tous les plans d'urbanismes et de tous les règlements de zonage, de lotissement et de construction des municipalités locales, même de ceux qui, selon la municipalité locale, sont conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, afin de régler immédiatement le problème de la conformité de ces plans et règlements.

3) *La modification dans un but autre que celui de conformité.* Lorsque la municipalité locale modifie son plan d'urbanisme, son règlement de zonage, son règlement de construction ou son règlement de lotissement dans un but autre que celui de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, l'article 58 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit qu'à compter de la délivrance d'un certificat de conformité, une telle modification «doit suivre la procédure prévue par la présente loi pour la modification de ce plan ou règlement» et les articles 59 et 60 donnent la procédure relative à l'obtention d'un certificat de conformité. En vertu des articles 59 et 60, une copie du règlement modificateur est transmise au conseil de la municipalité régionale de comté et à la Commission nationale de l'aménagement, dans un délai de quinze jours suivant la date de son adoption ou, lorsqu'elle est requise, de son approbation. Dans les quarante-cinq jours suivant la date de la transmission de cette copie, le conseil de la municipalité régionale de comté l'examine et l'approuve s'il est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Si le conseil approuve le règlement modificateur, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté délivre aussitôt un certificat de conformité. Le règlement entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité. Si le certificat de conformité n'est pas délivré dans les quarante-cinq jours de la transmission du règlement modificateur, la municipalité locale et, en vertu de l'article 240, le ministre des affaires municipales peuvent demander l'avis de la Commission nationale de l'aménagement de la même manière que dans le cas de l'adoption ou d'une modification d'un plan ou d'un règlement dans le but de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Si la Commission est d'avis que le règlement modificateur est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit, dans les quinze jours de la date de l'avis de conformité, délivrer un certificat de conformité. Le règlement entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat<sup>160</sup>. Si la municipalité locale ne demande pas l'avis de la Commission dans le délai de quinze jours ou si l'avis de la Commission est à l'effet que le règlement modificateur n'est pas conforme, ce règlement est réputé ne pas être

---

<sup>160</sup> L.A.U., art. 59. Avis de son entrée en vigueur est publié dans la *Gazette Officielle du Québec* et dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale.

conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Le règlement modificateur ne peut alors entrer en vigueur<sup>161</sup>.

Nous avons vu qu'en vertu de l'article 58, la modification faite dans un but autre que celui de conformité doit, à compter de la date de la délivrance d'un certificat de conformité, «suivre la procédure prévue par la présente loi pour la modification de ce plan ou règlement». On peut se demander ce qui arrive dans le cas d'un plan d'urbanisme, d'un règlement de zonage, d'un règlement de lotissement ou d'un règlement de construction qui n'a pas fait l'objet d'un certificat de conformité parce qu'au moment de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, il était déjà en vigueur et conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire. On pourrait prétendre que la modification d'un tel plan ou d'un tel règlement dans un but autre que celui de conformité se fait selon l'ancienne procédure prévue par le *Code municipal* ou la *Loi des cités et villes*, selon le cas. Une telle opinion ne nous paraîtrait pas, toutefois, convaincante. En effet, les articles du *Code municipal* et de la *Loi des cités et villes* relatifs à cette ancienne procédure sont abrogés sans aucune restriction par les articles 259 et 260 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. D'autre part, les articles 81 à 145 de la même loi, relatifs à la procédure d'adoption et de modification d'un tel plan ou d'un tel règlement, ne contiennent non plus aucune restriction. Enfin, l'article 255 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit expressément que tout plan ou règlement portant sur une matière visée dans cette loi et mis en vigueur avant l'entrée en vigueur de celle-ci est «remplacé, modifié, abrogé ou rendu inopérant conformément aux dispositions de la présente loi». Les mots «la procédure prévue par la présente loi pour la modification de ce plan ou règlement» ne peuvent donc, à notre avis, référer à la procédure d'adoption et de modification d'un tel plan ou règlement, telle que donnée par les articles 81 à 145. En conséquence, ces mots ne nous paraissent pouvoir référer qu'à la procédure indiquée par les deux articles suivant immédiatement l'article 58, soit les articles 59 et 60, c'est-à-dire à la procédure relative à l'obtention d'un certificat de conformité. Une modification à un tel plan ou règlement n'est donc pas soumise à cette procédure. En conséquence, une telle modification ne doit pas être transmise au conseil de la municipalité régionale de comté, ni être examinée par celui-ci, ni faire l'objet d'un certificat de conformité. La modification doit être conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, comme nous l'avons vu, mais si le conseil de la municipalité régionale croit qu'elle ne l'est pas, son seul recours sera en annulation du règlement modificateur. Il faut ajouter que la distinction faite par le Législateur entre les modifications faites avant ou après la délivrance d'un certificat de conformité est malheureuse et difficilement explicable. L'obligation d'obtenir un certificat de conformité devrait exister et la procédure relative à

<sup>161</sup> L.A.U., art. 59, 60. Le conseil de la municipalité régionale peut, s'il le désire, modifier le schéma d'aménagement de façon à autoriser le règlement modificateur. D'autre part, le conseil de la municipalité de comté peut, si le schéma n'est pas modifié, adopter, faire approuver, s'il y a lieu, et transmettre au conseil de la municipalité régionale de comté un nouveau règlement de modification, lequel devra aussi être soumis à la procédure d'obtention d'un certificat de conformité.

l'obtention de ce certificat devrait être la même dans le cas de toute modification faite par la municipalité locale dans un but autre que celui de conformité, à son plan d'urbanisme, à son règlement de zonage, à son règlement de lotissement ou à son règlement de construction, après l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement.

#### 4) Le contenu obligatoire du plan d'urbanisme

En vertu de l'article 86 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, lorsque le schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté est en vigueur, le conseil de cette municipalité peut, par résolution, obliger une municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale à inclure dans son plan d'urbanisme un ou plusieurs des éléments facultatifs d'un tel plan. Nous renvoyons à ce sujet à ce que nous avons dit lorsque nous avons étudié la nature et le contenu du plan d'urbanisme.

#### c) LES EMPRUNTS.

En vertu de l'article 46 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, à compter de la délivrance du certificat de conformité à l'égard du plan d'urbanisme d'une municipalité locale, tout règlement d'emprunt d'une telle municipalité ayant pour objet l'exécution de travaux publics autres que des travaux de réfection, de correction ou de réparation d'immeubles en place doit, lorsqu'il est transmis au ministre des affaires municipales et à la Commission municipale du Québec, pour approbation, être accompagné d'un avis du conseil de la municipalité régionale de comté sur l'opportunité du règlement d'emprunt compte tenu du schéma d'aménagement. Toutefois, cette obligation disparaît lorsque le conseil de la municipalité régionale n'a pas transmis cet avis à la municipalité locale dans les trente jours de l'adoption du règlement d'emprunt.

