

Les Cahiers de droit



Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois - II

Patrick Kenniff

Volume 17, numéro 1, 1976

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042083ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042083ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Kenniff, P. (1976). Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois - II. *Les Cahiers de droit*, 17(1), 85–204.
<https://doi.org/10.7202/042083ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1976

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

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

Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois — II *

Patrick KENNIFF **

	Page
Chapitre 3 – Du principe de liberté à celui de contrôle : l'essor de la réglementation de l'utilisation du sol	86
Section 1 – Le principe de la réglementation de l'utilisation du sol	86
Section 2 – Les régimes juridique et administratif du contrôle public de l'utilisation du sol	106
A. Le régime juridique : les mécanismes de contrôle	107
1 – Notions générales	107
a) Acquisition forcée	113
b) Réglementation	117
2 – Régimes particuliers	122
a) Ressources de la surface	122
i) Culture du sol	122
ii) Le patrimoine culturel et naturel	137
iii) Le sol urbain	143
b) Ressources du tréfonds	163
c) L'environnement	178
B. Le régime administratif	182

* La première partie de cette étude a paru à (1975) 16 *C. de D.* 763.

** L.L.L. (Laval), Ph.D. (Londres), avocat, professeur adjoint à la Faculté de droit de l'Université Laval. M. Kenniff conserve son droit d'auteur.

CHAPITRE 3

DU PRINCIPE DE LIBERTÉ À CELUI DE CONTRÔLE: L'ESSOR DE LA RÉGLEMENTATION DE L'UTILISATION DU SOL

Section 1 – Le principe de la réglementation de l'utilisation du sol

Nous avons vu au cours de la section précédente que, selon le droit civil existant, le pouvoir de décider de l'utilisation du sol appartient en principe à celui qui en est le propriétaire. De façon exceptionnelle, ce propriétaire sera contraint à renoncer à ses droits absolus, mais seulement dans la mesure où il doit respecter les droits des propriétaires voisins. D'autre part, on peut également affirmer que le propriétaire doit éviter, dans l'exercice de ses prérogatives, tout ce qui pourrait porter atteinte à l'institution même du droit de propriété. Ces quelques restrictions reflètent une conception de la vie en société où le principe de la liberté et de l'autosuffisance individuelles constitue la pierre angulaire de l'organisation des activités humaines. Sans délaisser cette philosophie sociale, le *Code civil* reconnaît toutefois que le droit de propriété peut être restreint pour des motifs d'ordre public, motifs qui ne sont cependant pas définis clairement. D'une part, le propriétaire ne peut utiliser son bien contrairement aux lois et aux règlements en ce domaine; il doit de plus respecter les servitudes légales d'utilité publique (*C.c.*, art. 406, 506, 507). D'autre part, les autorités publiques peuvent forcer un propriétaire à céder son droit de propriété si ce droit est requis dans l'intérêt public (*C.c.*, art 407, 1589). À part ces quelques principes sommaires, le droit civil n'énonce pas d'autres règles régissant les modalités et l'étendue du contrôle public de l'utilisation du sol. Toutefois il semble que le *Code*, par ses références aux servitudes légales d'utilité publique, reconnaît un prolongement des règles de droit privé en matière de servitudes vers le domaine du droit public.

L'accroissement du nombre et de l'étendue des lois et des règlements sur le contrôle public de l'utilisation du sol coïncide avec l'expansion du rôle des gouvernements modernes. Au siècle dernier, il était normal, dans un contexte de libéralisme économique, que prédomine le droit de propriété absolu, corollaire de ce libéralisme. Le gouvernement confinait ses activités à la prohibition ou à la réglementation des abus les plus flagrants dans l'exercice des droits de propriété, abus qui pouvaient mettre en danger la continuité du système et l'harmonie des relations sociales. À cette époque, les règles

du droit civil étaient amplement suffisantes, compte tenu de l'organisation essentiellement rurale de la société québécoise. Le vingtième siècle, marqué par le double phénomène de l'urbanisation et de l'industrialisation, a bouleversé cette approche traditionnelle des problèmes sociaux, par l'accroissement des interventions publiques destinées à pallier aux injustices engendrées par un système fondé sur la libre concurrence. Au cours de cette évolution sociale, le droit civil de la propriété s'est vu greffé d'un nombre impressionnant de lois dérogoratoires. Le dogme juridique du droit de propriété absolu a été remplacé, imperceptiblement et sans modification de la règle fondamentale, par un ensemble de règles restreignant ce droit absolu dans l'intérêt des voisins, d'une communauté restreinte, voire même de la société toute entière. Le droit moderne de l'aménagement du territoire, pris dans son sens le plus large de façon à inclure ces nouvelles règles, couvre maintenant de vastes domaines qui relèvent à la fois du droit privé et du droit public.

Cette évolution entraîne d'importantes répercussions en droit québécois. Par la conquête de 1759, le droit anglais fut introduit dans notre système juridique¹. Après une période d'incertitude qui prit fin avec l'adoption de l'*Acte de Québec* de 1774, le droit civil français en vigueur dans la province au moment de la conquête fut adopté pour tout ce qui touchait « à la propriété et aux droits civils »². Ainsi ces deux systèmes juridiques durent-ils coexister à l'intérieur du même État. Les confins du droit privé, d'inspiration française et civiliste, n'ont jamais été établis avec certitude, par rapport à l'ensemble du droit public d'origine britannique³. On sent la présence du droit anglais même entre les deux couvertures du *Code civil*, notamment dans les chapitres consacrés aux testaments et à la preuve en matière commerciale⁴. Pour sa part, le droit civil a également pénétré certains domaines de droit public, notamment quant aux règles qui régissent les rapports contractuels et délictuels entre la Couronne et les

1. *Campbell v. Hall*, (1774) 1 Cowp. 204; 98 ER 1045; J. CHITTY, *A Treatise on the Law on the Prerogatives of the Crown*, Londres, Butterworth and Son, 1820, 29-30. Voir aussi A. TREMBLAY, *Les compétences législatives au Canada et les pouvoirs provinciaux en matière de propriété et de droits civils*, Ottawa, P.U.O., 1967, 22-26.

2. 14 Geo. 3, c. 83 (R.-U.), art. 8.

3. Ce problème a touché toutes les colonies britanniques où deux ou plusieurs systèmes juridiques durent coexister : voir T. O. ELIAS, *British Colonial Law: A Comparative Study of the Interaction between English and Local Laws in British Dependencies*, Londres, Stevens and Sons, 1962. Jusqu'à un certain point, le problème existe aussi au Royaume-Uni par rapport à l'Écosse : J. D. B. MITCHELL, *Constitutional Law*, 2^e éd., Edimbourg, W. Green and Son, 1968, 18.

4. B. LASKIN, *The British Tradition in Canadian Law*, Londres, Stevens and Sons, 1969, 59.

particuliers⁵. Les corporations municipales sont également régies à certains égards par le droit civil selon les termes mêmes du *Code civil* (art. 356), mais la généralité des dispositions du *Code* rend difficile la tâche de savoir exactement quand les règles de droit anglais s'appliquent et quand les règles de droit civil ont préséance⁶.

Ce problème global et ses implications pour l'aménagement du territoire, n'ont encore fait l'objet d'aucune étude approfondie. On peut toutefois affirmer que les règles de droit constitutionnel anglais concernant les pouvoirs de légiférer et de réglementer s'appliquent entièrement à tout ce qui concerne l'activité des gouvernements fédéral et provincial au Québec. Deux conclusions importantes découlent de cette constatation. Premièrement, le pouvoir de contrôler l'utilisation du sol et même de permettre l'expropriation des biens privés appartient en exclusivité à la fonction législative. Même le contrôle de l'utilisation des terres publiques, qui découlait auparavant de la prérogative royale, s'exerce maintenant par l'intermédiaire de lois générales⁷. Par conséquent il n'existe pas de sphère de réglementation autonome réservée à l'exécutif comme c'est le cas en vertu de la constitution de la V^e République en France⁸. Cette différence implique que le mot «règlements» employé à l'article 406 du *Code civil* québécois et à l'article 544 du *Code civil* français n'a pas le même sens dans les deux systèmes politiques et juridiques. Les divers ministères du gouvernement québécois de même que les collectivités locales ne peuvent contrôler l'utilisation du sol ni procéder à l'acquisition forcée d'immeubles que s'ils détiennent une autorisation législative à cette fin, la législation déléguée tirant son existence et sa légalité de cette autorisation législative⁹.

La seconde conclusion à tirer du fait que les règles de droit constitutionnel anglais s'appliquent aux activités législatives et réglementaires du gouvernement, c'est que l'étendue de même que la justification des interventions publiques dans le domaine du droit civil de la propriété tirent leur justification de la théorie de la suprématie du

5. Le droit civil s'applique quant à la responsabilité contractuelle ou dilectuelle de la Couronne en droit québécois: R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, P.U.L., 1974, tome I, 880-886; tome II, 1468-1477.

6. Par exemple, voir L. GIROUX, «Municipal Liability for Police Torts», (1970) 11 C. de D. 407, 435-451.

7. S. A. DE SMITH, *Constitutional and Administrative Law*, 2^e éd., Londres, Penguin, 1973, 331.

8. A. DE LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, tome I, 6^e éd., Paris, L.G.D.J., 1973, 66-79, n^{os} 88-107. L. N. BROWN et J. F. GARNER, *French Administrative Law*, 2^e éd., Londres, Butterworths, 1973, 6-8.

9. L. BAUDOUIN, *Les aspects généraux du droit public dans la Province de Québec*, Paris, Dalloz, 1965, 308-309.

parlement¹⁰. Cette règle signifie essentiellement que les parlements fédéral et provincial jouissent de pouvoirs législatifs illimités en ce qui concerne l'utilisation du sol, sous réserve seulement des contraintes imposées à chacun par le partage des compétences prévu par la constitution canadienne¹¹. Cette règle est cependant légèrement battue en brèche par l'obligation de respecter les dispositions, tant au niveau fédéral qu'au Québec, des lois fondamentales en matière de libertés publiques¹². Quelles que soient les limites imposées par des exceptions de ce genre à la souveraineté du législateur québécois, la règle de base reste intacte. Contrairement au droit public américain ou français, aucun texte constitutionnel écrit n'existe permettant de délimiter les champs respectifs du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire en matière de contrôle de l'utilisation du sol¹³. Les règles très élaborées du droit constitutionnel américain permettant de distinguer entre les pouvoirs de police et de domaine éminent (*police powers and eminent domain*) n'ont pas de contrepartie en droit constitutionnel québécois¹⁴. Ainsi, étant donné la théorie de la suprématie du Parlement, l'article 407 du *Code civil* québécois ne prévoit pas les mêmes garanties constitutionnelles contre l'expropriation sans indemnité que celles qui sont implicitement prévues à l'article correspondant du *Code civil* français¹⁵.

La théorie de la suprématie parlementaire constitue également une justification de l'intervention publique qui est de beaucoup préférable à celle fondée sur l'existence au profit de la Couronne de pouvoirs autonomes d'expropriation découlant de son statut, soit de défenseur du royaume et de l'intérêt public, soit de propriétaire ultime

10. MITCHELL, *op. cit.*, note 3, 63-66.

11. Cela découle de l'*A.A.N.B.* 1867, 30 et 31 Vict., c. 3 (R.-U.) et du *Statut de Westminster* 1931, 22 et 23 Geo. 5, c. 4 (R.-U.). Voir E. C. S. WADE and G. PHILLIPS, *Constitutional Law*, 8^e éd., par Wade and Bradley, Londres, Longman, 1970, 46-49, 501-506; B. LASKIN, *Canadian Constitutional Law*, 4^e éd., par A. S. Abel, Toronto, Carswell, 1973, 70-74.

12. *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, c. 44; S.R.C. 1970, Appendice 3; *Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1975, P.L. 50. L'article 1 de la *Déclaration* ne l'emporte pas sur les dispositions précises des lois d'expropriation: *Commission de la Capitale Nationale v. Lapointe* [1972] C.F. 568; 29 D.L.R. (3d) 376.

13. S. B. STEIN, «The Municipal Power to Zone in Canada and the United States: A Comparative Study», (1971) 49 *R. du B. can.* 534, 535; C. A. COLLIARD, *Libertés publiques*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 1968, 643-645, n° 553; voir généralement, G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 14^e éd., Paris, L.G.D.J., 1969, 73 et seq.

14. Cette théorie est également étrangère au droit constitutionnel anglais: C. F. RANDOLPH, «The Eminent Domain», (1887) 3 *L.Q. Rev.* 314, 323; J. FENSTON, «The Expropriation Power of the Dominion Government», (1949) 9 *R. du B.* 447.

15. G. S. CHALLIES, *The Law of Expropriation*, 2^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1963, 7; A. MONTPETIT et G. TAILLEFER, *Traité de droit civil du Québec*, v. 3, Montréal, Wilson & Lafleur, 1945, 129.

du sol. Même si historiquement ces deux prérogatives ont déjà servi de justification à l'expropriation, elles ont depuis longtemps été remplacées par des lois ¹⁶. De plus, on peut dire que le droit de la Couronne de réclamer les terres concédées à ses sujets en vertu du domaine éminent a disparu au Québec aussi bien qu'en France par suite de l'abolition du système féodal de tenure des terres ¹⁷. Au Québec, l'abolition du régime seigneurial remonte à 1854. Ainsi, à l'époque de la codification du droit civil en 1866 par une loi de la Législature du Bas-Canada, alors que les articles 406 et 407 du *Code civil* ont reçu une formulation identique à celle des articles correspondants du *Code civil* français, tout vestige de la prérogative royale de propriétaire ultime a disparu. En droit moderne, donc, le pouvoir de contrôle de l'utilisation du sol et celui d'expropriation sont fondés sur l'autorité accordée aux institutions parlementaires par la constitution ¹⁸.

Le droit public anglais a eu également un impact décisif sur la structure et l'organisation des institutions gouvernementales centrales et locales. Le système parlementaire met en place une structure à l'intérieur de laquelle se créent des lignes de communication et de responsabilité entre les pouvoirs législatif et exécutif des gouvernements fédéral et québécois. De plus, de larges pouvoirs de contrôle de l'utilisation du sol ont été délégués aux municipalités. Celles-ci jouissent d'un statut corporatif autonome, dont les origines remontent au dix-neuvième siècle alors que les premières lois québécoises se fondaient sur la législation britannique de la même époque ¹⁹.

Les règles d'interprétation statutaire forment un troisième secteur du droit québécois qui porte l'empreinte très claire du droit public anglais. Puisque les pouvoirs de réglementation de l'utilisation du sol sont attribués par des lois particulières, les règles d'interprétation statutaire s'appliquent à tous les règlements adoptés sous l'empire de telles lois, limitant ainsi l'étendue des pouvoirs publics de contrôle et diminuant par là leur efficacité. Les résultats qui découlent de la règle de l'interprétation restrictive ont fait l'objet d'une discussion

16. WADE and PHILLIPS, *op. cit.*, note 11, 501-506; A. LAJOIE, *Expropriation et fédéralisme au Canada*, Montréal, P.U.M., 1972, 46-57.

17. G. VEDEL, *Droit administratif*, 2^e éd., Paris, P.U.F., 1961, 577; A. WEILL, *Droit civil: les biens*, Paris, Dalloz, 1970, 23, note 19.

18. Cela évite tous les conflits latents entre la prérogative royale de propriétaire féodal et la thèse absolutiste du droit de propriété: voir J. CARBONNIER, *Droit civil*, v. 3 (*Les biens*), 6^e éd., Paris, P.U.F., 1969, 258, n^o 74.

19. A. TREMBLAY, «Les institutions municipales du Québec» in R.-P. Barbe, éd., *Droit administratif canadien et québécois*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1969, 117-118; *Copping v. Joliette*, (1923) 29 R.J. 411 et 499; (1924) 30 R.J. 123, 148 ss., par le juge Bruneau (C.S.).

dans la section précédente²⁰. Il découle de cette étude que les servitudes d'utilité publique qui, au point de vue du droit civil, font partie du droit de propriété, sont néanmoins sujettes à une interprétation restrictive parce que, aux yeux des tribunaux, elles constituent des accrocs au droit absolu de propriété étant donné qu'elles tiennent leur existence d'une disposition législative visant à limiter ce droit²¹. En ce sens, l'approche civiliste succombe aux règles d'interprétation du droit public. Les règlements de zonage, décrits parfois comme des servitudes légales²², sont le plus fréquemment victimes de la règle de l'interprétation restrictive²³.

L'influence du droit anglais a également été considérable dans l'évolution des institutions publiques et des mécanismes de contrôle de l'utilisation du sol en droit québécois. Le modèle américain de contrôle de l'utilisation du sol, basé sur le règlement de zonage, a également joué un rôle important, mais davantage comme modèle que comme source juridique de nos propres institutions. On peut tout de même rattacher le système américain au système de droit public anglais en raison de leurs origines communes. Par contre, la pénétration du droit civil dans certains secteurs du droit public, même si elle n'a pas été très significative, a néanmoins été suffisante pour mettre le Québec dans une catégorie à part des autres juridictions canadiennes. Ainsi, lorsque un organisme public québécois adopte des mesures imposant des restrictions à l'exercice du droit de propriété, il doit procéder en se servant des catégories et des concepts d'un droit de propriété très différent de celui des provinces de *common law*. Non seulement les concepts de base sont-ils différents mais, en plus, les diverses catégories légales servant à déterminer les droits et obligations se rattachant au régime de propriété ne coïncident pas dans les deux systèmes juridiques²⁴. Cette situation a engendré des difficultés, car le développement historique du droit de l'aménagement du sol a fréquemment pris la forme d'une transposition des catégories et des concepts de droit privé dans le domaine du droit public où théorique-

20. Voir (1975) 16 C. de D. 763, 828-835.

21. Voir F. LANGELIER, *Cours de droit civil*, tome II, Montréal, Wilson & Lafleur, 1906, 250, 262-263.

22. *Kraus v. Nakis Holdings Ltd.*, [1969] C.S. 261; *Léveillé v. Moreau*, [1972] C.S. 137; *Fernandez v. Pont Viau Realities Inc.*, [1973] C.S. 405. Voir aussi *Denis v. Benoît*, [1962] C.S. 675, 678.

23. Voir *supra*; STEIN, *op. cit.*, note 13, 549; *St-Jean v. Barrière*, [1954] R.L. 499 (C.S.).

24. Ainsi les organismes publics et surtout les corporations municipales désirant conserver la propriété de leurs terrains mais voulant octroyer certains droits à des particuliers leur permettant de développer ces mêmes terrains ont-ils recours au bail emphytéotique (C.c., art. 567-582). Le bail emphytéotique peut également être un moyen de contrôler le développement urbain et le marché foncier.

ment ils devaient s'adapter à des besoins plus vastes et à des situations plus complexes.

C'est précisément à ce niveau que surgissent les plus graves problèmes quant à la localisation de la ligne séparative entre ces deux grandes familles de droit. En droit français, où l'on bénéficiait d'un régime juridique unique, le contrôle de l'utilisation du sol s'est développé à travers la notion de servitude. Les servitudes administratives trouvaient leur justification dans le fait d'une certaine contiguïté des terres privées au domaine public²⁵. Après une nouvelle évolution de ce concept de servitude, celle-ci est devenue une limitation beaucoup plus générale au droit de propriété en ce sens que la notion de « voisinage » a été remplacée peu à peu par celle, plus vaste, de l'intérêt public²⁶. Ainsi a pris naissance un régime autonome d'urbanisme et d'aménagement, issu à la fois du droit public et du droit privé, mais sans respecter les frontières traditionnelles qui séparent ces deux secteurs. Une évolution semblable s'est déroulée en Angleterre, où une série de lois, partant du début du siècle et atteignant son point culminant lors de l'adoption de la *Town and Country Planning Act* de 1947, accordait des pouvoirs grandissants aux collectivités locales en matière d'urbanisme et d'aménagement²⁷. Plus encore qu'en droit français, ce secteur du droit anglais a acquis une autonomie qui l'affranchit des restrictions du droit privé, tout en restant profondément rattaché à ses catégories juridiques.

Le droit québécois, pour sa part, n'a pas encore bénéficié d'une telle émancipation des règles du droit privé en matière d'urbanisme et d'aménagement. Ainsi, bien que les organismes publics doivent faire appel aux principes civilistes du droit de la propriété dans leurs rapports avec les individus, il n'y a pas eu de transposition de ces concepts dans le domaine du droit public afin d'englober et de fonder les règles du contrôle public de l'utilisation du sol. L'existence d'une ligne de démarcation floue entre les champs d'application du droit privé et du droit public semble avoir étouffé l'essor d'un corps de règles autonomes en matière d'urbanisme et d'aménagement. Ainsi, bien que la désignation de « servitude d'utilité publique » que l'on a reconnue à certains règlements d'urbanisme ait produit des résultats

25. M. PIQUEMAL, *Droit des servitudes administratives*, Paris, Berger-Levrault, 1967, 23-25, 39-41.

26. A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, tome II, 5^e éd., Paris, L.G.D.J., 1970, 160-162, n^{os} 289-290; R. CHARLES, *Politique foncière et urbanisme*, thèse de doctorat, Faculté de droit et des sciences économiques de Lille, 1968, 190-197.

27. A. E. TELLING, *Planning Law and Procedure*, 4^e éd., Londres, Butterworths, 1973, 3-25; D. HEAP, *An Outline of Planning Law*, 6^e éd., Londres, Sweet and Maxwell, 1973, 11-12.

en matière civile²⁸, le droit privé des servitudes au Québec n'a pas pris l'extension en matière d'urbanisme et d'aménagement qu'il a prise en France. Une autre illustration de ce problème nous est fournie par la controverse au sujet de la nature et de la portée des plans homologués que certaines corporations municipales peuvent adopter afin de limiter le montant de l'indemnité à payer lors d'une expropriation éventuelle²⁹. Ces plans constituent-ils des servitudes d'utilité publique? Dans l'affirmative, ils devront être dénoncés à un acheteur éventuel à titre de servitudes non apparentes, à défaut de quoi le vendeur pourra se voir opposer la nullité de la vente ou une réclamation en dommages-intérêts (C.c., art. 1519). Les rares décisions de jurisprudence ne s'entendent pas sur la réponse à donner à cette question³⁰. Ainsi il semble qu'en matière de contrôle public de l'utilisation du sol, le droit privé et le droit public demeurent des secteurs juridiques relativement étanches, chacun possédant ses règles propres. En 1968, le Rapport LaHaye recommandait l'adoption d'une loi-cadre de l'urbanisme inspirée largement de la législation française dans le domaine, mais cette recommandation de la Commission est restée, jusqu'à ce jour, sans lendemain³¹.

Dans sa conception primitive, la réglementation publique de l'utilisation du sol rejoint les objectifs des restrictions apportées par le droit civil de la propriété. On accepte au point de départ, dans les deux cas, que les décisions prises individuellement par les propriétaires assurent en général un développement et un aménagement satisfaisant du territoire. La réglementation n'intervient que pour prohiber ou circonscrire les abus et les injustices qu'engendre le système. Or l'objectif fondamental de cette réglementation consiste à tracer les limites à l'intérieur desquelles les décisions individuelles des propriétaires contribueront encore à un niveau acceptable de progrès social.

28. *Kraus v. Nakis Holdings Ltd.*, [1969] C.S. 261 (réduction du prix de vente pour défaut de déclarer l'existence d'un règlement de zonage, selon que l'exige l'art. 1503 C.c.); *Léveillé v. Moreau*, [1972] C.S. 137 (annulation de la vente d'un immeuble pour des motifs semblables); *Fernandez v. Pont Viau Realities Inc.*, [1973] C.S. 405 (annulation de la vente).

29. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 431 et 432 (abrogés 1973, c. 38, art. 143, 144). Par le titre III (art. 68 à 87) de la *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, le pouvoir d'imposer des réserves pour fins publiques, qui remplace le pouvoir d'homologation, est accordé à tout organisme détenteur d'un pouvoir d'expropriation.

30. *Mesnard v. Barbeau*, (1888) 16 R.L. 97 (C.S.) confirmé par (1888) 32 L.C.J. 240 (C. Rév.); *Desloges v. Desmarceaux*, (1897) 6 B.R. 485. Voir R. COMTOIS, « L'homologation de plans en droit municipal », (1959-1960) 10 *Thémis* 181.

31. *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport LaHaye)*, Québec. Éditeur officiel, 1968, c. 7.

La réglementation publique, toutefois, ajoute aux objectifs de bon voisinage, que trace le droit civil de la propriété, ceux, plus larges, du bien de la communauté. Dans cette perspective, elle complète et complémente la doctrine civiliste de l'abus de droit par l'imposition d'obligations à l'exercice du droit de propriété en harmonie avec son rôle au sein de la société. La théorie de la propriété fonction sociale, dont nous avons fait état antérieurement³², justifie aussi que l'on impose au droit individuel de la propriété des contraintes au bénéfice de la collectivité. En droit public québécois, cependant, où la suprématie de la fonction législative, dans les cadres reconnus par la constitution canadienne, est admise, la théorie de la propriété fonction sociale a été reçue plutôt comme un état de fait que comme un argument pouvant servir à justifier une intervention plus grande de la part du législateur³³.

Finalement le concept de la fonction sociale du droit de propriété rejoint l'idée « d'utilité publique » sur laquelle en définitive doit se fonder toute intervention publique. Parce que l'activité gouvernementale a augmenté en réponse aux changements dans les conditions sociales, ces deux concepts sont devenus plus difficiles à circonscrire. Challies distingue l'utilité publique de l'utilité privée, l'intérêt du grand nombre de l'intérêt du petit groupe, mais cette distinction n'est d'aucune aide lorsqu'il s'agit de préciser les activités qui devraient ressortir aux gouvernements³⁴. En somme, il revient au législateur de tracer les limites de l'activité gouvernementale, d'où la conclusion que les contours du concept d'utilité publique n'apparaîtront qu'à l'étude des textes législatifs qui permettent d'imposer des restrictions à l'utilisation du sol par les particuliers. Dans certains cas, le législateur s'exprime clairement, comme lorsqu'il accorde des pouvoirs à des fins spécifiques et bien définies. Dans d'autres cas, le concept d'utilité publique doit se déduire des objectifs que le législateur cherchait à atteindre³⁵, objectifs dont les tribunaux n'étendront pas la définition³⁶.

32. (1975) 16 C. de D. 763, 825-826.

33. L. BAUDOUIN, *Les aspects généraux du droit privé dans la Province de Québec*, Paris, Dalloz, 1967, 578.

34. CHALLIES, *op. cit.*, note 15, 61.

35. La distinction entre les objectifs généraux et spécifiques se retrouve fréquemment au sein des lois accordant des pouvoirs d'expropriation: voir A. LAJOIE et E. RIBETON, « L'expropriation en droit canadien et québécois », dans BARBE, *op. cit.*, note 19, 365, 374; *Rapport du Comité d'étude sur l'expropriation (Rapport Alary)*, Québec, Éditeur officiel, 1968, Partie I, 366.

36. Ainsi, « les fins municipales » pour lesquelles les corporations municipales sont autorisées à exproprier (*Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 605) sont limitées à celles qui

Examinons maintenant les objectifs d'utilité publique qui se dégagent de la législation québécoise actuelle en matière de contrôle public d'utilisation du sol afin de découvrir quels sont les sujets que le législateur a jugés assez importants pour mériter que l'on porte atteinte dans ces cas au droit à la propriété privée dans sa conception traditionnelle.

L'urbanisation a amené la nécessité d'une plus grande intervention gouvernementale. Ce phénomène s'est accru au cours des dernières décennies, entraînant une activité législative de plus en plus importante et complexe. Dès les débuts du régime municipal du Québec vers le milieu du 19^e siècle, cependant, les corporations municipales jouissaient du pouvoir d'imposer certains contrôles sur l'utilisation du sol afin principalement de résoudre les problèmes posés par l'entassement de la population dans les villes et de combattre les dangers qui pouvaient en résulter pour la santé et la sécurité publique³⁷. Aujourd'hui encore, l'étendue de ces pouvoirs varie selon que la municipalité est régie par le *Code municipal*, la *Loi des cités et villes* ou une charte particulière³⁸. Les pouvoirs accordés en vertu du *Code municipal* se rapportent davantage aux besoins des communautés rurales : routes et ponts nécessaires pour faciliter l'accès aux terres, drainage et irrigation des terres. En règle générale, de tels travaux municipaux sont effectués par les propriétaires riverains eux-mêmes ou à leurs frais (*C.m.*, art 604 et ss). L'essentiel des pouvoirs réglementaires prévus tant par le *Code municipal* que par la *Loi des cités et villes* se regroupe sous trois rubriques : la santé, la sécurité et les bonnes mœurs des habitants de la municipalité³⁹. Mais les pouvoirs réglementaires spécifiques qui suivent les articles généraux énonçant le principe sont difficiles à rassembler sous ces grands titres, puisque le

sont comprises dans l'énumération des pouvoirs réglementaires des corporations : *St-Joachim v. Tremblay*, (1928) 44 B.R. 355 ; *Drummondville-sud v. Côté*, [1965] C.S. 195 ; voir également le *Rapport LaHaye*, *op. cit.*, note 31, c. 6, 4.

37. Pour l'histoire du régime municipal au 19^e siècle, voir E. LAREAU, *Histoire du droit canadien*, Montréal, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1888, vol. 2, 255 et seq.

38. L'anachronisme de l'existence de deux lois fondamentales en matière municipale remonte à l'adoption en 1876 de l'*Acte des clauses générales des cités et villes*, L.Q. 1876, c. 29. La Commission de refonte des lois municipales, créée par le gouvernement du Québec en 1971, travaille à la rédaction d'une loi fondamentale unique. Elle a déposé un premier rapport à l'automne 1974 et un deuxième en juin 1975.

39. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 424 ; *Code municipal*, art. 390. Ces dispositions générales ne peuvent, à elles seules, autoriser une corporation municipale à utiliser ses pouvoirs réglementaires, à moins que d'autres dispositions précises ne l'y autorisent : *Rioux v. Lac Édouard*, [1956] R.L. 534 (C. Mag.) ; *Gingras v. Richelieu*, (1939) 66 B.R. 247 ; *Vennes v. Grand-Mère*, [1968] C.S. 118. *Contra* : *St-Michel v. Thomas*, [1959] B.R. 578 ; *Ste-Catherine d'Alexandrie v. Rivermont Construction*, [1968] B.R. 216.

grand nombre de modifications ponctuelles apportées à ces lois depuis leur adoption a grandement détruit l'unité et la cohérence primitives des deux textes législatifs. Dans la version originale des deux lois⁴⁰, les pouvoirs de réglementation visaient surtout le contrôle des normes de construction, la prohibition de l'établissement des entreprises dangereuses et nuisibles et la prévention des épidémies et des incendies⁴¹. Ainsi à cette époque, les municipalités, par une réglementation appropriée, avaient le pouvoir de contrôler ou d'éliminer certains types d'utilisation du sol de nature à nuire à la santé ou à la sécurité publique. Par l'utilisation de tels pouvoirs, les municipalités pouvaient ordonner la démolition de certaines constructions⁴² mais elles étaient impuissantes à se servir de ces pouvoirs pour solutionner les problèmes créés par le déclin de quartiers entiers. Aujourd'hui, les pouvoirs municipaux concernant la santé et la sécurité publiques sont soutenus et complétés par un ensemble de lois provinciales en vertu desquelles l'Exécutif québécois est habilité à adopter des règlements concernant les normes de construction, les moyens et les normes de sécurité de même que les conditions d'hygiène⁴³. Le législateur a même permis aux municipalités d'empêcher temporairement les démolitions privées dans le cas d'édifices d'un intérêt historique⁴⁴.

Ces premiers pouvoirs de réglementation de l'utilisation du sol

40. *Code municipal* (proclamé en vigueur par L.Q. 1916 (1^{re} Sess.), c. 4); *Loi des cités et villes*, L.Q. 1922 (2^e Sess.), c. 65.

41. Ces thèmes ressortent encore des entêtes des sections regroupant les différents pouvoirs réglementaires prévus à la *Loi des cités et villes*: De la protection de la personne et de la propriété (art. 426); de la santé et de la salubrité publique (art. 427); de la décence et des bonnes mœurs (art. 428). Voir aussi *Code municipal*, art. 403, 405, 407.

42. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426 (4): édifices dangereux; art. 426 (27): constructions en bois; art. 426 (41): démolition d'édifices afin d'empêcher la progression du feu. Voir également les pouvoirs accordés au Ministre des affaires municipales et au Directeur général du service de prévention des incendies par la *Loi de la prévention des incendies*, L.Q. 1968, c. 52.

43. *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49, art. 71-89, 124. Les règlements adoptés par l'Exécutif québécois remplacent les règlements municipaux incompatibles et les règlements touchant à la qualité de l'environnement doivent être soumis à l'approbation du Ministre responsable de la qualité de l'Environnement. Voir également la *Loi de la protection de la santé publique*, L.Q. 1972, c. 42 (mod. 1974, c. 39); *Loi de la sécurité dans les édifices publics*, S.R.Q. 1964, c. 149 (mod. 1966-67, c. 22; 1971, c. 48; 1974, c. 11); *Loi de la réglementation municipale des édifices publics*, S.R.Q. 1964, c. 198; *Loi des appareils sous pression*, S.R.Q. 1964, c. 156; *Loi des établissements industriels et commerciaux*, S.R.Q. 1964, c. 150 (mod. 1968, c. 46; 1974, c. 11; 1975, P.L. 27); *Loi des électriciens et des installations électriques*, S.R.Q. 1964, c. 152 (mod. 1965 (1^{re} Sess.), c. 52; 1969, c. 51; 1974, c. 11).

44. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426, par. 1d (édicte 1974, c. 46, art. 1); *Code municipal*, art. 392f, par. 1) (édicte *id.*, art. 2). Cette modification a été adoptée pour pallier aux difficultés rencontrées par les municipalités dont le droit d'empêcher une démolition n'était pas clair: *Jean Talon Fashion Center Inc. v. Daigneault*, [1975] C.S. 106.

n'ont pu suffire à solutionner les problèmes causés par l'urbanisation accélérée, pour deux raisons principales. D'abord, étant donné que ces pouvoirs ne visaient qu'à contrôler les utilisations dangereuses ou nuisibles, ils témoignaient d'une conception négative du rôle de l'État, laquelle laissait peu de place à des mesures destinées à favoriser un développement urbain ordonné et harmonieux. Le propriétaire individuel demeurerait le grand responsable de l'aménagement urbain, car c'est à lui que revenaient encore les principales décisions qui façonnaient la physionomie de la ville et qui établissaient son rythme de croissance. La résultante de cet ensemble de décisions individuelles et autonomes n'était pas toujours un développement coordonné et rationnel. Ensuite, les premières formes de réglementation de l'utilisation du sol ne pouvaient pas imposer des restrictions sélectives par secteur, c'est-à-dire qu'elles ne pouvaient pas diviser la ville en zones distinctes aux fins d'en réglementer et d'en définir les utilisations qui y étaient permises⁴⁵. Comme c'est le cas pour tout règlement, la validité du règlement de zonage dépendait de son caractère de généralité et d'objectivité, ce qui en dépit des vertus légales d'un tel principe ne pouvait favoriser l'approche souple et sélective nécessaire au contrôle du développement urbain⁴⁶. Ce n'est qu'en 1941 que la *Loi des cités et villes* a été modifiée pour y ajouter, aux autres objectifs du contrôle municipal de l'utilisation du sol, l'objectif d'un développement urbain harmonieux et rationnel⁴⁷. Les nouveaux pouvoirs de zonage octroyés aux municipalités les autorisaient à établir une ségrégation parmi les utilisations du sol et à réserver certaines d'entre elles à des quartiers bien définis de la municipalité. Depuis lors, le zonage a constitué l'outil principal du droit de l'urbanisme québécois. Par le biais de deux réformes, opérées en 1960 et en 1968⁴⁸, ce pouvoir a été modifié afin

45. Dans *Ste-Anne de Bellevue v. Montreal Light, Heat and Power Consolidated*, (1935) 59 B.R. 63, un règlement de zonage a été déclaré *ultra vires* des pouvoirs accordés par la *Loi des cités et villes* à l'époque.

46. *Phaneuf v. St-Hugues*, (1936) 61 B.R. 83; DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, tome II, 1415-1416. Voir en général, L. GIROUX, « "Spot Zoning", discrimination et intérêt public en droit canadien et québécois », (1975) 16 *C. de D.* 177.

47. *Loi modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1941, c. 41, art. 8. En 1930, le législateur, sans doute par souci d'améliorer le caractère de l'urbanisation périphérique, avait déjà accordé aux municipalités régies par le *Code municipal* dont le territoire était adjacent à une ville ayant une population de plus de 2 000 personnes, un pouvoir de zonage: *Loi modifiant le Code municipal*, L.Q. 1930, c. 30, art. 14. Les pouvoirs de zonage de la ville de Montréal remontent aussi loin que 1910: *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, L.Q. 1910, c. 48; voir *Montréal v. Morgan*, (1920) 60 R.C.S. 393.

