

Les Cahiers de droit



Le zonage au Québec: un mort en sursis, par Réjane CHARLES, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974, 171 p., \$6.00.

Patrick Kenniff

Volume 15, Number 3, 1974

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/041982ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/041982ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Kenniff, P. (1974). Review of [*Le zonage au Québec: un mort en sursis*, par Réjane CHARLES, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974, 171 p., \$6.00.] *Les Cahiers de droit*, 15(3), 727–730. <https://doi.org/10.7202/041982ar>

Chronique bibliographique

Le zonage au Québec : un mort en sursis, par Réjane CHARLES, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974, 171 p., \$6.00.

Professeur à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal, Mme Charles a l'honneur de nous livrer la première étude analytique et critique du règlement de zonage au Québec. Le zonage est à la fois un mécanisme juridique de restriction au droit de propriété et une philosophie de l'organisation de l'espace urbain. Méconnu des avocats et dédaigné par les urbanistes, il n'a suscité de débat au Québec que depuis la décision du gouvernement d'engager le processus de réforme du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Certains proposent le remplacement du zonage par des techniques mieux adaptées aux exigences de la planification urbaine contemporaine, alors que d'autres, et Mme Charles est de cette école, souhaitent une réforme du zonage qui puisse adapter la technique à ces exigences sans pour autant la faire disparaître.

Elle n'épargne pas, cependant, au zonage les foudres de sa critique. Le titre en soi sert d'avertissement. Dès le premier chapitre, l'auteur souligne que le zonage fait actuellement l'objet d'une remise en question à travers tout le continent nord-américain et notamment aux États-Unis où il a vu le jour au début du siècle. Dans le deuxième chapitre, qui est le cœur de l'ouvrage, elle analyse les faiblesses du zonage : sa rigidité, son conservatisme et son impuissance face aux pouvoirs d'aménagement dont disposent plusieurs organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux. Marginal dans le système de contrôle décentralisé qui est le nôtre, le règlement n'est même pas obligatoire pour les municipalités à qui la loi confie son utilisation, de sorte que plusieurs municipalités sont dépourvues de toute réglementation d'urbanisme. Pour conclure son analyse, l'auteur consacre un troisième chapitre aux réformes qui sont nécessaires pour que le zonage puisse survivre à la réforme prochaine du droit québécois de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Les grands thèmes de cette réforme y sont esquissés : flexibilité accrue du nouveau règle-

ment, consultation de la population avant son adoption, approbation nécessaire par un service gouvernemental spécialisé dans le secteur de l'urbanisme.

Deux observations préliminaires s'imposent. D'abord, rien dans le texte ne nous indique à quelle clientèle s'adresse l'auteur. Ceci s'explique peut-être par un souci d'interdisciplinarité, bien qu'à première vue l'ouvrage semble davantage consacré aux aspects juridiques. Il faut dire, cependant, que l'avocat en quête d'une analyse de la nature juridique du règlement de zonage en droit québécois restera sur sa faim, et je soupçonne qu'il en serait autant pour l'urbaniste, le politologue ou le géographe à la recherche d'une analyse ayant quelque racine dans sa propre discipline. Celui, quelle que soit sa discipline, qui aura lu le rapport de la Commission provinciale d'urbanisme¹, et notamment le chapitre 4, les ouvrages publiés de Mme Andrée Lajoie² et l'avant-projet de Loi-cadre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire déposé à l'Assemblée nationale en décembre 1972, se trouvera en pays de connaissance pour une bonne partie de l'ouvrage.

Ma deuxième observation s'adresse autant à l'éditeur qu'à l'auteur, car il y a ici une responsabilité solidaire. Il n'y a rien de plus agaçant que de lire un ouvrage truffé d'erreurs d'imprimerie, de renvois erronés ou incomplets et de références en bas de page qui sont présentées suivant un mode de citation qui s'éloigne considérablement de celui utilisé dans la plupart des textes juridiques québécois. Les exemples dans le livre de Mme Charles sont trop nombreux pour faire l'objet d'une énumération même partielle, mais j'avoue que si ce n'était de la priorité que j'accordais au fond par rapport à la forme, j'aurais abandonné la lecture en cours de route. Il est regrettable que l'éditeur ne se soit pas davantage soucié de la présentation des livres qu'il publie, mais il faut reconnaître qu'il n'est pas ici à sa première incurie de ce côté-là. Étant

1. *Rapport La Haye*, Québec, éditeur officiel (1968).

2. *Les structures administratives régionales* (1968), *Le pouvoir déclaratoire du Parlement* (1969), *Expropriation et fédéralisme au Canada* (1972).

donné le grand nombre d'ouvrages de droit publiés aux Presses de l'Université de Montréal, l'éditeur aurait avantage à adopter un mode uniforme de citation et à faire faire une lecture assidue d'épreuves avant de passer à l'impression.