### 3. *Les effets vis-à-vis du gouvernement.*

Le schéma d'aménagement lie le gouvernement, ses ministères et mandataires lorsqu'ils désirent intervenir sur le territoire de la municipalité régionale de comté par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure, par la réalisation de travaux ou l'utilisation d'un immeuble<sup>162</sup>.

Lorsque le gouvernement, ses ministères ou mandataires désirent faire une telle intervention sur le territoire d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur un schéma d'aménagement, le ministre des affaires municipales doit adresser au conseil de la municipalité régionale de comté un avis de son intention mentionnant l'objet et les motifs de son intervention<sup>163</sup>. Dans les quatre-vingt-dix jours de la date de réception de cet avis, le conseil de la municipalité régionale

<sup>162</sup> L.A.U., art. 2. La Cour supérieure peut, sur requête de la municipalité régionale de comté, de la municipalité locale ou de tout intéressé, ordonner la cessation d'une intervention contraire aux dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*: art. 227

<sup>163</sup> L.A.U., art. 149. Copie de cet avis est enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

adresse, par écrit, au ministre, son opinion sur la conformité de l'intervention projetée aux objectifs du schéma d'aménagement<sup>164</sup>. Si le conseil est d'opinion que l'intervention projetée n'est pas conforme, le ministre peut, dans les quatre-vingt-dix jours de la date de l'opinion du conseil de la municipalité régionale de comté, demander à la Commission nationale de l'aménagement un avis sur la conformité de l'intervention projetée aux objectifs du schéma. La Commission doit donner son avis dans les quarante-cinq jours de la réception de cette demande<sup>165</sup>.

Si le ministre ne demande pas l'avis de la Commission dans le délai de quatre-vingt-dix jours ou si la Commission est d'avis que l'intervention projetée n'est pas conforme aux objectifs du schéma, cette dernière ne peut se réaliser qu'après que le schéma a été modifié de façon à ce qu'elle soit conforme aux objectifs du schéma, tel que modifié<sup>166</sup>.

Si le conseil de la municipalité régionale ne procède pas de lui-même à la modification, le ministre peut lui demander de le faire en lui signifiant un avis motivé à cette fin. Une copie de cet avis est transmise à chacune des municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale<sup>167</sup>. Sur réception de l'avis, la municipalité régionale de comté peut modifier son schéma d'aménagement. En ce cas, en vertu de l'article 154 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, «cette modification ne requiert que le vote affirmatif de la majorité des voix des membres du conseil». En conséquence, en ce cas, toute la procédure habituelle d'élaboration de la modification, et en particulier la consultation, est écartée. La modification est faite par un simple règlement requérant le vote de la majorité des voix des membres du conseil. Une copie du règlement modifiant le schéma est transmise au ministre et à chacune des municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale de comté<sup>168</sup>. Le règlement modifiant le schéma entre en vigueur quinze jours après son adoption par le conseil de la municipalité régionale<sup>169</sup>.

Si le conseil de la municipalité régionale de comté ne modifie pas le schéma, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la signification de l'avis du ministre, à la satisfaction du gouvernement, ce dernier peut modifier lui-même le schéma par décret. Le ministre ou son représentant doit, toutefois, préalablement procéder à une consultation au moyen d'une ou de plusieurs assemblées publiques tenues dans le territoire de la municipalité régionale. Au moins quinze jours francs avant

---

<sup>164</sup> L.A.U., art. 150. Copie de cette opinion est enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>165</sup> L.A.U., art. 151.

<sup>166</sup> L.A.U., art. 152.

<sup>167</sup> L.A.U., art. 153. La signification est faite par huissier ou par courrier recommandé: art. 234. Une copie de l'avis est aussi transmise à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement.

<sup>168</sup> L.A.U., art. 154. Une copie est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>169</sup> L.A.U., art. 154. Avis de son entrée en vigueur est publié dans la *Gazette Officielle du Québec*.

la tenue de la première assemblée, le ministre ou son représentant doit faire parvenir au conseil de la municipalité régionale de comté et aux municipalités locales faisant partie de cette dernière un document exposant l'intervention projetée et en publier un résumé dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité régionale de comté. Le résumé publié doit indiquer la date, l'heure, le lieu et les objets des assemblées prévues et le fait que copie du document exposant l'intervention projetée est disponible pour consultation au bureau de chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale<sup>170</sup>. Il faut remarquer relativement aux assemblées publiques qu'aucune disposition de la loi n'oblige le gouvernement à suivre les avis émis lors de celles-ci. Une copie du décret est, dès son adoption, transmise par le ministre au conseil de la municipalité régionale de comté et à chacune des municipalités locales qui en font partie<sup>171</sup>. La modification entre en vigueur à la date mentionnée au décret. Elle a le même effet que si elle avait été faite par le conseil de la municipalité régionale de comté<sup>172</sup>.

#### 4. *Les effets vis-à-vis de la population.*

Le schéma d'aménagement est le document qui donne les objectifs et les grandes orientations du conseil de la municipalité régionale de comté quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. Il en est de même, d'ailleurs, au niveau local, du plan d'urbanisme quant à la municipalité locale. Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme sont, par définition, les instruments de base du conseil de la municipalité régionale de comté et de la municipalité locale en matière d'urbanisme. Le schéma et le plan doivent, toutefois, être appliqués par des règlements plus précis et plus détaillés, le règlement de zonage, le règlement de lotissement et le règlement de construction. Nous avons vu que le schéma d'aménagement produit des effets juridiques directs sur le conseil de la municipalité régionale de comté, sur les municipalités locales qui font partie de la municipalité régionale et sur le gouvernement, ses ministres et mandataires. Nous verrons plus loin que le plan d'urbanisme produit des effets juridiques directs sur le conseil de la municipalité locale. Le schéma et le plan ne produisent pas, toutefois, d'effets juridiques directs sur la population. Cette dernière est, en effet, liée par les règlements appliquant le schéma et le plan et non par le schéma et le plan eux-mêmes. La jurisprudence est, d'ailleurs, clairement en ce sens. Elle a décidé qu'en cas de conflit entre un schéma ou plan et un règlement l'appliquant, c'est le règlement d'application qui l'emporte vis-à-vis de la population et qu'un schéma ou un plan qui n'a pas été appliqué par un règlement d'application n'est pas opposable à la population<sup>173</sup>.