48. *Loi modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1959-60, c. 76, art. 17; *Loi modifiant de nouveau la Loi des cités et villes*, L.Q. 1968, c. 55, art. 120; des modifications analogues au *Code municipal* datent de 1963: *Loi modifiant le Code municipal*, L.Q. 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5.

de placer l'accent davantage sur le contrôle de l'utilisation des immeubles que sur le contrôle du type de construction à ériger ou à modifier⁴⁹.

En dépit des efforts faits pour élargir la portée des pouvoirs de zonage, la rigidité que l'on critiquait déjà au niveau des premières réglementations de l'utilisation du sol se retrouve également au niveau du système réformé⁵⁰. Le zonage permet certes de circonscrire les pouvoirs de décision appartenant aux individus, mais dans un but d'uniformité à l'intérieur de la zone, uniformité qui est à la fois inutile et indésirable⁵¹.

Le côté positif de l'aménagement du territoire se manifeste lorsque l'État ou un organisme public, conformément à un plan pré-établi, substitue ses initiatives à celles du secteur privé. Les corporations municipales au Québec jouissent depuis longtemps du pouvoir de dresser des plans où figurent les sites d'édifices et de travaux publics à réaliser⁵². Depuis 1960, elles disposent également du pouvoir de préparer des plans directeurs où se trouvent précisées les fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan⁵³. Mais ce plan est d'une portée légale limitée du fait qu'il ne saurait modifier ni remplacer un règlement de zonage en vigueur sans avoir été adopté suivant la procédure spéciale édictée pour les modifications aux règlements de zonage⁵⁴. Les schémas d'aménagement dont la préparation incombe aux communautés urbaines et régionales créées en 1969 ont une portée encore plus restreinte, puisque la loi édicte la primauté des règlements de zonage des municipalités locales visées par le schéma⁵⁵. Seul le schéma d'aménagement de la Communauté régionale de l'Outaouais, grâce à une loi de 1974, aura au moment de son adoption une priorité sur les règlements

49. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426 (1) (mod. 1968, c. 55, art. 120); *C.m.*, art. 392a (édicte 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5).

50. Voir R. CHARLES, *Le zonage au Québec : un mort en sursis*, Montréal, P.U.M., 1974.

51. *Intertrade Industries Ltd. v. Côte St-Luc*, [1965] C.S. 369, 379 par le juge Lafleur; voir cependant *Sillery v. Sun Oil Co.*, [1964] R.C.S. 552; *Canadian Petrofina v. Martin et St-Lambert*, [1959] R.C.S. 453.

52. *C.m.*, art. 400 et *L.c.v.*, art. 430. Comparer ces dispositions avec celle de la *Loi des cités et villes*, L.Q. 1922 (2^e Sess.), c. 65, art. 419-421.

53. *Loi modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1959-60, c. 76, art. 26. Cet article est devenu l'actuel article 429 (8) de la *Loi des cités et villes*. Voir également *C.m.*, art. 392f (édicte 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5).

54. *Salvas v. Tracy*, [1966] R.L. 513 (C.P.); *Rapport LaHaye*, *op. cit.*, note 31, c. 4, 28-31.

55. Voir, à titre d'exemple, la *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c. 83, art. 142-143 (art. 142, mod. 1972, c. 71, art. 10).

locaux⁵⁶. Certaines lois récentes qui édictent des dispositions spéciales s'appliquant à des régions dont l'aménagement et le développement suscitent un intérêt particulier, prévoient la préparation par les municipalités de plans directeurs et de règlements de zonage et de construction. Au lieu d'énoncer de façon formelle que les règlements doivent être conformes aux plans, ces lois laissent la vérification de la conformité à la Commission municipale du Québec et au ministre, chargés respectivement d'approuver les plans et les règlements⁵⁷.

Lors de la création de la Société d'habitation du Québec en 1967, les municipalités ont perdu leurs pouvoirs autonomes sur deux secteurs très importants de l'aménagement urbain, la rénovation urbaine et le logement public⁵⁸. Le programme de rénovation, une fois adopté, remplace tous les règlements municipaux en vigueur à l'intérieur du territoire visé (art. 32 et 41 de la loi). Le régime prévu par la loi de 1967 permet également que les fonds rendus disponibles à ces fins par la Société centrale d'hypothèques et de logement en vertu de la *Loi nationale de l'habitation* soient acheminés aux municipalités suivant les priorités établies par le Québec⁵⁹. Des modifications à la loi fédérale, en 1973, et à la loi québécoise, en 1974, ont permis d'ajouter, suite à une entente intervenue entre la S.C.H.L. et la S.H.Q., des préoccupations nouvelles au niveau de l'amélioration des quartiers, du dégagement et de l'aménagement des terrains et de l'implantation de collectivités nouvelles⁶⁰. Ces nouvelles mesures démontrent que les deux niveaux de gouvernement cherchent à s'impliquer davantage

56. *Loi modifiant la Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1974, c. 85. Voir P. KENNIFF, « Chronique législative », (1974) 15 *C. de D.* 909.

57. *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c. 48, art. 20-22; *Charte de la cité de Gaspé*, L.Q. 1970, c. 76, art. 19-20; *Charte de la ville de Percé*, L.Q. 1970, c. 77, art. 18-19. Dans la *Loi concernant les environs du parc du Mont Ste-Anne*, L.Q. 1971, c. 58, alors que l'on exige la préparation d'un règlement de zonage et d'un règlement de construction (art. 2), on ne fait aucune mention d'un plan directeur.

58. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1966-67, c. 55 (mod. 1971 cc. 56, 57; 1974, c. 49); L. LAPERRIÈRE, « Rénovation urbaine et droit de propriété », (1968) 28 *R. du B.* 641.

59. En effet, il faut compléter la loi québécoise par la *Loi nationale de l'habitation*, S.R.C. 1970, c. N-10 (mod. 1973-74, c. 18; 1974-75, c. 38) quant aux dispositions financières : voir notamment les Parties III (art. 22-27) et VI (art. 40-45). La S.H.Q. sert le plus souvent de canal aux fonds que le législateur fédéral, par le biais de la S.C.H.L., consacre aux programmes de logement et d'aménagement urbain : voir EZOP-Québec, *Une ville à vendre*, Cahier 3, « La politique de rénovation urbaine : le cas québécois », Québec, COBEQ, 1972, 11-74.

60. *Loi modifiant la Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1974, c. 49; *Loi modifiant la Loi nationale de l'habitation*, S.C. 1973-74, c. 18. Pour le texte des dernières ententes entre la S.C.H.L. et la S.H.Q., voir *Gazette officielle du Québec* (G.O.Q.) 1974, Partie II, 4343 et 4627 et *Municipalité* 75, n° 1, 15.

dans la préparation d'infrastructures prêtes à recevoir des développements privés, le coût des infrastructures étant assumé par le secteur public.

Certains sites et certains édifices, du fait de leur caractère historique ou culturel, acquièrent une valeur telle qu'il devient souhaitable d'assurer leur préservation au moyen de restrictions imposées à leur aliénation ou à leur utilisation. Ce n'est qu'en 1963, cependant, que le législateur québécois a créé une Commission des monuments historiques ayant pour mission d'assurer la préservation de ces immeubles⁶¹. Les pouvoirs de la Commission étaient limités, car elle devait toujours agir avec le consentement du propriétaire. La Loi de 1963 a été remplacée en 1972 par une loi qui, du moins dans sa rédaction, témoigne de la volonté du législateur québécois d'assurer la protection du patrimoine culturel. Cette loi autorise le ministre des affaires culturelles à « reconnaître » ou à « classer » des immeubles déclarés « biens culturels » et, en rapport avec ces biens, à émettre des ordonnances ou à exercer un droit de préemption en cas de vente par le propriétaire⁶². Cette nouvelle loi semble indiquer une volonté ferme de la part du gouvernement québécois d'utiliser son pouvoir contraignant au service de la protection du patrimoine culturel et historique.

Les secteurs que nous venons d'examiner visent davantage à contrôler l'utilisation du sol en tant qu'espace dans lequel se déroule une activité humaine. Puisque le sol a également une valeur productive qui justifie son exploitation à des fins économiques, on croirait devoir y assister à une expansion parallèle des objectifs d'intervention publique. Il n'en est pas ainsi. La propriété privée fait très peu l'objet d'une réglementation gouvernementale, quelle qu'elle soit, sauf dans les secteurs traditionnels de la protection de la santé et de la sécurité. On retrouve, par exemple, des lois destinées à protéger les récoltes et les troupeaux⁶³, à prévenir les incendies en forêt⁶⁴, à garantir la

61. *Loi des monuments historiques*, S.R.Q. 1964, c. 62 (abrogée).

62. *Loi sur les biens culturels*, L.Q. 1972, c. 19, art. 15-34. La législation fédérale autorisant la création de parcs historiques et la conservation des monuments et sites historiques ne confère aucun pouvoir d'acquisition forcée des immeubles: *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1970, c. N-13, art. 10-11; *Loi sur les lieux et monuments historiques du Canada*, S.R.C. 1970, c. H-6.

63. *Loi sur les produits agricoles et les aliments*, L.Q. 1974, c. 35 (mod. 1975, P.L. 39); *Loi de la protection sanitaire des animaux*, S.R.Q. 1964, c. 126 (mod. 1968, c. 42); *Loi de la protection des plantes*, S.R.Q. 1964, c. 129; *Loi des abus préjudiciables à l'agriculture*, S.R.Q. 1964, c. 130; C.m., art. 399. Les lois fédérales visent la qualité du produit. En empêchant l'exportation ou le commerce interprovincial des produits qui ne répondent pas aux normes, ces lois exercent un contrôle indirect sur la production: *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, c. A-8; *Loi sur les produits laitiers du Canada*, S.R.C. 1970, c. D-1; *Loi sur les animaux de ferme et leurs produits*, S.R.C. 1970, c. L-8;

sécurité des travailleurs dans les mines⁶⁵ ou à combattre la pollution des eaux⁶⁶. La chasse, la pêche et la conservation de la faune font également l'objet de réglementation sur les terres appartenant aux particuliers⁶⁷. À part ces quelques restrictions semblables à celles qui existent en urbanisme, il n'existe pas de limitations de nature économique imposées à l'utilisation du sol productif. Ainsi l'agriculteur et le concessionnaire forestier peuvent-ils cultiver le sol ou faire la coupe à un rythme qu'ils sont libres de fixer sans entrave. Ils peuvent aussi mettre leurs produits sur le marché librement, sous réserve de l'existence d'un plan conjoint de mise en marché qui est d'ailleurs adopté par les producteurs eux-mêmes⁶⁸. Bien que le plan conjoint ait servi de moyen de contrôler les prix et de fixer le niveau de production, de telles mesures de contrôle relèvent de l'office de producteurs créé par les producteurs et non de l'État⁶⁹. Dans le cas des produits de la forêt, le plan conjoint, comme moyen de contrôle de la production des petits propriétaires, a déjà fait l'objet de critiques pour son inefficacité⁷⁰, mais la nouvelle loi de 1974 ne modifie pas ce régime bien qu'elle augmente les pouvoirs de l'office de producteurs et de la Régie⁷¹. Par ailleurs, l'extraction du minerai sur des terrains où les droits de mines appartiennent à des particuliers ne fait l'objet d'aucun contrôle si ce n'est le pouvoir accordé à l'Exécutif de révoquer certaines concessions et droits miniers qui n'ont pas été exploités pendant une période de dix

Loi sur les fruits, les légumes et le miel, S.R.C. 1970, c. F-31; *Loi sur les grains du Canada*, S.C. 1970-71-72, c. 7; pour une loi québécoise semblable, voir *Loi des produits laitiers et de leurs succédanés*, L.Q. 1969, c. 45 (mod. 1972, c. 55).

64. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 121-161 (mod. 1974, c. 28); *Loi de la protection des arbres*, S.R.Q. 1964, c. 95 (mod. 1973, c. 38).

65. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 261, 268 par. o et q); *Règlement relatif à la salubrité et à la sécurité du travail dans les mines et carrières*, Règlements d'application des lois (R.A.L.), v. 3, 3-055.

66. *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49, art. 32-46 (art. 35, mod. 1974, c. 51, art. 5); *Loi sur les ressources en eau du Canada*, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), c. 5, art. 8 et seq.; *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, S.C. 1974-75, c. 54.

67. *Loi de la conservation de la faune*, L.Q. 1969, c. 58, art. 17, 45, 77 (mod. 1970, c. 49; 1971, c. 60).

68. *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*, L.Q. 1974, c. 36, art. 23-27. Les « produits agricoles » comprennent les produits de la forêt: *Idem*, art. 1, par. h). Voir aussi *Loi du prix du bois à pâte vendu par des agriculteurs et des colons*, S.R.Q. 1964, c. 94. La législation fédérale vise la mise en marché interprovinciale ou internationale des produits agricoles: *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-7; *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12 (mod. 1972, c. 16); *Loi sur les offices de commercialisation des produits de la ferme*, S.C. 1970-71-72, c. 65.

69. *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*, art. 67, 68.

70. *Exposé sur la politique forestière*, tome I, Québec, Ministère des terres et forêts, 1971, 197-203.

71. *Supra*, note 69.

ans⁷². Ce n'est que récemment que les activités d'exploitation pour le pétrole, le gaz naturel, la saumure, l'eau souterraine et les réservoirs souterrains ont été soumises à un contrôle public, au moyen d'un régime de permis et de réglementation plus sévère⁷³. À la suite de la crise de l'énergie de 1973, le législateur fédéral a vu aussi la nécessité d'imposer des restrictions, pour protéger la sécurité et l'intérêt du pays, sur l'exportation du pétrole et du gaz naturel, à l'instar de celles qu'il avait déjà imposées sur l'extraction, la vente et l'exportation de minerais utilisés dans la production de l'énergie nucléaire⁷⁴.

L'absence relative d'une réglementation d'ordre économique de l'utilisation du sol privé démontre que la protection des droits individuels de propriété et le respect des principes du libéralisme économique sont encore des valeurs prioritaires pour le gouvernement. Cependant, le fait que des activités semblables exercées par des particuliers sur les terres du domaine public soient soumises à une réglementation de plus en plus poussée prouve que les interventions publiques dans le domaine du développement économique répondent à un besoin d'assurer une exploitation des ressources au profit de la collectivité. Par ailleurs, le fait que l'État n'ait pas à réglementer la propriété privée sur son propre domaine lui assure une liberté d'action qu'il n'aurait pas autrement. L'État-propriétaire fixe les conditions et les normes de l'octroi du droit d'exploitation et le défaut de s'y conformer conduit souvent à la révocation ou encore au non-renouvellement du permis.

La *Loi des mines* de 1965⁷⁵ offre le meilleur exemple de cette réglementation plus stricte à laquelle sont assujettis les détenteurs de permis d'exploration ou d'exploitation sur les terres du domaine public. Cette loi innove sur l'ancien régime en ce qu'elle prévoit le remplacement de la concession minière à perpétuité par un bail minier d'une durée limitée. Par ailleurs, elle édicte, depuis 1968, que les

72. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 206 (mod. 1970, c. 27, art. 35). Afin de respecter les droits acquis en vertu de lois antérieures, cette disposition ne s'applique qu'aux concessions faites avant 1911, ou avant 1880 dans un canton, ou encore à une concession faite par billet de location. Les droits de surface peuvent aussi être révoqués à la requête d'une municipalité. Les concessions minières faites entre le 1^{er} janvier 1966 et le 31 décembre 1968 peuvent également être révoquées pour la même raison : *Loi des mines*, art. 113-118, et surtout 118.

73. *Loi des mines*, art. 189a (édicte 1968, c. 36, art. 16), 189u (*idem*), 189w (édicte 1970, c. 27, art. 34), 190, 191.

74. *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, c. A-19 (mod. 1974-75, c. 33, art. 233); *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, S.C. 1973-74, c. 52; *Loi sur la taxe d'exportation du pétrole*, S.C. 1973-74, c. 63; *Loi sur l'administration du pétrole*, S.C. 1974-75, c. 47.

75. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34.

détenteurs de permis de recherche ou de baux d'exploitation doivent se conformer non seulement aux règlements en vigueur au moment de l'octroi de leur titre, mais également à ceux qui seront en vigueur au début de chaque année⁷⁶. Par de telles mesures, le législateur signifie sa volonté de surveiller de plus près les méthodes utilisées par l'entreprise privée, tout en continuant de lui confier l'exploitation des ressources du domaine public.

Avant 1974, le secteur forestier du domaine public n'était pas soumis à une réglementation aussi suivie. Les concessions forestières étaient les chasses gardées de l'entreprise privée, les objectifs du gouvernement s'identifiant presque entièrement à ceux des concessionnaires⁷⁷. Tout au plus fixait-il les limites de coupe des détenteurs de permis spéciaux et de permis de coupe, ainsi que les conditions d'émission et de renouvellement de ces permis⁷⁸. En 1972, cependant, le ministre des terres et forêts publia un livre blanc sur la politique forestière qui signala un important changement d'objectifs, semblable à celui qui s'était produit dans le secteur minier en 1965. Le *Livre blanc* recommandait l'abolition progressive des concessions et leur remplacement par un régime contractuel d'approvisionnement à long terme assujéti à un contrôle réglementaire plus sévère⁷⁹. La réforme de 1974 prévoit en fait l'abolition progressive des concessions, mais le régime de rechange exige que le gouvernement garantisse l'approvisionnement pour une période indéterminée reliée à la vie de l'usine de transformation appartenant au détenteur du droit⁸⁰.

Le régime de concession des terres publiques à des fins d'agriculture par billet de location, tombé maintenant en désuétude⁸¹, était conçu de manière à assurer que les terres seraient défrichées et cultivées avant qu'elles ne soient concédées en pleine propriété au colon⁸². Étant donné que peu de terres du domaine public sont maintenant concédées à des fins d'agriculture, le législateur québécois

76. *Loi des mines*, art. 144, 148, 181 (mod. 1968, c. 36, art. 10, 12, 15), 189w (édicte 1970, c. 27, art. 34).

77. *Exposé, op. cit.*, note 70, 153.

78. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 68, 70, 95; *Règlement des bois et forêts*, G.O.Q. 1972, v. 104, n° 45, 9859; R.A.L., v. 3, 3-205.

79. *Exposé sur la politique forestière*, tome II, Québec, Ministère des terres et forêts, 1972, 58-69.

80. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 98 (rempl. 1974, c. 28, art. 27), 108 (rempl. *idem*, art. 32).

81. *Loi des terres de colonisation*, S.R.Q. 1964, c. 102; *Loi de l'acquisition de certaines terres pour fins de colonisation*, S.R.Q. 1964, c. 103; *Loi des chemins de colonisation*, S.R.Q. 1964, c. 105; *Loi de la protection des colons*, S.R.Q. 1964, c. 106 (mod. 1974, c. 79).

82. DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, tome I, 586-597.

n'a pas cru devoir remplacer ces dispositions anachroniques, ni même prévoir des mesures pour conserver les terres agricoles existantes contre l'envahissement de l'urbanisation. Il s'est limité plutôt à encourager les cultivateurs à rentabiliser leurs exploitations au moyen de subventions et de prêts⁸³.

Bien que l'approche économique au contrôle de l'utilisation du sol domine présentement la politique gouvernementale, elle n'exclut pas d'autres approches. Une saine gestion du domaine public exige que des ressources vitales soient protégées des abus et du gaspillage. Comme nous l'avons déjà souligné, certaines mesures visant ce but en ce qui concerne les mines, la forêt, la faune et l'eau s'appliquent aussi bien au domaine privé qu'au domaine public⁸⁴. D'autres ne visent que les biens du domaine public, et visent pour la plupart la protection de l'environnement naturel et de la faune⁸⁵. À venir jusqu'à maintenant, le gouvernement québécois a voulu assurer la protection de la faune en partie au moyen de baux de terres publiques concédés à des clubs privés. Le public était alors exclu de ces territoires. Cette politique a été sévèrement critiquée⁸⁶ et bien que le gouvernement ait indiqué son intention de l'abandonner éventuellement, les moyens légaux de la maintenir n'ont pas été abrogés pour autant⁸⁷.

La *Loi de la qualité de l'environnement*⁸⁸, adoptée en 1972, représente sans conteste le signe le plus prometteur que le législateur québécois cherche à créer un contrepoids à l'orientation essentiellement économique qui se dégage de ses interventions antérieures.

83. Nous examinerons plus en détail les moyens d'incitation dans l'article qui suivra (Partie III).

84. *Supra*, notes 63 à 67 et texte. Dans la région de l'Arctique où il n'existe pas de cours d'eau détenu en propriété privée, la prévention de la pollution des eaux est régie par la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 2. La lutte à la pollution des eaux dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest part d'une attribution de la propriété des cours d'eau à la Couronne: *Loi sur les eaux intérieures du Nord*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 28.

85. *Loi des parcs provinciaux*, S.R.Q. 1964, c. 201 (mod. 1971, c. 59); *Loi de la conservation de la faune*, L.Q. 1969, c. 58 (mod. 1970, c. 49; 1971, c. 60); *Loi sur les réserves écologiques*, L.Q. 1974, c. 29; *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1970, c. N-13 (mod. 1974, c. 11).

86. *Premier Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (Rapport Legendre)*, Québec, Ministère des Richesses naturelles, 1970, 71-72. Il faut noter qu'en principe l'accès aux terres publiques du Québec est interdit aux particuliers: *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 48-49. Voir H. BRUN, « Les implications juridiques d'une politique d'accessibilité aux territoires de chasse et de pêche du Québec » in *Le territoire du Québec: six études juridiques*, Québec, P.U.L., 1974, 251.

87. *Loi de la conservation de la faune*, L.Q. 1969, c. 58, art. 50-59; *Loi des clubs de chasse et pêche*, S.R.Q. 1964, c. 204 (mod. 1969, c. 26, art. 22-25).

88. L.Q. 1972, c. 49 (mod. 1974, c. 51).

Même si cette loi n'impressionne pas par sa clarté et son efficacité⁸⁹, son adoption suggère que la qualité de l'environnement se situe d'ores et déjà parmi les objectifs majeurs de l'intervention étatique pour le contrôle de l'utilisation du sol. Aussi le législateur reconnaît-il, en accordant à l'environnement un statut juridique, qu'il existe une interdépendance des ressources vitales à l'intérieur d'un écosystème. Il reconnaît de plus, bien qu'implicitement, les dangers que présentent pour cet écosystème les activités économiques si grandement favorisées par d'autres lois sectorielles. Pour le moment, il n'a pas poussé cette logique jusqu'à chercher à harmoniser la législation sectorielle avec ces nouvelles préoccupations de protection de l'environnement.

Au terme de cette étude, la notion « d'utilité publique » qui sert de base à la réglementation publique de l'utilisation du sol apparaît à la fois comme un concept pragmatique et assez large. La portée législative de cette notion semble plus étendue lorsque le gouvernement s'en sert dans le cadre de la gestion du domaine public, principalement en raison des pouvoirs dont il jouit à l'égard de son domaine public. L'expropriation sert de trait d'union entre les domaines public et privé, permettant que les biens du domaine privé soient acquis par l'État à des fins d'utilité publique (*C.c.*, art. 407). Dans ce contexte, la notion d'utilité publique a deux acceptions possibles. Ou bien le projet est incompatible avec le maintien de la propriété privée, ou bien encore il peut être mis en application de façon satisfaisante par un simple contrôle réglementaire de l'utilisation du sol⁹⁰. Le premier point de vue prédomine parce qu'en général on exproprie en vue de réaliser des travaux publics. La construction de routes, de voies ferrées, d'aéroports et d'édifices publics constituent autant d'exemples de ce genre de projet public. Le critère de l'utilité publique peut être fixé soit par la loi, soit par l'autorité publique qui approuve l'expropriation ou encore, dans le cas des corporations municipales, par les tribunaux⁹¹.

On peut saisir plus facilement la seconde acception de la notion d'utilité publique en considérant les projets qui visent à prohiber la construction sur certains terrains. Dans de tels cas, l'utilisation

89. P. KENNIFF et L. GIROUX, « Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement », (1974) 15 *C. de D.* 5.

90. Il faut remarquer, cependant, que l'expropriation peut aussi être utilisée afin d'acquérir des droits réels démembres : CHALLIES, *op. cit.*, note 15, 68.

91. LAJOIE et RIBETON, *op. cit.*, note 35, 376-378, 412-415; *Anjou v. Metropolitan Shopping Center Ltd.*, [1972] R.P. 193, 199 (R.S.P.).

proposée n'est pas nécessairement incompatible avec le maintien d'un droit de propriété restreint mais essentiellement intact⁹².

Bien que la politique de respecter la propriété privée impose une gamme plus restreinte d'objectifs à l'action gouvernementale pour contrôler l'utilisation du domaine privé, il se dégage des politiques gouvernementales à l'égard des domaines public et privé une approche commune à la réglementation des droits privés. Le régime réglementaire vise à contenir à l'intérieur de limites fixes aussi bien le propriétaire que le détenteur d'un permis d'exploration ou d'exploitation, au moyen d'interdictions d'utiliser à certaines fins les biens dont il a l'administration. Il est implicite dans le caractère négatif de cette réglementation que les objectifs des secteurs public et privé sont en conflit, alors que de fait ils peuvent ne pas l'être. Il est vraisemblable que dans certains cas ces objectifs coïncident, et souvent la poursuite d'un but d'intérêt public procure au particulier un avantage. Il est même possible que des politiques gouvernementales cherchent à promouvoir la complémentarité d'objectifs entre les deux secteurs. Lorsque, par exemple, le gouvernement rend ses objectifs de développement des ressources du domaine public identiques à ceux du secteur privé, il réussit une forme de «réconciliation» des deux ordres d'objectifs.

Il faut néanmoins se rendre à l'évidence que la théorie actuelle du contrôle public de l'utilisation du sol ne reconnaît pas la possibilité d'une telle identité d'objectifs. Au cours de l'étude détaillée qui sera faite dans la section suivante du régime juridique et administratif du contrôle public de l'utilisation du sol, nous verrons que l'ambivalence au niveau des objectifs gouvernementaux donne lieu à des moyens d'actions inadéquats et mal coordonnés.

Section 2 – Les régimes juridique et administratif du contrôle public de l'utilisation du sol

Au cours de la section précédente, nous avons cherché à circonscrire les objectifs parfois nébuleux des politiques publiques de contrôle de l'utilisation du sol. Nous avons vu que l'expression « fins d'utilité publique » a une acception élastique et pragmatique, suivant les objectifs que vise le législateur au sein de chaque loi particulière. Les moyens mis en place pour promouvoir ces objectifs sont tout aussi

92. L'expropriation aux fins de créer des parcs en serait un exemple: *Loi concernant le parc Forillon et ses environs*, L.Q. 1970, c. 32, art. 1-8; *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1970, c. N-13, art. 6 (mod. 1974, c. 11, art. 2.1).

variés et l'on assiste depuis quelques années à une augmentation considérable de leur nombre et de la fréquence de leur utilisation.

À ce stade, nous examinerons les mécanismes de contrôle de l'utilisation du sol qui sont disponibles aux gouvernements, ainsi que les structures administratives qui encadrent l'exercice de ces pouvoirs. Par cette étude, nous tenterons d'en arriver à deux résultats : d'abord, démontrer l'insuffisance de la gamme actuelle de mesures de contrôle, même dans le contexte de la poursuite des objectifs relativement limités dont nous avons dégagé l'existence plus haut ; ensuite, suggérer que l'organisation administrative du secteur public à ce niveau révèle l'absence d'une approche intégrée de la détermination des objectifs et de la rationalisation administrative.

A. Le régime juridique : les mécanismes de contrôle

1. Notions générales

Nous avons vu que le droit civil québécois ne reconnaît que deux restrictions au droit de propriété individuelle, celle qui découle des limites imposées par la loi et les règlements (*C.c.*, art. 406) et celle qui permet à un organisme public de s'approprier un droit réel sur un immeuble aux dépens des droits du propriétaire (*C.c.*, art. 407). Bien sûr il existe d'autres restrictions qu'un organisme public peut imposer à un propriétaire à travers les mécanismes de droit privé, comme l'imposition d'une servitude ou la conclusion d'un bail emphytéotique. Lorsqu'il définit l'étendue du droit de propriété, le *Code civil* ne réfère qu'aux restrictions imposées par la loi, prenant pour acquis que les restrictions au droit de propriété librement consenties par les deux parties seront régies par les règles ordinaires du droit civil. Il faut toutefois reconnaître que les contrats conclus entre les organismes publics et les particuliers sont souvent régis par une réglementation unilatérale établissant des conditions auxquelles les cocontractants doivent nécessairement adhérer. La seule puissance de la partie publique rend souvent illusoire le caractère synallagmatique du contrat à intervenir⁹³. En autant que le contenu de ces contrats est soumis à une réglementation préalable, ils seront considérés aux fins de notre étude comme faisant partie des mécanismes de réglementation du contrôle public de l'utilisation du sol.

Les deux grandes catégories à l'intérieur desquelles ces divers mécanismes peuvent être classifiés, l'acquisition et la réglementa-

93. DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, tome I, 867-886.

tion⁹⁴, sont utilisées concurremment par plusieurs organismes publics pour réaliser les objectifs formulés par la législation habilitante. L'instrument principal de la première catégorie, l'expropriation, est un prérequis à presque tous les programmes de travaux publics. Aussi, dans la mesure où son utilisation aboutit à la réalisation d'infrastructures, l'expropriation attire souvent dans son sillon le développement privé. D'autre part, la réglementation affecte directement les droits de propriété privée en restreignant l'étendue de ces droits d'utilisation dans l'intérêt public.

Fondamentalement, l'expropriation implique le transfert forcé soit de la propriété, soit d'un autre droit réel, alors que ce n'est pas le cas de la réglementation. Lorsque le droit visé est celui de la propriété, la dichotomie est évidente. Elle le devient moins lorsque le droit acquis par un organisme public n'entraîne pas la dépossession : ce serait le cas de l'acquisition d'une servitude ou d'un droit d'usufruit⁹⁵. Bien que la législation québécoise souffre d'une incohérence surprenante à ce chapitre⁹⁶, il est généralement admis que l'on peut exproprier des droits réels démembrés malgré que l'article 407 du *Code civil* ne mentionne que le droit de propriété⁹⁷. Avant 1958, en droit français, on ne pouvait exproprier que pour déposséder un propriétaire et non pour constituer une servitude⁹⁸. Cette prohibition ne semble pas exister dans notre droit et, à tout événement, un grand nombre de lois

94. D. W. CRAIG, « Regulation and Purchase: Two Governmental Ways to Attain Planned Land Use », in C. M. Haar, ed., *Law and Land: Anglo-American Planning Practice*, Cambridge, Harvard U. Press, 1964, 181. L'acquisition ne peut en général se réaliser au moyen d'une réglementation non autorisée par les dispositions expresses d'une loi: DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, tome I, 805-810.

95. Voir *Commission de la Capitale nationale v. Munro*, [1965] 2 R.C. de l'E. 579, 595 par le juge Gibson.

96. Il faut dans chaque cas examiner attentivement la loi habilitante: *C.p.c.*, art. 774; *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, art. 37, 38; *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 605; C.M., art. 787, 787a; *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 222; *Loi du régime des eaux*, S.R.Q. 1964, c. 84, art. 19; *Charte de la ville de Montréal*, L.Q. 1960, c. 102, art. 966 (mod. 1961, c. 97, art. 55; 1962, c. 59, art. 78); *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16, art. 2(1), 3, 5; voir également les exemples cités par LAJOIE et RIBETON, *op. cit.*, note 35, 379-381.

97. LAJOIE et RIBETON, *idem*, 379; CHALLIES, *op. cit.*, note 15, 69; *Cie de bois St-Laurent v. Shawinigan Water and Power Co.*, [1950] B.R. 481; *Ministre de la voirie du Québec v. Melcar Inc.*, [1964] B.R. 191.

98. *Veuve Ghifflet*, Cass. comm., 17 mai 1960, note Waline, (1961) *R.D.P.* 316; DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, note 26, 216, n° 398; mais puisque l'arrêt *veuve Ghifflet* concernait une ordonnance émise avant 1958, il se pourrait que la nouvelle loi permette l'expropriation afin de constituer des servitudes. *Contra*: A. HOMONT, « Expropriation pour cause d'utilité publique: Notions générales, phase administrative », *J.-Cl. Administratif*, tome IV, fasc. 400, Paris, Éditions techniques, 1971, note 91.

permettent l'expropriation de droits réels sans dépossession⁹⁹. Quelle distinction existe alors entre l'expropriation d'une servitude, sans dépossession, et une réglementation publique restreignant l'utilisation du sol? Les deux imposent des obligations non pas au propriétaire ou à l'occupant *ad personam* mais plutôt à l'immeuble qui est visé. Ainsi, on ne peut distinguer en pratique entre un règlement de zonage limitant à deux étages la hauteur des constructions dans une certaine zone, et une servitude *non altius tollendi*.

Les implications pratiques de cette confusion sont considérables, en ce que les règlements de zonage ne donnent droit en principe à aucune indemnité, alors que l'indemnité est une condition essentielle du régime général d'expropriation¹⁰⁰. D'aucuns chercheraient à distinguer les deux en alléguant que la réglementation de zonage s'applique à un grand nombre de propriétés alors que l'expropriation n'affecte généralement que les quelques immeubles nécessaires au projet. Mais cet argument ne vaut plus dès que l'on constate d'une part, l'existence de pouvoirs d'expropriation pour la constitution de servitudes sur une vaste étendue de territoire afin, par exemple, d'assurer la sécurité aux abords d'un aéroport ou pour permettre l'installation des lignes de transmission d'électricité¹⁰¹, et d'autre part, le caractère de plus en plus sélectif des règlements de zonage modernes¹⁰². On peut aussi prétendre que l'expropriation ne peut viser que les servitudes conventionnelles alors que les lois et règlements créent des servitudes légales d'utilité publique. Cette prétention ne permet cependant pas de clarifier le domaine d'application de chacune de ces catégories de servitude; peut-être signifie-t-elle tout simplement qu'il n'existe d'autre critère de classification que celui du choix du

99. Toutes celles énumérées *supra*, note 96.

100. En Ontario, certaines lois récentes, dont la *Ontario Planning and Development Act*, S.O. 1973, c. 51, qui permet à un ministre de préparer des plans régionaux de développement et d'imposer directement un zonage d'application, font dire aux avocats que le zonage dans cette province serait devenu une expropriation sans indemnité: voir « Discussion: ... Zoning now amounts to expropriation without compensation » in Law Society of Upper Canada Special Lectures 1974, *The Changing Face of Land Use and Development*, Toronto, Richard de Boo, 1974, 143-162. Aux États-Unis, cette question a fait l'objet d'une jurisprudence abondante. Pour une étude fouillée, voir F. BOSSELMAN, D. CALLIES, J. BANTA, *The Taking-Issue*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1973. En Angleterre, le meilleur exposé du problème est encore celui du *Rapport Uthwatt: Final Report of the Expert Committee on Compensation and Betterment*, Cmd. 6386, Londres, H.M.S.O., 1942, par. 18-38 et surtout par. 32-36.

101. *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 6(i) (j) et (10); voir *Shepherd v. R.*, [1964] R.C. de l'E. 274; *Loi du régime des eaux*, S.R.Q. 1964, c. 84, art. 19.

102. Le zonage parcellaire ou *spot zoning* ne vise souvent qu'un seul terrain: GIROUX, *op. cit.*, note 46. Voir aussi R. CHARLES, « Discrimination en matière de zonage: principes et application », (1975) 16 *C. de D.* 327.

législateur quant aux moyens d'imposer une restriction à l'utilisation du sol. Dans le cas de la réglementation, la servitude est créée par l'effet de la loi ou du règlement, alors que dans le cas de l'expropriation, seul le droit de créer la servitude découle de la loi et le titre ne prend naissance qu'au moment de l'exercice des pouvoirs d'expropriation. Bien sûr, cette distinction d'ordre procédural ne peut vraiment expliquer au propriétaire pourquoi dans un cas il a droit à une indemnité alors que dans l'autre, il n'a droit à rien. À titre d'exemple, la Commission de la Capitale nationale accorde une indemnité pour les restrictions qu'elle impose à l'utilisation du sol sur le territoire dont elle est responsable, tandis que les corporations municipales du Québec n'offrent aucune indemnité lorsqu'elles imposent des restrictions semblables¹⁰³. En refusant l'indemnité pour toute perte résultant d'une réglementation de zonage ou d'urbanisme, le droit québécois reste fidèle à la pratique générale en ce domaine en Amérique du Nord¹⁰⁴. Le *Rapport Alary*, pour sa part, recommanda que l'on indemnise les propriétaires qui subissent des dommages réels causés par l'expropriation ou encore qui perdent des droits acquis¹⁰⁵. Bien que le *Rapport* ait reconnu que plusieurs règlements de contrôle de l'utilisation du sol constituent une forme d'expropriation déguisée¹⁰⁶, il n'a pas voulu recommander l'indemnisation dans de tels cas.