Le système de zonage que Mme Charles critique constitue une technique parmi d'autres servant à organiser l'espace en milieu urbain. Comme tel il fait partie d'un système d'aménagement et en traduit la philosophie. L'analyse qu'en fait l'auteur déborde parfois le cadre de la technique pour atteindre l'ensemble du système. Par exemple, la multiplicité des organismes gouvernementaux et municipaux ayant des pouvoirs en matière d'organisation de l'espace sera un problème que la technique utilisée soit celle du zonage ou une autre. Il en est de même du problème de l'identification et de l'indemnisation des droits acquis, et de celui du contrôle judiciaire du processus décisionnel. L'auteur aurait pu, à mon avis, identifier les difficultés propres à un système fondé sur le règlement de zonage (rigidité, conservatisme) et celles liées à tout système d'aménagement (détermination des objectifs, organisation administrative, contrôle judiciaire, participation des citoyens). Ceci aurait eu pour effet de mieux cerner le débat et de mettre le lecteur en garde quant à la portée limitée d'une réforme éventuelle limitée du système de zonage.

D'ailleurs l'auteur ne nous renseigne pas suffisamment sur les possibilités de remplacement du présent système et sur l'impact de leur adaptation au contexte québécois. Pour discuter de réforme, elle utilise le Rapport La Haye de 1968 et l'avant-projet de 1972. Tous deux, fort heureusement, sont restés lettre-morte et même s'ils sont les deux seuls documents québécois qui proposent une réforme du droit de l'urbanisme, il ne faudrait pas persister à leur accorder une importance qu'ils ne possèdent plus. Par contre, l'auteur passe sous silence les deux rapports préparés par feu le professeur James Milner pour le compte de la Commission ontarienne de réforme du droit, sur l'opportunité d'introduire en Ontario une version modifiée du régime britannique de « contrôle d'aménagement » (development control)³. Ce régime, auquel l'auteur fait allusion

deux fois comme ayant inspiré le nouveau « Model Code » américain et comme fondement du régime albertain adopté en 1963, n'est pas davantage discuté. Pourtant il suscite suffisamment d'intérêt dans les autres provinces canadiennes pour qu'on en discute comme solution de rechange du système actuel de zonage au Québec⁴. Aussi le lecteur cherchera en vain des commentaires sur l'état de la législation d'urbanisme dans les autres provinces canadiennes, où pourtant il y a eu des réformes importantes depuis quelques années visant à rendre le zonage plus flexible et à instaurer un régime intégré de planification au niveau provincial, régional et local⁵. De plus, l'auteur, qui préconise une structure d'approbation hiérarchique des plans et des règlements de zonage par un service gouvernemental d'urbanisme, ne commente pas la lourdeur administrative qu'engendre un tel système, lourdeur qui fait penser à certaines personnes en Ontario qu'il faudrait abandonner un système analogue qui y fonctionne depuis plus de vingt ans⁶.

Dans les réformes qu'elle propose, Mme Charles, à l'instar du Rapport La Haye et de l'avant-projet, fait beaucoup confiance à la

4. En plus des rapports du Prof. MILNER, il y a celui de R. M. BRYDEN, *Saskatchewan Planning Legislation Study*, Saskatoon (1968) et les articles de Frederick LAUX, « The Zoning Game — Alberta Style », (1971) 9 *Alta L. Rev.* 268; « The Zoning Game — Alberta Style, Part II: Development Control », (1972) 10 *Alta L. Rev.* 1; et de Basil STAPLETON, « Land Use Control in New Brunswick: Some Observations », (1973) 22 *U.N.B.L.J.* 89; Ontario Economic Council, *Subject to Approval: A Review of Municipal Planning in Ontario*, Toronto (1973); Alberta Department of Municipal Affairs, *Towards a New Planning Act for Alberta*, Edmonton (1974).

5. Notamment les lois nouvelles en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick: *Community Planning Act*, S.N.B. 1972, c. 7 (amendée par 1973 c. 22); *Planning Act*, S.N.S. 1969, c. 16 (amendée 1970-71 c. 71).

6. Voir à ce sujet, M. V. JONES, « The Nature and Purpose of the Official Plan » in *Administrative Practice and Procedure*, Law Society of Upper Canada Special Lectures, Toronto, R. de Boo (1971), p. 189. Une situation analogue en Grande-Bretagne a conduit aux réformes de 1968 qui instauraient un système de plans à deux niveaux: voir Minister of Housing and Local Government, *The Future of Development Plans, A Report of the Policy Advisory Group*, Londres, HMSO (1965).