<sup>170</sup> L.A.U., art. 155, 156.

<sup>171</sup> L.A.U., art. 157. Une copie du décret est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>172</sup> L.A.U., art. 157. Avis de son entrée en vigueur est publié dans la *Gazette Officielle du Québec*.

<sup>173</sup> *R. c. Gibson*, 1959 O.W.N. 254 (H.C. Ont.); *Re Steven Polon*, 1961 O.R. 810, 29 D.L.R. 620 (H.C. Ont.), *Salvas c. Ville de Tracy*, 1966 R.L. 513 (C. Prov.); *Campbell c. City of Regina*,

La jurisprudence relative à cette question a été élaborée surtout à propos de lois ne contenant aucune disposition obligeant la municipalité à modifier ses règlements d'application pour les rendre conformes au schéma d'aménagement ou au plan d'urbanisme. On peut se demander si cette jurisprudence est aussi applicable lorsque la loi impose une telle obligation. Les jugements rendus à propos de lois imposant une telle obligation sont contradictoires à ce sujet. Le jugement de la Cour provinciale dans l'affaire *Salvas c. Ville de Tracy*<sup>174</sup> est dans le sens de la jurisprudence que nous avons vue. Ce jugement distingue le plan directeur du règlement de zonage et montre que le plan directeur n'a pas pour effet de modifier le règlement. Il suppose donc que le règlement de zonage a ses effets propres et que la population est liée par lui et non par le plan directeur. Or, en vertu de la législation applicable à l'époque, le conseil d'une ville pouvait rendre son plan directeur obligatoire, ce qui impliquait, à notre avis, que lorsque le conseil le faisait, il devenait obligé de modifier ses règlements préexistants non conformes au plan rendu obligatoire<sup>175</sup>. La Cour suprême de Colombie-Britannique a jugé aussi dans le même sens dans l'affaire *Capozzi Entreprises c. Regional District of Central Okanagan*<sup>176</sup>. Elle a jugé qu'un règlement de zonage a des effets juridiques sur un propriétaire individuel, mais non un plan régional, même si, en vertu de la loi de la Colombie-Britannique, lorsque le «Regional Board» a adopté un plan régional, chaque municipalité locale qui en fait partie est obligée d'adopter un plan local et si le «Regional Board» lui-même est alors obligé d'adopter des «official settlement plans» pour les territoires non organisés. Par contre, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé en sens contraire dans l'affaire *Campeau Corporation c. Township of Gloucester*<sup>177</sup>. Elle a jugé que lorsque la loi oblige une municipalité locale à modifier son règlement de zonage pour le rendre conforme au plan officiel de la municipalité régionale dont elle fait partie, la municipalité locale doit refuser tout permis qui n'est pas conforme au plan officiel de la municipalité régionale, même si le règlement de zonage n'a pas été modifié pour être rendu conforme au plan et si la demande est conforme au règlement de zonage. Elle a donné pour motif que la conclusion contraire «would create confusion and chaos in the orderly planning process of the subsidiary municipalities of the region». Le jugement de la Cour d'appel de l'Ontario ne nous paraît pas

(1967) 63 D.L.R. 188 (C.A. Sask.), conf. (1966) 58 D.L.R. 259 (Q.B. Sask.); *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre*, 1973 R.C.S. 596, 35 D.L.R. 1; *Re Cadillac Development and City of Toronto*, (1974) 1 O.R. 20, 39 D.L.R. 188 (H.C. Ont.); *Re R.K.A. Associates*, (1974) 8 N.B.R. 38 (Q.B., N.B.); *Starr c. Township of Puslinch*, (1978) 20 O.R. 313, (1979) 7 M.P.L.R. 86 (C.A. Ont.), conf. (1977) 16 O.R. 316, 2 M.P.L.R. 208 (Div. C. Ont.); *Re Township of Southwold and Caplice*, (1978) 22 O.R. 804, (1979) 94 D.L.R. 134, 8 M.P.L.R. 1 (Div. C. Ont.); *Capozzi Entreprises c. Regional District of Central Okanagan*, (1979) 94 D.L.R. 80 (C.S.C.B.) *Contra Re Marckity and Town of Fort Érié*, 1951, O.W.N. 836 (H.C. Ont.). Voir aussi en sens contraire le jugement du juge Nolan dans l'affaire *Roberts c. The Queen*, 1957 R.C.S. 28, 6 D.L.R. 305.

<sup>174</sup> 1966 R.L. 513 (C. Prov.).

<sup>175</sup> P. KENNIFF, *Le contrôle...*, loc. cit. n. 1, p. 151; J. L'HEUREUX, loc. cit. n. 1, pp. 207-214. *Contra: Rapport La Haye*, op. cit. n. 1, c. 4, p. 30; R. CHARLES, op. cit. n. 1, p. 54; L. GIROUX, op. cit. n. 1, p. 10.

<sup>176</sup> (1979) 94 D.L.R. 80 (C.S.C.B.).

<sup>177</sup> (1979) 22 O.R. 652, 96 D.L.R. 321, 8 M.P.L.R. 147, (C.A. Ont.) conf. (1979) 21 O.R. 4, (1978) 84 D.L.R. 135, 6 M.P.L.R. 290 (H.C. Ont.).

convaincant. L'obligation, imposée par la loi, de modifier les règlements d'application pour les rendre conformes au schéma ou au plan ne peut avoir pour effet de changer la nature même du schéma, du plan et des règlements les appliquant, ni la distinction fondamentale entre le schéma ou le plan et les règlements d'application. Au contraire, en imposant cette obligation, le Législateur insiste sur cette distinction et sur l'importance de modifier les règlements d'application pour les rendre conformes au schéma ou au plan, importance qui serait beaucoup moindre si le schéma ou plan liait directement la population. D'ailleurs, la loi ontarienne en question impose cette obligation aux municipalités locales, mais ne déclare pas la population liée par le plan. De même, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* impose la même obligation aux municipalités locales et déclare, d'autre part, le gouvernement, ses ministères et mandataires liés par le schéma, mais elle ne déclare pas la population liée par le schéma ou par le plan d'urbanisme. Au contraire, l'article 120 impose, relativement à l'émission du permis de construire et du certificat d'autorisation, l'obligation que la demande soit conforme aux règlements de zonage et de construction et, le cas échéant, au règlement visé à l'article 116, mais ne parle pas d'obligation de conformité au schéma ou au plan. Il en est de même de l'article 121, relativement à l'émission du permis de lotissement, qui n'exige la conformité qu'au règlement de lotissement et de l'article 122, relativement à l'émission du certificat d'occupation, qui n'exige la conformité qu'aux règlements de zonage et de construction ou aux plans et documents dûment approuvés. En conséquence, à notre avis, le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme ne produisent pas d'effets juridiques directs sur la population.