L'allusion que le *Rapport* faisait aux droits acquis suggère que les utilisations potentielles du sol qui n'auraient pas été commencées au moment de l'entrée en vigueur du règlement ne devraient pas être compensées. Accepter ce raisonnement peut aussi s'avérer dangereux, car même s'il s'applique au cas de la réglementation, il n'est pas accepté en matière d'expropriation. Les tribunaux ont fréquemment accordé des indemnités basées sur la valeur potentielle de lotissement d'un terrain, même si les plans de lotissement n'avaient pas été complétés, voire même commencés¹⁰⁷. On a également déjà tenu

103. *Loi sur la Capitale nationale*, S.R.C. 1970, c. N-3, art. 13 (mod. 1970 (1^{re} Supp.)), c. 16, art. 42). Ce fut une des raisons pour lesquelles les municipalités ontariennes rejetèrent le plan directeur de la Commission de la Capitale nationale: *C.C.N. v. Munro*, [1965] 2 R.C. de l'E. 579, 594-595 par le juge Gibson.

104. J. B. MILNER, « An Introduction to Zoning Enabling Legislation », (1962) 40 *R. du B. Can.* 1, 27; l'arrêt *Munro*, *loc. cit.*, note 103, 593-597. Quelques provinces canadiennes ont donné à la règle une consécration législative: *Planning Act*, R.S. Alta. 1970, c. 276, art. 135; *Urban and Rural Planning and Development Act*, S. Sask. 1973, c. 73, art. 149, 166, 197; *Planning Act*, R.S. Man. 1970, c. P-80, art. 30; *Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, c. 255, art. 706 (mod. 1962, c. 41, art. 29; 1965, c. 28, art. 20).

105. *Rapport Alary*, *op. cit.*, note 35, 603-605.

106. *Idem*, p. 124.

107. *Sainte-Foy v. Société immobilière Enic*, [1967] R.C.S. 121 inf. [1965] B.R. 1034; *Héritiers Harvey v. Commission scolaire régionale du Lac St-Jean*, [1970] C.A. 536; *Commission*

compte de la plus-value accordée à un terrain par les dispositions d'un plan directeur en vigueur, même si l'utilisation prévue au plan n'avait pas encore été réalisée¹⁰⁸. D'une manière générale, les tribunaux ont tendance à être plus larges dans l'appréciation du potentiel d'un terrain en matière d'expropriation qu'ils ne le sont à reconnaître l'existence de droits acquis en vertu d'un règlement de zonage¹⁰⁹.

Les tribunaux sont appelés à distinguer entre l'expropriation et la réglementation lorsqu'un justiciable prétend qu'un règlement de zonage qui lui enlève l'utilisation de son terrain équivaut à une expropriation sans indemnité et partant à un acte illégal. Ainsi les tribunaux ont déjà sanctionné de nullité un règlement qui plaçait un immeuble privé dans une zone de « parc »¹¹⁰ ou dans une zone institutionnelle¹¹¹. Il en est de même lorsque le règlement a pour effet en pratique de priver le propriétaire de toute utilisation possible de son terrain¹¹². Par contre, la zone institutionnelle n'est pas nulle si elle vise un terrain appartenant à un organisme public qui pourrait en bénéficier¹¹³. De surcroît, le zonage institutionnel dont il s'agissait dans cette dernière affaire était contenu dans le règlement initial et non dans un amendement parcellaire (*spot zoning*) comme c'était le cas dans les autres affaires. Dans l'affaire *Gagné*¹¹⁴, le jugement suggère que les tribunaux sont disposés, en présence d'un zonage (institutionnel en l'occurrence) qui permet une utilisation très limitée du terrain, à se demander si le zonage est approprié au type de développement susceptible d'y avoir lieu compte tenu du développement environnant, réel et projeté. Cette ouverture rejoint celle que l'on note dans l'affaire *Ivanhoe*, où le juge Barbès prétendait, sans doute en donnant trop d'extension au principe, qu'un zonage qui *réduisait* la valeur d'un terrain équivalait à une expropriation¹¹⁵. La jurisprudence

scolaire régionale *LeRoyer v. April*, [1972] R.P. 374, 376 (C.A.); *Jacques-Cartier v. Vincent*, [1973] R.L. 16 (R.S.P.); *Contra: St-Hubert v. Cement Carriers*, [1968] R.L. 129 (R.S.P.).

108. *Bouvier v. Procureur général du Québec*, [1970] C.A. 643; *Commission scolaire régionale LeRoyer v. April*, [1972] R.P. 374 (C.A.).

109. *Melcar Inc. v. Procureur général du Québec*, [1966] B.R. 423, confirmée par [1970] R.C.S. 421.

110. *Sula v. Duvernay*, [1970] C.A. 234.

111. *Vincent v. Longueuil*, [1972] C.S. 821; *St-Bruno de Montarville v. Potvin et Carrières T.P.R. Ltée*, [1970] C.A. 864; *Ivanhoe Corp. v. Val d'Or*, [1973] C.S. 904; *Gagné v. Donnacona*, [1975] C.S. 78 (résumé).

112. *Dorval v. Sanguinet Auto Ltée*, [1960] B.R. 706; *Forgues v. Tellier et Trois-Rivières*, (1939) 78 C.S. 24. Voir aussi *Columbia Estate Ltd. v. Burnaby*, [1974] 5 W.W.R. 735 (B.C.S.C.) (B.C.S.C.) et *Tremblay v. St-Honoré*, [1971] R.L. 385 (C.S.).

113. *St-Exupéry v. Longueuil*, C.A.M. n° 09-000698-74, jugement du 3 février 1975.

114. *Supra*, note 111.

115. *Ivanhoe Corp. v. Val d'Or*, [1973] C.S. 904, 908-909.

au Québec, bien qu'elle semble évoluer, ne s'est pas encore prononcée de manière définitive sur la distinction entre la réglementation et l'expropriation.

Il serait facile de conclure de ce qui précède que cette distinction échappe à tout effort de rationalisation. De manière quelque peu empirique, on peut cependant résumer comme suit l'état actuel du droit: d'abord, certaines restrictions à la propriété sont imposées directement au moyen d'une réglementation, notamment les règlements d'urbanisme: zonage, construction, lotissement. Ces mesures restrictives ne donnent droit à aucune indemnité. Elles imposent généralement au propriétaire dont le fonds est affecté l'obligation de s'abstenir d'utiliser sa propriété d'une certaine manière ou à certaines fins: par exemple, en lui imposant des marges de recul. D'autres mesures peuvent cependant imposer au propriétaire l'obligation de souffrir un empiètement par un organisme public, mais l'indemnité accordée dans ce cas ne couvrira que les dommages réels à la propriété¹¹⁶. C'est le cas notamment de la constitution de servitudes temporaires de travaux publics¹¹⁷. Toute restriction dont l'imposition n'est pas ainsi prévue par une loi spéciale ne peut être imposée qu'en suivant la procédure générale d'expropriation où l'indemnité est la règle. Ces restrictions imposent habituellement au propriétaire une obligation *in patiendo* en vertu de laquelle il doit subir la présence de certains travaux sur son immeuble, tels les tuyaux d'aqueduc et d'égout, les câbles souterrains et les bornes fontaines¹¹⁸. Cette constatation ne limite en rien l'étendue du pouvoir d'exproprier, car normalement la rédaction du texte législatif est assez générale pour couvrir d'autres hypothèses. La loi habilitante doit toujours être vérifiée pour déterminer non seulement si l'autorité expropriante a réellement le pouvoir d'exproprier mais aussi pour savoir si la règle générale quant à l'indemnité a subi des entorses. Dans certains cas notoires, l'indemnité est exclue¹¹⁹.

116. *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16, art. 40; *Loi des travaux publics*, S.R.Q. 1964, c. 138, art. 13, 24; *Loi de la voirie*, S.R.Q. 1964, c. 133, art. 24 (mod. 1973, c. 38, art. 103).

117. *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16, art. 37-39 (art. 37 et 39 mod. 1973, c. 38, art. 105, 106); *Loi des travaux publics*, S.R.Q. 1964, c. 138, art. 12-16; *Loi de la voirie*, S.R.Q. 1964, c. 133, art. 23 (mod. 1966-67, c. 48, art. 11).

118. PIQUEMAL, *op. cit.*, note 25, 28-29; *Loi du régime des eaux*, S.R.Q. 1964, c. 84, art. 19; *Charte de la ville de Montréal*, L.Q. 1960, c. 102, art. 966 (mod. 1961, c. 97, art. 55; 1962, c. 59, art. 78).

119. *Loi de la voirie*, S.R.Q. 1964, c. 133, art. 25 (abr. non encore en vigueur 1973, c. 38, art. 104); *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 235 (mod. 1968, c. 36, art. 20; 1972, c. 54, art. 22) et 239 (mod. 1972, c. 54, art. 25).

Il se peut qu'il faille dorénavant assimiler les principales restrictions imposées à l'utilisation du sol, comme celles qui sont propres à l'urbanisme, à la réglementation sur la sécurité et la santé publique qui ne donne prise à aucune indemnité puisqu'elle est élaborée dans l'intérêt public. On pourrait aussi chercher à justifier l'absence d'indemnité par l'avantage que retire tout citoyen des mesures destinées à promouvoir un développement urbain ordonné et plus rationnel ¹²⁰. L'attrait de cette approche se trouve dans le fait qu'elle accorde davantage d'importance aux avantages sociaux des restrictions imposées à l'individu qu'à l'antagonisme traditionnel qui oppose liberté individuelle et contrôle public. En dernière analyse, on peut aussi expliquer l'absence d'indemnité par des considérations d'ordre pratique. L'ampleur même de la tâche des organismes publics chargés de contrôler le développement rend illusoire toute politique d'indemnisation à moins que le propriétaire n'ait subi un dommage réel, direct et substantiel ¹²¹. Pour reprendre la conclusion du *Rapport Alary*, il existe un besoin pressant de réévaluer le droit actuel en matière de réglementation et d'expropriation. Une partie de la difficulté et de la confusion qui en résultent provient sans doute de l'absence d'une ligne de démarcation claire entre le droit public et le droit privé au Québec. Or cette situation a empêché l'essor d'un régime logique fondé sur une adaptation des règles du droit privé aux besoins d'un secteur public en évolution. Toute réforme doit d'abord viser à circonscrire le champ propre de la réglementation et de l'expropriation et les principes d'indemnisation devront reposer sur un fondement autre que l'opportunité. Il faudrait notamment donner plus d'importance à la notion de justice distributive qui exige que l'on étudie de près le problème des plus-values et des pertes associées autant à la réglementation qu'à l'expropriation ^{121 a}.

Certaines remarques s'imposent à ce stage au sujet de chaque catégorie de mécanismes de contrôle de l'utilisation du sol.

a) Acquisition forcée

En droit québécois, le pouvoir d'expropriation est accordé à un grand nombre d'organismes publics. Les gouvernements de trois paliers (fédéral, provincial, municipal), les corporations publiques et même certaines entreprises privées détiennent de tels pouvoirs à des

120. *Québec v. Cauchon*, (1928) 45 B.R. 370, 373 par le juge Rivard.

121. DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, note 26, 418, n° 81.

121a. *Rapport Uthwatt*, *loc. cit.*, note 100, par. 32-36 et surtout par. 36.

degrés et pour des objectifs très divers. Comme le manque d'unité et de coordination tant au point de vue de l'étendue que de l'exercice de ces pouvoirs a déjà été démontré ailleurs, il serait inutile de reproduire cette démonstration dans le cadre de la présente étude¹²². Il suffira simplement de rappeler qu'en 1968 il existait plus de 300 lois accordant des pouvoirs d'expropriation de même qu'un certain nombre de régimes particuliers touchant la procédure et les règles de calcul des indemnités¹²³. Depuis lors, le gouvernement fédéral a réalisé une réforme de son régime général par l'adoption d'une loi contenant un ensemble uniforme de règles et de procédures devant régir les expropriations effectuées par le gouvernement fédéral et certaines entreprises publiques fédérales¹²⁴. Depuis juillet 1973, le Québec a également une loi uniforme d'expropriation, mais les principales dispositions de cette loi n'entreront en vigueur que le 1^{er} avril 1976¹²⁵. La nouvelle loi québécoise s'applique à toutes les expropriations effectuées en vertu des lois du Québec et par conséquent assure une uniformité aux règles de procédure et de calcul de l'indemnité pour toutes ces expropriations. Elle ne vise cependant pas le droit substantif et laisse intacts tous les pouvoirs éparés d'expropriation que confèrent des lois générales ou spéciales. La loi de 1973 innove aussi en donnant au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir d'approuver toutes les expropriations, sauf celles réalisées par les corporations municipales et scolaires¹²⁶. Le but de cette mesure serait d'exercer un contrôle central d'opportunité sur l'exercice des pouvoirs d'expropriation afin d'en assurer la coordination¹²⁷.

Présentement l'expropriation constitue le principal mécanisme d'acquisition forcée dont disposent les organismes publics au Québec. Seul le ministre des affaires culturelles dispose d'un droit de préemption lui permettant de se substituer à un acquéreur éventuel lorsque le

122. *Rapport Alary, op. cit.*, note 35; CHALLIES, *op. cit.*, note 15; LAJOIE et RIBETON, *op. cit.*, note 35.

123. *Rapport Alary, op. cit.*, note 35, 366, 405-429.

124. *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16. Pour des exceptions, voir : *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 130 et seq.; *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, c. N-6, art. 75(1). Une liste complète se trouve dans : COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *L'expropriation*, Document de travail 9, Ottawa, Information Canada, 1975, 7-9, 87-89. Ce document contient également des recommandations en vue de l'harmonisation de ces procédures exceptionnelles d'expropriation avec celle de la loi générale de 1970: *idem*, surtout 115-119.

125. *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38 (mod. 1973, c. 39; 1975, P.L. 7); *Loi modifiant la Loi de l'expropriation*, L.Q. 1975, P.L. 7, art. 8(a), 10.

126. *Loi de l'expropriation*, art. 35 (mod. 1975, P.L. 7, art. 1) et 36.

127. Nous analyserons plus à fond cette réforme administrative *infra*.

propriétaire désire vendre un bien culturel reconnu ou classé¹²⁸. La préemption est un mode d'acquisition forcée¹²⁹ moins onéreux que l'expropriation puisqu'elle ne comporte pas la cession forcée du bien mais seulement la substitution forcée d'un acheteur public. La technique de préemption est très répandue en France où elle est utilisée afin de faciliter la lutte à la spéculation foncière et de permettre aux organismes publics de constituer des réserves foncières dans le cadre des politiques d'aménagement urbain prioritaire, de réforme agraire et de préservation des sites historiques et naturels¹³⁰. Lorsque l'organisme public juge que le prix demandé par le propriétaire est trop élevé, il peut demander que le dossier soit soumis aux tribunaux pour fixer la valeur du bien. Au Québec par contre, le ministre des affaires culturelles doit accepter le prix de la vente fixé par le propriétaire ou renoncer à exercer son droit de préemption¹³¹. En Scandinavie, les politiques d'aménagement urbain reposent souvent sur l'utilisation du droit de préemption pour constituer des réserves foncières¹³².

Il faut toutefois souligner qu'en France l'utilisation trop fréquente de la préemption a eu pour effet de stériliser la valeur des terrains et de figer le développement, ce qui a conduit à une intervention législative pour diminuer son champ d'utilisation¹³³. Le droit de préemption offre l'avantage, par contre, de respecter la volonté du propriétaire en lui permettant de choisir le moment d'aliénation, tout en lui substituant un acquéreur public à celui qu'il aurait choisi ou qui se serait manifesté. Il assure également que le marché foncier ne subira pas une hausse artificielle due aux aliénations fréquentes à caractère spéculatif. Enfin, le droit de préemption permet

128. *Loi sur les biens culturels*, L.Q. 1972, c. 19, art. 20-23, 34.

129. Nous entendons par « acquisition forcée » toute intervention de l'État pour modifier les règles ordinaires régissant le contrat de vente. Cette interprétation se dégage des art. 1585 à 1591 du *Code civil* sur les ventes forcées.

130. J.-C. GROSLIERE, « Le droit de préemption (préférence ou retrait) », *J.C.P.* 63, I, 1769; DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, note 26, p. 473, n° 915; M. WALINE, *Précis de droit administratif*, tome II, Paris, Éditions Montchrestien, 1970, 319-322, n° 540-546.

131. *Supra*, note 128.

132. National Housing Board, *Municipal Land Policy in Sweden*, Stockholm, National Swedish Institute for Building Research, Document D5: 1970, 22-24; Gouvernement du Danemark, *The 1969 Reform of the Danish Land Use Legislation*, Copenhague, Ministère du Logement, rofféotypé, 1970, 5-6; R. W. G. BRYANT, *Land: Private Property. Public Control*, Montréal, Harvêst House, 1972, 198-202; N. ROBERTS, « Land Storage — The Swedish Example », (1975) 38 *Mod. L. Rev.* 121, 126-127.

133. En ce qui concerne la nouvelle catégorie de zones d'aménagement concerté (ZAC) voir: G. LIET-VEAUX, « Opérations spéciales d'urbanisme », *J.-Cl. Administratif*, tome IV, fasc. 446, Paris, Éditions techniques, 1971, n° 61.

aux organismes publics de pratiquer des politiques d'aménagement à long terme sans la nécessité d'avoir recours à l'expropriation. Mais comme le démontre l'expérience française, ce droit doit être exercé de façon judicieuse, voire parcimonieuse. Peut-être ne faudrait-il avoir recours à l'arbitrage obligatoire du prix de vente qu'en cas de fraude et non seulement lorsque l'Administration juge que le prix fixé est trop élevé¹³⁴.

Au Québec il faudrait étudier attentivement la possibilité d'étendre et de développer le recours au droit de préemption parmi les mécanismes de contrôle de l'utilisation du sol. À cet égard, il est surprenant de constater que ni le Comité Alary ni la Commission LaHaye n'a procédé dans son rapport à une analyse approfondie de cette question¹³⁵. Par ailleurs, le droit de préemption pourrait constituer un apport aux municipalités qui ont ou qui obtiendront le pouvoir de créer des réserves foncières ; à l'heure actuelle, l'expropriation est le seul mécanisme d'acquisition forcée qui peut être utilisé à cette fin¹³⁶.

Les ventes en justice constituent un autre moyen par lequel les organismes publics pourraient augmenter leurs réserves foncières et contrôler plus efficacement les prix sur le marché foncier et le développement urbain. Cela suppose, bien sûr, que la constitution de telles réserves constitue une « fin d'utilité publique » ou une « fin municipale », ce qui n'est pas le cas présentement en raison des limites qui sont imposées par la loi aux fins pour lesquelles les organismes publics peuvent acquérir des immeubles. De telles limites s'appliquent notamment aux corporations municipales sur lesquelles repose la responsabilité principale de l'aménagement du territoire urbain¹³⁷.

134. GROSLIÈRE, *op. cit.*, note 130, n° 17.

135. Le *Rapport Alary* recommandait l'institution d'un droit de préemption en faveur de l'Office du domaine et de l'aménagement foncier mais seulement en ce qui concerne les immeubles et les autres droits réels détenus par d'autres organismes publics : *op. cit.*, note 35, 159-161. Cette mesure visait à empêcher le gaspillage des fonds publics occasionnés lorsqu'un organisme public se départissait d'un bien dont il n'avait plus besoin mais qui aurait pu servir à un autre organisme public.

136. Voir *Charte de la ville de Montréal*, L.Q. 1960, c. 102, art. 964b (édité 1973, c. 77, art. 70). La *Loi générale d'expropriation* en Suède contient un pouvoir semblable pour toutes les municipalités : ROBERTS, *op. cit.*, note 132, 127.

137. *Rapport Alary*, *op. cit.*, note 35, 41-44. La Couronne n'est assujettie à aucune limite quant aux fins pour lesquelles elle peut acquérir *de gré à gré*. La *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92 ne traite que de la *concession* des terres du domaine public. D'autres lois régissent l'expropriation par la Couronne : par exemple, *Loi de l'acquisition de certaines terres pour fins de colonisation*, S.R.Q. 1964, c. 103. La *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38 ne contient aucune stipulation permettant d'étendre la définition de « fins d'utilité publique » en matière d'expropriation.

Jusqu'en 1968, les villes régies par la *Loi des cités et villes* devaient revendre les immeubles qu'elles avaient acquis au moment d'une vente pour défaut de paiement de taxes municipales¹³⁸. Depuis lors, on leur permet de conserver ces immeubles, avec la permission du ministre des affaires municipales¹³⁹. Pour ce qui est des autres formes de vente en justice, il semble ne pas y avoir de barrière légale empêchant les organismes publics d'y acquérir des immeubles¹⁴⁰. Dans le cas des corporations municipales comme dans le cas des autres organismes publics ayant des pouvoirs limités dérivés d'une délégation législative, il faut tout de même qualifier cette affirmation par la règle qui les astreint à agir dans les limites et pour les fins tracées par leurs lois habilitantes. En plus de permettre aux autorités publiques de constituer des réserves foncières, il faudrait viser une libéralisation des règles régissant l'acquisition par les municipalités d'immeubles vendus pour défaut de paiement des taxes, et notamment assujettir de telles acquisitions à une procédure uniforme d'approbation administrative.

b) Réglementation

L'obligation qu'impose le règlement de ne pas utiliser son terrain à certaines fins trace les limites juridiques à l'intérieur desquelles un propriétaire peut décider librement de l'utilisation et du développement de sa propriété. Cette obligation est au cœur du présent système de contrôle public de l'utilisation du sol, car elle constitue la reconnaissance du principe que l'État n'obligera pas un propriétaire à poser certains actes seulement en raison de son statut de propriétaire¹⁴¹. Sauf disposition expresse d'une loi, une obligation de faire imposée à un propriétaire par l'État doit découler d'un contrat ou d'une autre source d'obligations. Par exemple, un organisme public

138. S.R.Q. 1964, c. 193, art. 575, 578. Assez curieusement, il semble que cette restriction n'existe pas au *Code municipal*: art. 737, 737a, 745. Elle ne s'applique pas non plus aux municipalités en défaut: *Loi de la Commission municipale*, S.R.Q. 1964, c. 170, art. 75-76; ni à la ville de Montréal: L.Q. 1960, c. 102, art. 1158. Mais même si elle ne s'applique pas à Montréal, la ville ne semble pas toujours avoir su profiter de cette ouverture: BRYANT, *op. cit.*, note 132, 214.

139. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 575 (mod. 1968, c. 55, art. 140). Par renvoi, cette disposition s'applique aussi à la Communauté urbaine de Québec: *Loi de la C.U.Q.*, L.Q. 1969, c. 83, art. 199.

140. *C.p.c.*, art. 686; *Règles de la Cour fédérale*, DORS/71-68, règle 2108; *Loi des cités et villes*, art. 26.1.2° (mod. 1968, c. 55, art. 12); *C.m.*, art. 5(1).

141. Cependant, les défenseurs de la théorie de la propriété, fonction sociale, l'utilisent pour justifier l'imposition de certaines obligations *in faciendo* aux propriétaires: CARBONNIER, *op. cit.*, note 18, 93-95, n° 28; 254, n° 73.

peut imposer une obligation de développer un terrain au moyen d'un bail concédé sur le domaine public¹⁴² alors qu'il ne pourrait exiger l'exécution d'une obligation semblable d'un propriétaire privé que s'il y était autorisé par une disposition législative précise¹⁴³. Cette règle traduit l'entente tacite sur laquelle repose en partie le système social actuel au Québec, à savoir que le législateur ne cherchera pas à imposer aux propriétaires une obligation de faire¹⁴⁴. Bien que l'on puisse en théorie imposer une telle obligation, sa faible popularité explique sans doute la réticence qu'éprouvent les tribunaux à l'appliquer contre un débiteur récalcitrant¹⁴⁵. En droit français, on a imposé de telles obligations de faire aux propriétaires par le biais des servitudes administratives, mais les exemples sont plutôt rares¹⁴⁶. En élargissant cependant la notion de servitude jusqu'à comprendre les obligations *in faciendo*, la doctrine française a dû reconnaître que les servitudes administratives s'étaient affranchies des restrictions du *Code civil*¹⁴⁷. Nous retrouvons dans cette conclusion celle que nous formulions antérieurement¹⁴⁸ que les servitudes légales (ici, celles d'utilité publique) ne sont pas de véritables servitudes au sens du *Code civil*.

Les pouvoirs d'expropriation de l'État constitue une preuve supplémentaire qu'une obligation de faire ne saurait être imposée à un propriétaire. L'acte d'abandonner sa propriété aux mains de l'État constitue un geste positif que la loi exige du propriétaire, mais cette obligation trouve sa contrepartie dans le fait que l'organisme expropriant doit lui verser une indemnité. Au sens strict, l'expropriation comporte l'exécution forcée d'un contrat de vente mais, dans une perspective plus large, elle signifie que l'organisme public est dans

142. Par exemple, le bail emphytéotique, de par sa nature véritable, requiert du preneur qu'il développe la propriété: C.c., art. 567, 577. Voir *Cournor Mining Co. v. Perron Gold Mines Ltd.*, [1952] R.L. 149 (C.S.).

143. En droit français, par contre, il faut signaler l'obligation d'exploiter sous peine de préemption: *supra*, note 130.

144. Dans les lois d'urbanisme des autres provinces canadiennes, on trouve de plus en plus de dispositions imposant aux propriétaires certaines obligations d'entretien de leurs terrains: *Planning Act*, S.N.S. 1969, c. 16, art. 33(2); *Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, art. 35a (édité 1973, c. 168, art. 10). Voir aussi *Report of the Commission on Land Ownership and Land Use*, Charlottetown, Queen's Printer, 1974.

145. J.-L. BAUDOUIN, *Les obligations*, Montréal, P.U.M., 1970, 285-286, n° 543.

146. PIQUEMAL, *op. cit.*, note 25, 29-30.

147. *Ibid.*, 23-25; J. M. AUBY et E. JOUYE, « Servitudes administratives: Théorie générale », *J.-Cl. administratif*, tome III, fasc. 390, Paris, Éditions techniques, 1971, n° 122-127.

148. (1975) 16 C. de D. 763, 818-820.

l'impossibilité de réaliser ses objectifs sans déposséder le propriétaire de l'ensemble ou d'une partie de ses droits sur l'immeuble.

Cette philosophie découle du principe général que le droit de propriété et le contrôle de l'utilisation du sol sont intimement liés. Le propriétaire est libre d'imposer des obligations de faire à un tiers par le truchement d'un bail ou d'un droit réel démembrement consenti sur son immeuble. Il est donc plus facile pour l'État d'imposer de telles obligations par rapport aux terres du domaine public, étant donné que le lien entre l'État et le concessionnaire privé repose à la fois sur la propriété et sur la souveraineté politique. Par contre le lien entre l'État et le propriétaire privé demeure exclusivement au niveau de la souveraineté politique. Il n'existe aucun lien contractuel entre les deux et l'État ne cherche pas à imposer au propriétaire l'obligation de poser des actes précis.

La réglementation, somme toute, constitue un moyen de mettre en œuvre une planification négative puisque l'organisme public ne participe pas au développement¹⁴⁹. Il ne fait que l'encadrer ou en fixer les limites tolérables, ou encore en déterminer les modalités. Dans un cas, il s'agit d'une prohibition, dans l'autre, d'une réglementation. La réglementation dans cette acception plus restreinte ne comprend pas la prohibition car elle implique le maintien de l'activité réglementée¹⁵⁰.

Le contrôle public de l'utilisation du sol peut se réaliser au moyen de différents instruments juridiques. En tête de liste, la loi constitue l'instrument qui sert de fondement à l'exercice de tout pouvoir réglementaire. Elle peut elle-même contenir l'énoncé de règles générales et impersonnelles ou encore déléguer cette tâche à un organisme subordonné. On a souvent recours à la délégation de pouvoirs afin de ne pas alourdir indûment le travail parlementaire. Les principaux bénéficiaires de cette pratique sont l'Exécutif ou les ministres individuellement, les organismes administratifs et les corporations municipales. En plus du pouvoir d'édicter des règles générales, la délégation peut aussi comporter le pouvoir de rendre des décisions individuelles en application des normes législatives ou réglementaires, ou encore des décisions entraînant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire¹⁵¹. Toute tentative de déléguer à nouveau ces pouvoirs discrétionnaires accordés par la loi doit être fondée sur une disposition législative très

149. *C.C.N. v. Munro*, [1965] 2 R.C. de l'E. 579, 593 par le juge Gibson ; *Land*, White Paper of the Government, Cmd. 5730, Londres, H.M.S.O., 1974, par. 3.

150. *Toronto v. Virgo*, [1896] A.C. 88 ; *Montréal v. Morgan*, (1920) 60 R.C.S. 393.

151. J. A. G. GRIFFITH et H. STREET, *Principles of Administrative Law*, 4^e éd., Londres, Pitman, 1967, 32-36, 142-153. Voir aussi l'exposé général sur les pouvoirs réglementaires dans DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, 701-864.

claire, autrement les tribunaux la jugeront illégale¹⁵². Cette règle a un effet très important sur la capacité réelle des corporations municipales de contrôler l'utilisation du sol, puisqu'en tant que créatures de la loi, elles ne sont pas autorisées par la législation existante à se départir des pouvoirs discrétionnaires dont elles ont été investies¹⁵³. Du fait que les corporations municipales ne peuvent exercer ce contrôle que par l'entremise de règlements à caractère objectif et impersonnel, la planification fondée sur la souplesse ne peut se réaliser que par la procédure souvent lourde de l'amendement¹⁵⁴.

Quelle que soit la formulation du règlement, l'accès du justiciable aux moyens de contrôle judiciaire sera en partie fonction des termes utilisés dans la loi habilitante¹⁵⁵. Au Québec, la pratique veut que de telles lois soient généralement formulées en termes généraux et permissifs. Deux aspects de cette pratique méritent d'être soulignés. D'abord, le législateur laisse habituellement à l'organisme inférieur la liberté de décider s'il exercera ou non les pouvoirs qui lui sont

152. *Verdun v. Sun Oil*, [1952] 1 R.C.S. 222, conf. [1951] B.R. 320; *Vic Restaurant v. Montréal*, [1959] R.C.S. 58, 17 D.L.R. (2d) 81, inf. [1957] B.R. 1; *Outremont v. Outremont Protestant School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506. Par contre, une délégation par le conseil municipal d'un pouvoir de veto sur l'octroi d'un permis de poste d'essence aux propriétaires de la zone est valide au Québec: *Canadian Petrofina Ltd. v. Montréal*, [1959] B.R. 211; *Lamoureux v. Beaconsfield*, [1974] C.A. 168. En dépit du poids qu'il faut sans doute donner à ces deux décisions, elles sont néanmoins suspectes du fait qu'elles se fondent sur *Vic Restaurant* où précisément le juge Locke (à 77) avait invoqué deux décisions ontariennes sur le même sujet à l'appui de la thèse inverse.

153. En Angleterre où les municipalités responsables de l'urbanisme (*local planning authorities*) jouissent d'un pouvoir discrétionnaire dans l'émission des permis de construire en vertu du *Town and Country Planning Act* 1971, c. 78 (R.U.), les tribunaux interviendront si la municipalité a adopté une politique générale qui lui dicte une ligne de conduite dans ces cas particuliers, l'empêchant d'exercer sa discrétion: *H. Lavender and Son Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1970] 3 All E.R. 871; 1 W.L.R. 1231. La ligne n'est pas toujours facile à tracer entre les politiques générales qui empêchent de considérer les mérites de cas particuliers et celles qui ne constituent pas un tel empêchement, comme le démontrent certains arrêts où les tribunaux ont refusé d'intervenir: *British Oxygen Co. v. Board of Trade*, [1971] A.C. 610, [1970] 3 W.L.R. 488, 3 All E.R. 165; *Stringer v. Minister of Housing and Local Government*, [1971] 1 All E.R. 65; *Cumings v. Birkenhead Corp.*, [1972] Ch. 12; [1971] 2 W.L.R. 1458 (C.A.); *Rugby School Governors v. Secretary of State for the Environment*, [1975] J.P.E.L. 97 (Q.B.); voir S. A. DE SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., Londres, Stevens, 1973, 274-277; H. L. MOLOT, « The Self-Created Rule of Policy and other Ways of Exercising Judicial Discretion », (1972) 18 *McGill L.J.* 310; DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, tome II, 1279-1283.

154. CHARLES, *op. cit.*, note 50, 34-37. Pour la situation en Ontario, voir: ONTARIO ECONOMIC COUNCIL, « *Subject to Approval: A Review of Municipal Planning in Ontario*, Toronto, O.E.C., 1973, 72-77; D. CHÉNARD, « Quelques réflexions sur le zonage au Québec », (1974) 9 *R.J.T.* 1.

155. E. DRIEDGER, « Subordinate Legislation », (1960) 38 *R. du B. Can.* 1, 22-34; G. MCCONNELL, « Regulations and the Ultra Vires Doctrine in Current Issues in Administrative Law », Halifax, Dalhousie Continuing Legal Education Series, No. 7, 1975, 76, 82.

conférés. Il en résulte souvent que l'organisme choisit de ne pas agir. En droit de l'urbanisme, ce fait, allié à la juridiction territoriale restreinte des corporations municipales, donne une couverture réglementaire fragmentaire et sporadique. En second lieu et de manière générale, la loi définit les pouvoirs réglementaires en termes de jalons assez flous à l'intérieur desquels doit agir l'organisme. Au Québec, cette pratique se généralise par le truchement de lois-cadres qui permettent notamment à l'Exécutif, aux ministres ou aux organismes administratifs de compléter la loi par des règlements. À l'opposé, les pouvoirs délégués aux corporations municipales sont souvent énumérés avec un souci de détail fastidieux, vu la règle développée par les tribunaux d'interpréter restrictivement les pouvoirs qui portent atteinte au droit de propriété. Ne pas se soucier de la minutie dans la rédaction du règlement serait une invitation à l'intervention judiciaire¹⁵⁶.

Le processus de réglementation peut aussi suivre deux approches qui sont assez courantes. La première consiste à prohiber ou à limiter une activité directement, en utilisant une terminologie générale et impersonnelle. Elle vise, règle générale, à restreindre l'activité en raison de ses conséquences nocives ou indésirables et elle est sanctionnée par des recours en recouvrement d'amendes, en injonction ou en outrage au tribunal. Une réglementation conçue selon cette approche a une consonance pénale et par conséquent elle suggère que le conflit apparent entre l'intérêt public et la liberté individuelle est irréconciliable.

La seconde approche insiste davantage sur la formulation de normes et de conditions: l'octroi d'un permis ou la conclusion d'un contrat dépend alors de l'acceptation par l'administré de se conformer aux normes et aux conditions. L'activité réglementée est d'abord interdite, comme dans la première approche, mais elle ne devient licite qu'au moment où l'organisme public donne son assentiment par l'émission d'un permis ou la signature d'un contrat. Le but recherché n'est plus d'interdire l'activité mais soit d'en retirer un revenu, soit de l'assujettir à des normes formulées dans l'intérêt public. Les conditions devant faire partie d'un permis ou devant régir son renouvellement sont tantôt exprimées par voie d'une réglementation générale¹⁵⁷,

156. Voir, par exemple: *Ste-Anne de Bellevue v. Montreal Light, Heat and Power Consolidated*, (1935) 59 B.R. 63. Mais, à croire le juge Anglin, il ne faudrait pas être trop exigeant à l'endroit des corporations municipales: *Montréal v. Morgan*, (1920) 60 R.C.S. 393, 404-405.

157. La réglementation générale peut prendre la forme de normes de fonctionnement: *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, DORS/71-578; *Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole*, DORS/73-670.

tantôt laissées au pouvoir discrétionnaire d'un officier public¹⁵⁸. L'octroi d'un permis constitue normalement une reconnaissance que son détenteur s'est conformé aux normes et conditions qui s'y appliquent. Ce qui précède s'applique aussi bien aux contrats administratifs qui contiennent des clauses types ou dont la conclusion ou le renouvellement est subordonné à des conditions. Quant aux ressources minérales du domaine public, par exemple, alors que la phase d'exploration fait l'objet d'un permis et celle de l'exploitation, d'un contrat de location (bail), les deux phases sont soumises à des régimes semblables de réglementation.

Une variante de cette seconde approche se manifeste lorsque l'Administration assujettit l'octroi d'une subvention ou d'un prêt à des conditions. Au niveau de l'Administration fédérale, cette technique est souvent utilisée (en matière de logement, par exemple) pour réglementer, par le « pouvoir de dépenser », des secteurs qui ressortiraient normalement au pouvoir législatif provincial. Au plan théorique, cette technique a recours à une norme à la fois réglementaire et incitative : nous reviendrons sur la dimension incitative au cours du prochain article (Partie III). Le non-respect des conditions d'un permis ou des clauses d'un contrat n'est plus sanctionné uniquement par l'amende, mais d'abord et avant tout par la révocation ou le non-renouvellement. On prend pour acquis que le danger de perdre le permis exerce un effet préventif suffisant, tout en respectant les objectifs fondamentaux et la logique interne du système.