3. *Tentative Proposals for the reform of the Ontario Law relating to Community Planning and Land Use Controls*, Toronto (1967); *Development Control: Some Less Tentative Proposals*, Toronto (1969).

sagesse d'un éventuel Service provincial de l'urbanisme et peu de place à la consultation institutionnalisée au niveau local. En quoi la compétence scientifique d'un groupe de fonctionnaires à Québec constitue-t-elle une garantie de l'objectivité des décisions et du respect des conditions et des aspirations locales? Cette approbation devra assurer en principe le respect des plans régionaux et de secteur, mais quelle est la valeur d'une telle approbation si la loi dit qu'elle crée une présomption que le règlement est conforme au plan (art. 124 de l'avant-projet)? La conformité devient une notion subjective soumise à une décision administrative dont il est impossible d'assurer le contenu. Par contre, la participation du public au processus d'aménagement est susceptible d'offrir une meilleure diffusion des politiques et des options fondamentales, et de permettre aux citoyens de présenter des options à l'autorité responsable avant qu'une décision irrévocable ne soit prise. Au Québec, cette consultation s'est toujours réalisée par référendum, mais le rejet (justifié) de ce dernier régime n'implique pas que tout autre régime de consultation par enquête publique ou au niveau des études préliminaires, ne soit relégué au second plan⁷. Pour l'urbaniste, cependant, la consultation est souvent une source d'agacement, car elle vient à un moment où son projet a pris forme et de ce fait risque d'annuler ou de compromettre son travail. Il est naturel qu'il soit quelque peu hostile à cette forme de démocratie, mais la solution mitoyenne entre le système actuel et l'abandon de la consultation se trouve du côté d'une consultation continue dès le début de son travail afin qu'il puisse intégrer les vœux de la population au projet embryonnaire.

Dans l'ouvrage de Mme Charles, on voit percer un des thèmes chers aux urbanistes, celui d'une réforme visant «... les techniques favorables à l'innovation et aux actions plus larges» (à la p. 140). Contre cette vision réformatrice se dressent les citoyens conservateurs qui utilisent le règlement de zonage à des fins de protection de leur milieu et de maintien de la valeur de leurs propriétés. Il me semble que cette optique soit discutable à un double point de vue. D'abord, l'action large et innovatrice ne s'identifie pas toujours à une action

souhaitable. Il suffit de songer à certains grands projets récents de rénovation urbaine et de redéveloppement immobilier pour s'en rendre compte... les exemples pullulent au Québec. Il y a sûrement place encore au sein d'un système d'urbanisme pour ceux qui désirent protéger le caractère historique ou pittoresque d'un quartier, ou pour ceux qui désirent conserver et augmenter les espaces verts en milieu urbain. En second lieu, le débat n'est pas entre les tenants du progrès et ceux de la réaction, car ce genre de discussion est stérile et par trop subjectif. Il faudrait plutôt chercher à définir le meilleur cadre institutionnel permettant aux organismes publics de pratiquer une politique d'urbanisme, et aux citoyens de contribuer à cette politique, de la critiquer au besoin, et de la contester lorsque l'organisme administratif dépasse les bornes que la loi lui fixe. À l'intérieur d'un tel système, quels que soient les objectifs d'aménagement qui se dégagent de sa mise en œuvre, il faut chercher à promouvoir l'efficacité de la règle de droit, la rationalité interne de la structure administrative et l'ouverture du système aux critiques de ceux qui en ressentent les effets. Quant à la volonté dont fait preuve les pouvoirs publics d'utiliser le système à des fins de planification plutôt que de consécration d'une situation existante, le système reflétera toujours cette volonté, mais le meilleur système ne pourra jamais infuser au processus d'aménagement une volonté qui y est absente.

Il m'est impossible de terminer ces quelques réflexions sans parler rapidement de certains points juridiques précis du texte. Lorsque l'auteur discute du conflit possible entre les pouvoirs d'expropriation d'une commission scolaire et le règlement de zonage⁸, elle aurait eu avantage à analyser les décisions de la Cour d'appel et de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Syndics des écoles protestantes d'Outremont v. Outremont*⁹, plutôt que de renvoyer à une source secondaire où cet arrêt et d'autres sont cités sans analyse critique.

Par ailleurs, Mme Charles ne consacre pas suffisamment d'espace au problème des droits acquis en vertu d'un règlement de zonage¹⁰. Pourtant les décisions québécoises en la matière, même celles de la Cour suprême du

7. Au sujet de la participation du public, il y a le célèbre rapport Skeffington en Grande-Bretagne: *People and Planning: Report of the Committee on Public Participation in Planning*, Londres, HMSO (1969).

8. Pp. 79 à 82.

9. [1952] 2 R.C.S. 506, conf. [1951] B.R. 676.