Par contre, on peut se demander si le schéma d'aménagement ne produit pas des effets indirects sur la population. En effet, la Cour suprême du Canada a jugé, dans l'affaire *City of Ottawa c. Boyd Builders*<sup>178</sup>, qu'un propriétaire, a droit *prima facie* à un permis de construire lorsque sa demande est conforme à la loi et aux règlements, mais qu'une modification au règlement de zonage peut lui faire perdre ce droit si la corporation municipale prouve qu'elle avait, avant la demande de permis, une intention claire d'apporter au règlement de zonage une modification ayant pour effet d'empêcher l'émission de permis, qu'elle a agi de bonne foi et qu'elle a agi avec diligence. Cet arrêt a été rendu dans une affaire provenant de l'Ontario, mais les principes qui y sont émis sont parfaitement applicables au Québec. La Cour d'appel vient, d'ailleurs, de les appliquer dans l'affaire *Ville de Montréal c. Carrières T.R.P.*<sup>179</sup>. Le propriétaire perd donc son droit au permis si la corporation municipale prouve qu'elle avait, au moment de la demande, une intention claire d'apporter au règlement une modification ayant pour effet

<sup>178</sup> 1965 R.C.S. 408, 50 D.L.R. 704, conf. (1964) 2 O.R. 269, 45 D.L.R. 211 (C.A. Ont.). Voir au sujet de cet arrêt: L. GIROUX, *op. cit.* n. 1, pp. 248-250; L. GIROUX, *Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme*, dans *Droit municipal*, Cours de la formation professionnelle du Barreau du Québec, vol. 25, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1979, pp. 287-289; L.A. STEIN, *Municipal Law — Building Permit Refused Because of Proposed Change in Zoning — Entitlement to Mandamus — Comments*, (1975) 53 R. du B. can. 382.

<sup>179</sup> C.A. Montréal, no 500-09-001234-780, 19 décembre 1979, conf. 1978 C.S. 769. Voir dans le même sens: *Ville de Beloeil c. Guy*, C.S. Montréal, no 500-05-014470-79.

d'empêcher l'émission du permis, qu'elle a agi de bonne foi et qu'elle a agi avec diligence. On peut se demander à ce sujet si l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement ou du plan d'urbanisme ou d'une modification du schéma ou du plan, ou même le début de la procédure d'élaboration du schéma, du plan ou d'une modification au schéma ou au plan, constitue une intention claire de modifier le zonage.

À notre avis, l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ou d'une modification au plan d'urbanisme constitue une intention claire de modifier le zonage, à condition évidemment que le plan soit suffisamment précis pour qu'il soit possible de conclure que la demande de permis n'est pas conforme au plan. En effet, le conseil de la municipalité locale, en adoptant et en faisant mettre en vigueur le plan ou la modification au plan, a manifesté son intention claire de modifier le zonage. Il faut signaler à ce sujet qu'il a été jugé par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, dans l'affaire *Country View c. City of Dartmouth*<sup>180</sup>, que l'existence d'un plan était suffisant pour montrer l'intention claire de la municipalité, même en l'absence d'un règlement de zonage.

L'entrée en vigueur du schéma d'aménagement ou d'une modification au schéma d'aménagement pose plus de problèmes parce que ce n'est pas la même autorité qui adopte le schéma d'aménagement et les règlements d'application. À notre avis, toutefois, l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement ou d'une modification à ce dernier peut être considérée comme une intention claire de la part de la municipalité locale de modifier le zonage. En effet, cette entrée en vigueur oblige la municipalité locale, selon le cas, à adopter un règlement de zonage conforme ou à modifier son règlement de zonage pour le rendre conforme et il faut présumer que la municipalité locale a l'intention de suivre la loi et, en conséquence, de se conformer à cette obligation. Il faut ajouter qu'il n'y a aucune jurisprudence, du moins aucune jurisprudence publiée à ce sujet. L'affaire *Campeau Corporation c. Township of Gloucester* aurait pu donner lieu à une telle jurisprudence. Dans cette affaire, cependant, la Cour d'appel de l'Ontario a plutôt basé son jugement, comme nous l'avons vu, sur les effets juridiques directs qu'a, selon elle, sur la population un plan régional.

La mise-en-œuvre de la procédure d'élaboration d'un plan d'urbanisme ou d'une modification à un plan d'urbanisme pose aussi des problèmes. À notre avis, la mise-en-œuvre de cette procédure peut être considérée comme une intention claire de modifier le zonage si, d'une part, le conseil de la municipalité locale s'est déjà prononcé sur le projet, soit en adoptant une proposition préliminaire, soit en adoptant la proposition qu'il doit soumettre à la consultation, et si, d'autre part, le projet est suffisamment précis pour qu'il soit possible de dire que la demande de permis n'y est pas conforme. À ce sujet la Divisional Court de l'Ontario a jugé, dans l'affaire *Re Fairmeadow Developments and Town of Markham*<sup>181</sup>, que l'adoption d'une modification au plan d'urbanisme et l'adoption en deuxième lecture, selon la procédure ontarienne, d'un règlement de zonage

<sup>180</sup> (1975) 10 N.S.R. 361 (C.A.N.E.).