2. Régimes particuliers

a) Ressources de la surface

i) Culture du sol

D'un point de vue historique, l'agriculture et la forêt ont fait l'objet d'une évolution législative divergente. Le secteur agricole produit des denrées comestibles mises habituellement directement sur le marché, alors que les ressources forestières doivent être traitées et transformées, en matériaux de construction ou en papier par exemple, avant d'être vendues. Même si ces deux ressources peuvent être

158. En Angleterre, les organismes publics ne peuvent par contrat s'engager à ne pas exercer un pouvoir discrétionnaire à moins que la loi ne les y autorise expressément, et pourvu que le pouvoir discrétionnaire ne touche pas à une question d'importance nationale : DE SMITH, *op. cit.*, note 153, 277-279; *Stringer v. Minister of Housing and Local Government*, [1971] 1 All E.R. 65, 78 par le juge Cooke.

qualifiées de « récoltes », cette ressemblance est passée au second plan, depuis le siècle dernier, alors que le législateur a cherché principalement à répondre aux besoins des industries d'exploitation opérant dans chaque secteur. Au tout début de la colonisation au Québec, les concessions faites selon le régime seigneurial ou en franc et commun soccage ne faisaient pas la distinction entre ces deux catégories de ressources, et le colon restait libre de les exploiter pour satisfaire ses besoins domestiques. Lorsque des opérations forestières de grande envergure devinrent possibles, une distinction législative et administrative s'établit¹⁵⁹. On continuait de concéder en pleine propriété les terres destinées à l'agriculture, tandis que les terres à vocation exclusivement forestière faisaient l'objet d'une concession restreinte, de sorte que le détenteur d'un permis n'avait plus que la propriété du bois coupé. Il en résulte que de nos jours la structure de base de ces deux secteurs offre une image assez différente: l'agriculture se pratique essentiellement sur des terres privées alors que les exploitations forestières se font en grande partie sur des terres publiques.

Il résulte de cette évolution historique que le secteur agricole aujourd'hui est moins exposé à la réglementation publique que ne l'est le secteur forestier. Aux beaux jours de la colonisation au Québec, le gouvernement utilisait le système des billets de location afin d'imposer des obligations au détenteur préalablement au transfert final de propriété¹⁶⁰. Cela assurait que le sol serait défriché et cultivé avant que le particulier n'en devienne propriétaire. Comme les concessions de terres en pleine propriété à des fins d'agriculture sont maintenant tombées en désuétude, cette technique ne peut plus être invoquée pour faciliter la mise en œuvre des politiques gouvernementales actuelles en matière d'agriculture. Il en est de même en ce qui concerne l'exploitation de la forêt privée¹⁶¹.

Le secteur agricole comme le secteur forestier n'est soumis qu'à un nombre relativement peu élevé de mesures de contrôle public se rapportant essentiellement à des problèmes de santé et de sécurité. Ainsi, les propriétaires de forêts privées d'au moins deux mille acres

159. *Loi concernant la vente et l'administration des terres publiques*, S. B.-C. Cons. 1859, c. 22; *Loi concernant la vente et l'administration des bois et forêts sur les terres publiques*, *idem*, c. 23. Les ancêtres de ces deux lois sont respectivement (1853) 16 Vict. c. 159 et (1849) 12 Vict. c. 30. Aucun régime juridique de classification des terres en terres agricoles et forestières ne fut établi avant 1904: *Loi amendant la Loi concernant la vente et l'administration des terres publiques et des bois et forêts*, L.Q. 1904, c. 13, art. 7.

160. J. BOUFFARD, *Traité du Domaine*, Québec, Le Soleil, 1921, 19, n° 12; DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, 586-597.

161. La forêt privée constitue le dixième (27,900 mi.²) de la forêt commerciale, située dans les zones les plus fertiles et tempérées du Québec: *Exposé, loc. cit.*, note 70, 14, 17.

sont responsables de la prévention des incendies et de l'enlèvement des débris, alors que ceux qui possèdent de plus petites étendues ne sont soumis à certaines de ces obligations que si le ministre l'ordonne ¹⁶². De plus, les lois fédérales et provinciales octroient de larges pouvoirs réglementaires à divers organismes administratifs, leur permettant de fixer des normes régissant la qualité des denrées et des produits agricoles ¹⁶³.

En effet, on accorde très rarement à ces mêmes organismes des pouvoirs semblables sur l'utilisation du sol et sur la production. À une époque où l'agriculture et l'industrie forestière dépendent pour leur survie de la disponibilité des marchés et de la coordination de la production, il est évident que l'intervention publique qui vise à fixer les débouchés déterminera dans une certaine mesure le choix des récoltes et les niveaux de production. Au Québec, ce contrôle est atteint dans certains cas grâce à une réglementation directe de la mise en marché de produits tels le blé ¹⁶⁴ et le lait ¹⁶⁵ par des régies publiques créées à cette fin. Ainsi, dans le cas du lait, la Régie des marchés agricoles du Québec peut fixer les quotas de production ainsi que le prix du lait, et le prix ainsi fixé lie tous les distributeurs ¹⁶⁶.

Mais en général, au lieu d'avoir recours à une réglementation directe qui lierait les producteurs agricoles, le législateur a préféré utiliser le mécanisme du plan conjoint de mise en marché qui présente des caractéristiques de norme réglementaire et d'entente à l'amiable ¹⁶⁷. Bien que le plan original soit proposé par les producteurs eux-mêmes, il doit être approuvé par la Régie des marchés agricoles qui a le pouvoir de le modifier si elle le juge nécessaire ¹⁶⁸. Après son acceptation, qu'il y ait amendement ou non, il est soumis à un référendum des producteurs qui doivent l'approuver par une majorité des deux tiers et la moitié des producteurs concernés doit avoir voté ¹⁶⁹. Si le plan est ainsi adopté, il lie tous les producteurs, même la

162. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 129(3), 141 (mod. 1974, c. 28, art. 44, 54).

163. Voir *supra*, note 63.

164. *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12 (mod. 1970 (2^e Supp.), c. 15; 1972, c. 16).

165. *Loi des produits laitiers et de leurs succédanés*, L.Q. 1969, c. 45 (mod. 1972, c. 55, art. 126; 1973, c. 22, art. 22, par. 25). *Loi sur la Commission canadienne du lait*, S.R.C. 1970, c. C-7.

166. L.Q. 1969, c. 45, art. 13, 14, 38.

167. *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*, L.Q. 1974, c. 36. La définition de « produit agricole » comprend les produits de la forêt : art. 1(h).

168. *Idem*, art. 16, 22, 23.

169. *Idem*, art. 25. La Régie a aussi le pouvoir, dans certains cas, de passer outre au référendum et de soumettre le plan directement au lieutenant-gouverneur en conseil dont l'approbation tient alors lieu de référendum : art. 26.

minorité qui s'y est opposée. Une fois ce plan en vigueur, l'office des producteurs établit ses propres prix et détermine les quotas de production, sous réserve de l'approbation de la Régie des marchés agricoles¹⁷⁰. À la demande des intéressés, la Régie peut aussi modifier ou abroger le plan; elle peut le modifier d'office, mais alors elle doit soumettre la modification à un référendum¹⁷¹. La suspension d'un plan conjoint, par contre, peut être décrétée d'office¹⁷². Même si le plan conjoint ne régit que le marché intraprovincial, sa portée peut être étendue au commerce interprovincial ou international par une délégation de pouvoirs réglementaires du Gouverneur en conseil aux régies provinciales¹⁷³. Les principaux producteurs de lait du Québec ont préféré cette façon de procéder à une réglementation stricte comme celle qui est envisagée par la loi provinciale de 1969¹⁷⁴.

Le plan conjoint, comme moyen de réglementer la production, les prix et la mise en marché des produits, dépend, pour son existence juridique, d'une entente entre la Régie des marchés agricoles et les producteurs. Ceux-ci détiennent un avantage certain parce que ce système nécessite leur initiative pour mettre en marche le processus d'approbation. En conséquence, les plans sont conçus en fonction des besoins des producteurs individuels. Il devient subséquemment plus difficile pour la Régie de les modifier même si, théoriquement, elle en a le pouvoir. En somme, on peut conclure que la réglementation de la production agricole et forestière sur les terres des particuliers demeure essentiellement du ressort des producteurs eux-mêmes. La fonction dévolue à la Régie en tant que mandataire du gouvernement est celle de l'arbitre des intérêts des producteurs réunis au sein de l'office de producteurs et, dans les cas extrêmes seulement, de garant de l'intérêt public.

Au moyen des contrôles de mise en marché, le gouvernement exerce une influence réelle, quoique indirecte, sur le choix de l'utilisation du sol. Ces mesures ne peuvent cependant infléchir toutes les décisions des propriétaires. Ainsi, ceux-ci restent libres de commencer, de continuer ou de suspendre leurs opérations agricoles, de

170. *Idem*, art. 67, 68, 71.

171. *Idem*, art. 30, 87.

172. *Idem*, art. 81-83.

173. *Idem*, art. 74, 75; *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-7. En vertu de la *Loi sur les Offices de commercialisation des produits de ferme*, S.C. 1970-71-72, c. 65, des organismes fédéraux peuvent être créés par l'Exécutif canadien pour la mise en marché de certains produits particuliers lorsqu'une majorité de producteurs favorisent ce système. L'Office ainsi créé est placé sous la supervision du Conseil national de commercialisation des produits de ferme.

174. *Supra*, note 165. *Décret relatif au lait du Québec*, DORS/70-518.

choisir leurs récoltes ou d'établir leurs propres pratiques de reboisement. Il n'existe aucune réglementation publique contraignante sur ces questions. Cette situation diffère fondamentalement de celle qui prévaut en France où le cultivateur a l'obligation de cultiver sa terre sous peine de la perdre (moyennant indemnité) au profit de l'État ou d'un voisin plus entreprenant¹⁷⁵. De plus, celui qui exploite une forêt privée est soumis à une réglementation concernant le reboisement, l'aménagement et l'entretien de son exploitation¹⁷⁶. Sur le plan social, on voit ces mesures comme nécessaires au maintien d'un niveau raisonnable de production eu égard à la rareté des terres agricoles et forestières.

Il est clair que le législateur québécois, pour sa part, ne croit pas en la nécessité de telles mesures pour le moment, puisque les réformes de 1974 et de 1975, quant à la forêt privée, se bornaient à en favoriser un meilleur aménagement au moyen de diverses formes d'aide financière¹⁷⁷. Par ailleurs, les gouvernements fédéral et provincial collaborent à des programmes visant à promouvoir le développement rural et à redresser certaines zones marginales¹⁷⁸. En vertu de ces programmes, le ministre québécois de l'agriculture détient le pouvoir d'acheter, de vendre ou de louer des terres « [...] lorsque l'état de l'agriculture dans une région exige la mise en œuvre d'un ensemble de mesures propres à assurer son redressement ou son développement [...] »¹⁷⁹. De plus, pour assurer la coordination des activités des autres ministères dont la participation est essentielle à la réalisation de ces programmes, l'administration peut en être confiée à l'Office de planification et de développement du Québec¹⁸⁰.

La situation du domaine public, comprenant environ 90% de la forêt commerciale du Québec¹⁸¹, marque un contraste avec celle du

175. *Code rural*, art. 39-45; G. MARTY et P. RAYNAUD, *Droit civil*, vol. 2, livre 2, Paris, Sirey, 1965, 348-350, n° 359.

176. *Code forestier*, art. 2: « Il doit en réaliser le boisement, l'aménagement et l'entretien en vue d'en assurer la rentabilité, conformément aux règles d'une sage gestion économique ». Voir G. FOUILLOUX, « Le régime administratif des bois et forêts appartenant à des particuliers », (1962) *A.J.D.A.* 409.

177. *Loi modifiant la loi des terres et forêts*, L.Q. 1974, c. 28; *Loi sur le crédit forestier*, L.Q. 1975, P.L. 11; *Code civil*, art. 1979a à 1979d (édités 1974, c. 79).

178. *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (ARDA), S.R.C. 1970, c. A-4.

179. *Loi du ministère de l'agriculture*, S.R.Q. 1964, c. 101, art. 28-30 (mod. 1969, c. 16, art. 12; 1973, c. 22, art. 17, 18). *Loi de l'acquisition de certaines terres pour fins de colonisation*, S.R.Q. 1964, c. 103.

180. *Loi de l'Office de planification et de développement du Québec*, L.Q. 1968, c. 14, art. 2(h) et (i) (édités 1969, c. 16, art. 3).

181. Exposé, *loc. cit.*, note 70, 4. Environ 800 milles carrés de cette surface sont sous la juridiction fédérale, et seulement les réserves indiennes ont un potentiel d'exploitation

domaine agricole et forestier privé où nous constatons une absence générale de réglementation publique contraignante. Le domaine public a fait l'objet, à venir jusqu'à maintenant, d'un contrôle public plus sévère, bien que les mesures de contrôle manquent à la fois de clarté et d'uniformité. Sans doute est-ce dû en bonne partie au fait que le présent système n'a subi aucune réforme globale depuis l'adoption de la première loi sur les ressources forestières du domaine public en 1849¹⁸². Plusieurs expressions utilisées dans la loi originale n'étaient pas définies et les amendements partiels, ajoutés au fil des années, ont introduit encore plus de confusion en créant des incompatibilités entre la version française et la version anglaise de la *Loi des terres et forêts*. Ainsi, des expressions comme « *lease* », « *licence* », « *timber limit* » et « *grant* » n'ont pas d'équivalents français uniformes et l'on emploie fréquemment le terme « concession » pour décrire plusieurs de ces concepts¹⁸³. Ces difficultés de terminologie apparaîtront plus clairement à la lumière de ce qui suit.

Le contrôle public des opérations forestières sur les terres publiques se fait par le biais du permis de coupe annuel qui donne au détenteur la possession exclusive du sol et la propriété de tous les arbres coupés¹⁸⁴. Parce que cette procédure n'offre pas aux grandes entreprises des garanties satisfaisantes de stabilité dans les approvisionnements, la *Loi des terres et forêts* prévoit que le permis est renouvelable et que le ministre des Terres et Forêts peut garantir le renouvellement pendant « un certain nombre d'années »¹⁸⁵. Le *Règlement des bois et forêts*, par ailleurs, prévoit que « [...] le concessionnaire a droit au renouvellement de son permis [...] »¹⁸⁶. Les tribunaux

forestière commerciale : *ibid.*, 134-135. Voir *Règlement concernant le bois de construction des Indiens*, 1955, DORS Consol., 2136. Le gouvernement du Québec, depuis le début des années 50, s'est toujours gardé la possibilité de reprendre, dans certaines régions, des terres privées, pour les inclure dans le domaine public si cela s'avérait nécessaire au « progrès agricole ou industriel ». Récemment, il a étendu cette possibilité à toute la province et élargi l'objectif à « l'intérêt public » tout court : *Loi concernant l'acquisition de certains territoires forestiers*, L.Q. 1951-52, c. 38 (mod. 1955-56, c. 23; 1959-60, c. 55; 1966-67, c. 38; 1974, c. 30). Voir aussi *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 56 (mod. 1973, c. 38, art. 100; 1974, c. 28, art. 18).

182. *Acte pour pourvoir à la vente et à une meilleure administration des bois qui se trouvent sur les terres publiques*, (1849) 12 Vict. c. 30 (Can.).

183. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 42, 68, 73, 93, 94, 98 (mod. 1966-67, c. 37, art. 3 et rempl. 1974, c. 28, art. 27), 107. La réforme de 1974 avait pour but d'éliminer un certain nombre d'imprécisions : voir *Loi des terres et forêts*, art. 71, 72 (mod. 1974, c. 28, art. 23, 24).

184. *Idem*, art. 71, 72 (mod. 1974, c. 28, art. 23, 24).

185. *Idem*, art. 70, 77.

186. *Règlement des bois et forêts*, art. 2, R.A.L., vol. 2, 3-205.

ont toutefois décidé dans plusieurs arrêts qu'une telle disposition d'un règlement n'accorde pas au détenteur un droit automatique et absolu au renouvellement de son permis. Ainsi, dans l'arrêt *Smylie v. R.*, la Cour d'appel d'Ontario jugea que si l'on interprétait une telle disposition de façon à accorder un droit au renouvellement, cela irait à l'encontre d'une disposition expresse de la loi qui stipulait que les permis ne pouvaient être accordés pour plus de douze mois¹⁸⁷. La Cour suprême du Canada émit la même opinion dans *Booth v. R.* où il s'agissait d'un règlement fédéral semblable au règlement ontarien¹⁸⁸. S'appuyant sur les arrêts *Booth* et *Smylie*, la Cour suprême dégagée une règle identique dans l'arrêt *O'Brien v. R.*, où elle était saisie de la disposition de la loi du Québec interdisant d'accorder des permis de coupe pour plus d'un an (maintenant art. 70 de la *Loi des terres et forêts*)¹⁸⁹.

Dans ces causes, les tribunaux n'ont pas eu à se pencher sur le pouvoir que détient le ministre en vertu de l'article 77 de la *Loi des terres et forêts* d'accorder des permis renouvelables pour un certain nombre d'années¹⁹⁰. Cette disposition fut d'abord adoptée en 1869 afin de dissiper les doutes qui étaient alors exprimés quant à la validité des permis automatiquement renouvelables¹⁹¹. La loi ontarienne ne contenait aucune disposition à cet effet au moment de la décision dans l'affaire *Smylie*¹⁹². Il n'y avait pas non plus de disposition de ce genre dans la loi québécoise lors de l'arrêt *O'Brien*. Depuis, les tribunaux n'ont pas eu l'occasion d'étudier l'effet de l'article 77 sur la règle qu'ils avaient dégagée dans ces décisions. Nous prétendons tout de même que le ministre peut octroyer des permis renouvelables automatiquement en vertu de l'article 77, pourvu que l'octroi porte sur une période

187. (1900) 27 O.A.R. 172, 185 par le juge MacLennan et p. 190 par le juge Moss.

188. (1915) 51 R.C.S. 20, conf. (1914) 14 R.C. de l'E. 115, 10 D.L.R. 371.

189. [1928] R.C.S. 99, conf. [1927] R.C. de l'E. 154. Si le permis de coupe avait été renouvelé dans le délai prévu, il serait entré en vigueur rétroactivement à compter du 1^{er} mai et la cause aurait été jugée autrement, sans le besoin d'avoir recours à la règle qui interdit le renouvellement automatique: voir S.R.Q. 1909, art. 1633, maintenant *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 76.

190. « Le ministre a toujours le pouvoir sujet à l'article 94, d'accorder des permis de coupe de bois, sujets au privilège d'être, pendant un certain nombre d'années, renouvelés annuellement ».

191. *Acte pour expliquer le chapitre vingt-trois des Statuts refondus du Canada*, L.Q. 1869, c. 12; BOUFFARD, *op. cit.*, note 160, 33.

192. *An Act Respecting Timber on Public Lands*, S.R.O. 1897, c. 32. Aujourd'hui, la durée du permis est laissée à la discrétion du ministre: *The Crown Timber Act*, S.R.O. 1970, c. 102, art. 2, 3.

déterminée d'années et ne soit pas fait à perpétuité¹⁹³. Il est vrai que l'article 381 du *Code civil* mentionne « le droit de coupe de bois perpétuelle ou pour un temps limité », mais cette disposition, qui définit la catégorie des immeubles par l'objet auquel ils s'attachent, ne peut créer un droit qui n'a pas de fondement dans la *Loi des terres et forêts*. Par conséquent, à moins que le ministre n'ait agi en vertu de l'article 77, le gouvernement a le pouvoir de ne pas renouveler un permis à son expiration sans que le détenteur puisse réclamer une indemnité.

Le problème du renouvellement des permis se présente également dans un autre contexte. Le gouvernement du Québec insère fréquemment dans les contrats de vente de concessions forestières la clause suivante: « Le Gouvernement s'engage à renouveler annuellement ce permis... en faveur du concessionnaire ou de ses ayants droits aussi longtemps qu'ils observent les conditions du présent affermage »¹⁹⁴. Cela équivaut à une reformulation de l'article 2 du *Règlement des bois et forêts* doublée d'une garantie expresse du gouvernement de renouveler le permis¹⁹⁵. Sa validité est douteuse, en autant qu'elle a pour effet de permettre au gouvernement de faire par contrat ce qu'il ne peut réaliser par règlement. C'est en effet un principe reconnu que l'Administration ne peut faire un contrat qui serait contraire à la loi¹⁹⁶. Même si l'Exécutif peut faire des règlements « pour pourvoir aux cas qui peuvent se présenter »¹⁹⁷ et que le ministre des terres et forêts peut ajouter au permis les clauses qu'il juge nécessaire dans l'intérêt public¹⁹⁸, ces pouvoirs ne sont pas assez larges pour autoriser l'un ou l'autre à passer des contrats qui seraient contraires à la loi elle-même. De plus, si, comme l'ont suggéré certains auteurs¹⁹⁹, le contrat

193. La nouvelle formulation des articles 98 et 108 de la *Loi des terres et forêts* (édictees 1974, c. 28, art. 27, 32) est beaucoup moins précise quant aux droits qui seront accordés en remplacement des concessions forestières, « aussi longtemps que fonctionneront normalement (les usines) » (art. 98) et quant aux forêts domaniales, « pour la durée que détermine (le lieutenant-gouverneur en conseil) » (art. 108.2).

194. Bureau d'enregistrement de Chicoutimi, Acte n° 191519 enregistré le 6 novembre 1964 (Bail), conformément à la *Loi autorisant l'octroi de certaines concessions forestières*, L.Q. 1964, c. 31.

195. En elle-même, cette clause peut être considérée comme une déclaration d'intention n'ayant aucun effet légal, comme celle faite dans l'arrêt *Red. Amphytrite v. R.*, [1921] 3 K.B. 500.

196. H. E. MANNING, « Contracts with the Crown », [1927] 2 D.L.R. 513, 521; DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, tome I, 888-889 et la jurisprudence qui y est citée. Il est certain que l'Administration ne pourrait se rabattre sur le résidu de prérogative non abrogé: *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*, [1920] A.C. 508 (H.L.).

197. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 4.

198. *Règlement des bois et forêts*, *loc. cit.*, note 186, art. 38.

199. DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, 564-566.

portant sur un permis renouvelable (ou l'affermage d'une concession forestière) se distingue du bail par les dispositions spéciales de la *Loi des terres et forêts*, alors, en l'absence d'un texte de loi à l'effet contraire, la présomption du droit civil contre les baux à perpétuité devrait s'appliquer²⁰⁰.

Il ne faut pas confondre le permis renouvelable et la concession forestière. La concession forestière décrit l'étendue du territoire sur lequel le détenteur a le droit d'obtenir un renouvellement de son permis, alors que le permis constitue le titre lui-même²⁰¹. La *Loi des terres et forêts* édicte que les deux doivent être vendus publiquement par enchère²⁰², mais en fait il s'agit là d'une erreur de terminologie. Ce que l'on vend d'une concession forestière, c'est le privilège d'obtenir le renouvellement des permis par rapport à un territoire fixe et non le sol lui-même²⁰³. Conséquemment, il n'y a en fait qu'une seule vente, celle du permis renouvelable autorisant une exploitation à l'intérieur des limites territoriales d'une concession forestière, et elle est soumise à la règle interdisant les permis renouvelables à perpétuité.

Si, comme cela s'infère de ce qui précède, le concessionnaire ne bénéficie pas du droit au renouvellement de son permis lorsque le ministre s'y refuse, il ne peut non plus, dans un tel cas, réclamer une indemnité pour la « perte » de sa concession. Par ailleurs, le « droit de coupe de bois » est reconnu comme un droit réel immobilier par le *Code civil* (art. 381), ce qui permet au détenteur de l'hypothéquer afin d'obtenir du crédit. Faut-il conclure que le non-renouvellement donnerait droit à une indemnité, au même titre que l'expropriation de tout autre droit réel²⁰⁴? On ne peut retenir cette solution car le droit

200. C.c., art. 1600, 1602, 1629 et 1630; P.-B. MIGNAULT, *Droit civil canadien*, tome VII, Montréal, Wilson et Lafleur, 1906, 224; F. L. SNOW, *The Law of Landlord and Tenant in the Province of Quebec*, 2^e éd., Montréal, 1917, 21-23. Voir *Brompton Pulp and Paper Co. v. DeBlois*, (1926) 33 R.L. 285 (C.S.), où le juge Stein semble dire, en s'appuyant sur l'article 381 C.c., qu'un droit perpétuel peut être accordé. Il jugea cependant qu'en l'absence d'une stipulation au bail (la cause concernait les droits de coupe sur des terres privées), les parties pouvaient demander à la Cour de fixer en terme.

201. BOUFFARD, *op. cit.*, note 160, 32; *Smylie v. R.*, (1900) 27 O.A.R. 172, par le juge Osler.

202. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 77, 94. Plusieurs exceptions à la règle des enchères publiques ont été faites en vertu de lois spéciales: voir, par exemple, *Loi concernant un échange de concessions forestières avec Gulf Pulp and Paper Company*, L.Q. 1942, c. 31, art. 1; *Loi concernant un échange de concessions forestières avec Brown Corporation*, L.Q. 1943, c. 19, art. 1; *Loi concernant la stabilité et le progrès industriels du Québec*, L.Q. 1945, c. 29, art. 16. *Loi pour favoriser la stabilité économique de la ville et de la région de Belleterre*, L.Q. 1959-60, c. 26, art. 4; *Loi autorisant l'octroi de certaines concessions forestières*, L.Q. 1964, c. 31. Voir également les articles 95 (mod. 1966-1967, c. 37, art. 1) et 97(1), de la *Loi des terres et forêts*.

203. BOUFFARD, *op. cit.*, note 160, 35.

204. La révocation résultant de fraude ou d'abus ne donne droit à aucune indemnité à moins que le ministre n'en décide autrement: *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 43.

réel ne subsiste que pour la durée du permis de coupe. Dans les cas où le gouvernement s'était engagé par contrat à renouveler le permis aussi longtemps que le détenteur se conformerait aux conditions du contrat, le permis doit quand même être considéré comme annuel vu l'impossibilité pour l'Administration d'accorder des droits perpétuels. Ainsi, en droit strict, aucune indemnité ne serait due si le gouvernement refusait de renouveler le permis à la fin de l'année²⁰⁵, bien que rien ne l'empêche d'offrir un certain montant pour les améliorations effectuées pendant la durée de l'occupation.

La disposition de la loi de 1974, qui prévoit l'abolition progressive des concessions forestières, garantit aux concessionnaires déchus une indemnité fondée exclusivement sur la valeur résiduelle des améliorations et des travaux permanents faits à la concession²⁰⁶. Aucun montant n'est accordé ni pour la valeur du droit de concession, ni pour le bois laissé debout sur le terrain.

En contrepartie du droit de coupe de bois sur les terres publiques, le détenteur du permis est soumis aux conditions qui y sont énoncées. Ces conditions sont déterminées tantôt par la loi, ce qui est rare, tantôt par règlement édicté par le lieutenant-gouverneur en conseil²⁰⁷. Dans un cas, celui des concessions aux petites industries²⁰⁸, la rédaction de la loi est tellement ambiguë qu'il est impossible de dire si les conditions doivent être déterminées par l'Exécutif ou par le ministre. Si l'on considère toutefois que ce dernier ne dispose pas de tels pouvoirs en ce qui concerne les autres catégories de permis, une interprétation en faveur de l'Exécutif semble plus plausible. Par conséquent le pouvoir que confère au ministre le *Règlement des bois et forêts*, lui permettant d'ajouter des clauses et des conditions aux permis de coupe de bois²⁰⁹, équivaut à une sous-délégation de pouvoir d'une légalité douteuse.

La gestion des concessions forestières demeure la responsabilité du concessionnaire, sauf ce qui est expressément prévu par la loi et les

205. Bouffard réfère à la concession forestière comme étant « précaire et révocable » : *op. cit.*, note 160, 39.

206. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 98 (rempl. 1974, c. 28, art. 27).

207. *Loi des terres et forêts*, art. 4, 68 — permis de coupe de bois ; 95 (mod. 1966-1967, c. 37, art. 1) — permis de coupe spéciaux ; 107 — réserves forestières permanentes ; 108.2° (mod. 1974, c. 28, art. 27) — forêts domaniales ; 112 (mod. 1971, c. 37, art. 1) — réserves forestières cantonales ; 119 (mod. 1974, c. 28, art. 34) — cabanes à sucre ; 120 — bois de chauffage.

208. *Idem*, art. 97(1) : « Le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser le ministre des terres et forêts à concéder aux conditions qu'il juge opportun de fixer ».

209. *Règlement des bois et forêts*, *loc. cit.*, note 186, art. 29 : « Le ministre est autorisé à ajouter auxdits permis de coupe : 1) toutes autres clauses et conditions non incompatibles avec celles qui y sont énumérées et qui seront jugées nécessaires dans l'intérêt du Québec ; [...] ».

règlements. Les forêts domaniales, pour leur part, sont gérées par le ministère des terres et forêts²¹⁰. Dans le cas d'une concession forestière, la première obligation du concessionnaire est de faire un inventaire²¹¹ sur la base duquel il devra préparer et soumettre des plans d'aménagement indiquant la quantité de bois qui sera coupé pendant chaque décennie, de même que la localisation des opérations de coupe²¹². Le programme des coupes pour chaque saison doit être soumis au ministère au moins trois mois avant sa mise en œuvre²¹³. Si le concessionnaire n'exploite pas sa concession, le prix de la rente foncière peut être augmenté²¹⁴. De plus, il doit couper tout le bois mentionné à son permis ou payer une pénalité qui est calculée selon la quantité de bois laissée debout²¹⁵. D'autres obligations prévoient le paiement de la rente foncière, l'approbation des programmes de coupe, la soumission d'un rapport détaillé des coupes effectuées pendant la durée du permis, le paiement des droits de transfert de concession et la protection contre le feu par des mesures appropriées²¹⁶. Il doit également déclarer la provenance et la quantité de bois coupé ailleurs que sur sa concession. Finalement, pour obtenir le renouvellement de son permis, il devra déclarer s'il est encore le véritable détenteur des concessions²¹⁷.

Le défaut de remplir ces obligations peut amener la révocation du permis, bien que le ministre ait également la discrétion de permettre le renouvellement sur paiement de la rente foncière ou de toute autre pénalité qu'il lui plaira d'exiger²¹⁸. Le permis de coupe est assujéti aux règlements en vigueur à tout moment alors que le permis spécial de l'article 95 est renouvelé suivant les conditions en vigueur au moment du renouvellement²¹⁹. Une clause contenue à la formule type de permis de coupe soumet le détenteur non seulement aux règlements en vigueur au moment de l'émission mais également à ceux qui seront

210. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 108 (rempl. 1974, c. 28, art. 32).

211. *Idem*, art. 69, 93. *Exposé, loc. cit.*, note 70, 64.

212. *Règlement des bois et forêts, loc. cit.*, note 186, art. 21.

213. *Idem*, art. 6.

214. *Idem*, art. 27. S'il excède le montant prévu à son permis, il doit sur cet excédent le double du droit de coupe : art. 14.

215. *Idem*, art. 9 et 11 (rempl. G.O.Q. 1974, Partie II, vol. 106, n° 26, 4269).

216. *Loi des terres et forêts*, art. 79, 80, 129 (rempl. 1974, c. 28, art. 44). *Règlement des bois et forêts, loc. cit.*, note 186, art. 1, 4, 6, 21 (mod. G.O.Q. 1974, Partie II, vol. 106, n° 26, 4270) et 26 (mod. G.O.Q. 1975, Partie II, vol. 107, n° 7, 801).

217. *Règlement des bois et forêts*, art. 38 et Formule A.

218. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 42-47 (mod. 1974, c. 28, art. 15, 16), 95 (mod. 1966-67, c. 37, art. 1). *Règlement des bois et forêts, loc. cit.*, note 186, art. 2.

219. *Loi des terres et forêts*, art. 68, 95 (mod. 1966-67, c. 37, art. 1).

adoptés ultérieurement ²²⁰. Ici encore, l'uniformité est remarquablement absente et le pouvoir laissé au ministre de fixer des conditions, d'imposer des amendes et de libérer les concessionnaires de leurs obligations, sans contraintes, est trop large.

Avant 1974, en dépit du contrôle étendu exercé par le gouvernement sur les entrepreneurs forestiers, le système était insatisfaisant à plusieurs égards. D'abord, bien que la réglementation réussissait jusqu'à un certain point à contrôler le niveau de production et l'impact des opérations forestières sur l'environnement, elle ne pouvait imposer efficacement des normes et des techniques de gestion. Les plans d'aménagement généraux ou spéciaux, les inventaires et les plans de reboisement reflétaient uniquement les objectifs du concessionnaire vis-à-vis de son exploitation. Il choisissait les quotas de production et restait libre de ne pas couper le bois du tout. Il n'envisageait que rarement la possibilité d'une utilisation polyvalente du sol, pas plus qu'il ne préparait ses plans et programmes à la lumière de l'ensemble des besoins de l'industrie forestière du Québec. C'est seulement au niveau des forêts domaniales que les autorités publiques dirigeaient la préparation des plans d'exploitation et des programmes de coupe mais encore là, les opérations forestières pouvaient toujours être exécutées par l'entreprise privée, sur une base contractuelle ou en régie avec l'Administration. L'expérience heureuse de ce dernier type de plan qui joint la gérance publique à l'exploitation par l'entreprise privée a incité le ministre des terres et forêts à recommander dans son *Livre blanc* de 1971 que ce système soit généralisé à toutes les activités forestières commerciales effectuées sur le domaine public ²²¹. La gérance deviendrait une mission publique et comprendrait notamment la confection des inventaires, les services de cartographie, la sylviculture et la protection des forêts ²²². La coupe et l'approvisionnement de l'industrie manufacturière continueraient d'être assumés par le secteur privé selon un triple système de baux du domaine public à court, à moyen et à long termes ²²³. En recommandant un plafond de quarante ans pour la durée de tout bail de cette nature, le *Livre blanc* visait deux objectifs : d'abord, faire coïncider la durée du bail avec le cycle de régénération de la forêt et, ensuite, harmoniser la politique forestière avec la nouvelle politique gouvernementale, reflétée dans la réforme de 1965 du droit minier, et selon laquelle on n'accorderait plus de droits perpétuels ou à durée indéterminée sur le domaine public. Ce double

220. *Règlement des bois et forêts*, loc. cit., note 186, art. 38 et Formule A.

221. *Exposé*, loc. cit., note 70, 154-155 ; aussi loc. cit., note 79, 15.

222. *Idem*, note 70, 31.

223. *Idem*, note 79, 58-66.

objectif devait être réalisé par l'entremise du « contrat d'approvisionnement ». Au chapitre de l'approvisionnement en bois des usines, le *Livre blanc* proposait de fixer les prix et les quotas de production pour l'ensemble de l'industrie²²⁴. La fixation des prix et la mise en marché seraient la responsabilité d'une nouvelle Régie des produits forestiers²²⁵.

La seconde faiblesse du régime des concessions se trouvait dans l'incertitude juridique qu'il engendrait. Le permis annuel, renouvelable pour un certain nombre d'années, est un anachronisme dans une industrie qui pratique une coupe soutenue à grande échelle. Le bail accordé pour un nombre déterminé d'années et soumis aux règlements en vigueur à toute époque de la durée du bail constituerait un mécanisme moins compliqué et plus stable pour régir les relations contractuelles entre l'Administration et l'entreprise privée. Une telle réforme aurait le double avantage d'atteindre ces objectifs et d'uniformiser la terminologie que l'on retrouve encore aujourd'hui dans la *Loi des terres et forêts*.

Enfin, une troisième faiblesse du régime antérieur à 1974 est qu'il était élaboré autour d'une seule catégorie d'utilisation du sol et que cette utilisation n'était réglementée que sur les terres du domaine public. La première partie de cette proposition sera examinée au moment d'étudier les mécanismes administratifs de solution des conflits d'utilisation du sol²²⁶. Quant à la seconde, le *Livre blanc* de 1971 analyse la situation de l'industrie forestière à la fois sur le domaine public et le domaine privé, mais il ne conclut pas que les règles de gestion du domaine public devraient être appliquées au domaine privé²²⁷. Du côté de l'approvisionnement en bois des usines, on proposait d'appliquer aux forêts privées le nouveau régime de mise en marché avec le résultat que les prix et la production seraient déterminés par la nouvelle Régie des produits forestiers plutôt que par les offices de producteurs comme c'était auparavant le cas²²⁸. Cette

224. En ce moment, l'Exécutif québécois peut fixer les prix et le taux de production seulement en ce qui concerne le bois à pâte coupé par des agriculteurs et des colons sur leurs terres: *Loi du prix du bois à pâte vendu par des agriculteurs et des colons*, S.R.Q. 1964, c. 94. Les mêmes pouvoirs, sur le bois coupé sur d'autres terres privées sujettes à un plan conjoint, ressortissent à l'office de producteurs avec l'approbation de la Régie des marchés agricoles du Québec: *supra*, note 170.