10. Pp. 39 à 42.

Canada¹¹, se prêtent admirablement bien à la critique en autant qu'elles sont inspirées d'une décision du Conseil privé dans l'affaire de *Toronto Separate Schools*¹², décision fondée sur une loi ontarienne qui n'a pas d'équivalente dans la législation générale du Québec¹³. En l'absence d'une loi semblable au Québec, il est possible de soutenir que la règle ici n'est pas la même que celle de l'Ontario. Quant au problème des droits acquis en général, il subsistera quel que soit le système que nous adopterons. En Grande-Bretagne, le débat sur l'indemnisation des droits acquis fait rage depuis la première tentative par le gouvernement travailliste en 1947 de nationaliser la valeur de développement de tous les terrains. Tant et aussi longtemps que l'aménagement se réalisera en partie au moyen d'un contrôle de l'exercice du droit de propriété, il y aura un « problème » de droits acquis.

L'ouvrage de Mme Charles permettra à ceux qui désireront se renseigner sur le droit québécois de l'urbanisme de prendre contact avec son cadre conceptuel et ses règles particulières. Nous osons espérer qu'il sera le précurseur d'autres ouvrages consacrés aux problèmes du droit de l'aménagement et que ceux qui s'intéressent à ce secteur naissant y verront leur défi.

Patrick KENIFF

Nominalistic Principle, par E. HIRSCHBERG. A legal approach to inflation, deflation, devaluation and revaluation, Bar-Ilan University, 1971, 138 p.

Ce petit livre ne fut, à l'origine, qu'une thèse de Ph.D. (droit) de l'University of London, mais il méritait certes d'être publié, car en termes simples et clairs, il expose un des problèmes les plus importants à l'intérieur duquel, surtout à notre époque d'inflation, le droit et l'économie se rencontrent. C'est

celui qu'un collaborateur des *Cahiers de Droit*, le professeur Maurice Tancelin, énonçait sous le titre de « L'adaptation des rapports juridiques de droit privé aux circonstances économiques », (1971) 12 C. de D. 419. Le professeur Tancelin donnait d'ailleurs, en bibliographie, la référence à un article de Hirschberg, « Effects of Devaluation in Private Legal Obligations », (1971) 88 *Bank Law Journal* 112. Rappelons aussi que « Les effets de la dépréciation monétaire sur les rapports juridiques » furent le sujet des Journées de l'Association Henri Capitant tenues à Istanbul, en septembre 1971 (Cf. (1971) 12 C. de D. 645).

Dans son introduction, l'auteur explique d'abord quelles sont les fonctions de la monnaie qui est à la fois un moyen d'échange et un étalon de valeur, cette dernière fonction étant la plus importante au point de vue juridique. Naguère, la monnaie avait comme base une certaine quantité d'or ou d'argent que les souverains altéraient parfois à leur profit. Dès le dix-neuvième siècle, mais surtout à l'occasion des grandes guerres du vingtième siècle, le métal perdit son importance, ce qui créa un problème auquel deux théories firent face : le nominalisme et le valorisme. En vertu de la première théorie, si on emprunte telle somme d'argent, on doit en rendre le même montant qu'elle qu'ait été la perte de valeur occasionnée par l'inflation. Les tribunaux ne peuvent intervenir, à moins qu'une clause du contrat ait prévu des changements de valeur. Au contraire, en vertu de la théorie du valorisme, la base véritable du contrat n'est pas l'argent, mais plutôt les services ou les marchandises échangés et le débiteur devrait être obligé de rembourser la valeur véritable de ce qu'il a reçu au moment où il rembourse plutôt que la valeur nominale. L'auteur est favorable à cette théorie qui, déjà, est acceptée en droit social et il voudrait qu'elle ne soit pas appliquée uniquement par urgence. « The ideal solution, écrit-il, in conclusion, would be a legislative instrument, prepared before any emergency, for the solution of the problems arising as a result of changes in the value of money. Detailed provisions, prepared without the pressure of emergency, may be included in such a specific statute. Problems which may arise could be foreseen and a solution to them prepared ». Un peu sceptique toutefois, l'auteur ajoute : « Unfortunately, the legislator will only seldom be ready to devote his time and energy to the solution of problems which may not yet have arisen in practice, and which are,

11. *Canadian Petrofina Limited v. Martin et St-Lambert*, [1959] R.C.S. 453, 18 D.L.R. (2d) 761; *Taylor Blvd. Realities Ltd. v. Montréal*, [1964] R.C.S. 195.

12. *Toronto v. Toronto Roman Catholic Separate School Trustees*, [1926] A.C. 81; [1925] 3 D.L.R. 880.

13. *Ontario Municipal Act*, art. 399a (adopté par S.O. 1921, c. 63, art. 10). Cette disposition se trouve maintenant dans l'*Ontario Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, art. 35, par. (7).