<sup>181</sup> (1973) 3 O.R. 144, 36 D.L.R. 168 (Div. C. Ont.).

conforme constituait une intention claire de modifier le zonage, même si la modification au plan n'était pas en vigueur parce qu'elle n'avait pas encore été approuvée par le ministre des affaires municipales, tel que requis par la loi ontarienne, et même si le règlement de zonage n'avait pas encore été adopté en troisième lecture au moment de la demande de permis. La Cour d'appel de l'Ontario a jugé dans le même sens, dans l'affaire *Re Donald Bye Excavating and City of Peterborough*<sup>182</sup>, que l'adoption d'un plan d'urbanisme et la préparation d'un projet de règlement de zonage manifestaient une intention claire de modifier le zonage, même si le plan n'était pas encore en vigueur parce qu'il n'avait pas encore été approuvé par le ministre des affaires municipales et même si le règlement n'avait pas encore été adopté par le conseil. Il faut ajouter, toutefois, l'opinion de deux juges de la Cour d'appel de l'Ontario, dans l'affaire *R. c. City of Barrie*<sup>183</sup>, à l'effet qu'un projet de plan adopté en principe n'était pas suffisant pour manifester une intention claire de modifier le zonage. Cette opinion ne nous paraît pas convaincante. En effet, l'adoption d'un projet en principe nous paraît une manifestation d'intention, à condition encore une fois que le projet soit suffisamment précis. Par contre, lorsque la procédure d'élaboration est commencée, mais que le conseil de la municipalité locale ne s'est pas encore prononcé, il est impossible, à notre avis, de dire qu'il a une intention claire d'apporter au zonage une modification empêchant l'émission du permis puisqu'il ne s'est encore nullement prononcé sur le projet de plan ou de modification au plan. La cour d'appel de l'Ontario a jugé à ce sujet, dans l'affaire *Hammond c. Hamilton*<sup>184</sup>, que la simple décision de préparer un plan d'urbanisme ne constitue pas une intention claire de modifier le zonage.

La mise en œuvre de la procédure d'élaboration d'un schéma d'aménagement ou d'une modification à un schéma d'aménagement ne nous paraît pas pouvoir être considérée comme une intention claire de la municipalité locale de modifier le zonage. En effet, le schéma est adopté par le conseil de la municipalité régionale de comté et non pas celui de la municipalité locale et, d'autre part, la municipalité locale ne deviendra obligée d'adopter des règlements de zonage, de lotissement et de construction conformes au schéma, ou, selon le cas, de modifier de tels règlements pour les rendre conformes qu'à compter de l'entrée en vigueur du schéma.

Il faut ajouter que lorsque le schéma, le plan, la modification au schéma ou au plan, ou le projet de plan peut être considéré une intention claire de modifier le zonage, il faut, de plus, pour éviter l'octroi de permis, que cette intention existe au moment de la demande de permis et que la corporation municipale ait agi de bonne foi et avec diligence. Au sujet de la diligence, la municipalité locale agit certainement avec diligence lorsqu'elle adopte le règlement de zonage dans le délai requis. Il faut signaler ici que la Cour d'appel de Nouvelle-Écosse a jugé, dans l'affaire *Country View c. City of Dartmouth*<sup>185</sup> que l'obligation de diligence

<sup>182</sup> (1973) 1 D.R. 139, 30 D.L.R. 415 (C.A. Ont.).

<sup>183</sup> (1970) 1 O.R. 200, 8 D.L.R. 52 (C.A. Ont.).

<sup>184</sup> 1954 O.R. 209, 2 D.L.R. 604 (C.A. Ont.).

<sup>185</sup> (1975) 10 N.S.R. 361 (C.A.N.E.).

avait été adopté six ans après le plan d'urbanisme. Ce jugement n'est pas convaincant pour des motifs évidents. Dans le cas de l'adoption ou de la modification d'un règlement de zonage à la suite de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement ou d'une modification au schéma d'aménagement, nous avons vu que le conseil de la municipalité régionale de comté pouvait adopter ou modifier lui-même le règlement lorsque la municipalité locale faisait défaut de le faire dans le délai requis. On peut se demander si, en un tel cas, l'obligation de diligence pourrait être considérée remplie lorsque le règlement est adopté ou modifié par le conseil de la municipalité régionale. À notre avis, il pourrait l'être si le conseil de la municipalité régionale agissait avec célérité. En effet, l'adoption ou la modification d'un tel règlement est obligatoire et le Législateur a voulu que le conseil de la municipalité régionale puisse se substituer à la municipalité locale, en cas de défaut de cette dernière, pour assurer le respect de cette obligation.

Les principes émis dans l'arrêt *City of Ottawa c. Boyd Builders* nous paraissent applicables non seulement au règlement de zonage, mais aussi aux règlements de construction et de lotissement, et non seulement au permis de construire, mais aussi aux certificats d'autorisation et d'occupation ainsi qu'au permis de lotissement. En conséquence, les remarques que nous avons faites relativement à l'intention claire, à la bonne foi et à la diligence sont applicables aussi à ces règlements, à ces certificats et à ce permis.

## B. LE PLAN D'URBANISME.

### 1. *Les effets vis-à-vis du conseil.*

#### a) LES EFFETS GÉNÉRAUX.

Le conseil de la municipalité locale est, à notre avis, lié par son plan d'urbanisme en ce sens qu'il ne peut poser un acte contraire à une disposition du plan suffisamment précise pour créer une obligation. Les motifs sont les mêmes que ceux que nous avons donnés relativement aux effets du schéma d'aménagement vis-à-vis du conseil de la municipalité régionale de comté.

#### b) LES ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES.

L'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus<sup>186</sup>.

#### c) LES RÈGLEMENTS DE ZONAGE, DE LOTISSEMENT ET DE CONSTRUCTION.

Lorsqu'une municipalité locale fait partie d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur soit un schéma d'aménagement, soit une résolution décrétant l'élaboration du schéma d'aménagement, c'est le schéma d'aménagement qui a ou aura des effets sur le règlement de zonage, le règlement de lotissement et le règlement de construction de la municipalité locale<sup>187</sup>.

<sup>186</sup> L.A.U., art. 101.

<sup>187</sup> L.A.U., art. 102.

Lorsqu'une municipalité locale ne fait pas partie de telle municipalité régionale de comté, l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ou d'une modification au plan d'urbanisme a des effets importants. En effet, dans les quatre-vingt-dix jours suivant l'entrée en vigueur de son plan d'urbanisme ou d'une modification à son plan d'urbanisme, la municipalité locale doit adopter pour l'ensemble de son territoire un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction conformes au plan d'urbanisme ou, si de tels règlements sont déjà en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du plan ou de la modification, des les modifier pour les rendre conformes au plan, et d'en transmettre une copie à la municipalité régionale de comté, si la municipalité locale fait partie d'une municipalité régionale, et à la Commission nationale de l'aménagement pour enregistrement. Dans le cas d'une modification au règlement de zonage ou au règlement de lotissement, l'approbation des propriétaires et locataires n'est pas alors nécessaire<sup>188</sup>.