225. Exposé, *loc. cit.*, note 79, 55-58.

226. *Infra*.

227. Exposé, *loc. cit.*, note 70, 130-164; *loc. cit.*, note 79, 126: « [...] l'ingérence directe dans la gestion des forêts privées n'est pas de la compétence légale ni de la vocation naturelle du Gouvernement [...] ».

228. Exposé, *loc. cit.*, note 79, 55-58.

solution avait l'avantage d'intégrer les plans de production et de distribution des produits forestiers du domaine public et du domaine privé. Tous les autres aspects de la gestion et de l'approvisionnement seraient organisés sur une base volontaire doublée de mesures d'incitation financières. Les propriétaires de forêts privées seraient invités à participer à l'une des trois formules de gestion mises de l'avant et destinées à circonscrire les contraintes inhérentes aux petites exploitations forestières. On grouperait les exploitations d'une région en unités d'exploitation économiquement viables²²⁹. Il est décevant de constater que le *Livre blanc*, après avoir signalé que les difficultés rencontrées par les opérations forestières étaient les mêmes dans les secteurs public et privé, n'aie pas proposé d'appliquer aux forêts privées une réglementation semblable à celle qui régit actuellement les forêts publiques pour ce qui a trait par exemple à la coupe et au reboisement. En effet, la nécessité d'une gestion publique, dans le but à la fois d'augmenter la production et de la concilier avec d'autres utilisations complémentaires ou compatibles de la forêt, se fait surtout sentir pour les forêts privées puisqu'elles sont plus fertiles et situées plus près des centres de population où les demandes d'utilisation du sol sont plus nombreuses et plus difficiles à concilier.

La réforme de 1974 devait donner suite aux recommandations du *Livre blanc*, mais elle ne l'a réussi que partiellement. Les amendements n'ont pas permis dans tous les cas d'effacer les ambiguïtés et les contradictions au niveau de la terminologie qui se trouvaient dans la *Loi des terres et forêts* avant 1974. L'article 98 nouveau²³⁰ prévoit bien l'abolition progressive des concessions forestières et leur remplacement par, d'une part, une garantie d'approvisionnement de bois sur les terres publiques pour les concessionnaires qui ont une usine de transformation au Québec et, d'autre part, le versement d'une indemnité calculée sur la valeur résiduelle des biens laissés et des travaux effectués sur le territoire de la concession. Parallèlement à cette mesure, l'article 108 nouveau²³¹ prévoit que le ministre pourra conclure des contrats d'approvisionnement avec une industrie de transformation, à même le bois coupé ou debout situé dans les forêts domaniales. Rien dans ces articles, cependant, ne prévoit ni la durée ni les conditions de ces contrats ou de ces conventions, contrairement aux recommandations du *Livre blanc*. Les nouveaux textes sont même

229. *Idem*, 43-50.

230. L.Q. 1974, c. 28, art. 27.

231. *Idem*, art. 32.

moins clairs que les anciens²³² et pourraient laisser prise à des ententes à durée indéterminée. De ce point de vue, la réforme est encore plus favorable que l'ancienne loi à la grande industrie forestière, qui y voit également consacré son droit d'approvisionnement prioritaire à même la forêt publique.

Par ailleurs, la réforme permet la mise en commun de forêts privées avec des terres publiques à vocation forestière, pour combattre le morcellement des forêts privées, mais alors les programmes de coupe sur les terres privées sont assujettis à l'approbation du ministre²³³. Encore une fois, les modalités et la durée de ces conventions sont laissées au pouvoir réglementaire du lieutenant-gouverneur en conseil. D'autres dispositions de la loi prévoient maintenant que la mise en place, la conversion, le changement de localisation ou de niveau de production des usines de transformation de bois nécessitera l'autorisation du ministre²³⁴.

Les modifications à la *Loi des terres et forêts* destinées à améliorer l'exploitation forestière ont réalisé quelques-unes des réformes proposées par le *Livre blanc*, mais il est difficile à ce stade d'en évaluer la portée étant donné que la loi est si peu loquace sur les modalités de fonctionnement du nouveau régime et sur celles de l'extinction de l'ancien. Il faudrait attendre les règlements et les textes des conventions pour pouvoir vraiment examiner l'ampleur de la réforme. On ne saurait la qualifier de globale cependant, étant donné qu'elle laisse en place l'ancien régime des concessions pour une durée encore indéterminée, et qu'elle maintient la rédaction lourde, imprécise et incomplète qui caractérisait le texte de la loi avant 1974.

Il convient de signaler enfin que la réforme de 1974 a été complétée ultérieurement par une série de mesures de nature incitative ayant pour objet d'assurer un financement public aux entrepreneurs et propriétaires de la forêt privée²³⁵. La solution de la création d'une régie des produits forestiers n'a pas cependant été retenue. Toutes ces mesures sont de nature incitative plutôt que contraignante et en cela elles sont conformes à la politique gouvernementale actuelle de ne pas réglementer la forêt privée.

232. *Supra*, note 193.

233. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 120a à 120c (édités 1974, c. 28, art. 35).

234. *Idem*, art. 171-175 (édités 1974, c. 28, art. 74).

235. *Code civil*, art. 1979a à 1979d (édités 1974, c. 79); *Loi sur le crédit forestier*, L.Q. 1975, P.L. 11.

ii) *Le patrimoine culturel et naturel*

Dans tout pays, certaines parties du territoire jouissent d'un statut particulier en raison de leur valeur, réelle ou potentielle, au point de vue historique, culturel, ou récréatif. La prise de conscience du phénomène de la société des loisirs impose au législateur une mission de protéger et de valoriser ces zones et ces sites. Au Québec, l'intervention législative dans ce domaine fut, jusqu'à tout récemment, très discrète, bien que les monuments et les sites historiques soient parmi les plus anciens en Amérique du Nord et que les sites récréatifs abondent.

On peut répondre à la demande pour des loisirs en plein air de plusieurs façons, à partir du parc ou du terrain de jeu en milieu urbain jusqu'au grand parc national. Au point de départ, il est très difficile et coûteux de créer des parcs et des terrains de jeu dans les zones déjà urbanisées et il ne faut pas s'attendre à ce qu'un promoteur mette volontairement de côté à cette fin une partie de ses terrains alors qu'il peut escompter des profits intéressants en construisant sur tous les terrains disponibles. Ce n'est qu'en 1960 que le législateur québécois a agi pour obliger les constructeurs à céder aux corporations municipales ayant adopté un règlement en ce sens cinq pour cent de leurs terrains aux fins de parcs et de terrains de jeu, comme condition préalable à l'approbation d'un plan de subdivision²³⁶. En 1975, la proportion a été augmentée à dix pour cent²³⁷. Mais la corporation municipale peut toujours contourner cette disposition en s'abstenant d'adopter un règlement de subdivision ou en acceptant comme substitut à la cession de terrain le paiement d'une somme équivalant au même pourcentage de la valeur réelle des terrains faisant l'objet du lotissement²³⁸. Lorsqu'il s'agit d'un plan de modification du règlement de zonage, il n'y a aucune obligation pour le propriétaire de céder du terrain à ces fins, même si le projet entraînerait une augmentation considérable de la densité de population dans le quartier²³⁹. Pareille obligation n'existe pas non plus dans le cadre des différents program-

236. *Loi modifiant la loi des cités et villes*, L.Q. 1959-60, c. 76, art. 26, maintenant art. 429.8°, *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193; *C.m.*, art. 392f (édité 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5; mod. 1974, c. 81, art. 7; 1975, P.L. 43, art. 22).

237. *Loi modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1975, P.L. 42, art. 15(b); *Loi modifiant le Code municipal*, L.Q. 1975, P.L. 43, art. 22.

238. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 429.8° (mod. 1968, c. 55, art. 122; 1974, c. 45, art. 6; 1975, P.L. 42, art. 15); *C.m.*, art. 392f (mod. 1974, c. 81, art. 7; 1975, P.L. 43, art. 22).

239. Depuis 1973 en Ontario, l'obligation de céder du terrain peut être imposée lors de tout projet de développement résidentiel. Il est également possible dorénavant d'exiger du

mes de rénovation urbaine et d'aménagement urbain administrés par la Société d'habitation du Québec²⁴⁰. La *Loi nationale sur l'habitation* dispose que la création de parcs et de terrains de jeu doit être intégrée dans les programmes de rénovation urbaine pour lesquels une aide financière est demandée²⁴¹, mais on ne précise pas l'étendue de terrain qui devra être consacrée à de telles fins. Quant aux pouvoirs que détiennent les communautés urbaines de créer et de gérer des parcs régionaux, ils ne sont que des compétences éventuelles qui n'ont pas encore été exercées²⁴².

Les pouvoirs des corporations municipales de constituer des espaces verts sur leurs territoires sont mal définis et mal utilisés. Plusieurs municipalités, même en présence d'un règlement de lotissement, n'exigent pas la cession de terrains pour fins de parcs et terrains de jeu ; celles qui n'ont pas de règlement ne peuvent pas juridiquement exiger cette cession. Le choix offert par la loi entre le « parc » et le « terrain de jeu » contribue dans certaines municipalités à la création d'un grand nombre de terrains de jeu souvent démunis de toute végétation, alors que les vrais espaces verts (parcs) manquent. Il faut aussi souligner que rien dans la loi à l'heure actuelle n'empêche une municipalité d'aliéner un espace vert lui appartenant²⁴³. Étant donné les pressions de développement qui s'exercent souvent sur ces espaces qui s'offrent au développement, il est urgent pour le législateur soit de restreindre les pouvoirs que possèdent les municipalités d'aliéner ces espaces, soit de soumettre ces pouvoirs à un contrôle hiérarchique.

En dehors des zones urbaines, les sports et les activités en plein air, ainsi que la villégiature, bénéficient d'une popularité toujours croissante. La demande pour des sites récréatifs entre parfois en conflit avec d'autres utilisations du territoire, telle l'exploitation forestière, sans nécessairement qu'il y ait incompatibilité. Il s'agit pour l'Administration de prévoir soit des zones réservées exclusivement aux activités récréatives, soit des zones où elles doivent coexister avec les autres utilisations. Ce besoin d'élaborer une politique d'utilisation polyvalente de la forêt a été laissé de côté par la récente

terrain en proportion non pas de la superficie à développer, mais du nombre de logements à construire. Ceci correspond beaucoup plus aux besoins de la population que l'ancien critère qui faisait abstraction de l'importance du projet. Voir *The Planning Act*, S.R.O. 1970, c. 349, art. 35a (édicte 1973, c. 168, art. 10).

240. *Loi de la S.H.Q.*, L.Q. 1966-67, c. 55, art. 32, 66a à 66q (édicte 1974, c. 49, art. 29).

241. S.R.C. 1970, c. N-10, art. 22.

242. *Loi de la communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c. 83, art. 107(c), 171-173 ; *Loi de la communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84, art. 114(a), 190-192.

243. Pourvu qu'elle procède conformément à la loi : *Loi des cités et villes*, art. 26.2° (mod. 1968, c. 55, art. 12) ; *C.m.*, art. 5(1).

réforme de la législation forestière, comme nous l'avons souligné antérieurement²⁴⁴. Vu l'importance du domaine public au Québec, la responsabilité de ce zonage de la forêt repose sur l'Administration.

Selon la législation actuelle, l'Administration a le pouvoir de créer des parcs et des réserves destinées à conserver la faune, et à contrôler la chasse et la pêche²⁴⁵. En règle générale, il est interdit de chasser sur le territoire québécois et de pêcher dans les régions désignées par l'Exécutif, à moins d'être détenteur d'un permis²⁴⁶. Dans les réserves de chasse et pêche, on peut même étendre cette règle jusqu'à interdire toute chasse ou jusqu'à réduire la durée de la saison. Ainsi, l'Exécutif a-t-il divisé le territoire du Québec en vingt-trois zones de chasse à l'intérieur desquelles il peut déterminer les espèces d'animaux qui peuvent être chassés et la durée de la saison pour chaque espèce²⁴⁷.

Le système des permis sert à déterminer qui aura le droit de chasser et où il pourra exercer son privilège. Un second moyen de contrôle, la location de terres publiques, donne au locataire ou détenteur du titre un droit exclusif de chasse et de pêche sur le territoire loué²⁴⁸. En retour de ce monopole, le locataire paie les salaires des gardes-chasses qui empêchent le braconnage. Le désavantage de ce système et une des raisons pour lesquelles il a été critiqué²⁴⁹ sont qu'il sacrifie le principe d'une plus large accessibilité à celui de la conservation, en limitant le nombre de chasseurs à un petit groupe choisi. En fait, on pourrait arriver au même résultat, peut-être à un prix plus élevé mais à la satisfaction générale, en instaurant un régime de permis joint à des programmes adéquats de surveillance et de contrôle.

Les parcs provinciaux du Québec sont constitués à la fois comme réserves forestières, comme zones de chasse et de pêche et comme sites récréatifs²⁵⁰. À cette fin, leur territoire est habituellement, mais pas

244. *Exposé, loc. cit.*, note 79, 16-31 et surtout p. 18 où le *Livre blanc*, après avoir soulevé le problème du zonage multifonctionnel de la forêt, le met de côté en invoquant son mandat limité.

245. *Loi des parcs provinciaux*, S.R.Q. 1964, c. 201 (mod. 1971, c. 59); *Loi de la conservation de la faune*, L.Q. 1969, c. 58, art. 77(r) (mod. 1971, c. 60, art. 2).

246. *Loi de la conservation de la faune*, art. 17, 45; *Règlement concernant les permis de chasse*, R.A.L. vol. 7, 7-559.

247. *Loi de la conservation de la faune*, L.Q. 1969, c. 58, art. 77(c); *Règlement divisant le Québec en 23 zones de chasse*, R.A.L., vol. 7, 7-529.

248. *Loi de la conservation de la faune*, art. 50-59; *Loi des clubs de chasse et pêche*, S.R.Q. 1964, c. 204 (mod. 1969, c. 26, art. 22-25).

249. *Supra*, note 86.

250. *Loi des parcs provinciaux*, S.R.Q. 1964, c. 201, art. 3, 31, 38, 52. Chacun des quatre parcs provinciaux est régi par une section distincte de la loi.

toujours, soustrait aux activités minières, forestières ou agricoles²⁵¹. De plus, l'administration de tous ces parcs est attribuée au ministre du tourisme, de la chasse et de la pêche, qui doit donner son approbation, seul ou de concert avec un autre ministre, pour l'émission de permis ou de baux autorisant une occupation du sol ou une activité quelconque à l'intérieur des limites du parc²⁵². Cette pratique est destinée à assurer une gestion cohérente des activités à l'intérieur du parc et à garantir que sa fonction première ne sera pas indûment modifiée. Même si le parc provincial est constitué « pour les citoyens de la province », le citoyen ne peut pour autant invoquer cette disposition de la loi pour attaquer l'autorisation donnée en vertu de la loi à une entreprise privée pour une activité qui porterait atteinte à la vocation première du parc²⁵³.

La réglementation applicable aux deux parcs fédéraux du Québec ressemble à celle qui s'applique aux parcs provinciaux, bien que les restrictions concernant les activités minières et les opérations forestières soient plus sévères; en effet, l'Exécutif fédéral n'a pas le pouvoir d'accorder des permis pour ce genre d'opérations commerciales²⁵⁴. Les abords immédiats des parcs fédéraux sont aussi protégés par une législation provinciale obligeant les municipalités de la région à préparer des plans directeurs et des règlements de zonage et de lotissement²⁵⁵. De cette façon, non seulement le parc lui-même, mais également ses environs qui bénéficieront d'un accroissement du tourisme, sont dotés de structures juridiques et administratives qui permettent, advenant l'existence d'une volonté de collaboration à tous les paliers de gouvernement, un développement intégré et planifié.

La croissance de l'industrie touristique et la demande accrue des populations urbaines pour des sites de villégiature à la campagne ont contribué depuis quelques années au développement de sites récréatifs et d'activités de loisirs. Afin de satisfaire à cette demande, le gouvernement du Québec a élaboré des règles et des critères uniformes de location des terres publiques aux particuliers aux fins d'aménage-

251. *Idem*, art. 39, 53. Le parc des Laurentides et le parc du Mont-Tremblant ne sont pas soumis à cette limitation quant aux opérations minières et forestières: art. 5, 16, 36 (mod. 1971, c. 59, art. 9).

252. Les conditions sont définies par l'Exécutif: *Idem*, art. 3, 5, 6, 9, 16, 33, 36 (mod. 1971, c. 59, art. 9), 39, 43 (mod. 1971, c. 59, art. 11), 53, 55 (mod. 1971, c. 59, art. 13).

253. *Idem*, art. 3. *Green v. Queen in right of Ontario*, (1973) 34 D.L.R. (3d) 20.

254. *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1970, c. N-13, art. 7 (mod. 1974, c. 11, art. 3); *Règlement sur la coupe et l'enlèvement du bois d'œuvre dans les parcs nationaux du Canada*, DORS/56-166 (mod. DORS/58-43, 59-218, 61-43, 61-425, 65-481).

255. *Loi concernant le parc Forillon et ses environs*, L.Q. 1970, c. 32; *Charte de la ville de Gaspé*, L.Q. 1970, c. 76; *Loi concernant le parc de la Mauricie et ses environs*, L.Q. 1972, c. 50.

ment de sites récréatifs tels les centres de ski et des terrains de camping²⁵⁶. Aussi, dans le cas du Parc du Mont Ste-Anne, le législateur, à l'instar de ce qu'il avait fait pour les deux parcs fédéraux au Québec, a créé une zone d'aménagement qui couvre le territoire des municipalités périphériques²⁵⁷.

Il n'existe pas encore au Québec de législation-cadre sur les parcs. La *Loi des parcs provinciaux* est divisée en autant de sections que la loi crée de parcs; chaque parc est donc régi par des dispositions particulières. Une loi-cadre des parcs aurait l'avantage d'uniformiser les règles qui leur sont applicables et, si elle épouse la même philosophie que celle de la loi fédérale, de mieux assurer l'intégrité de la vocation récréative et naturelle des parcs.

Le parc, même lorsqu'il est exploité conformément à sa vocation réelle, ne peut toujours répondre aux exigences de la protection de la nature car par définition il est ouvert à la population et à plusieurs activités. Pour assurer la protection d'espèces menacées d'extinction ou pour conserver la nature dans son état premier, on a développé l'idée de la réserve écologique, endroit où seuls seraient admis quelques scientifiques accrédités à faire de la recherche²⁵⁸. Une loi pour permettre la création de telles réserves au Québec a été adoptée en 1974²⁵⁹. Certaines dispositions de la loi, qui lient autant le gouvernement que les particuliers, interdisent presque toute activité à l'intérieur des réserves, sauf des activités scientifiques ou d'éducation qui requièrent tout de même une autorisation²⁶⁰.

Aux concepts de « parc » et de « réserve écologique » il faut ajouter celui d'« arrondissement naturel » défini dans la *Loi des biens culturels* de 1972²⁶¹. À l'intérieur de l'arrondissement naturel, il est interdit de construire, de modifier ou de démolir sans l'autorisation du ministre des affaires culturelles (art. 48). Cette loi permet à l'Administration de protéger, sans avoir recours à une législation spéciale dans chaque cas, la beauté exceptionnelle de certains sites menacés par un développement inconsidéré, mais il y a lieu de se demander pourquoi le ministre

256. *Règlement concernant la location de terres publiques pour des fins particulières*, R.A.L., vol. 3, 3-223.

257. *Loi concernant les environs du parc du Mont Ste-Anne*, L.Q. 1971, c. 58.

258. Voir, sur l'idée de la réserve écologique: R. T. FRANSON, « Legislation to establish ecological reserves for the protection of natural areas », (1972) 10 *Osgoode Hall L.J.* 583.

259. *Loi sur les réserves écologiques*, L.Q. 1974, c. 29.

260. *Idem*, art. 6-8.

261. L.Q. 1972, c. 19, art. 45. Un « arrondissement naturel » est « [...] désigné [...] en raison de l'intérêt esthétique, légendaire ou pittoresque que présente son harmonie naturelle », art. 1(i). *Règlement sur les arrondissements historiques et naturels*, G.O.Q. 1973, Partie II, vol. 105, n° 4, 295.

des affaires culturelles se voit confié une juridiction qui aurait dû normalement revenir à un autre ministre (affaires municipales, terres et forêts ou tourisme, chasse et pêche).

La protection et la restauration des immeubles ayant une valeur historique ou culturelle nécessitent que l'on impose des restrictions aux améliorations qui peuvent être effectuées non seulement au bien lui-même mais également aux autres immeubles qui, à cause de leur proximité de l'immeuble principal, font partie intégrante d'un ensemble. Dans les cas où plusieurs immeubles de ce genre sont situés dans une même localité, il pourrait s'avérer préférable d'imposer une réglementation à l'ensemble de cette localité. Une loi québécoise de 1963 prévoyait la désignation d'« arrondissements historiques » à l'intérieur desquels aucune modification, construction ou démolition ne pouvait être effectuée sans l'autorisation préalable de la Commission des monuments historiques²⁶². La classification des immeubles isolés comportant, en plus de ces restrictions une interdiction d'aliéner sans l'autorisation de la Commission, requérait le consentement du propriétaire²⁶³. La loi qui l'a remplacée en 1972, la *Loi sur les biens culturels*, dont l'application s'étend non seulement aux sites et monuments historiques mais aussi aux travaux artistiques, aux biens historiques et aux sites archéologiques²⁶⁴, a supprimé le besoin d'obtenir ce consentement. Selon cette loi, un bien culturel peut être soit reconnu, soit classé, la différence étant que le propriétaire d'un bien classé a l'obligation légale de la conserver en bon état et que la classification produit ses effets sur une circonférence protégée de 500 pieds autour du bâtiment principal²⁶⁵. Comme nous l'avons souligné antérieurement, la loi innove en conférant au ministre un droit de préemption lui permettant d'acquérir au prix demandé des biens culturels reconnus ou classés qui sont mis en vente²⁶⁶. Les dispositions de la loi concernant les arrondissements naturels s'appliquent également aux arrondissements historiques. Il faut souligner enfin que les municipalités peuvent, depuis 1974, empêcher par règlement la démolition d'immeubles susceptibles d'être classés ou reconnus²⁶⁷.

262. *Loi des monuments historiques*, S.R.Q. 1964, c. 62, art. 20-22. Avant 1963, la loi ne prévoyait pas la désignation « d'arrondissements historiques ». La classification des propriétés privées exigeait le consentement du propriétaire : *Loi des monuments historiques*, L.Q. 1922 (Sess. 1), c. 30 (rempl. 1951-52, c. 24).

263. *Idem*, art. 6, 10, 11.

264. *Loi sur les biens culturels*, L.Q. 1972, c. 19, art. 1, 15, 24.

265. *Idem*, art. 30, 31.

266. *Idem*, art. 20-23, 34; *supra*, notes 128 à 132 et texte.

267. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426.1d° (édicte 1974, c. 46, art. 1; mod. 1975, P.L. 42, art. 14); *C.m.*, art. 392f, par. 1) (édicte *idem*; mod. 1975, P.L. 43, art. 22).

iii) Le sol urbain

Le sol urbain soulève des problèmes de planification très différents de ceux que l'on rencontre ailleurs. En effet, la valeur des terrains y est davantage fonction de leur localisation que de leur potentiel productif. De plus, le choix des utilisations possibles est plus varié et les relations entre ces diverses utilisations, plus complexes. Cette réalité s'explique par le fait que la ville est un réseau de personnes ayant au moins un point en commun, qu'elles ne dépendent pas de l'exploitation du sol pour gagner leur vie. Souvent leurs domiciles et leurs lieux de travail sont situés dans des quartiers différents de la ville, ce qui signifie qu'un des facteurs importants dans le calcul de la valeur des terrains est la disponibilité des moyens de transport et le temps requis pour effectuer les déplacements de la résidence au lieu de travail. Par conséquent, on ne mesure plus les distances seulement en termes de chiffres absolus mais aussi selon le temps requis pour effectuer les parcours.

De plus, la ville est devenu un pôle d'attraction qui exerce son influence sur la vie sociale et économique de toute une région. Les liens avec la région sont rarement stables, de sorte que le dynamisme de la ville fait disparaître les zones rurales de la périphérie au profit du développement de banlieues. Une telle tendance peut s'avérer néfaste si elle étouffe la région en éliminant des terres agricoles de grande valeur tout en attirant les populations rurales vers la ville et si elle contribue à augmenter le coût des services publics en distribuant la population urbaine sur une plus vaste étendue²⁶⁸.

Il est manifeste que des problèmes comme ceux-là et d'autres, propres à l'environnement urbain, sortent largement du cadre du droit privé de la propriété qui demeure tout de même, comme nous l'avons vu, la toile de fond du présent régime de contrôle public de l'utilisation du sol. Ce contrôle se réalise au moyen de restrictions à l'exercice des droits individuels imposées essentiellement par les corporations municipales. Il s'exerce aussi indirectement par des programmes de travaux publics et de construction routière réalisés à l'occasion par divers organismes publics.

Étant donné que la planification implique un choix entre différents moyens d'action, il va de soi que dans le contexte actuel les

268. Une loi pour assurer la protection des meilleures terres agricoles au moyen d'un zonage a été adoptée en Colombie britannique en 1973, mais elle est la seule province canadienne à avoir agi ainsi : *Land Commission Act*, S.B.C. 1973, c. 46. Voir D. BAXTER, « The British Columbia Land Commission Act — A Review », in *La gestion du sol pour le développement urbain*, Ottawa, Conseil canadien de recherches urbaines et régionales, 1974.

particuliers et le secteur public peuvent planifier et aménager les territoires dont ils ont le contrôle. Chacun agit en fonction de critères qui lui sont propres si bien qu'il n'y a pas toujours une concordance au sein des objectifs poursuivis. En aménagement urbain, la corporation municipale est responsable de la plupart des décisions qui comportent un contrôle public sur les propriétés privées, bien qu'il faille reconnaître qu'elles ne sont pas les seules à intervenir dans ce domaine. Ainsi, l'Administration fédérale peut limiter la hauteur des édifices dans le voisinage des aéroports²⁶⁹, et le gouvernement provincial peut contrôler la construction dans plusieurs régions dont les arrondissements historiques et naturels²⁷⁰. De plus, les deux paliers de gouvernement et leurs mandataires qui détiennent des pouvoirs d'expropriation ne sont pas soumis aux règlements municipaux de contrôle de l'utilisation du sol et par conséquent les projets de ces organismes échappent aux objectifs énoncés dans les plans directeurs municipaux²⁷¹.

Il semble toutefois que la réglementation municipale s'appliquerait à certains organismes publics détenant des pouvoirs d'expropriation tels que les commissions scolaires, les universités et les hôpitaux. Dans l'arrêt *Syndics des écoles protestantes d'Outremont*, deux juges de la Cour d'appel du Québec ont exprimé cette opinion *obiter*, lors d'un conflit impliquant une commission scolaire, et cette opinion fut reprise dans un jugement subséquent de la Cour supérieure mettant aussi en cause une commission scolaire²⁷². En 1960, un amendement à la *Loi des cités et villes* a permis aux conseils municipaux de faire des règlements de zonage concernant les « édifices publics »²⁷³, mais la portée exacte de ces mots donne encore prise à interprétation. On ne saurait soutenir que cette expression permet aux municipalités d'imposer aux instances gouvernementales le choix du site de ses édifices, car rien n'indique que le législateur a voulu par cette

269. *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 6(l) (j); voir à titre d'exemple le *Règlement de zonage de l'aéroport de Québec*, DORS/63-42.

270. *Loi sur les biens culturels*, L.Q. 1972, c. 19, art. 31-48.

271. La Couronne n'est pas liée, règle générale, par une loi à moins qu'elle n'y soit expressément nommée ou que cela ne découle de toute évidence du texte. Voir P. GARANT, « Contribution à l'étude du statut juridique de l'administration gouvernementale », (1972) 50 *R. du B. can.* 50, 72-83.

272. *Syndics des écoles protestantes d'Outremont v. Outremont*, [1951] B.R. 676, 683-684 par le juge Galipeault; 689-690 par le juge Marchand; *contra* 696-697 par le juge McDougall; *Pierrefonds v. Commission des écoles catholiques de Pointe-Claire Beaconsfield*, [1967] R.P. 241, 266-268 par le juge Legault (C.S.). Voir aussi *St-Exupéry v. Longueuil*, *supra*, note 113 où l'on a reconnu la validité d'un zonage institutionnel visant une commission scolaire.

273. *Loi modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1959-60, c. 76, art. 17, maintenant art. 426.1° de S.R.Q. 1964, c. 193; voir également *C.m.*, art. 392a (édicte 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5).

disposition lier la Couronne. À s'en tenir strictement au texte, il faudrait conclure que la disposition autorise les municipalités à créer des zones où seuls seront permis les édifices publics. Alors qu'un tel règlement de zonage lierait peut-être une commission scolaire ou un autre organisme public décentralisé, les tribunaux refusent de reconnaître la légalité d'un tel zonage imposé à un particulier²⁷⁴.

Le contrôle de l'utilisation du sol par les municipalités au Québec est fondé d'abord sur des règlements de zonage et, ensuite, sur un système de permis attestant de la conformité du projet au règlement. Lorsqu'un règlement de zonage est en vigueur, quiconque désire construire, modifier ou agrandir un édifice, en changer la destination ou l'utilisation, doit soumettre ses plans à un officier de la municipalité et obtenir de lui un permis de construction ou un certificat d'approbation²⁷⁵. Le défaut de se conformer à cette obligation donne ouverture à une ordonnance de démolition²⁷⁶. Un permis peut aussi être requis pour tout projet de lotissement sur le territoire de la municipalité²⁷⁷. Un dernier contrôle a lieu après le fait, au moyen d'un certificat attestant que la construction, la modification ou le changement d'utilisation est conforme aux règlements de la municipalité²⁷⁸. Ces permis s'ajoutent à d'autres dont le but initial n'est pas de contrôler l'utilisation du sol mais qui ont néanmoins cet effet²⁷⁹. D'autre part, la corporation municipale a le pouvoir de prohiber ou de réglementer certaines activités qui seraient nuisibles à la santé et la sécurité de la communauté. Les exemples abondent dans les lois municipales²⁸⁰ et bien qu'ils soient essentiellement dirigés contre des activités, leurs répercussions sur l'utilisation du sol sont manifestes. On ne peut toutefois utiliser le pouvoir d'émettre des permis, autres que ceux visant directement l'utilisation du sol, pour bloquer un projet au motif que celui-ci serait contraire à la politique ou aux règlements d'urbanis-

274. *Supra*, les causes citées aux notes 111 à 113.

275. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426.1 et 1a (mod. 1968, c. 55, art. 120); *C.m.*, art. 392a (édicte 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5; mod. 1975, P.L. 43, art. 20).

276. *Loi des cités et villes*, art. 426.1b (édicte 1968, c. 55, art. 120); *C.m.*, art. 392g (édicte 1975, P.L. 43, art. 23).

277. Pour une discussion sommaire de la législation visant les lotissements, voir (1975) 16 *C. de D.* 763, 805-806.

278. *Loi des cités et villes*, art. 425.2°; le *Code municipal* ne contient pas de disposition semblable.

279. À titre d'exemples, les permis exigés pour l'utilisation de logements et d'habitations ou encore pour opérer une salle de danse publique: *Loi des cités et villes*, art. 427.8°, 428.6°; *C.m.*, art. 403, 419.

280. À titre d'exemple, la réglementation concernant les appareils fumivores, abattoirs, fabriques de conserves, brasseries et généralement les industries nuisibles ou insalubres: *Loi des cités et villes*, art. 426.5°, 427.16° à 18°; *C.m.*, art. 404.

me²⁸¹. Dans une cause de l'Ontario, le juge en chef McRuer émit l'opinion que le pouvoir discrétionnaire d'émettre un permis n'autorisait pas les officiers et préposés de la municipalité à en refuser l'émission pour une utilisation qui serait sur le point d'être interdite par règlement²⁸². À son avis, le pouvoir d'émettre des permis ne saurait être utilisé comme moyen de contrôle de l'utilisation du sol. Ce jugement allait à l'encontre d'une autre décision ontarienne²⁸³ fondée sur des faits semblables et où le juge de première instance reconnut l'existence d'une certaine discrétion en faveur des officiers municipaux. Si on rapproche ces deux arrêts d'un troisième²⁸⁴, où on a jugé que le plan directeur ne pouvait constituer un critère d'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'émettre un permis, il semble bien qu'il faille retenir l'opinion du juge en chef McRuer. Mais, comme l'a souligné le professeur Milner, les arrêts *Esson* et *Steven Polon* ne font pas la distinction entre des règlements restreignant l'utilisation du sol et des documents devant servir uniquement de guide dans l'appréciation de cas particuliers²⁸⁵. Où la loi autorise une certaine marge de discrétion au niveau de la prise de décision, on devrait pouvoir tenir compte d'un plan directeur ou d'un projet précis de modification d'un règlement de zonage. Une telle interprétation faciliterait grandement la coordination de l'exercice des pouvoirs décisionnels par les divers services d'une municipalité et donnerait un statut juridique au plan directeur qui, autrement, nous le verrons, n'en a que très peu²⁸⁶. Le pouvoir d'émettre des permis ne constitue pas à lui seul un instrument de planification et d'aménagement. L'officier municipal qui octroie un permis n'est pas libre de rendre sa décision sans égard aux normes qui, en vertu de la loi habilitante, sont fixées par règlement du conseil

281. Voir les affaires récentes de la Colombie britannique: *Re Active Trading Ltd. and Westminster*, (1974) 46 D.L.R. (3d) 144 (B.C.S.C.); *Re Davis Industries Ltd. and Westminster*, (1975) 50 D.L.R. (3d) 592 (B.C.C.A.).

282. *Wilcox v. Pickering*, (1961) 29 D.L.R. (2d) 428; D. HEFFERON, « Comment », (1962) 40 R. du B. can. 485.

283. *Re Esson*, (1960) O.W.N. 410, 24 D.L.R. (2d) 734.

284. *Re Steven Polon Ltd. and Metropolitan Licensing Commission*, [1961] O.R. 810, 29 D.L.R. (2d) 620.

285. J. B. MILNER, « Planning and Municipal Law », dans *Recent Developments in the Law — Part I*, Law Society of Upper Canada Special Lectures, Toronto, Richard de Boo, 1966, 77, 124-126.

286. La jurisprudence de certaines autres provinces affirme qu'il est interdit d'imposer à un requérant dont le permis est en tous points conforme au règlement de zonage, d'obtenir l'avis d'autres services ou commissions de la municipalité, ce qui a pour effet de compartimenter les divers services par rapport à l'urbanisme: *Re Solmor Builders and Mississauga*, [1973] 3 O.R. 521, 37 D.L.R. (3d) 349; *Re 111 Group Enterprises Ltd. and Toronto*, (1975) 6 O.R. (2d) 210.

municipal. Celui-ci ne peut sous-déléguer le pouvoir que lui confère la loi d'agir par règlement, car les lois municipales en vigueur au Québec ne contiennent pas de dispositions permettant une telle sous-délégation²⁸⁷.

Deux types de règlements sont au cœur du régime d'urbanisme. Le premier, le règlement de construction, fixe en détail des règles universelles applicables à toute construction afin d'en assurer la sécurité et la solidité. Ces normes visent chaque construction individuellement sans tenir compte des rapports qui peuvent exister entre elles. Le second, le règlement de zonage, fait déjà un pas de plus. Il prend habituellement la forme d'un document très détaillé, accompagné de cartes, qui divise la municipalité en zones à l'intérieur desquelles on définit le type de structures qui peuvent être construites et les utilisations qui sont permises²⁸⁸. Ce règlement peut également établir une série de normes concernant la grandeur des terrains, la densité, la distance entre les édifices, l'alignement, l'emplacement des terrains de stationnement et ainsi de suite²⁸⁹. Règle générale, les utilisations potentielles sont divisées en quatre catégories principales : résidentielle, commerciale, industrielle et service public ; suivant les différentes zones, l'utilisation peut être limitée à une seule de ces catégories ou à une combinaison de quelques catégories ou de parties de catégories²⁹⁰. Dans son expression la plus simple, le règlement vise une certaine uniformité à l'intérieur d'une zone donnée en prescrivant des normes d'application universelle à l'intérieur de cette zone. Comme cette approche ne correspond pas toujours à la réalité, le zonage doit parfois se résoudre à permettre des utilisations différentes mais compatibles à l'intérieur d'une même zone pourvu que la gamme d'utilisations permises le soit uniformément et partout dans la zone. Dans d'autres provinces canadiennes, on a apporté des raffinements à ces règles fondamentales en permettant dans les lois d'urbanisme la création de catégories d'utilisations conditionnelles assujetties à l'obtention d'une autorisation discrétionnaire d'un officier municipal et l'octroi de légères dérogations (*variances*) au règlement de zonage

287. *Supra*, note 152.