Il faut remarquer que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* parle, relativement au plan d'urbanisme, de conformité au plan<sup>189</sup> et non pas de conformité aux objectifs du plan. La conformité semble donc plus stricte dans le cas du plan d'urbanisme. Par contre, il ne faut pas oublier, en considérant la conformité au plan, la nature d'un plan d'urbanisme, lequel n'est pas un document aussi précis et détaillé que les règlements l'appliquant. Il faut dire à ce sujet que les jugements dans les affaires *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre*, *Campbell c. City of Regina* et *Re Cadillac Development and City of Toronto* que nous mentionnons à propos de l'obligation de conformité aux objectifs du schéma d'aménagement s'appliquent aussi à propos de l'obligation de conformité au plan d'urbanisme. Ces jugements ont, d'ailleurs, été rendus à propos de lois qui parlaient de conformité au schéma ou au plan et non pas de conformité aux objectifs du schéma ou du plan. Il faut remarquer, d'autre part, que le plan d'urbanisme doit être véritablement un plan d'urbanisme et non un règlement de zonage, de lotissement ou de construction. Un tel plan et de tels règlements sont, en effet, distincts et cette distinction a été expressément voulue par le Législateur. Il faut souligner à ce sujet que la dispense de l'approbation des propriétaires et locataires, dans le cas d'une modification au règlement de zonage ou au règlement de lotissement, pour le rendre conforme au plan, ne vaut que s'il s'agit d'un véritable plan d'urbanisme. La municipalité locale ne peut contourner la nécessité de faire approuver une modification à son règlement de zonage ou à son règlement de lotissement par les propriétaires et les locataires en faisant de son plan d'urbanisme un véritable règlement de zonage ou de lotissement<sup>190</sup>.

Dans les quarante-cinq jours de l'adoption ou de la modification d'un règlement de zonage, d'un règlement de lotissement ou d'un règlement de construction à la suite de l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ou d'une modification à ce plan, cinq propriétaires ou locataires d'un immeuble situé dans

<sup>188</sup> *Id.*

<sup>189</sup> L.A.U., art. 102, 104, 106.

<sup>190</sup> *Salvas c. Ville de Tracy*, 1966 R.L. 513 (C. Prov.); *Capozzi Entreprises c. Regional District of Central Okanagan*, (1979) 94 D.L.R. 80 (C.S.C.B.).

le territoire de la municipalité locale peuvent demander par écrit à la Commission nationale de l'aménagement un avis sur la conformité d'un tel règlement au plan d'urbanisme. Sur réception de cette demande, la Commission en transmet copie à la municipalité<sup>191</sup>. Le ministre des affaires municipales peut, d'ailleurs, aussi faire la même demande dans le même délai<sup>191a</sup>. Dans les quarante-cinq jours de l'expiration du délai pour faire une telle demande, la Commission doit donner son avis sur la conformité du règlement d'urbanisme. L'avis de la Commission lie tous les intéressés. Il peut contenir, à titre indicatif, les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité requise. Copie de l'avis est transmise à toute personne qui l'a demandé ainsi qu'à la municipalité locale concernée<sup>192</sup>.

Le règlement ou la modification au règlement de zonage, de lotissement ou de construction entre en vigueur quarante-cinq jours après son adoption lorsqu'aucun avis n'a été demandé à la Commission nationale de l'aménagement et quinze jours après l'avis de la Commission lorsque celle-ci a donné un avis formidable. Avis de son entrée en vigueur est publié dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale et affiché au bureau de cette municipalité. À compter de la date de son entrée en vigueur, le règlement est réputé conforme au plan d'urbanisme<sup>193</sup>.

Lorsque l'avis de la Commission est à l'effet que le règlement n'est pas conforme au plan, la municipalité locale doit, dans les quatre-vingt-dix jours, le modifier pour le rendre conforme au plan d'urbanisme. Ce faisant, elle n'est pas obligée de procéder à une consultation publique préalable, ni de faire approuver la modification par les propriétaires et locataires. Avis de l'adoption de la modification doit être publié, dès son adoption, dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale et affiché au bureau de la municipalité. L'avis de la Commission sur la conformité de la modification peut être demandé de la même manière et la modification entre en vigueur au même moment que dans le cas d'une modification ordinaire<sup>194</sup>.

Un règlement modifiant un règlement de zonage, de lotissement ou de construction qui a fait l'objet d'une consultation publique préalable et a été approuvé, s'il y a lieu, par les propriétaires et locataires en la manière prévue par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est réputé conforme au plan d'urbanisme<sup>195</sup>.

## 2. Les effets vis-à-vis de la population.

Nous avons étudié les effets d'un plan d'urbanisme vis-à-vis de la population en même temps que ceux d'un schéma d'aménagement.

---

<sup>191</sup> L.A.U., art. 103.

<sup>191a</sup> L.A.U., art. 240.

<sup>192</sup> L.A.U., art. 104. L'avis doit être affiché au bureau de la municipalité locale.

<sup>193</sup> L.A.U., art. 105.

<sup>194</sup> L.A.U., art. 106, 107.

<sup>195</sup> L.A.U., art. 108.

### C. LE CONTRÔLE INTÉrimAIRE.

#### 1. *Le contrôle intérimaire pendant l'élaboration du schéma d'aménagement.*

Le contrôle intérimaire pendant l'élaboration du schéma d'aménagement ou d'une modification au schéma d'aménagement peut se faire soit avec, soit sans règlement relatif à cet effet. Nous étudierons successivement les mesures de contrôle intérimaire sans, puis avec règlement. Avant de le faire, il est important de remarquer que les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relatives au contrôle intérimaire s'appliquent toujours dans le cas de l'élaboration d'un schéma d'aménagement, mais que, dans le cas d'une modification ou de la révision du schéma, elles ne s'appliquent que si la résolution adoptant le projet de règlement modificateur ou la proposition de schéma révisé a prévu leur application<sup>196</sup>.

#### a) LE CONTRÔLE SANS RÈGLEMENT

À compter de l'adoption de la résolution décrétant l'élaboration d'un schéma d'aménagement ou, selon le cas, de la résolution adoptant un projet de règlement modificateur ou une proposition au schéma révisé et décrétant l'application des mesures de contrôle, jusqu'à la date de la délivrance du dernier certificat de conformité à l'égard du plan d'urbanisme et des règlements de zonage, de lotissement et de construction d'une municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale de comté, toute nouvelle utilisation du sol ou nouvelle construction à l'exception de celles requises pour des réseaux d'électricité, de gaz et de télécommunications et pour des réseaux de câblodistribution, et toute nouvelle opération cadastrale ainsi que le morcellement d'un lot fait par aliénation sont interdites dans la municipalité locale, sauf pour des fins agricoles sur des terres en culture<sup>197</sup>. Toutefois, l'interdiction d'ériger une nouvelle construction est levée, moyennant la délivrance d'un permis par le fonctionnaire désigné par la municipalité locale, lorsque la construction projetée a fait l'objet, avant le début de l'interdiction, de toutes les autorisations requises par la municipalité locale et débute dans les six mois de celle-ci, ou lorsque le terrain sur lequel doit être érigée la construction, y compris ses dépendances, forme un ou plusieurs lots distincts au plan et livre de renvoi, que les services d'aqueduc et d'égout ayant fait l'objet d'une autorisation ou d'un permis délivré en vertu de la loi sont déjà installés dans la rue en bordure de laquelle la construction est projetée, ou que le

<sup>196</sup> L.A.U., art. 48, 56, 61, 75.

<sup>197</sup> L.A.U., art. 48, 56, 61, 75. Aucun enregistrement d'une opération cadastrale ne peut être valablement effectué à l'encontre de cette interdiction: art. 73. Une opération cadastrale ou un morcellement de lot fait par aliénation à l'encontre de l'interdiction est annulable par la Cour supérieure, sur requête de tout intéressé, dont le procureur général, de la municipalité régionale de comté ou de la municipalité locale sur le territoire de laquelle le lot est situé: art. 230, 232. La Cour supérieure peut, sur requête du procureur général, de la municipalité régionale de comté, de la municipalité locale ou de tout intéressé, ordonner la cessation de toute utilisation du sol ou de toute construction entreprise à l'encontre de l'interdiction; elle peut également, en pareil cas, ordonner, aux frais du propriétaire l'exécution des travaux requis pour rendre l'utilisation du sol ou la construction conforme à la loi ou aux règlements ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction ou la remise en état du terrain: art. 229, 232, 233.

règlement décrétant leur installation est en vigueur, et que le terrain sur lequel doit être érigée la construction est adjacent à une rue publique<sup>198</sup>.

Dans la même période, tout règlement d'emprunt de la municipalité locale ayant pour objet l'exécution de travaux publics autres que des travaux de réfection, de correction ou de réparation d'immeubles en place doit, lorsqu'il est transmis au ministre des affaires municipales et à la Commission municipale du Québec pour approbation, être accompagné d'un avis du conseil de la municipalité régionale de comté sur l'opportunité du règlement, compte tenu des mesures de contrôle intérimaire en vigueur dans le territoire de la municipalité régionale de comté. Toutefois, cette obligation cesse si le conseil de la municipalité régionale de comté n'a pas transmis cet avis à la municipalité locale dans les trente jours de l'adoption du règlement<sup>199</sup>.

#### b) LE RÈGLEMENT DE CONTRÔLE INTÉRIMAIRE.

Le conseil de la municipalité régionale de comté peut adopter un règlement de contrôle intérimaire s'appliquant à toutes les municipalités locales faisant partie de la municipalité régionale et demeurant en vigueur sur le territoire d'une municipalité locale jusqu'à la délivrance du dernier certificat de conformité à l'égard du plan d'urbanisme et des règlements de zonage, de lotissement et de construction de celle-ci<sup>200</sup>. Dans le cas d'une modification au schéma, cependant, le règlement ne s'applique qu'aux municipalités locales dont le plan d'urbanisme, le règlement de zonage, le règlement de lotissement ou le règlement de construction serait susceptible d'être modifié<sup>201</sup>. D'autre part, le règlement de contrôle intérimaire peut soustraire à l'application de l'une quelconque de ses dispositions la totalité ou une partie du territoire d'une municipalité locale, pourvu que ce territoire soit déjà régi par un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction<sup>202</sup>.

Le règlement de contrôle intérimaire peut prévoir l'aire de son application, le maintien de l'une ou l'autre des interdictions prévues, les conditions pour lever les interdictions au moyen de la délivrance d'un permis par le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté, les règles particulières en matière de zonage, de lotissement ou de construction, et les modalités administratives de la délivrance des permis par le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale, y compris, le cas échéant, la transmission à ce dernier des demandes de permis présentées au fonctionnaire désigné de la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble visé à la demande<sup>203</sup>.

<sup>198</sup> L.A.U., art. 62.

<sup>199</sup> L.A.U., art. 74.

<sup>200</sup> L.A.U., art. 63.

<sup>201</sup> L.A.U., art. 48, 56.

<sup>202</sup> L.A.U., art. 64. En un tel cas, la municipalité locale peut modifier son règlement de zonage, de lotissement ou de construction pendant la durée du contrôle intérimaire, mais la modification n'entre en vigueur qu'à la date de son approbation par le conseil de la municipalité régionale de comté.

<sup>203</sup> L.A.U., art. 65. Lorsqu'un permis est requis, aucun enregistrement d'une opération cadastrale ne peut être valablement effectué sans la production d'un certificat du secrétaire-trésorier de

Au moins trente jours avant l'adoption du règlement, une copie du projet de règlement doit être transmise pour avis à chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale de comté et aux municipalités régionales de comté adjacentes<sup>204</sup>. Le règlement requiert, pour son adoption, le vote affirmatif de la majorité des voix des membres du conseil de la municipalité régionale de comté. Une copie du règlement est, dès son adoption, transmise à chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale et au ministre des affaires municipales<sup>205</sup>. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale doit, dans le même délai, publier dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité régionale de comté, un avis de l'adoption du règlement indiquant qu'une copie de ce dernier est disponible pour consultation au bureau de chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale<sup>206</sup>. Dans les quarante-cinq jours de l'adoption du règlement, une municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale de comté peut, par demande écrite indiquant les motifs de son opposition et, s'il y a lieu, les modifications souhaitées, demander au ministre des affaires municipales de modifier ou de désavouer, en tout ou en partie, le règlement<sup>207</sup>.

Sur une telle demande, le ministre des affaires municipales peut, dans les quarante-cinq jours suivant l'expiration du délai pour faire la demande, modifier ou désavouer, en tout ou en partie, le règlement. Il doit, toutefois, prendre préalablement l'avis du conseil de la municipalité régionale de comté. Le ministre peut même de sa propre initiative, sans demande, désavouer le règlement. En ce cas, il n'est, d'ailleurs, pas obligé de prendre préalablement l'avis du conseil de la municipalité régionale. La décision du ministre de modifier ou de désavouer le règlement est rendue par ordonnance. Cette ordonnance est publiée dans la *Gazette Officielle du Québec*. Elle entre en vigueur le jour de sa publication ou à toute date ultérieure qui y est fixée. Une copie de l'ordonnance et des motifs à son soutien est, dès son émission, transmise au conseil de la municipalité régionale de comté et à chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale<sup>208</sup>. Avis de l'entrée en vigueur de l'ordonnance est publié dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité régionale de comté<sup>209</sup>.