288. Il faut distinguer la zone du secteur qui est une partie d'une zone définie uniquement à des fins de votation sur des modifications au règlement de zonage : *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426.1° (mod. 1968, c. 55, art. 120) ; *C.m.*, art. 392a (mod. 1975, P.L. 43, art. 20).

289. *Idem*.

290. Pour une typologie des règlements de zonage, voir L. PLOEGAERTS, *Le zonage dans l'aménagement de l'espace urbain au Québec*, Thèse de doctorat, Faculté d'aménagement, Université de Montréal, 1975, 118-140 ; D. PILETTE, « Composantes des règlements de zonage », (1975) 16 *C. de D.* 363 ; CHARLES, *op. cit.*, note 102, 330-344.

par décision administrative²⁹¹. En l'absence de dispositions législatives permettant ces types de zonage au Québec, il faut conclure qu'ils ne peuvent être employés ni par les conseils municipaux ni par leurs officiers. En effet, les conditions que peuvent imposer les municipalités à l'obtention d'un permis sont limitées à celles que la loi autorise, telles celles relatives aux services publics, au cadastre et à la situation des immeubles par rapport à la rue²⁹².

Les règlements de zonage et de construction²⁹³ fixent d'avance la réponse que l'officier municipal devra donner à une demande de permis. Sa tâche consistera à vérifier si la demande est conforme aux normes et, si tel est le cas, il est tenu d'émettre le permis. Le conseil municipal a aussi le pouvoir de déléguer à une commission d'urbanisme ses pouvoirs d'application du règlement²⁹⁴. Il faudrait en conclure que le conseil ne saurait déléguer un pouvoir discrétionnaire à cette commission car le pouvoir réglementaire dont les municipalités sont investies en vertu de la loi exige que le conseil municipal agisse non pas d'une façon discrétionnaire mais au moyen de normes objectives²⁹⁵. Tout ce qu'un conseil municipal peut faire, c'est de déléguer à une commission d'urbanisme le pouvoir de faire des recommandations quant à la modification des règlements de zonage, et le pouvoir d'émettre les permis en vertu des règlements en vigueur.

Le zonage comme outil de planification comporte ses inconvénients. Ainsi, puisque le propriétaire a en principe le droit d'utiliser et de développer son immeuble comme il l'entend sous réserve des dispositions du règlement de zonage, les conseils municipaux se voient obligés de décrire de façon très précise dans le règlement toutes les

291. I. M. ROGERS, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973, par. 5.1-5.3, 5.87; P. KENIFF, « Development Control in Canada: Evolution and Prospects », [1974] *J.P.E.L.* 385, 394-395; F. LAUX, « The Zoning Game — Alberta Style », (1971) 9 *Alta L. Rev.* 268, 273, 290-300; MILNER, *op. cit.*, note 104, 37-50; S. MAKUCH, « Zoning: Avenues of Reform », (1973) 1 *Dalhousie L.J.* 294, 299-311.

292. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426.3°; *C.m.*, art. 392c (édicte 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5; mod. 1975, P.L. 43, art. 21).

293. Le conseil municipal n'est pas obligé d'adopter ces deux types de règlement : il peut en effet choisir d'adopter seulement un règlement de construction : *Prévost v. Miller*, [1953] R.L. 140 (C.S.).

294. Même s'il semble y avoir une contradiction entre les articles 68.2° et 426.1a° de la *Loi des cités et villes*, l'un permettant la délégation à une commission, l'autre à un officier nommé. Voir *Prime v. St-Lambert*, [1974] C.S. 536 où pourtant le juge n'a pas référé à 68.2°.

295. *Verdun v. Sun Oil*, [1952] 1 R.C.S. 222; *Outremont v. Outremont Separate School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506. Dans *Prime v. St-Lambert*, [1974] C.S. 536, le juge Phelan parle de la délégation d'un pouvoir discrétionnaire, mais sur ce point le savant juge fait fausse route.

restrictions qu'ils entendent imposer²⁹⁶. Ce souci du détail aboutit à l'adoption de règlements rigides qui s'adaptent difficilement à l'évolution des besoins et des politiques de la ville. Qui plus est, planifier le développement en détail et à long terme est pour le moins une tâche difficile et aux multiples embûches. Si le règlement de zonage s'applique à un territoire bâti, il ne saurait faire plus que de consacrer un état de faits. Appliqué à un territoire à développer, il ne peut dépeindre fidèlement le développement à intervenir. Dans un cas comme dans l'autre, on devra amender le règlement au moment où des projets précis de développement seront mis de l'avant. En fait, la valeur du zonage comme outil de planification paraît assez faible.

L'amendement devient alors le moyen par excellence de garder à jour un règlement de zonage afin de répondre aux changements de politique municipale ou afin de répondre à une demande précise de développement non conforme au règlement. Si le conseil municipal prend l'initiative d'amender son règlement, l'amendement porte habituellement sur un territoire assez grand. Mais, si l'initiative vient d'un entrepreneur, il aura tendance à porter uniquement sur les terrains où cet entrepreneur a des intérêts. Bien que ces amendements parcellaires (*spot zoning*) aient été attaqués avec succès lorsqu'ils portaient préjudice au propriétaire du lot, la conclusion ne serait peut-être pas la même si l'amendement favorisait le propriétaire au détriment de ses voisins²⁹⁷. À l'occasion, pour se protéger, le conseil municipal inclut dans son amendement le projet détaillé du développement pour lequel l'amendement est adopté de manière à empêcher des dérogations subséquentes à l'entente intervenue entre lui et le promoteur²⁹⁸. Cette technique prend une grande importance au Québec où la discrétion administrative est interdite et où l'amendement reste le seul moyen d'empêcher une rigidité excessive. Il faut signaler cependant qu'en règle générale le règlement amendé ne peut entrer en vigueur tant que les propriétaires affectés ne se sont pas exprimés sur la question par référendum²⁹⁹. Le référendum, contrairement à l'enquête publique préalable, n'offre pas aux intéressés la possibilité de critiquer

296. Lorsque le règlement est rédigé de manière à interdire toute utilisation sauf celles expressément permises, la rédaction doit être tout aussi serrée car les tribunaux appliqueront au texte la règle de l'interprétation restrictive des lois portant atteinte au droit de propriété.

297. GIROUX, *op. cit.*, note 46, *passim*.

298. À titre d'exemples : *The Planning Act*, S.R.O. 1970, c. 349, art. 35a (édité 1973, c. 168, art. 10); *Community Planning Act*, S.N.B. 1972, c. 7, art. 32, 39; *Planning Act*, S.N.S. 1969, c. 16, art. 34.

299. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426.1c° (ré-édité 1975, P.L. 42, art. 14); C.m., art. 392a (édité 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5; mod. 1975, P.L. 43, art. 20).

la proposition en détail, mais ne leur donne que le pouvoir de la réfuter dans son ensemble. Alors qu'il est certainement souhaitable que les intéressés puissent être consultés, le référendum n'est sûrement pas le meilleur moyen de le faire. Soit qu'il contribue à la rigidité du règlement de zonage, soit qu'il est impuissant à garantir aux citoyens leurs droits face à une procédure d'amendement devenue trop fréquente et trop adaptée aux besoins particuliers et immédiats des promoteurs³⁰⁰.

Les faiblesses du zonage ont conduit les urbanistes et les administrateurs municipaux à développer un outil plus flexible et plus adapté aux besoins de la planification: le plan directeur³⁰¹. On ne trouve pas d'indications très précises dans les lois québécoises quant au contenu de ce document, sauf qu'il peut indiquer « les fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan »³⁰². En l'absence de précisions législatives, on ne peut donner au plan directeur que la signification qu'on lui attribue généralement dans la pratique urbanistique au Québec et dans d'autres juridictions où il est utilisé.

En principe, il contient les grandes orientations du développement futur de la municipalité, à partir d'enquêtes scientifiques et de données statistiques; il contient également des cartes, des tableaux, des descriptions et des énoncés de politiques³⁰³. Son rôle est de servir de guide aux conseils municipaux puisqu'il définit le contexte dans lequel les décisions concernant l'utilisation du sol devront être prises.

300. Nous reviendrons sur le référendum dans un article subséquent, sous la rubrique « moyens de contrôle de l'opportunité des décisions ». Sur l'excessive flexibilité qui peut se cacher derrière l'apparente rigidité du règlement, voir CHÉNARD, *op. cit.*, note 154.

301. Il ne faut pas confondre, comme le font souvent les municipalités, le plan directeur avec le plan homologué (*Loi des cités et villes*, art. 431, 432), maintenant remplacé par la réserve pour fins publiques (*Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, art. 68-87), qui est une réserve en vue d'une expropriation et doit être homologué par un juge de la Cour supérieure. Parfois la confusion frappe même le tribunal: *St-Jean v. Marcil*, [1972] R.P. 245 (C.S.).

302. *Loi des cités et villes*, art. 429.8°, al. 1; *C.m.*, art. 392f, par. a) (édité 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5).

303. ROGERS, *op. cit.*, note 291, par. 3.1; J. B. MILNER, « An Introduction to Master Plan Legislation », (1957) 35 *R. du B. can.* 1125; du même auteur, *Community Planning: A Casebook on Law and Administration*, Toronto, U. of Toronto Press, 1963, 154-192; 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, 189. Pour une vue classique de l'expérience américaine: C. M. HAAR, « The Master Plan: An Impermanent Constitution », (1955) 20 *Law and Contemp. Prob.* 353; du même auteur, « In accordance with a Comprehensive Plan », (1955) 68 *Harv. L. Rev.* 1154. Pour l'expérience anglaise: *The Future of Development Plans*, A Report of the Policy Advisory Group, Londres, H.M.S.O., 1965; G. DOBRY, *Review of the Development Control System: Interim Report*, Londres, H.M.S.O., 1974, 19-25.

Une fois que la physionomie du développement s'est cristallisée, le plan directeur peut servir de base à la rédaction des règlements de zonage et de lotissement, mais dans l'intervalle, il divise généralement la municipalité en de larges zones aux contours parfois imprécis.

Les lois québécoises, par ailleurs, n'obligent pas les conseils municipaux à suivre leur plan directeur lors de l'adoption de leurs règlements de zonage. Les conseils municipaux peuvent rendre le plan directeur « obligatoire »³⁰⁴ mais le sens précis de cette expression est loin d'être clair. La disposition énonçant que le plan directeur « obligatoire » ne peut être modifié qu'en suivant la même procédure que celle prévue pour les règlements de zonage nous fournit un élément de réponse³⁰⁵. D'aucuns prétendraient alors que le plan directeur lie les propriétaires et qu'il peut servir de norme à l'octroi des permis de construction et des certificats d'approbation. S'il en était ainsi, l'absence d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'octroi des permis ferait du plan directeur un document aussi détaillé et rigide que le règlement de zonage. Cela serait contraire à sa vocation première de guide flexible et de déclaration de politique. Le conseil serait tenté, dans cette hypothèse, soit d'adopter deux règlements distincts (plan directeur et zonage) mais semblables, soit d'adopter un seul règlement global contenant sa vision détaillée du développement futur de la municipalité. Dans un cas comme dans l'autre, on aboutit à la confusion du zonage et du plan directeur. Une autre interprétation du terme « obligatoire » veut que le plan directeur ne lie que le conseil municipal qui l'a adopté et seulement en ce qui concerne les modifications subséquentes aux règlements de zonage et de lotissement. Le *Rapport LaHaye* soutient pour sa part que le plan directeur ne peut lier le conseil contrairement à ce qui est contenu dans les règlements de zonage déjà en vigueur³⁰⁶. Nous estimons toutefois qu'un plan directeur pourrait obliger le conseil municipal à amender son règlement de zonage pour le rendre conforme au plan. C'est d'ailleurs la seule interprétation qui respecte l'idée du plan comme déclaration des politiques de développement, tout en lui donnant un caractère obligatoire³⁰⁷. Elle réduit considérablement, cependant, la portée du plan car dans la mesure où le plan entre en conflit avec les dispositions d'un règlement de zonage en vigueur au moment de son

304. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 429.8°, al. 2; C.m., art. 392f, par. b) (édité 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5).

305. *Idem*.

306. *Rapport Alary*, op. cit., note 35, c. 4, 30.

307. ONTARIO LAW REFORM COMMISSION, *Report on Development Control*, Department of Justice, Toronto, 1971, 9.

adoption, c'est le règlement qui servira à décider de l'émission d'un permis de construction³⁰⁸. S'il n'entre pas en conflit avec le règlement en vigueur, il risque d'être tautologique.

En résumé, les deux interprétations de la nature juridique du plan directeur peuvent s'appuyer sur le texte laconique de la loi. Si d'une part le seul arrêt québécois sur la question porte à penser que le plan est assimilable à un règlement de zonage³⁰⁹, d'autre part l'existence de la procédure de référendum, qui permet aux propriétaires de se prononcer sur un plan qui liera le conseil quant à l'amendement subséquent de ses règlements de zonage, est tout aussi compatible avec la seconde interprétation. On ne saurait retenir les deux interprétations à la fois, mais tant qu'il n'y aura pas eu de clarification par voie législative, ou une réforme complète, il faudrait composer avec cette ambiguïté.

On pourrait répéter le même raisonnement dans les cas importants mais peu nombreux où la procédure du référendum a été abrogée ou a cédé la place à un régime d'approbations par une autorité administrative supérieure³¹⁰. Il est logique qu'en cas de conflit entre le plan directeur et le règlement de zonage, l'officier désigné à cette fin réfère d'abord au règlement de zonage, étant donné sa force contraignante en matière d'urbanisme et l'absence d'une disposition législative donnant préséance au plan directeur³¹¹.

Le schéma d'aménagement que doivent préparer les communautés urbaines de Montréal et de Québec s'apparente au plan directeur local, sauf qu'il ne bénéficie même pas d'un statut obligatoire³¹². Il n'est qu'une déclaration de politique devant servir d'incitation aux

308. Un plan directeur ne peut modifier un règlement de zonage existant à moins que l'on n'aie recours à la procédure du référendum: *Salvas v. Tracy*, [1966] R.L. 513 (C. prov.).

309. *Idem*. Il faut noter que le plan directeur contesté était le premier à être adopté par la ville de Tracy, mais qu'il amendait le règlement de zonage en vigueur.

310. *Charte de la ville de Montréal*, L.Q. 1959-60, c. 102, art. 524.2° (ré-édicte 1962, c. 59, art. 55), 524.3a (édicte *idem*); *Charte de la ville de Québec*, L.Q. 1929, c. 95, art. 336.42° et 43° (ré-édicte 1973, c. 80, art. 8), 388 (ré-édicte 1966-67, c. 85, art. 24); *Loi pour modifier la Charte de ville de Laval*, L.Q. 1971, c. 99, art. 4. Ces trois villes sont les plus importantes en population au Québec. Pour une liste des autres municipalités où le référendum a été mis de côté, voir Ploegaerts, *op. cit.*, note 290, 89, 91, 108, 109.

311. Il est de pratique courante dans les lois d'urbanisme des autres provinces canadiennes de donner au plan cette préséance en édictant que les règlements de zonage doivent s'y conformer. Voir, par ex. *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, art. 19(1), 35(28); ROGERS, *op. cit.*, note 291, par. 5.4; *Avant-projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire*, document de travail, Assemblée nationale du Québec, décembre 1972, art. 61, 67, 68, 124.

312. *Loi de la Communauté urbaine de Québec*, L.Q. 1969, c. 83, art. 142, 282; *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84, art. 164, 340.

municipalités membres de la communauté à adopter des règlements d'urbanisme en application du schéma. Si les municipalités s'y refusent, le schéma restera lettre morte. À vrai dire, ce schéma ressemble à l'énoncé de politiques préparé par certaines municipalités ontariennes dans le but de réduire les effets néfastes d'un plan directeur « obligatoire » encombrant et rigide³¹³. Ce qui l'en distingue c'est qu'en Ontario il sert de guide aux municipalités dans la rédaction de leurs règlements d'urbanisme, tandis qu'au sein des communautés urbaines, ces deux fonctions — préparer le plan et édicter les règlements — relèvent d'organismes différents. La situation au sein de la Communauté régionale de l'Outaouais est différente depuis 1974, alors que la C.R.O. a reçu du législateur le pouvoir de faire un schéma d'aménagement qui obligerait les municipalités à préparer et à soumettre à l'approbation de la Communauté des règlements de zonage conformes³¹⁴.

Le statut juridique imprécis du plan directeur démontre qu'il est difficile de réconcilier le plan général et flexible avec le règlement détaillé et rigide. Cette difficulté ne saurait être dissipée sans évoquer le problème fondamental qui est celui du degré de pouvoir discrétionnaire accordé à l'officier responsable d'émettre les permis. Si celui-ci ne détient aucun pouvoir discrétionnaire, comme c'est le cas présentement au Québec, alors il faudrait qu'un règlement de zonage fixe très précisément les critères objectifs sur lesquels il doit se fonder pour agir. Autrement celui qui demande un permis serait en mesure d'exploiter les failles d'un règlement qui ne prévoit pas toutes les hypothèses. Tout en conservant le régime du zonage, il est possible de le rendre plus souple, d'abord en faisant appel à divers modes de contrôle qui y introduisent un élément de discrétion administrative : les utilisations conditionnelles et les dérogations en sont des exemples que nous avons déjà cités. Il est également possible de limiter l'utilisation du zonage aux quartiers bâtis et stables et d'appliquer aux zones en voie d'expansion un régime plus souple de « contrôle d'aménagement » (*development control*)³¹⁵. Le zonage exercerait alors par rapport aux zones bâties la mission protectrice qui lui est naturelle, alors que les autres secteurs bénéficieraient d'un régime de

313. JONES, *op. cit.*, note 303, 193-194, 196-197.

314. *Loi de la Communauté régionale de l'Outaouais*, L.Q. 1969, c. 85, art. 142 à 143i (mod. ou édictés 1974, c. 85). Voir KENNIF, *op. cit.*, note 56, 914-916.

315. Le double système est utilisé en Alberta : *Planning Act*, 1970, R.S.A., c. 276 ; voir F. LAUX, « The Zoning Game-Alberta Style, Part II : Development Control », (1972) 10 *Alta L. Rev.* 1. Aussi au Manitoba, pour la ville de Winnipeg : *City of Winnipeg Act*, S. Man. 1971, c. 105.

contrôle plus adapté aux besoins de la planification. D'autres mécanismes, comme le zonage avec la conclusion de contrats ou d'ententes (*contract zoning* ou *planned unit development*), facilitent la tâche de contrôle du conseil mais nécessitent l'adoption d'un règlement d'amendement³¹⁶.

L'alternative au régime du zonage est celui du contrôle d'aménagement. En vertu de ce régime, le conseil municipal doit obligatoirement préparer un plan directeur général et c'est ce document qui sert de *guide* au conseil ou à un officier désigné au moment de l'émission du permis. En principe la décision individuelle comporte l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et l'officier a le devoir d'étudier les mérites de chaque cas avant de prendre une décision. Pour éviter qu'un tel système ne devienne trop lourd et trop lent, une classification de certains changements d'utilisation pour lesquels le pouvoir discrétionnaire joue très peu est édictée par règlement, mais cette classification, qui ressemble au zonage, constitue l'exception plutôt que la règle³¹⁷. Ce régime de contrôle d'aménagement est utilisé en Angleterre depuis 1947³¹⁸ et tend à s'introduire au Canada, du moins dans les provinces autres que le Québec³¹⁹. Au Québec, le *Rapport LaHaye*³²⁰ et l'*Avant-projet de Loi-cadre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire* présenté en 1972³²¹ proposaient le maintien du présent régime de zonage sans chercher pour autant à l'assouplir ni même à le doubler d'un régime partiel de contrôle d'aménagement à caractère permanent.

L'avantage du contrôle d'aménagement par rapport au zonage est qu'il reconnaît ouvertement que la souplesse est un élément essentiel de tout régime de planification urbaine. Le zonage est souvent défendu pour sa stabilité et sa certitude, alors que le contrôle d'aménagement est critiqué pour sa flexibilité qu'on identifie à

316. Voir par exemple: *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, art. 35a(4) (édité 1973, c. 168, art. 10).

317. Voir LAUX, *op. cit.*, note 315; HEAP, *op. cit.*, note 27, 88 et seq. Une étude récente recommande de simplifier davantage la procédure et de la rendre plus expéditive pour les cas simples qui ne nécessitent pas l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire: G. DOBRY, *Review of the Development Control System: Final Report*, Londres, H.M.S.O., 1975.

318. *Town and Country Planning Act 1947*, 10 et 11 Geo. VI, c. 51 (R.-U.); voir généralement TELLING, *op. cit.*, note 27; HEAP, *op. cit.*, note 27; MAKUCH, *op. cit.*, note 291, 312-319. Cette loi est devenue, par refontes successives, la *Town and Country Planning Act 1971*, c. 78 (R.-U.).

319. ROGERS, *op. cit.*, note 291, par. 5.25; KENNIFF, *op. cit.*, note 291; MAKUCH, *op. cit.*, note 291, 326-333.

320. *Op. cit.*, note 31, c. 7, 36-40, 46-54; c. 9, 7-9, 14-18.

321. *Loc. cit.*, note 311, art. 67-79.

l'incertitude et à l'arbitraire³²². Or la stabilité du zonage n'est qu'apparente: plusieurs municipalités amendent leurs règlements à une cadence alarmante, chaque amendement parcellaire correspondant à une demande précise venant d'un promoteur ou d'un particulier. Cette procédure d'amendement n'est pas soumise à un contrôle hiérarchique au niveau gouvernemental au Québec, ni au contrôle judiciaire du fond de la décision d'amender³²³. Depuis peu, la Cour suprême du Canada a également reconnu la validité d'un zonage très restrictif (*holding by-law*) dont le but avoué était de limiter le développement et de pouvoir disposer de chaque demande d'amendement au mérite³²⁴. Ici nous en sommes presque à un régime de contrôle d'aménagement, sauf que partout où on a mis celui-ci à l'essai, il a été entouré de garanties pour le citoyen sous forme d'appels ou d'approbations hiérarchiques des décisions administratives, d'enquêtes publiques bien publicisées et de recours aux tribunaux par voie de contrôle judiciaire. Quant au contrôle judiciaire, il est sûrement plus disponible contre une décision administrative (contrôle d'aménagement) que contre une décision législative (zonage), même si cette dernière comporte l'obligation de respecter les règles de la justice naturelle. Par ailleurs, les lenteurs associées aux garanties sous forme d'appels ou d'enquêtes sont propres aux deux régimes à mesure que chacun devient plus sophistiqué pour répondre à de fortes pressions d'urbanisation.

Le contrôle d'aménagement est un système éprouvé qui n'est pas synonyme d'arbitraire bureaucratique car plus que dans le cas du zonage, il constitue un processus décisionnel fondé sur un plan prospectif. Puisque ce plan doit, selon la loi, être le fruit à la fois d'enquêtes scientifiques menées sur le terrain et d'audiences publiques auprès de la population, sa stabilité et son impartialité sont en principe toute aussi grandes qu'en régime de zonage. De surcroît, le contrôle d'aménagement reconnaît la nécessité de donner aux organismes

322. ROGERS, *op. cit.*, note 291, par. 5.25; LAUX, *op. cit.*, note 315, 35-37; R. M. BRYDEN, *Saskatchewan Planning Legislation Study*, Saskatoon, Dept. of Municipal Affairs, 1968; MAKUCH, *op. cit.*, note 291, 315.

323. La décision d'amender relève du pouvoir législatif de la municipalité et elle ne peut être contrainte d'agir. Le fond de l'amendement est sujet à contrôle judiciaire s'il est *ultra vires*, alors que le défaut de respecter les règles de la justice naturelle en matière d'amendement parcellaire justifie l'intervention des tribunaux: voir notamment, *Wiswell v. Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; *Lord Nelson Hotel v. Halifax*, (1973) 33 D.L.R. (3d) 98 (N.S.C.A.).

324. *Sanbay Developments v. London*, [1974] 2 N.R. 422, 45 D.L.R. (3d) 403; *Soo Mill and Lumber Co. Ltd. v. Sault-Ste-Marie*, [1974] 2 N.R. 429, 47 D.L.R. (3d) 1 (C.S.C.).

publics un pouvoir discrétionnaire pour résoudre les problèmes qu'aucun plan, si bien fait soit-il, ne peut prévoir.

Jusqu'ici nous soulignons les avantages du contrôle d'aménagement comme régime permanent, mais il peut aussi servir de régime intérimaire de contrôle dans la phase critique entre le moment où un conseil municipal décide de préparer un plan directeur ou un règlement de zonage et le moment d'entrée en vigueur du règlement adopté. À ce titre, il est inclus dans quelques lois d'urbanisme des provinces canadiennes³²⁵. Son but est essentiellement d'empêcher qu'un développement contraire au plan ou au règlement embryonnaire ne se réalise alors que les règlements permanents en vigueur (ou l'absence de règlement) sont impuissants à l'arrêter. En règle générale, on confie à un officier le pouvoir d'émettre des permis avec la mission d'étudier les demandes en fonction des grandes lignes du plan en voie de préparation. Il est possible dès lors à la municipalité de contrôler l'utilisation du sol pendant la période assez longue au cours de laquelle sont menées les études scientifiques et les audiences conduisant à l'adoption du plan.

Le *Rapport LaHaye* et l'*Avant-projet* de 1972 proposaient l'adoption d'un tel régime pour le Québec, mais sans relier l'octroi des permis pendant la phase intérimaire à aucun critère décisionnel, pas même à celui des objectifs du plan en voie d'élaboration³²⁶. Cette formule a été retenue dans certaines lois récentes à portée territoriale restreinte³²⁷. Les lois générales en vigueur au Québec permettent au conseil municipal de suspendre l'émission des permis pour une période de trois mois à partir du moment où un avis de motion est présenté en vue d'amender un règlement de zonage³²⁸. Plusieurs faiblesses de cette procédure méritent d'être signalées : d'abord, la trop courte période intérimaire³²⁹ ; le caractère négatif de l'interdiction qui ne permet aucune dérogation ; le fait qu'au moment où l'avis de motion est donné, le contenu de l'amendement est déjà formulé, ce qui contredit le but même d'une période intérimaire destinée à donner à la

325. ROGERS, *op. cit.*, note 291, par. 3.4.

326. *Op. cit.*, note 31, c. 7, 40-42 ; c. 9, 9-10 ; *Avant-projet*, *loc. cit.*, note 311, art. 59-66.

327. *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c. 48, art. 23 ; *Loi concernant les environs du parc du Mont Ste-Anne*, L.Q. 1971, c. 58, art. 1, 3 ; *Loi concernant le parc de la Mauricie et ses environs*, L.Q. 1972, c. 50, art. 7, 9, 11.

328. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 385 al. 2 ; *C.m.*, art. 392b (édité 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5).

329. On peut en juger par le nombre de causes où des tentatives de renouveler la suspension pour une ou deux périodes additionnelles ont échoué : *Lajeunesse v. Montréal et Mondello*, [1963] C.S. 364 ; *Gant Construction Co. Ltd. v. Montréal*, [1965] R.L. 513 (C.S.) ; *Intertrade Industries v. Côte St-Luc*, [1965] C.S. 369.

municipalité le temps nécessaire pour préparer son plan ou son règlement ; et enfin l'avis de motion ne peut être utilisé que pour les modifications au règlement et non pour le règlement initial.

Il importe de souligner qu'il est également possible de procéder au contrôle intérimaire en utilisant deux techniques reconnues par la jurisprudence : d'abord, le règlement de zonage suspensif ou « *holding by-law* » dont nous avons parlé³³⁰ ; et ensuite le refus d'octroyer un permis pour le motif que le conseil procédait ouvertement, de bonne foi et avec célérité, au moment de la demande de permis, à l'amendement de son règlement de zonage de façon à interdire l'utilisation pour laquelle on demande un permis³³¹. Aucune de ces techniques ne pourrait cependant remplacer efficacement un régime intérimaire de contrôle d'aménagement fondé sur un texte législatif.

Le plan directeur de la municipalité ne se limite pas à énoncer les politiques de contrôle du domaine privé ; il peut également comporter des objectifs quant aux programmes d'infrastructures et d'immobilisations que la municipalité propose réaliser. La loi actuelle manque de précision à ce sujet de sorte qu'il se produisait souvent une confusion dans l'esprit des administrateurs municipaux entre le plan directeur et le plan homologué, celui-ci étant un moyen de réserver les terrains requis à des travaux municipaux en vue d'une expropriation³³². Depuis l'adoption et l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles de la *Loi de l'expropriation*, qui remplacent le plan homologué par une réserve pour fins publiques³³³, cette confusion devrait s'amenuiser. Le *Rapport LaHaye* et l'*Avant-projet* suggéraient que l'on donne au plan directeur un contenu précis, comprenant notamment un plan des équipements³³⁴. Il faudrait souhaiter que la réforme prochaine du droit de l'urbanisme au Québec retienne cette solution car elle contribuerait à une stabilisation des dépenses municipales tout en obligeant les municipalités à mieux planifier leurs interventions.

330. *Supra*, note 324 et texte.

331. La décision de la Cour suprême du Canada qui a énoncé cette règle a été suivie ailleurs au Canada mais n'a pas encore été appliquée au Québec : *Ottawa v. Boyd Builders Ltd.*, [1965] R.C.S. 408.

332. Voir *supra*, notes 301, 302.

333. L.Q. 1973, c. 38 (mod. 1973, c. 39 ; 1975, P.L. 7), art. 68-87, 143, 144. Ces articles sont entrés en vigueur le 19 juin 1975 : L.Q. 1975, P.L. 7, art. 8, par. b).

334. *Rapport LaHaye*, *op. cit.*, note 31, c. 4, 19-48 et surtout 31-35 ; c. 7, 42-45 ; c. 9, 5-7, 10-13 ; *Avant-projet*, *loc. cit.*, note 311, art. 46. On retrouve le plan des équipements compris dans le plan directeur local ou régional dans certaines autres provinces. Voir, à titre d'exemples : *Urban and Rural Planning and Development Act*, S. Sask. 1973, c. 73, art. 38(1) (b) ; *Ontario Planning and Development Act*, S.O. 1973, c. 51 (mod. 1974, c. 50), art. 5(b).

Les projets de travaux publics constituent ce que l'on pourrait appeler l'aménagement par voie d'acquisition, un processus qui a un effet direct d'entraînement sur le développement privé du territoire de la municipalité. Une municipalité peut en effet acquérir des terrains par divers moyens dont le plus important est sans conteste l'expropriation. Elle peut exercer son droit d'expropriation, pour « des fins municipales », sur les immeubles dont l'expropriation n'est pas expressément exclue par la loi³³⁵. Étant donné qu'il faut toujours interpréter restrictivement les pouvoirs d'expropriation, les fins municipales se limitent à celles pour lesquelles la municipalité détient un pouvoir réglementaire³³⁶. Ainsi, lorsque la ville de Montréal devait exproprier les terrains et les droits de passage souterrains indispensables à la construction du métro, il a fallu modifier sa *Charte* afin de lui octroyer des pouvoirs précis à cette fin³³⁷. On s'est heurté à des difficultés semblables lors des premières tentatives de rénovation urbaine³³⁸, avant même l'adoption de la loi de 1967 créant la Société d'habitation du Québec³³⁹. Pour l'essentiel, donc, l'expropriation sert à la réalisation de travaux publics tels que la confection de rues et de parcs, la construction d'édifices publics ou de services publics³⁴⁰. Ce n'est que tout récemment que le législateur a accordé aux villes de Montréal et de Québec le pouvoir de se constituer, par expropriation, des réserves foncières ou des banques de terrains³⁴¹. Des restrictions sont imposées sur l'aliénation des immeubles ainsi acquis : il faut l'approbation de la Commission municipale et le prix doit au moins couvrir toutes les dépenses encourues sur l'immeuble. Cet outil, comme nous l'avons signalé plus haut³⁴², peut constituer un moyen efficace de lutter contre la spéculation foncière et de stabiliser les prix des terrains.

335. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 605-606. Le *Code municipal* à l'article 787 permet à une corporation municipale de s'approprier le terrain nécessaire à l'exécution des travaux ordonnés par règlements ou par procès-verbaux.

336. Voir, par exemple : *Ste-Marie v. Frères des écoles chrétiennes de Québec*, [1961] R.L. 252 (C.S.); *Drummondville-Sud v. Côté*, [1965] C.S. 195.

337. *Charte de la ville de Montréal*, L.Q. 1960, c. 102, art. 966a (édicte 1962, c. 59, art. 79; mod. 1968, c. 90, art. 21).

338. *Charte de la ville de Montréal*, art. 959-964; *Loi autorisant les membres du conseil de la cité de Montréal à exécuter un projet d'élimination de taudis et de construction d'habitations salubres*, L.Q. 1956-57, c. 23.

339. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1966-67, c. 55.

340. Voir à titre d'exemples, *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 436, 463, 605; *C.m.*, art. 787, 787a; *Charte de la ville de Montréal*, L.Q. 1960, c. 102, art. 955.

341. *Charte de la ville de Montréal*, art. 964b (édicte 1973, c. 77, art. 70); *Charte de la ville de Québec*, L.Q. 1929, c. 95, art. 453a (édicte 1973, c. 80, art. 10).

342. *Supra*, note 136 et texte.

Il est d'autres pouvoirs qui permettent aux municipalités d'acquérir des terrains surtout pour des rues et places publiques et qui suppléent au pouvoir d'expropriation. Ainsi, le conseil municipal peut acquérir la propriété de rues ou de ruelles, soit par dédicace selon les règles du droit commun³⁴³, soit au moyen d'une prescription statutaire du droit d'action du propriétaire dans le cas de rues ouvertes au public depuis au moins dix ans³⁴⁴. Elle peut également poser comme condition expresse à l'approbation d'un plan de subdivision que des terrains lui soient transférés à des fins de parcs, de terrains de jeu ou de rues³⁴⁵.

Jusqu'ici, nous avons examiné les pouvoirs d'aménagement dans une optique de contrôle de l'utilisation des propriétés individuelles ou dans la perspective de l'acquisition de terrains pour des travaux destinés à exercer une influence sur le développement organique du territoire urbain. Les projets de grande envergure, comme ceux de rénovation urbaine, exigent qu'on leur consacre des commentaires séparés, si ce n'est du fait que le législateur a créé un organisme public autonome, la Société d'habitation du Québec, dont la mission est de surveiller la mise en marche et l'exécution de ces projets³⁴⁶. Depuis 1967, la S.H.Q. cumule tous les pouvoirs qui étaient auparavant consentis aux municipalités en matière de rénovation urbaine et de logements publics³⁴⁷. Avec les modifications de 1974, cependant, la S.H.Q. se voit exclue du processus d'approbation des nouveaux programmes d'amélioration des quartiers, de dégagement de terrains, d'acquisition et d'aménagement de terrains et de collectivités nouvelles, au profit du ministre³⁴⁸. Elle n'interviendra que pour approuver les acquisitions au moment de la réalisation du programme, mais uniquement si elle le finance³⁴⁹.

343. S. SCHWARTZ, « The Doctrine of Public Dedication of Private Property in Quebec Civil and Statute Law », (1969) 15 *McGill L.J.* 165.

344. *Loi des cités et villes*, art. 430. Cette disposition remonte à la *Loi modifiant la loi des cités et villes*, L.Q. 1963 (1^{re} Sess.), c. 45, art. 11. Le *Code municipal* ne contient pas une telle disposition.

345. *Loi des cités et villes*, art. 429.8°, par. 6, 7 (mod. 1968, c. 55, art. 122); *C.m.*, art. 392f, par. g) (édicte 1963 (1^{re} Sess.), c. 65, art. 5; mod. 1974, c. 51, art. 7; 1975, P.L. 43, art. 22). Le *Code municipal*, contrairement à la *Loi des cités et villes*, ne contient pas de disposition permettant à la municipalité d'exiger la cession de l'assiette des rues lors d'un lotissement.

346. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1966-67, c. 55 (mod. 1971, cc. 56, 57; 1974, c. 49).

347. *Idem*, art. 1, par. a), 3, 78.

348. *Idem*, art. 66b, 66c, 66h, 66j, 66k, 66p (édicte 1974, c. 49, art. 29).

349. *Idem*, art. 66c, 66h, 66m, 66p (édicte 1974, c. 49, art. 29).

En matière de rénovation urbaine, dans l'intervalle entre la décision du conseil municipal de préparer un projet et l'approbation finale de ce projet par la S.H.Q. et l'Exécutif québécois sur recommandation du Conseil du trésor, un contrôle d'aménagement intérimaire est en vigueur dans le secteur visé, en vertu duquel aucun permis ne peut être émis ni aucun plan confectionné sans que la Société ne l'approuve³⁵⁰. En raison de ses pouvoirs d'élaborer des conditions auxquelles les conseils municipaux et les promoteurs doivent se soumettre, la Société exerce, de concert avec l'Exécutif québécois et le Conseil du trésor, un contrôle efficace sur la qualité, l'importance et l'opportunité des programmes de rénovation urbaine sur tout le territoire du Québec. La loi de 1967, tout en laissant aux urbanistes la possibilité de planifier le redéveloppement d'une ville sur une grande échelle, offre aux citoyens affectés un moyen de faire valoir leurs revendications à travers un régime d'audiences publiques préalables et d'approbations administratives aux niveaux municipal et gouvernemental. Elle permet aussi de maintenir un contact permanent avec les résidents des logements publics par le biais d'un bureau d'examen des griefs, composé de trois à cinq personnes qui se réunissent une fois par mois pour entendre les plaintes des locataires de ces immeubles ou de ceux qui ont fait une demande pour y loger³⁵¹. De plus, elle prévoit que le relogement des personnes évincées par la réalisation d'un programme de rénovation demeure une condition essentielle à l'obtention de l'approbation de la Société³⁵².

Vu ces dispositions, nous croyons que la *Loi de 1967*, en dépit des difficultés techniques d'application qui pourraient éventuellement surgir, offre un modèle fort valable dont on devrait s'inspirer lors d'une réforme complète du droit de l'urbanisme au Québec³⁵³. Dans cette perspective, il est regrettable de constater que les modifications apportées en 1974 ne contiennent pas de dispositions aussi claires en ce qui concerne les nouveaux programmes et qu'elles laissent au ministre

350. *Idem*, art. 28, 67, par. a). La Société n'a pas édicté de règlement établissant ses critères en matière de contrôle intérimaire.

351. *Idem*, art. 63-66 (mod. 1974, c. 49, art. 26, 27).

352. *Idem*, art. 39, 52, 66c, 66h, 66k, 66p (les quatre derniers articles édictés 1974, c. 49, art. 29).

353. Commentant brièvement la loi peu de temps après son entrée en vigueur, M. le juge Laperrrière écrit: « [...] le législateur québécois a manifesté une prudence, un souci de conciliation entre le droit public et le droit privé ». L. LAPERRRIÈRE, « Rénovation urbaine et droit de propriété », (1968) 28 *R. du B.* 641, 642. La procédure d'enquête publique a été retenue dans l'avant-projet, pour les projets particuliers d'aménagement seulement: *loc. cit.*, note 311, art. 93-110 et surtout l'art. 102.

la décision de recourir à la consultation populaire ainsi que les modalités d'une éventuelle consultation³⁵⁴.

À ce stade, nous formulerons trois conclusions à partir de cette étude des mécanismes de contrôle public du sol urbain. D'abord, le droit québécois actuel aborde l'urbanisme essentiellement comme un problème de réglementation, au moyen de contrôles qui limitent l'utilisation du sol privé et ainsi restreignent les initiatives privées. Les pouvoirs qui permettent aux conseils municipaux d'édicter des règlements d'urbanisme sont énumérés dans des articles d'habilitation très longs et très détaillés qui traitent en général des pouvoirs d'émettre des permis et de prohiber ou de réglementer certaines activités³⁵⁵. Mais l'aménagement est davantage un processus qu'une question de réglementation stricte; c'est plutôt, comme l'a si bien dit le professeur Milner: «... *the thinking that precedes action*. »³⁵⁶. La réglementation n'est qu'une partie de ce processus qui comprend aussi des étapes de recherche, de préparation et de décision. Il faut aussi trouver un équilibre entre la protection des intérêts privés et la souplesse nécessaire à l'élaboration de plans qui soient réalistes et à jour. Les autres provinces canadiennes, par l'adoption de lois-cadres d'urbanisme et d'aménagement³⁵⁷, qui réunissent les règles et les procédures en un tout cohérent, ont voulu envisager l'aménagement comme un processus partant des études préparatoires et allant jusqu'à la mise en vigueur du plan adopté. La rédaction de ces lois en témoigne. En comparaison, la législation québécoise manque d'orientation.

La deuxième conclusion, c'est que les instruments de planification urbaine mis à la disposition des corporations municipales sont imparfaits et de surcroît, vu l'absence d'une définition législative du plan directeur, fort mal compris et perçus. Les pouvoirs permettant l'acquisition d'immeubles sont trop limités et notamment n'autorisent

354. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, art. 66c, 66h, 66k, 66p (édités 1974, c. 49, art. 29).

355. Pour des exemples classiques, on peut consulter: *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 426-429; *Charte de la ville de Montréal*, L.Q. 1960, c. 102, art. 522. Le plus court de ces articles compte treize paragraphes et le plus long, quarante-cinq. L'article 336 de la *Charte de la ville de Québec*, L.Q. 1929, c. 95, en compte 204!

356. MILNER, « An Introduction [...] », *op. cit.*, note 303, 1140.

357. La Colombie britannique est la seule province à part le Québec à ne pas avoir de loi autonome d'urbanisme, mais les dispositions portant là-dessus dans le *Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, c. 255 (et les modifications), forment un tout qui ressemble aux lois d'urbanisme des huit autres provinces.

réserves foncières pour combattre la spéculation. De plus, les municipalités restent libres de ne pas utiliser les pouvoirs réglementaires que nous venons d'étudier — permis, zonage, plan directeur, lotissement, réserves pour fins publiques, projets d'ensemble. Il n'en est pas ainsi en ce qui concerne les schémas d'aménagement des communautés³⁵⁸, qui n'ont toutefois, dans deux cas sur trois, qu'une valeur indicative, ou les règlements d'urbanisme de certains territoires régis par loi spéciale³⁵⁹, mais ces exceptions restent en nombre très limité. Par conséquent, plusieurs municipalités du Québec, surtout celles de moindre taille, qui ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour voir à la préparation et la mise en œuvre de règlements d'urbanisme, ne sont pas dotées d'une réglementation d'urbanisme, ou n'ont qu'une réglementation assez primitive. Lorsque ces municipalités se trouvent en périphérie d'une ville en pleine expansion, comme c'est souvent le cas, il peut en résulter une spéculation foncière dont les conséquences seraient désastreuses pour la conservation des terres agricoles et pour la diminution du coût éventuel du développement urbain.

En troisième lieu, nous estimons, même si cela peut paraître paradoxal, qu'en vertu du régime actuel, les municipalités ont trop d'autonomie en matière de réglementation et pas assez de moyens d'action et de contrôle en matière d'urbanisme. D'un côté, leurs règlements ne sont soumis qu'exceptionnellement³⁶⁰ à une forme quelconque d'approbation administrative. Tout au plus l'Administration pourrait-elle recourir à la procédure désuète du « désaveu »³⁶¹, mais cela ne saurait tenir lieu d'une procédure explicite en vertu de laquelle les règlements d'urbanisme seraient scrutés et, au besoin, modifiés par un organisme gouvernemental. La Commission municipale, pour sa part, a des pouvoirs de contrôle sur les municipalités en défaut, mais elle ne peut venir à exercer ce contrôle qu'en cas de maladministration³⁶².

358. *Supra*, notes 312, 314.

359. *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c. 48, art. 20-22; *Loi concernant les environs du parc du Mont Ste-Anne*, L.Q. 1971, c. 58, art. 2; *Loi concernant le parc de la Mauricie et ses environs*, L.Q. 1972, c. 50, art. 8.

360. Les municipalités visées par la note précédente ainsi que la Communauté régionale de l'Outaouais: *supra*, note 314, art. 143a.

361. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 423; ce pouvoir n'existe pas en vertu du *Code municipal*. Au ministère des affaires municipales, on reconnaît que cette procédure est tombée en désuétude. D'ailleurs, plusieurs villes n'envoient pas leurs règlements au ministère.

362. *Loi de la Commission municipale*, S.R.Q. 1964, c. 170, art. 37 (mod. 1965 (1^{re} Sess.), c. 55, art. 10), 43a, 43b (édictees 1968, c. 49, art. 5; mod. 1975, P.L. 41, art. 7), 43c (édictee 1971, c. 49, art. 1), 44(k).

D'un autre côté, comme l'aménagement implique plus que le contrôle de l'utilisation des terrains privés, la municipalité ne peut s'attendre à contrôler l'ensemble du processus tant que des décisions vitales concernant la localisation des routes, des chemins de fer et des aéroports, pour ne citer que les exemples les plus manifestes, seront prises à d'autres paliers de gouvernement. On ne saurait énoncer une politique intégrée des transports publics au niveau local, par exemple, tant que le gouvernement prendra seul les décisions quant à la construction et à la localisation des routes³⁶³. Il va de soi aussi que les autorités municipales n'ont rien à dire officiellement sur la formulation des politiques économiques qui favoriseront ou qui retarderont la croissance de leur localité.

Quelques-unes de ces conclusions s'appliquent non seulement au sol urbain, mais à tous les aspects du contrôle public de la ressource sol. Par conséquent, nous aurons l'occasion d'y revenir ultérieurement, dans une conclusion générale à cette série d'articles.

b) Ressources du tréfonds

L'extraction des ressources minérales diffère des autres formes d'utilisation du sol à plusieurs points de vue. D'abord, les ressources minérales, en forme de minerai ou d'hydrocarbures, ne sont pas visibles à l'œil nu et leur découverte exige l'emploi d'un équipement technique sophistiqué. Or il y a lieu de distinguer trois phases dans le processus de mise en valeur de ces ressources: d'abord, le travail préliminaire de prospection, puis les opérations d'exploration proprement dites qu'accompagne une première mise en valeur de la ressource, et enfin, les opérations d'exploitation à l'échelle industrielle.

Il y a une seconde caractéristique qui distingue la ressource minérale des autres ressources du sol. Celui qui la met en valeur cherche essentiellement à en faire l'extraction et la distribution sur les marchés nationaux et internationaux, tout en maximisant ses profits et en minimisant ses coûts. L'aspect esthétique de sol a moins d'importance pour lui qu'il n'en aurait pour celui qui exploite la ressource sol à des fins d'agriculture ou de développement urbain. Afin d'empêcher les entrepreneurs miniers de se comporter ainsi, il est normal pour l'Administration de vouloir adopter des règlements pour éviter le gaspillage et protéger l'environnement. Au Québec, où jusqu'à

363. Il est intéressant de constater qu'en Saskatchewan le plan directeur, une fois approuvé par le gouvernement, lie celui-ci: *Urban and Rural Planning and Development Act*, S. Sask. 1973, c. 73, art. 48. Il en est de même du schéma d'aménagement régional en Ontario: *Ontario Planning and Development Act*, S.O. 1973, c. 51, art. 9(1) (a).

pas les municipalités à acquérir des terrains en vue de constituer des maintenant le développement des ressources minérales s'est effectué surtout par l'entreprise privée, la réglementation publique est de plus en plus utilisée afin d'orienter et d'encadrer ce développement.

Le trait dominant du régime minier actuel au Québec demeure le fait que la plupart des droits miniers appartiennent à la Couronne, même lorsque les droits superficiels appartiennent à des particuliers. Lorsque les droits de mine sur un terrain appartiennent à un particulier, qu'il soit ou non propriétaire de la surface, la réglementation publique des phases de mise en valeur et d'exploitation demeure très restreinte. La *Loi des mines* de 1965 fait bien une exception en ce qui concerne les substances fugaces (celles qui sont enfermées sous pression dans un réservoir souterrain), en exigeant de ceux qui veulent forer un puits ou un trou de sondage pour le pétrole, le gaz naturel, la saumure, un réservoir souterrain ou de l'eau souterraine qui n'est pas la propriété de la Couronne, qu'ils obtiennent un permis à cet effet aux conditions édictées par les règlements et qu'ils fassent un rapport annuel au ministre³⁶⁴. On vise par cette disposition à s'assurer que les phases d'exploration et d'exploitation seront effectuées sur une base scientifique. En d'autres termes, il est essentiel que le nombre et la localisation des puits soient déterminés en tenant compte de la grandeur et de la configuration du réservoir ou du champ pétrolifère et non par rapport aux bornes des propriétés superficielles. Or la *Loi des mines* ne contient aucune directive précise quant au regroupement obligatoire des propriétés dans l'hypothèse où plusieurs propriétaires détiennent des droits relatifs à un même réservoir, sauf la disposition qui édicte que l'Exécutif peut « réguler la conservation et l'emménagement souterrain du pétrole, du gaz naturel et de toute autre substance liquide ou gazeuse [...] » (art. 268 para. i). Puisqu'il est établi scientifiquement que l'exploitation optimale, voire même la conservation des ressources pétrolières est mieux assurée lorsqu'il y a coordination de l'exploitation pour tout le réservoir, il faut conclure que cette disposition permet une réglementation publique du forage et de l'exploitation au même titre que les dispositions somme toute plus précises des lois du Canada, de l'Alberta et de la Saskatchewan qui habilitent ces gouvernements à faire des règlements pour la mise en commun (*pooling*) et l'exploitation conjointe (*unitisation*) des réservoirs.

364. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 189a, 189u (édités 1968, c. 36, art. 18), 189w (édité 1970, c. 27, art. 34), 190-194, 268, par. j) (mod. 1968, c. 36, art. 24; 1970, c. 27, art. 37).

voirs³⁶⁵. De plus, elle peut être interprétée comme autorisant l'Administration québécoise à établir des quotas pour limiter la production totale et répartir, à l'intérieur de cette limite, la part de chaque exploitant³⁶⁶. L'absence de puits de pétrole sur le territoire québécois en ce moment³⁶⁷ explique que le pouvoir réglementaire n'ait pas été exercé, mais l'importance des activités de recherche qui sont menées depuis quelques années sur ce territoire exigerait qu'on adopte une réglementation adéquate avant qu'il n'y ait découverte, notamment sur des terres du domaine privé.

Certains autres pouvoirs réglementaires concernant les droits de mine détenus par des particuliers visent, par le biais de la *Loi des mines*, trois préoccupations majeures du législateur : la sécurité de l'exploitation minière et la protection des mineurs³⁶⁸, l'aménagement de l'emplacement de la mine et la protection de l'environnement. La deuxième préoccupation se traduit notamment par la délégation au propriétaire minier d'un pouvoir d'expropriation de la surface qu'il ne peut exercer, cependant, qu'avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil³⁶⁹, et par le droit de procéder au développement des cours d'eau et au drainage des terres, avec le consentement du ministre des richesses naturelles³⁷⁰. Les pouvoirs d'expropriation sont accordés afin de permettre à l'exploitant minier d'installer l'équipement de surface nécessaire à son exploitation sans rencontrer d'oppo-

365. *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz*, S.R.C. 1970, c. 0-4, art. 12 (mod. 1970 (1^{re} Supp.), c. 30, art. 6), 22-25, 27-36; *Oil and Gas Conservation Act*, R.S.A. 1970, c. 267, art. 82, 87-95 (pas encore en vigueur), 142. *Oil and Gas Conservation Act*, R.S. Sask. 1965, c. 360, art. 30, 35. Il semble que la loi fédérale ne s'applique pas aux terres fédérales situées dans une province, bien que la rédaction de la loi, à ce sujet, soit confuse : art. 3 (ré-édité 1970 (1^{re} Supp.), c. 30, art. 3). Quant aux réserves indiennes, voir *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, S.C. 1974-75, c. 15.

366. D'aucuns prétendent qu'une loi fixant des quotas de production, surtout lorsqu'il s'agit de l'extraction d'un minerai plutôt que d'un hydrocarbure, est inconstitutionnelle en ce qu'elle constitue une réglementation du commerce : J. B. BALLEM, « Constitutional Validity of Provincial Oil and Gas Legislation », (1963) 41 *R. du B. can.* 199; W. P. MCLAWS, « The Constitutional Validity of Provincial Prorating Legislation », (1966) 2 *U.B.C.L. Rev.* 522. Dans le cas de la potasse, la Cour de première instance de la Saskatchewan vient de confirmer cette opinion dans un long jugement qui déclare inconstitutionnels les règlements fixant des quotas : *Central Canada Potash Co. Ltd. v. A.G. Saskatchewan*, [1975] 5 W.W.R. 193 (Sask. Q.B.).

367. D. E. LEWIS et A. R. THOMPSON, *Canadian Oil and Gas*, Toronto, Butterworths, 1971, vol. 1, par. 8.

368. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 256-259, 260 (mod. 1968, c. 36, art. 23), 261-267, 268, par. o), p) et q).

369. *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, c. 38, art. 35 (mod. 1975, P.L. 7, art. 1); *Loi des mines*, art. 222, 223, 224 (mod. 1968, c. 36, art. 18), 224a (édité 1968, c. 36, art. 19).

370. *Loi des mines*, art. 225-234, 268, par. m).

sition de la part du propriétaire de la surface. Quant aux mesures visant la protection de l'environnement, elles sont peu nombreuses dans une loi qui a pour objectif premier de réglementer l'industrie extractive. Tout au plus exige-t-on que le choix de l'emplacement où seront déposés les résidus et les déchets miniers soit approuvé par le ministre qui peut exiger de l'exploitant qu'il choisisse un autre emplacement, s'il juge que le dépôt au premier endroit nuirait ou détériorerait les propriétés avoisinantes³⁷¹. Il faut noter, cependant, que les dommages que peut réclamer un de ces propriétaires doivent être évalués en suivant les règles du droit civil, ce qui signifie qu'une réclamation pour dommages esthétiques à l'environnement serait difficile à faire valoir. Par ailleurs, l'exploitant d'une mine n'a pas l'obligation de faire approuver ses plans indiquant la localisation et la structure des constructions érigées en surface, à moins que cette obligation ne lui soit imposée à l'intérieur d'une municipalité par un règlement de zonage en vigueur³⁷².

Un dernier secteur où la réglementation publique joue un rôle vital, quoiqu'indirect, est celui du transport et de la mise en marché des ressources. La participation du gouvernement fédéral y est prépondérante, en raison de sa compétence législative en matière d'échanges et de commerce, d'entreprises interprovinciales et de taxation. Ici nous nous retrouvons devant un problème de taille, celui de départager la compétence législative des parlements fédéral et provinciaux. Il n'est pas notre propos d'étudier ces questions de partage des compétences dans le cadre de cet article³⁷³.

L'Office national de l'énergie, un organisme fédéral, a pour sa part le pouvoir de réglementer la localisation, la construction et les opérations des pipe-lines servant au transport du pétrole ou du gaz de

371. *Loi des mines*, art. 243-248. Les résidus miniers ne sont pas des déchets au sens de la *Loi de la qualité de l'environnement* et sont donc soustraits à l'application de la section VII de cette loi: L.Q. 1972, c. 49, art. 1, par. 11, 45-70; KENNIFF et GIROUX, *op. cit.*, note 89, 24.

372. On pourrait cependant s'interroger sur les pouvoirs d'une municipalité de contrôler ou d'interdire les mines, vu une récente décision de la Cour d'appel de l'Ontario qui dit que l'expression « utilisation du sol » ne comprend pas l'exploitation d'une carrière: *Uxbridge v. Timber Bros. Sand & Gravel Ltd.*, (1975) 6 O.R. (2d) 484. Le jalonnement d'un claim à l'intérieur d'une cité ou d'une ville requiert l'autorisation du ministre: *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 29, par. c).

373. Nous avons étudié ces questions dans le cadre d'un chapitre constitutionnel de notre thèse: P. KENNIFF, *The Public Control of Land and the Use of Land Resources in the Law of the Province of Quebec*, Université de Londres, 1973, 55-113. La jurisprudence très récente a été appelée à trancher certains aspects du problème, tantôt en faveur du législateur fédéral (*supra*, note 366), tantôt en faveur de la province, comme dans le cas de la loi du Saskatchewan sur la stabilisation du prix du pétrole: *Canadian Industrial Gas and Oil Ltd. v. Saskatchewan*, [1975] 2 W.W.R. 481 (Sask. Q.B.).

même que les lignes de transmission d'électricité qui traversent la frontière. Il a aussi juridiction sur l'importation et l'exportation du pétrole et du gaz et finalement sur l'exportation d'électricité³⁷⁴. Au moyen de ces pouvoirs, l'Office et le gouvernement canadien ont élaboré une politique de l'énergie qui s'adapte constamment aux nouvelles données touchant à la fois à la disponibilité des marchés internes et aux exportations de pétrole et de gaz naturel³⁷⁵. Même si les pouvoirs de l'Office ne s'étendent pas directement au contrôle de l'utilisation du sol, ils ont un impact indiscutable sur les décisions prises par les entreprises concernant le développement des réserves connues. Au niveau du transport, l'approbation gouvernementale peut devenir un facteur important à prendre en considération à cause du fait que la plupart des ressources minières du Canada sont situées loin des centres de population. Aucune réglementation ne vise directement le transport des minéraux mais la compétence législative du parlement fédéral en matière de chemins de fer et de transport interprovincial l'autorise à adopter certaines mesures de contrôle dans le contexte général de la réglementation du transport. Certains minéraux, dont l'or et l'uranium, sont soumis, en raison de leur valeur stratégique pour le pays, à des lois particulières qui régissent les phases de production, d'utilisation et d'exportation³⁷⁶.

La réglementation publique des ressources minérales privées porte essentiellement sur la phase d'exploitation, par le contrôle qu'elle exerce sur le taux de production et sur l'accessibilité aux marchés. Il en résulte une canalisation de la mise en marché de la ressource et une limitation de la quantité produite eu égard souvent aux possibilités qu'offre le marché. Aux stades de l'exploration et de la mise en valeur, l'impact de cette réglementation est moins considérable. De plus, cet aspect de la réglementation ressortit aux gouvernements provinciaux en vertu de leur juridiction sur le domaine public, tout en restant très lié à la réglementation fédérale dans la mesure où

374. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, c. N-6, art. 25-28, 29 (mod. 1970 (1^{re} Supp.), c. 27, art. 9), 30-36, 37 (mod. *idem*, art. 10), 38-42, 43 (mod. *idem*, art. 11), 44, 45, 46-49 (mod. *idem*, art. 12-15). Il faut aussi signaler les pouvoirs de l'Office en vertu des lois citées *supra*, note 74. La *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, S.C. 1973-74, c. 52, qui créait un Office de répartition des approvisionnements en énergie autonome de l'O.N.E., expire le 30 juin 1976 (art. 37).

375. Voir B. D. FISHER, « Role of the National Energy Board in controlling the export of natural gas from Canada », (1971) 9 *Osgoode Hall L.J.* 553. Même si la politique canadienne d'énergie a subi de profondes modifications depuis la crise de l'énergie de 1973, cet article demeure utile pour situer le rôle de l'ONE comme organisme de réglementation.

376. *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, R.S.C., c. A-19 (mod. 1974-1975, c. 33, art. 233); *Règlements sur le contrôle de l'énergie atomique*, DORS/74-334. *Loi sur l'exportation de l'or*, S.R.C. 1970, c. G-5.

le régime québécois, qui régit les étapes d'exploration et de mise en valeur, fixe le rythme et l'ampleur de la phase d'exploitation.

Contrairement à la règle qui s'applique aux ressources forestières publiques, ce n'est pas une condition du bail minier que l'exploitant fasse traiter le minerai au Québec. Il doit obtenir, cependant, la permission de l'Exécutif pour expédier les substances minérales non traitées hors du Québec, à défaut de quoi on peut lui imposer des droits additionnels n'excédant pas le double du montant exigible en vertu du régime général³⁷⁷. Cette règle s'applique à toutes les mines, tant du domaine public que du domaine privé. À ce titre, elle pourrait être contestée sur le plan constitutionnel, car on pourrait prétendre que ces droits additionnels sont une taxe à l'exportation ou une réglementation déguisée du commerce interprovincial ou international³⁷⁸.

L'entreprise privée est chargée du développement des ressources minérales du domaine public québécois grâce à un système de baux et de permis auxquels sont attachées des conditions régissant le moyen d'effectuer l'exploration, la mise en valeur et l'exploitation de la ressource. Avant l'adoption de la *Loi des mines* en 1965, la concession minière était le principal mode de concession des terres à des fins d'exploitation minière. Elle consistait en un transfert, à perpétuité, du droit de propriété sur le minerai, au moyen de lettres-patentes qui étaient émises lorsque le concessionnaire avait satisfait la condition expresse que les opérations minières débutent dans les deux ans de la date de la vente³⁷⁹. Après l'expiration de cette période initiale et l'émission des lettres-patentes, la concession ne pouvait être révoquée que pour le non-paiement des impôts, ou, dans le cas de certaines concessions minières ou de droits miniers sur certaines terres concédées en pleine propriété, le défaut d'exploiter pendant vingt et un ans³⁸⁰. En vertu de la *Loi des mines* de 1965, ces dispositions continuent de s'appliquer aux droits miniers et aux concessions

377. *Loi des droits sur les mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 35, art. 17.

378. *Idem*, art. 4; comparer *A.G. British Columbia v. McDonald-Murphy Lumber Co.*, [1930] A.C. 357; *Texada Mines Ltd. v. A.G. British Columbia*, [1960] R.C.S. 713, 24 D.L.R. (2d) 81. Il semble qu'au Québec, l'article 17 ait été très peu invoqué, le lieutenant-gouverneur en conseil préférant adopter un arrêté autorisant l'exportation que de voir la disposition contestée devant les tribunaux.

379. *Loi des mines*, S.R.Q. 1964, c. 89 (abrogée), art. 43, 49.

380. *Idem*, art. 50. Cette règle s'appliquait aux concessions minières dont les lettres patentes avaient été émises avant le 1^{er} juillet 1911 et aux droits miniers concédés sur des terres avant le 24 juillet 1880. L'ancienne loi ne contenait aucune règle analogue quant aux droits miniers accordés après ces deux dates. Pour les dispositions analogues de la nouvelle loi, voir *supra*, note 72.

accordés en vertu de l'ancienne loi, sauf que la période de vingt et un ans est réduite à dix ans³⁸¹.

En vertu de l'ancien régime de la concession, non seulement le concessionnaire échappait-il à toute forme de contrôle sur la mise en valeur de la mine, mais encore pouvait-il laisser sa concession vacante pendant de longues périodes ou même s'en servir à d'autres fins lucratives qui n'étaient aucunement reliées à l'exploitation minière. Ainsi, avant 1926, aucune disposition de la loi n'empêchait un concessionnaire de lotir et de vendre des terrains en surface d'une concession minière; cette année-là, le législateur a édicté qu'aucun lotissement d'une concession minière ne pouvait être réalisé sans autorisation administrative préalable³⁸². Cette réforme n'a pas été suffisante pour empêcher que la pratique ne continue dans certaines régions³⁸³; pour pallier à cette situation, le législateur a adopté en 1970 des sanctions plus strictes comportant des amendes et la révocation de la concession, dans une tentative plus vigoureuse de mettre un terme à cette pratique³⁸⁴. Dans l'ensemble, donc, le concessionnaire minier bénéficiait de deux droits de propriété (surface et tréfonds) et d'un titre sûr et perpétuel, même s'il faisait défaut de mettre en valeur ou d'exploiter son bien. Un tel régime constituait l'antithèse des politiques publiques visant à encourager le développement économique. Les quelques exceptions à la règle n'étaient pas suffisamment étendues pour modifier cet état de fait. Cette critique, acablante dans le cas des concessions minières, prend de la force lorsqu'elle s'adresse à la concession en toute propriété à des fins d'exploitation minière, car les dispositions concernant la révocation des concessions minières ne s'appliquent pas à ces concessions³⁸⁵.

Le régime du bail minier, qui remplace celui de la concession minière, impose un contrôle public pendant toute la durée du bail au moyen des sanctions de révocation en tout temps ou de non-renouvellement pour avoir enfreint les conditions stipulées au bail. Par ailleurs, le bail se distingue de la concession minière en ce qu'il est

381. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 202, 206 (mod. 1970, c. 27, art. 35).

382. *Loi modifiant la Loi des mines*, L.Q. 1926, c. 27, art. 5, qui est devenue, avec quelques modifications mineures, l'art. 35 de la *Loi des mines*, S.R.Q. 1964, c. 89.

383. *Rapport de la Commission d'étude sur les droits de surface dans le Nord-Ouest québécois*, Québec (texte dactylographié), 1970, 44 et seq.

384. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 130 (mod. 1970, c. 27, art. 25), 130a à 130d (édicte 1970, c. 27, art. 26).

385. Les concessions minières étaient accordées en pleine propriété au moment de l'émission des lettres patentes, sous réserve des restrictions contenues dans la *Loi des mines*. Des concessions en pleine propriété pouvaient également être faites sans réserve des droits de mine, en vertu de la *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92.

accordé pour un temps limité, fixé à vingt ans pour les baux d'exploitation des ressources fugaces et entre cinq et vingt ans pour les baux d'exploitation des minéraux³⁸⁶. Les renouvellements sont limités à des périodes successives de dix ans³⁸⁷. En principe, la durée du bail, avec ses renouvellements, ne peut excéder cinquante ans, mais l'Exécutif jouit du pouvoir discrétionnaire d'accorder un renouvellement supplémentaire sans durée déterminée, pourvu que l'on puisse encore extraire des quantités commerciales de la ressource³⁸⁸. Ainsi, la durée du bail donne au titulaire le temps nécessaire pour une exploitation stable de son entreprise minière tout en garantissant que les terres faisant l'objet du bail retourneront au domaine public à l'épuisement de la ressource.

Afin de pousser l'entreprise minière à atteindre la phase de l'exploitation, il faut l'inciter à franchir avec diligence les étapes de l'exploitation et de la mise en valeur. Dans cette perspective, les permis qui visent ces étapes sont d'une durée relativement courte allant d'un an, pour le claim³⁸⁹ et le permis de mise en valeur, à cinq ans pour les permis d'exploration pour les ressources fugaces³⁹⁰. Les renouvellements sont toujours faits sur une base annuelle et dans le cas des ressources fugaces, ils sont limités à cinq³⁹¹. Par contre, il ne semble pas y avoir de limite au nombre de renouvellements possibles d'un permis de mise en valeur, alors que le claim, valide pour un an, ne peut être conservé que si le détenteur demande un permis de mise en valeur à la fin de l'année³⁹².

Le régime du bail minier à durée limitée nécessite l'élaboration d'un ensemble de conditions relatives à l'émission, à la révocation et au renouvellement des baux. Elles constituent les critères en vertu desquels l'administration décide du sort des demandes de permis ou de renouvellement des droits miniers. On peut distinguer trois grandes

386. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 104, 172, 189o (édité 1968, c. 36, art. 16), 189w (édité 1970, c. 27, art. 34).

387. *Loi des mines*, art. 104, 182, 189w (édité 1970, c. 27, art. 34).

388. Ce critère n'est énoncé que pour les ressources fugaces. L'Exécutif détient un pouvoir discrétionnaire absolu d'accorder un quatrième renouvellement pour l'exploitation des métaux solides : *Loi des mines*, art. 106, 184, 189w (édité 1970, c. 27, art. 34).

389. Pour une étude très fouillée du régime juridique du claim, mode unilatéral d'appropriation de droits sur les substances minérales du domaine public, voir J.-P. LACASSE, *Le claim en droit québécois*, thèse de doctorat en droit, Université d'Ottawa, 1974.

390. *Loi des mines*, art. 13, 46 (mod. 1969, c. 37, art. 1), 67, 140, 189w (édité 1970, c. 27, art. 34). Aucun terme n'est fixé dans le cas d'un premier permis d'exploration pour des réservoirs souterrains. Cela semble être un oubli.

391. *Loi des mines*, art. 145, 189g (édité 1968, c. 36, art. 16), 189w (édité 1970, c. 27, art. 34).

392. *Loi des mines*, art. 62.

catégories de conditions : celles qui obligent le détenteur du bail i) à payer des rentes, des redevances ou des droits à l'État ; ii) à effectuer certains travaux requis pendant la durée du permis et iii) à soumettre des plans, des documents ou des rapports au ministre des richesses naturelles. En règle générale, le défaut de remplir ces conditions est sanctionné soit par la révocation du titre, soit par le refus du renouvellement ; les claims et les permis de mise en valeur constituent des exceptions, cependant, car ils ne peuvent être révoqués que pour cause d'erreur, de fraude, de fausse représentation ou de retard à demander un renouvellement³⁹³. De plus, le défaut de payer les redevances ou d'effectuer les travaux requis ne conduit pas nécessairement à la révocation du claim ou du permis de mise en valeur, contrairement à ce qui se produit dans le cas des permis d'exploration pour les ressources fugaces³⁹⁴. On en déduit que le législateur attache une plus grande importance aux programmes d'exploration visant à découvrir du pétrole et du gaz naturel et qu'il est moins enclin à excuser les retards et l'inaction dans ce domaine, qu'il ne l'est en ce qui regarde les minéraux.

L'obligation fondamentale de tout bail et de tout permis consiste à payer les rentes à l'État pour le droit d'utiliser le terrain³⁹⁵. De plus, ceux qui exploitent des puits de pétrole ou de gaz naturel doivent payer des redevances fixées à un pourcentage de la valeur de l'hydrocarbure à la tête du puits³⁹⁶. Le taux de base de la rente n'excède jamais un dollar l'acre et on ne peut le considérer comme un facteur d'incitation ou de dissuasion à l'exploitation de la mine. Par contre, le montant des redevances peut devenir substantiel mais étant donné qu'elles ne sont dues qu'au moment de la découverte et de l'exploitation d'une quantité commerciale de pétrole ou de gaz naturel, elles n'influent pas de façon appréciable sur les phases d'exploration et de mise en valeur. Seul un exploitant aux prises avec de sérieuses difficultés financières, ou devant faire face à un épuisement des hydrocarbures, accepterait de perdre son bail pour avoir fait défaut de payer les redevances.

393. *Loi des mines*, art. 49, 75. Le droit à un claim peut aussi être révoqué si le détenteur y fait des constructions qui ne sont pas autorisées : art. 54. Dans le cas de retard à demander le renouvellement, la sanction n'est pas le non renouvellement, mais la simple déchéance du droit.

394. *Loi des mines*, art. 149, 180, 187, 189r (édicte 1968, c. 36, art. 16), 189w (édicte 1970, c. 27, art. 34).

395. *Loi des mines*, art. 73 (mod. 1970, c. 27, art. 11), 98, 142, 173, 189p (édicte 1968, c. 36, art. 16), 189w (édicte 1970, c. 27, art. 34); *Règlement concernant la saumure*, R.A.L., 1972, 3-031.

396. *Loi des mines*, art. 178 (mod. 1968, c. 36, art. 14).

Les conditions qui exigent que le détenteur d'un claim effectue des travaux requis afin de pouvoir conserver ses droits, sont conçues pour avoir une certaine influence sur le niveau et sur l'étendue de la mise en valeur des emplacements miniers. Avant 1970, la *Loi des mines* exigeait que le travail requis soit évalué en heures de travail manuel effectuées sur le chantier, mais depuis lors le coût des travaux effectués est devenu la norme d'évaluation³⁹⁷. Lorsqu'on considère que la superficie maximale couverte par un permis de mise en valeur est de 225 acres, une dépense de deux dollars l'acre la première année, et de quatre dollars pour les années subséquentes ne saurait être taxée d'excessive³⁹⁸. Le montant des travaux requis pour la recherche en vue de découvrir des hydrocarbures est beaucoup plus élevé, mais cela peut se justifier par les territoires plus vastes qui sont soumis à l'exploration et par le coût élevé des recherches qui sont généralement réalisées à l'aide d'un équipement de détection et de forage très sophistiqué³⁹⁹. De façon générale, cependant, le montant des travaux requis des détenteurs de permis demeure relativement faible, si l'on tient compte des vastes régions inhabitées et souvent non arpentées qui sont soumises à l'exploration. C'est peut-être dans cette perspective que le législateur avait fixé des montants plus élevés à l'acre pour les claims situés au Nouveau-Québec et dans d'autres régions septentrionales, mais un règlement subséquent adopté en vertu de la même loi, a annulé cette disposition, pour l'essentiel, en autorisant l'émission de permis d'exploration pour le Nouveau-Québec, non renouvelables mais valides pour dix ans à un taux qui est même inférieur au taux de base pour le claim⁴⁰⁰. En plus de maintenir relativement peu élevé le coût des redevances, le gouvernement facilite la tâche de l'exploitant minier de trois façons. Premièrement, la loi permet au lieutenant-gouverneur en conseil d'accorder une réduction d'au plus 75 pour cent du montant de la rente et des travaux requis pour la recherche du

397. *Loi des mines*, art. 76, ancien et nouveau (rempl. 1970, c. 27, art. 17). Voir LACASSE, *op. cit.*, note 389, 170-178.

398. Le détenteur de claims contigus, d'une superficie totale d'au plus 1200 acres, peut concentrer ses efforts en travaillant sur une partie seulement de cette superficie et faire valoir ces travaux comme travaux requis à l'égard de n'importe quel claim du groupe. *Loi des mines*, art. 63, 76, 78, 79 (les trois derniers réédités 1970, c. 27, art. 17, 19).