Le règlement de contrôle intérimaire entre en vigueur quatre-vingt-dix jours après son adoption lorsqu'il n'est pas modifié ou désavoué par le ministre des affaires municipales. Toutefois, lorsque le ministre indique par écrit son intention

---

la municipalité régionale de comté attestant qu'il a délivré le permis requis: art. 73. Les recours indiqués dans la note 197 valent aussi dans le cas où le règlement de contrôle intérimaire n'est pas observé: art. 229, 230, 232, 233.

<sup>204</sup> L.A.U., art. 66.

<sup>205</sup> L.A.U., art. 67. Une copie est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement. Une modification à un règlement de contrôle intérimaire est adopté de la même manière: art. 72.

<sup>206</sup> L.A.U., art. 67. Chaque municipalité locale faisant partie de la municipalité régionale doit rendre disponible pour consultation, à son bureau, une copie du règlement.

<sup>207</sup> L.A.U., art. 69.

<sup>208</sup> L.A.U., art. 70-71. Elle est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement.

<sup>209</sup> L.A.U., art. 71. Une copie de l'ordonnance, avec avis de la date de son entrée en vigueur, est également transmise au ministre de l'énergie et des ressources pour les fins du cadastre.

de ne pas désavouer le règlement, il peut fixer l'entrée en vigueur du règlement à une date antérieure, laquelle ne peut, cependant, être moins de quarante-cinq jours après l'adoption du règlement<sup>210</sup>.

Les dispositions des règlements de zonage, de lotissement et de construction d'une municipalité locales faisant partie de la municipalité régionale de comté qui sont incompatibles avec celles du règlement de contrôle intérimaire sont inopérantes<sup>211</sup>. D'autre part, un règlement de contrôle intérimaire adopté par une municipalité régionale de comté lie le gouvernement, ses ministères et mandataires lorsque ceux-ci désirent intervenir par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure par la réalisation des travaux ou l'utilisation d'un immeuble<sup>212</sup>. Lorsque le gouvernement, ses ministères et mandataires désirent faire une telle intervention sur le territoire d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur un règlement de contrôle intérimaire, les règles sont les mêmes que dans le cas où ils désirent faire une semblable intervention sur le territoire d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur un schéma d'aménagement<sup>213</sup>.

## 2. *Le contrôle intérimaire pendant l'élaboration du plan d'urbanisme.*

Dans une municipalité locale faisant partie d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur une résolution décrétant l'élaboration, la modification ou la révision d'un schéma d'aménagement, les mesures de contrôle intérimaire sont celles que nous avons vues à propos du schéma<sup>214</sup>.

Dans une municipalité locale ne faisant pas partie d'une telle municipalité, les mesures de contrôle intérimaire à l'égard de l'élaboration ou de la modification du plan d'urbanisme sont les mêmes, à l'égard du plan d'urbanisme, que celles relatives à l'élaboration ou à la modification d'un schéma d'aménagement, sauf que le contrôle préliminaire n'oblige pas alors la municipalité locale à prendre l'avis du conseil de la municipalité régionale de comté lorsqu'elle adopte un règlement d'emprunt ayant pour objet l'exécution de travaux publics et sauf que le règlement de contrôle intérimaire ne lie pas alors le gouvernement, ses ministères et mandataires<sup>215</sup>.

---

<sup>210</sup> L.A.U., art. 68. Avis de son entrée en vigueur est publié dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité régionale de comté et dans la *Gazette Officielle du Québec*. Une copie du règlement, avec avis de la date de son entrée en vigueur, est transmise au ministre de l'énergie et des ressources pour les fins du cadastre.

<sup>211</sup> L.A.U., art. 63.

<sup>212</sup> L.A.U., art. 2.

<sup>213</sup> L.A.U., art. 149-157.

<sup>214</sup> L.A.U., art. 48, 56, 111.

<sup>215</sup> L.A.U., art. 2, 111, 112. Dans le cas d'une telle municipalité, une copie de la résolution décrétant l'élaboration du plan d'urbanisme, avec un avis de la date de son adoption, est transmise au ministre de l'énergie et des ressources pour les fins du cadastre et est publiée dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale: art. 81. Dans le même cas, une copie de l'ordonnance du ministre des affaires municipales ordonnant à une municipalité d'adopter un plan d'urbanisme avant

## CONCLUSION

Nous nous plaignions dans un article précédent du manque de *voluptas*, au sens donné à ce mot par les auteurs de la Renaissance, dans le monde de l'urbanisme au Québec<sup>216</sup>. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'est pas une loi parfaite. Elle n'est pas non plus une loi «voluptueuse». Elle apporte, toutefois, une amélioration sensible à la législation québécoise relative aux schémas d'aménagement et aux plans d'urbanismes. Elle prévoit la création de nouvelles municipalités régionales fonctionnelles. Elle précise la nature, le contenu et les effets des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme. Elle établit une harmonie entre les schémas d'aménagement régionaux, les plans d'urbanismes locaux, les règlements de zonage, de construction et de lotissement et les interventions gouvernementales. Elle prévoit une consultation de la population. Elle établit des mesures de contrôle intérimaire pendant l'élaboration d'un schéma ou d'un plan ou d'une modification à un schéma ou à un plan. Puisse-t-elle être un premier pas vers l'établissement d'un urbanisme «voluptueux» au Québec!

---

l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement, avec avis de la date de son entrée en vigueur, est transmise au ministre de l'énergie et des ressources pour les fins du cadastre et est publiée dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale: art. 82. Toujours dans le même cas, lorsque le conseil désire modifier le plan d'urbanisme, il peut adopter une résolution indiquant son intention de se prévaloir des mesures de contrôle intérimaire et identifiant les parties de son territoire qui y sont affectées; une copie de cette résolution est, dès son adoption, transmise à la municipalité régionale de comté, si elle fait partie d'une municipalité régionale, et au ministre de l'énergie et des ressources pour les fins du cadastre; elle est aussi enregistrée à la Commission nationale de l'aménagement et publiée dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité locale ainsi que dans la *Gazette Officielle du Québec*: art. 109.

<sup>216</sup> J. L'HEUREUX, *loc. cit.* n. 1, pp. 220-221.