399. *Loi des mines*, art. 143 (mod. 1968, c. 36, art. 9; 1970, c. 27, art. 29), 147 (mod. 1970, c. 27, art. 31), 189w (édité *idem*, art. 34).

400. *Loi des mines*, art. 76 (réédité 1970, c. 27, art. 17), 270 (mod. 1968, c. 36, art. 25); *Règlement autorisant le ministre des Richesses naturelles à émettre des permis pour l'exploration des substances minérales dans le Nouveau-Québec*, R.A.L., 1972, 3-027.

pétrole et du gaz naturel dans les régions septentrionales⁴⁰¹; deuxièmement, le ministre peut dans certains cas accorder des délais supplémentaires pour retarder le début des opérations minières⁴⁰²; et troisièmement, le montant dépensé en trop dans une année peut compenser la somme due pour les années subséquentes⁴⁰³. Ces mesures ont pour effet de donner une grande latitude à l'exploitant en ce qui concerne le rythme de ses opérations pendant la durée de son permis. Pour empêcher que les demandes d'extension de délais ne soient présentées trop souvent ou à la légère, la *Loi des mines* prévoit une augmentation de la rente pour chaque année de retard, et, dans le cas d'un détenteur qui n'a pas dépensé les sommes requises pour la mise en valeur, le paiement à l'État du solde en indemnité pour l'inexécution des travaux⁴⁰⁴. La possibilité que lui offre la loi, de remplacer l'exécution des travaux requis par le paiement d'une somme d'argent, donne une liberté additionnelle à l'exploitant au moment de planifier ses opérations; elle peut aussi lui servir comme moyen de conserver ses droits sur des territoires très vastes sans y effectuer des travaux de mise en valeur d'une échelle comparable.

L'importance et l'urgence plus grandes qu'accorde le législateur aux travaux d'exploration pour le pétrole et le gaz naturel se traduisent par une augmentation de cinq fois du montant des travaux requis au cours des cinq années que dure le premier permis d'exploration suivie d'une autre augmentation du montant minimum au moment du renouvellement⁴⁰⁵. Le titulaire d'un tel permis, qui choisirait de retarder les travaux d'exploration, se verrait imposer un fardeau financier de plus en plus onéreux.

Bien que l'exploitation des ressources minérales du domaine public soit confiée à des intérêts privés, l'État n'a pas pour autant

401. *Loi des mines*, art. 114 (mod. 1968, c. 36, art. 10; 1970, c. 27, art. 30). La réduction accordée la première année peut être aussi élevée que 75%, et pour les années subséquentes, elle peut aller jusqu'à 50%. On peut se demander si ces réductions sont vraiment des exceptions étant donné la fréquence avec laquelle elles sont accordées: en 1971, on rapportait sept réductions de 75% dans la *Gazette officielle du Québec*.

402. *Loi des mines*, art. 74, par. a) (réédité 1970, c. 27, art. 16), 101, 174.

403. *Loi des mines*, art. 77, 82 (tous deux réédités 1970, c. 27, art. 18, 20), 150, 189w (édité *idem*, art. 34).

404. *Loi des mines*, art. 74 (réédité 1970, c. 27, art. 16), 101, 102, 151 (mod. *idem*, art. 32), 189w (édité 1970, c. 27, art. 34).

405. *Loi des mines*, art. 143, 147 (les deux édictés 1968, c. 36, art. 9, 11; mod. 1970, c. 27, art. 29, 31), 189w (édité 1970, c. 27, art. 34). Les dépenses exigées pour les travaux d'exploration dans le Nouveau-Québec augmentent régulièrement au cours de la période de 10 ans pour laquelle le permis est accordé, mais ces dépenses augmentent de façon à toujours rester en dessous du taux exigé dans le cas d'un permis de mise en valeur: Règlement autorisant [...], *loc. cit.*, note 400, art. 5.

abandonné son droit de regard sur cette exploitation, même si, pour la durée du bail, il a cédé son droit de propriété sur les substances minérales extraites⁴⁰⁶. L'Administration a la mission de coordonner et de surveiller la mise en valeur de ces ressources dans l'intérêt public. Au minimum, cela sous-entend qu'elle doit rester au courant des droits que prétend avoir chaque détenteur de claim ou de permis, ou chaque titulaire de bail, ainsi que la nature et l'étendue des activités que chacun entreprend sur les terres du domaine public. Cette publicité essentielle des droits réels détenus par des particuliers sur le domaine public est assurée par un système d'enregistrement obligatoire des claims et des transferts de la plupart des baux et permis⁴⁰⁷. Ce régime de publicité sert à informer l'Administration de l'existence des droits miniers sur le domaine public et de l'identité des titulaires de ces droits. La loi prévoit par ailleurs, la tenue d'un registre des permis et baux accordés par l'Administration, ce qui explique pourquoi aucune obligation n'est imposée au détenteur de permis ou au titulaire de bail, de procéder à l'enregistrement de son titre⁴⁰⁸. Par ailleurs, on assure la disponibilité des informations sur les activités des détenteurs de permis et des titulaires de baux par l'obligation qui leur est imposée de produire des rapports annuels sur les travaux qu'ils ont effectués en cours d'année⁴⁰⁹. De plus, ils doivent dresser des plans à date des travaux d'amélioration du sol et de développement de l'emplacement de la mine et les mettre à la disposition du ministre s'il en fait la demande⁴¹⁰. Les détenteurs de permis d'exploration ou de mise en valeur sont également dans l'obligation d'informer le ministre lorsqu'ils découvrent un gisement ou lorsqu'ils constatent la présence de pétrole, de gaz naturel ou d'un réservoir souterrain⁴¹¹. Le défaut de

406. *Loi des mines*, art. 93. Le détenteur d'un permis d'exploitation d'une ressource fugace n'a pas un droit aussi clair de propriété, mais il est sûrement propriétaire de ce qu'il retire de la terre: *Idem*, art. 166 (mod. 1968, c. 26, art. 13), 189k (édicte 1968, c. 36, art. 16), 189w (édicte 1970, c. 27, art. 34).

407. *Loi des mines*, art. 3 (mod. 1968, c. 36, art. 2), 41-45 (art. 43, mod. 1970, c. 27, art. 8), 195-198. Le défaut de mentionner les baux à emmagasinement et les permis d'enfouissement semble être un oubli. Les baux à emmagasinement et les permis d'enfouissement autorisent leurs détenteurs à utiliser des réservoirs souterrains pour emmagasiner des substances minérales ou des produits industriels et des résidus: *Loi des mines*, art. 189c (édicte 1968, c. 36, art. 16).

408. Les registres des permis et des claims sont gardés par le registraire en chef des claims au ministère des richesses naturelles et ils sont disponibles à qui en fait la demande sur paiement des honoraires exigés: *Loi des mines*, art. 300, 301.

409. *Loi des mines*, art. 144 (mod. 1968, c. 36, art. 10; 1970, c. 27, art. 30), 148 (mod. 1968, c. 36, art. 12), 179, 188, 189f, 189g, 189t (tous trois édictés 1968, c. 36, art. 16), 189w (édicte 1970, c. 27, art. 34), 249-251.

410. *Loi des mines*, art. 252, 253 (les deux mod. 1968, c. 36, art. 21, 22) 254.

411. *Loi des mines*, art. 89, 159, 189h (édicte 1968, c. 36, art. 16).

soumettre un de ces rapports ou de produire les plans requis peut entraîner la révocation ou le non-renouvellement du permis ou du bail. L'Administration s'assure ainsi qu'elle pourra toujours disposer des informations pertinentes lui permettant de surveiller les activités minières et de régler les litiges entre ceux qui prétendent détenir des droits miniers sur le domaine public.

En plus des trois catégories de conditions que nous venons d'étudier, le détenteur d'un permis ou le titulaire d'un bail peut être soumis à des restrictions imposées par des règlements qui régissent les activités minières tant sur le domaine public que sur le domaine privé. Ce qui distingue les deux champs d'application de ces règlements se trouve au niveau des sanctions. Alors que l'exploitant d'une mine privée s'expose à une amende peu élevée en cas d'infraction à la loi ⁴¹², son homologue du domaine public, dans les mêmes circonstances, court le risque d'une révocation ou d'un non renouvellement de son permis. Ainsi, il existe une condition générale à tous les permis d'exploration et d'exploitation du pétrole, du gaz naturel et de la saumure, que son détenteur doit se conformer aux règlements concernant la conservation de ces ressources ⁴¹³. Ceci comprendrait les règlements fixant des quotas de production globale et prévoyant la répartition de ce quota au prorata des exploitants. Dans ce domaine, les pénalités imposées aux exploitants du secteur privé paraissent nettement inadéquates à côté de celles qui pourraient être imposées à leurs concurrents du secteur public.

L'adoption du régime du bail minier par la loi de 1965 a certainement contribué à éliminer les abus les plus flagrants du régime des concessions minières. En effet, aujourd'hui il n'est plus aussi facile pour le titulaire d'un bail de continuer de bénéficier des droits exclusifs que lui accorde l'État sans développer et exploiter les ressources qui se trouvent sous son terrain. L'obligation de mettre en valeur et d'exploiter continue d'exister pendant toute la durée du bail ou du permis et non seulement au cours de la période qui précède l'émission de lettres-patentes. Les conditions de mise en valeur sont assez flexibles pour permettre à l'exploitant de planifier ses activités et d'adapter leur rythme en fonction des exigences spéciales de l'industrie et des conditions du marché. En fait, la souplesse des obligations imposées aux détenteurs de permis réduit considérablement la portée de la réforme de 1965 qui a voulu encourager les travaux de mise en valeur par le changement de régime de la concession minière au bail

412. *Loi des mines*, art. 273.

413. *Loi des mines*, art. 148 (mod. 1968, c. 36, art. 12), 181 (mod. 1968, c. 36, art. 15), 189w (édicte 1970, c. 27, art. 34).

minier. La plupart des entreprises minières peuvent facilement assumer les frais supplémentaires qu'occasionne le manquement aux obligations de mise en valeur imposées par la loi. Devant une telle situation, il est permis de douter de l'efficacité de la réforme de 1965 quant à l'objectif de promouvoir la mise en valeur des gisements miniers et d'encourager la recherche sur le territoire.

Le régime du bail minier retient l'une des caractéristiques du régime de la concession qui est de toute première importance pour l'industrie minière. Lorsqu'une personne envisage de faire un investissement considérable pour la mise en valeur d'une mine, on doit lui assurer la stabilité de son titre à toutes les phases de l'exploration, de la mise en valeur et de l'exploitation, étant donné qu'elle n'est jamais assurée d'une découverte, encore moins d'une découverte en quantité suffisante pour lui garantir un bénéfice adéquat en fonction de son investissement. La *Loi des mines* offre d'excellentes garanties à ce niveau. Pourvu que le détenteur du permis ou du bail se soumette aux lois et aux règlements en vigueur, il est certain de voir ses droits conservés et renouvelés. Au point de départ, la procédure de jalonnement du claim permet au prospecteur d'acquérir des droits sur les minéraux sans que ne s'établisse un lien contractuel entre lui et l'Administration, et sans même la nécessité d'une autorisation administrative⁴¹⁴. Les droits découlant d'un claim sont clairement énoncés dans la *Loi des mines* et ils ne peuvent être diminués au moyen de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par l'Administration. Tout au plus, le jalonnement de certaines régions est assujéti à l'obtention d'une autorisation administrative alors que l'Exécutif peut par ailleurs soustraire un territoire au jalonnement⁴¹⁵. Lorsqu'un gisement rentable de minerai est découvert, le titulaire du permis de mise en valeur a le droit d'obtenir un bail minier dès que le ministre des richesses naturelles est satisfait qu'il existe effectivement un gisement économiquement exploitable⁴¹⁶. En ce qui concerne les hydrocarbures et les autres ressources fugaces, l'émission du permis initial d'exploitation est assujéti aux règlements adoptés par l'Exécutif⁴¹⁷. Au stade initial donc, ce permis, contrairement au claim, est émis aux conditions fixées par l'Administration et non plus comme la reconnaissance d'un droit acquis unilatéralement. Le renouvellement, cependant, est accordé à l'unique condition que le détenteur se soit

414. LACASSE, *op. cit.*, note 389, 96-111, 231 et seq.

415. *Loi des mines*, art. 28-30.

416. *Loi des mines*, art. 89.

417. *Loi des mines*, art. 136, 189b (édicte 1968, c. 36, art. 16), 189v (édicte 1970, c. 27, art. 34), 268 (mod. 1968, c. 36, art. 24; 1970, c. 27, art. 37).

conformé aux clauses de son permis⁴¹⁸. Dès que celui-ci découvre une quantité commerciale de la ressource, il a le droit d'obtenir un permis d'exploitation et des renouvellements successifs de ce permis, encore à la seule condition qu'il se conforme aux clauses de son permis⁴¹⁹. Ainsi, les régimes du bail et du permis offrent-ils à l'exploitant la sécurité de titre et la stabilité qu'il considère comme la garantie essentielle de son investissement et des risques qu'il a assumés.

Cette sécurité ne sera diminuée ou détruite que si le gouvernement modifie les conditions d'émission des permis et des baux. En règle générale, le détenteur d'un permis ou le titulaire d'un bail doit se conformer aux règlements en vigueur au moment où le permis ou le bail est accordé. Les permis pour les ressources fugaces sont cependant soumis, depuis 1968, aux règlements qui sont en vigueur au début de chaque année, ce qui amoindrit quelque peu la sécurité offerte au détenteur. Remarquons que la rédaction de la loi est ambiguë parce qu'il est possible de soutenir que les règlements en vigueur au début de chaque année ne peuvent modifier ceux qui l'étaient au moment du bail, étant donné que la loi parle des « autres règlements en vigueur au début de chaque année »⁴²⁰. Toutefois, l'interprétation la plus plausible reste celle voulant que le titulaire doive se conformer à tous les règlements en vigueur au début de chaque année. Une telle disposition permet au gouvernement de surveiller plus facilement l'exploitation des ressources du domaine public. Le professeur Thompson qualifie cette clause des baux d'exploitation pétrolière qui exige que le titulaire se conforme à tous les règlements présents et à venir de « [...] mockery of the consensual nature of contract [...] »⁴²¹, mais son jugement laisse de côté le fait que de telles conditions, imposées dans des ententes entre l'Administration et des intérêts privés pour la mise en valeur des ressources du domaine public, doivent nécessairement être analysées dans une optique différente de celle dont on se servirait pour étudier les relations contractuelles entre des particuliers. La règle de la révision annuelle, en droit québécois, donne à l'Administration la possibilité de s'ajuster aux circonstances. Utilisé avec prudence, ce pouvoir peut permettre une meilleure harmonisation des objectifs privés avec les politiques publiques de développement des ressources.

418. *Loi des mines*, art. 145, 189g (édité 1968, c. 36, art. 16), 189w (édité 1970, c. 27, art. 34).

419. *Loi des mines*, art. 160, 189, 189i (édité 1968, c. 36, art. 16), 189w, 189x (tous les deux édités 1970, c. 27, art. 34).

420. *Loi des mines*, art. 144 (mod. 1968, c. 36, art. 10; 1970, c. 27, art. 30), 181 (mod. 1968, c. 36, art. 15), 189w (édité 1970, c. 27, art. 34).

421. A. R. THOMPSON, « A Perspective on Petroleum Law », (1966) 2 *Can. Legal Studies* 152, 158.

c) L'environnement

Il va de soi que plusieurs lois portant sur l'aménagement et la gestion des ressources ont un impact sur la qualité de l'environnement. Cet impact est dans la plupart des cas le résultat direct de l'activité que ces lois autorisent et il est souvent négatif. On ne saurait soutenir que ces lois visent la qualité de l'environnement en soi. Ce n'est qu'en 1972 que le législateur québécois a regroupé dans une même loi⁴²² plusieurs dispositions, certaines tirées de lois existantes, d'autres nouvelles, dont l'objectif principal était d'assurer la protection de cet environnement contre les sous-produits les plus néfastes de la société industrielle et urbaine : pollution de l'eau et de l'air, déchets, bruit et ainsi de suite.

Au niveau fédéral, une activité parallèle remonte au début des années 70. L'Exécutif fédéral a alors adopté des règlements en vue de contrôler les déchets liquides des moulins de pâtes et papier et des raffineries de pétrole, invoquant sa compétence législative sur les pêcheries et les pouvoirs que lui conférait la *Loi sur les pêcheries*⁴²³. Puis, le Parlement vota la *Loi des ressources en eau du Canada* qui conférait des pouvoirs généraux à l'Exécutif et au ministre de l'environnement pour leur permettre de combattre la pollution des eaux fédérales (i.e. les eaux internationales, limitrophes, interprovinciales, fédérales ou jugées « d'intérêt national ») aussi bien que des cours d'eau ayant fait l'objet d'un accord fédéral-provincial pour leur gestion⁴²⁴. Par ailleurs, la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* de 1972 autorise le gouvernement à combattre la pollution de l'air et la pollution par le bruit causées par les entreprises relevant de la juridiction législative fédérale, et à réglementer l'émission de contaminants qui pourraient porter atteinte à la santé du public ou qui risquent de devenir un danger national⁴²⁵. D'autres lois fédérales viennent édicter des normes et des règles pour combattre la pollution des mers⁴²⁶. Pour atteindre leurs objectifs, les lois fédérales

422. *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49 (mod. 1974, c. 51).

423. *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, DORS/71-578, et *Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole*, DORS/73-670. Voir D. ALHÉRIÈRE, « La compétence fédérale sur les pêcheries et la lutte contre la pollution des eaux : réflexions sur le nouveau règlement de la loi sur les pêcheries », (1972) 13 C. de D. 53.

424. *Loi des ressources en eau du Canada*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 5 (mod. 1970 (2^e Supp.), c. 14), surtout les articles 3-11, 16, 19. Pour une critique de cette loi sur le plan constitutionnel, voir D. ALHÉRIÈRE, *Les aspects constitutionnels de la gestion des eaux au Canada*, thèse de doctorat en droit, Université Laval, 1973, 526-542.

425. *Loi de la lutte contre la pollution atmosphérique*, S.C. 1970-71-72, c. 47, art. 7-10.

426. *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 2; *Loi sur l'immersion des déchets en mer*, S.C. 1974-1975, c. 54.

emploient la technique de la désignation, par règlement, de normes autorisées dont l'inobservation entraîne une amende, ou la technique des redevances de pollution (*effluent charges*)⁴²⁷. Ces mesures réglementaires sont complétées par des dispositions financières qui, sous le couvert du pouvoir fédéral de dépenser, peuvent servir de justification à une réglementation des activités des bénéficiaires⁴²⁸.

La *Loi de la qualité de l'environnement* de 1972⁴²⁹ marque le point de départ d'une politique québécoise qui cherche à mieux concilier les exigences du développement économique avec une volonté de protéger le milieu ambiant des effets néfastes de ce développement. Nous avons déjà eu l'occasion d'analyser et de critiquer cette loi dans les pages de cette revue⁴³⁰. Il ne serait pas utile de reprendre cette critique ici, sauf à dire qu'elle est toujours fondée à notre avis. Il fera bientôt trois ans que cette loi est en vigueur et le faible niveau d'activité réglementaire, élément essentiel à l'efficacité de la loi, ne nous permet pas encore de dire de cette loi qu'elle représente une volonté claire du législateur québécois de faire de la protection de l'environnement l'une de ses priorités. En effet, au cours des années 1974 et 1975 (jusqu'à la fin d'octobre), cinq règlements⁴³¹ avaient été adoptés et cinq projets de règlement⁴³² étaient rendus à la phase de la consultation (art. 124 de la loi). Des règlements adoptés, les deux plus importants sont celui portant sur l'administration de la loi et celui sur la gestion des déchets liquides. Le premier établit la procédure de demande de certificat d'autorisation et décrète un certain nombre d'exclusions à l'application des articles 22 à 24 de la loi. La liste d'exclusions est longue, bien qu'elle ne vise pas certains équipements qui auraient pu y figurer, comme les lignes de transmission électrique de 735 kv. Quant au règlement sur les déchets liquides, il qualifie le

427. *Loi des ressources en eau du Canada*, art. 13, 16, 19; *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, art. 4, 7-9, 11-17, 20-23, 33-35.

428. *Loi des ressources en eau du Canada*, art. 38; *Loi de la lutte contre la pollution atmosphérique*, art. 3.

429. L.Q. 1972, c. 49 (mod. 1974, c. 51).

430. *Supra*, note 89.

431. *Règlement relatif aux eaux embouteillées*, G.O.Q. 1974, Partie II, vol. 106, n° 1, 3; *Règlement relatif aux usines de béton bitumineux*, *idem*, n° 23, 4012; *Règlement relatif aux entreprises d'aqueduc et d'égout*, G.O.Q. 1975, Partie II, vol. 107, n° 25, 3188; *Règlement général relatif à l'administration de la Loi de la qualité de l'environnement*, *idem*, n° 32, 4802; *Règlement relatif à la gestion des déchets liquides*, *idem*, n° 36, 5293.

432. *Projet de règlement relatif aux piscines publiques*, G.O.Q. 1974, Partie II, vol. 106, n° 30, 4721; *Projet de règlement relatif aux rejets dans les réseaux d'égout*, *idem*, n° 24, 4133; *Projet de règlement relatif aux émissions des véhicules automobiles*, *idem*, n° 25, 4195; *Projet de règlement relatif à la qualité du milieu du travail*, G.O.Q. 1975, Partie II, vol. 107, n° 7, 895; *Projet de règlement relatif aux carrières*, *idem*, n° 16, 1895.

déchets liquide de contaminant au sens de l'article 20 de la loi et impose alors à celui qui veut le rejeter dans l'environnement, l'obligation d'obtenir un permis d'exploitation. Il y a des exclusions importantes de la définition de « déchets liquide », comme celle des déchets provenant des procédés de fabrication des pâtes et papiers.

Somme toute, les nouvelles mesures législatives adoptées par les législateurs fédéral et québécois sont utiles bien qu'elles ne constituent qu'un premier pas timide vers une politique plus globale de protection de l'environnement. Malgré la définition très large qui est donnée au mot « environnement »⁴³³ par la loi québécoise, il est évident que ce concept et les politiques qui en découlent ne feront que combattre les dégradations les plus manifestes et les plus insupportables de l'environnement physique. Cette approche négative, axée sur la lutte contre la pollution, n'aborde pas la dimension positive de la protection de l'environnement qui consiste à l'améliorer et ainsi à favoriser le mieux-être général de la communauté. Une semblable approche positive au problème de l'environnement, implique plus que la création d'un régime parallèle à ceux qui existent déjà dans plusieurs secteurs du contrôle public du sol et des ressources. Cette approche implique une réforme législative globale, touchant à plusieurs secteurs dont les mines, la forêt, l'urbanisme, les loisirs et ainsi de suite. Cela implique également, tel que nous le verrons plus loin, une réforme administrative analogue à la réforme juridique, afin de faciliter la formulation et la réalisation de politiques intégrées de qualité de l'environnement.

Conclusion

À ce stade de notre étude, nous pouvons formuler certaines conclusions au sujet des mécanismes juridiques de contrôle de l'utilisation du sol. Le portrait que nous venons d'esquisser révèle un profil de réglementation qui manque à la fois d'objectifs clairs et de techniques de contrôle efficaces et uniformes. Chaque type d'utilisation du sol a donné lieu à un régime de normes et de procédures qui correspond à des besoins purement sectoriels. On ne reconnaît pas, dans cet ensemble de régimes, que le sol est une ressource multifonctionnelle ou polyvalente ni que l'on puisse, au sein d'une région, poursuivre des objectifs de développement intégré de la ressource sol.

Afin de remédier aux faiblesses inhérentes au présent système, une réforme globale, visant à clarifier et à uniformiser la loi en ce domaine, est nécessaire. Ainsi, si l'on considère le sol comme une

ressource polyvalente, il s'ensuit que le régime de concession de droits réels sur le domaine public doit être refondu. Nous recommandons donc l'adoption d'une seule loi édictant en termes clairs, le processus de classification des terres publiques, les critères de l'émission des permis et les types de règlements que devra respecter le titulaire d'un droit réel.

Le contrôle public de l'utilisation du sol détenu en propriété privée s'exerce surtout dans les milieux rural et urbain. Quant à celui-ci, nous avons déjà formulé quelques conclusions en indiquant notre préférence pour trois voies de réforme : la première, d'imposer aux municipalités l'obligation, dans certains cas, d'édicter des règlements d'urbanisme ; la deuxième, d'accorder aux municipalités une plus grande discrétion dans l'émission des permis, tout en exigeant qu'elles préparent à cette fin des plans obligatoires ; et la troisième, d'élaborer un régime de contrôle au niveau gouvernemental des divers types de règlements adoptés par les municipalités. Un régime de contrôle d'aménagement offrirait la possibilité de suivre ces trois voies, alors que les plans et les règlements seraient soumis à un contrôle hiérarchique et les municipalités jouiraient d'une discrétion dans l'émission des permis sous réserve de se conformer au plan adopté.

Quant au milieu rural, l'importance de conserver les meilleures terres agricoles et de contenir l'urbanisation trop dispersée suggère la nécessité d'adopter une loi pour protéger les fermes contre l'urbanisation, au moyen d'un zonage restrictif des terres propices à l'agriculture. L'Administration québécoise devra se charger d'une telle politique vu qu'il est illusoire de se fier aux municipalités pour le faire : leurs objectifs ne sont pas les mêmes que ceux du secteur agricole et leur juridiction territoriale, trop morcellée.

Nous avons aussi souligné que les mécanismes de réglementation et d'acquisition devraient être perçus comme des moyens complémentaires de contrôler l'utilisation du sol. Leur portée devrait être étendue, par exemple pour permettre aux organismes publics d'exercer un droit de préemption en plus de leurs pouvoirs d'expropriation. De même, leur utilisation devrait être coordonnée à l'intérieur du plan d'aménagement ou d'urbanisme d'une région, de sorte qu'ils seraient utilisés essentiellement pour réaliser les objectifs du plan.

Nous reviendrons sur certains de ces points dans la conclusion générale à cette série d'articles. Cet objectif d'unification et d'harmonisation des régimes juridiques de contrôle public de l'utilisation du sol doit trouver sa contrepartie dans une réforme du régime administratif qui assure sa réalisation. Nous abordons maintenant ce thème.

B. Le régime administratif

Les organismes publics utilisent les mécanismes de réglementation et d'acquisition de différentes façons suivant la logique interne de chaque régime d'utilisation du sol que nous venons d'examiner. À l'heure actuelle, le droit québécois n'a pas un régime global uniforme et cohérent de contrôle de l'utilisation du sol. Cette conclusion repose non seulement sur l'existence d'une diversité de normes juridiques, mais aussi, de façon plus manifeste, sur l'existence d'une multiplicité d'organismes publics chargés de les appliquer. Le pouvoir décisionnel de chaque organisme est limité au régime particulier dont le législateur lui a confié l'administration. Cette situation demeure insatisfaisante pour deux raisons. D'abord, la compétition pour le sol s'intensifie, surtout dans les régions urbaines ou en voie d'urbanisation. Des conflits surgissent inévitablement entre des utilisations incompatibles, ou entre des utilisations qui, pour être compatibles, doivent être soumises à un même organisme administratif. On n'arrive pas toujours à situer ces conflits dans les compartiments juridiques et administratifs prévus par le législateur, de sorte que l'Administration se trouve impuissante à les résoudre. La seconde raison, c'est que nous assistons de nos jours à un accroissement des connaissances humaines de l'interdépendance des différentes utilisations du sol, et de manière générale, des effets des activités humaines sur le territoire. À l'heure actuelle, l'aménagement rationnel d'une région exige non seulement que l'on prévienne des mécanismes de résolution des conflits d'utilisation du sol, mais également que l'on tienne compte de tout le potentiel d'utilisation du sol ainsi que des exigences du développement économique et social de la région. Un tel processus décisionnel intégré présuppose l'existence d'un plan, ou du moins, d'un ensemble de critères et d'objectifs qui servent de guide aux organismes publics lorsqu'ils adoptent une réglementation ou lorsqu'ils rendent une décision individuelle. Il implique aussi l'existence d'organismes centraux ou régionaux d'aménagement dotés de tous les pouvoirs requis pour leur permettre de mettre en œuvre et rendre obligatoires ces plans. Aucune de ces conditions n'existe au Québec, où le fédéralisme et la tradition du libéralisme économique rendent difficile toute forme de planification gouvernementale intégrée.

Dans cette partie donc, nous nous proposons d'analyser le problème de la multiplicité des organismes publics en examinant d'abord, comment est réparti au sein de l'Administration, le pouvoir décisionnel en matière de contrôle public de l'utilisation du sol. Ensuite nous considérerons les moyens utilisés présentement pour résoudre les conflits et concilier les décisions prises par des organes

différents de l'Administration. Enfin, nous formulerons quelques conclusions quant à l'efficacité du régime actuel.

Le système fédératif divise l'administration gouvernementale du territoire canadien en deux unités autonomes sur le plan constitutionnel. Les pouvoirs législatifs accordés par le *B.N.A. Act* aux parlements fédéral et provinciaux donnent à chacun un contrôle fragmentaire sur le territoire situé à l'intérieur des frontières d'une province⁴³⁴. À défaut de modification du partage des compétences, les problèmes suscités par cette juridiction bicéphale ne pourront être résolus que par une étroite collaboration entre les deux paliers de gouvernement. Ils doivent mettre en commun les pouvoirs et les ressources dont ils disposent s'ils désirent réaliser des projets conjoints ou élaborer une réglementation globale. Un moyen d'atteindre cet objectif consiste pour l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement, à déléguer ses pouvoirs réglementaires et administratifs à un organisme administratif de l'autre niveau, comme c'est le cas présentement en matière de mise en marché des produits agricoles et de fixation des tarifs de transport, où une loi fédérale délègue des pouvoirs administratifs à des organismes administratifs provinciaux⁴³⁵. Ou encore, comme cela se produisait souvent à l'époque du « fédéralisme coopératif », et comme cela se produit encore souvent aujourd'hui, le trésor fédéral peut financer des projets pour lesquels les provinces ont la compétence législative mais pas les ressources financières. De nos jours on retrouve cette forme de collaboration notamment dans les secteurs du logement et des affaires urbaines. Ainsi, la Société centrale d'hypothèques et de logement finance, aux conditions qu'elle détermine, des projets de redéveloppement qui sont élaborés au Québec, sous l'égide de la Société d'habitation du Québec⁴³⁶. Un autre moyen de collaborer se manifeste lorsque les deux paliers de gouvernement s'entendent sur un projet pour lequel la compétence législative est partagée. Ils peuvent alors s'entendre pour la réaliser au moyen de lois et de règlements que chacun s'engage à adopter. C'est cette forme de coopération qui a été retenue lors de la conclusion de l'accord international sur la lutte

434. KENNIFF, *op. cit.*, note 373.

435. *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-7; *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, S.R.C. 1970, c. M-14. Des lois fédérales permettent maintenant à l'Administration fédérale de reprendre le contrôle de ces secteurs: *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17 (Partie III) (mod. 1970 (1^{re} Supp.), c. 10; (2^e Supp.), c. 10); *Loi sur les offices de commercialisation des produits de la ferme*, S.C. 1970-71-72, c. 65.

436. Voir EZOP, *op. cit.*, note 59. Pour une étude d'un tel projet en Ontario, voir B. BENCE, « Thistledown: An Example of Federal-Provincial Partnership in Land Development », (1971) 9 *Osgoode Hall L.J.* 313.

contre la pollution des Grands Lacs⁴³⁷. L'approbation des plans, en vertu du programme ARDA, constitue un autre exemple de cette forme de collaboration⁴³⁸, quoique la participation fédérale se soit souvent limitée à une simple contribution financière. Le plan de développement de l'est du Québec, préparé en vertu du programme ARDA au début des années 60, représentait la première tentative sérieuse de planification régionale au Québec⁴³⁹. Son échec ne dépend pas d'une absence de coopération fédérale-provinciale mais plutôt des difficultés qu'a éprouvées l'Administration québécoise à appliquer le plan au niveau local. Un troisième exemple de cette formule de collaboration nous est fourni par les programmes-cadres de gestion des ressources en eau, que le gouvernement fédéral est autorisé à élaborer avec les provinces intéressées en vertu de la *Loi des ressources en eau du Canada*⁴⁴⁰.

Lorsqu'une réglementation conjointe est inappropriée ou ne peut réunir l'assentiment des deux gouvernements, ceux-ci peuvent recourir aux consultations et à l'échange d'informations afin d'éviter la duplication et le gaspillage. Il existe un nombre important de comités mixtes fédéraux-provinciaux créés dans ce but, au niveau tant politique qu'administratif; le Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement, créé pour promouvoir la recherche et faciliter l'échange d'informations entre les ministres fédéral et provinciaux responsables des ressources minières et des ressources en eau, est l'un des plus actifs et des plus importants⁴⁴¹. Bien que toutes ces formes de coopération soient sans doute utiles, elles ne sauraient donner pleine satisfaction. Elles restent, en fait, limitées soit à la phase de recherche et d'information, qui se situe au début du processus de planification, soit à la réalisation de projets particuliers.

Une formule nouvelle et inusitée de collaboration entre les deux niveaux de gouvernement a été mise à l'essai dans la *Loi constituant la*

437. L'entente impliquant les États-Unis, le Canada, les états et les provinces limitrophes fut conclue au printemps de 1972. Pour un arrière-plan, voir F. J. E. JORDAN, « Great Lakes Pollution: A Framework for Action », (1971) 5 *Ottawa L. Rev.* 65. Pour une analyse de l'entente, voir ALHÉRITIÈRE, *op. cit.*, note 424, 394-398.

438. *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (ARDA), S.R.C. 1970, c. A-4.

439. G. COULOMBE, « Planning and Socio-Economic Structures; A Case in Point: Quebec », in *International Conference on Regional Development and Economic Change*, Department of Economics and Development, Toronto, 1965, 65. Voir BUREAU D'AMÉNAGEMENT DE L'EST DU QUÉBEC (BAEQ), *Plan de développement*, 10 Cahiers, 1966.

440. *Loi des ressources en eau du Canada*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 5, art. 4.

441. Le C.C.M.R.E., mis sur pied à la suite de la Conférence sur « Les ressources et notre avenir » tenue en 1961, regroupe les ministres fédéraux et provinciaux des richesses naturelles et de l'environnement.

Société Inter-Port de Québec ⁴⁴². Cette loi crée une compagnie à fonds social avec comme objectif la réalisation d'un complexe industriel dans la région de Québec; les actions de la compagnie sont réparties entre les deux gouvernements dans une proportion de 60 (Québec) à 40 (Canada). L'originalité de cette formule n'est pas à démontrer; il y a lieu de se demander si elle contribue à résoudre des problèmes de partage des compétences ou si elle n'est pas plutôt conçue pour donner au gouvernement fédéral une voix décisionnelle dans l'aménagement du complexe industriel dont il assumera sans doute une bonne partie du financement ⁴⁴³.

Le législateur fédéral, pour sa part, a confié l'administration du contrôle de l'utilisation du sol, à un certain nombre de ministères et d'organismes administratifs fédéraux. Pour découvrir l'explication de cette division des tâches, on doit examiner les raisons qui ont conduit dans chaque cas à la création du ministère ou de l'organisme. Les mécanismes de réglementation et d'acquisition étant le moyen d'atteindre les objectifs recherchés, il n'est pas surprenant que le législateur, dépourvu d'une compétence législative générale sur la propriété et l'aménagement du territoire, ait choisi de procéder ainsi.

L'administration des terres du domaine public fédéral est confiée à l'organisme ou au ministère responsable de l'activité à laquelle ces terres sont affectées. Ainsi, les ports relèvent du Conseil des ports nationaux ⁴⁴⁴, les aéroports du ministère des transports ⁴⁴⁵ et les parcs nationaux de même que les réserves indiennes du ministère des affaires indiennes et du nord canadien ⁴⁴⁶. Le ministère des travaux publics est chargé de la construction et de l'administration des édifices publics fédéraux, à moins que le gouverneur en conseil n'ait ordonné autrement ⁴⁴⁷. L'administration d'autres terrains et bâtiments est confiée à des organismes administratifs spécialisés. Ainsi, en est-il des

442. *Loi constituant la Société Inter-Port de Québec*, L.Q. 1974, c. 57.

443. La formule de l'entreprise publique avec la participation des deux gouvernements est discutée par H. BESNIER, *Problèmes constitutionnels soulevés par l'implantation d'un aéroport et l'aménagement d'une zone aéroportuaire à Mirabel*, mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, 1975. L'auteur prône cette solution pour aplanir les difficultés de partage des compétences dans la région aéroportuaire. L'utilité d'une telle formule à atteindre cet objectif reste à démontrer.

444. *Loi sur le Conseil des ports nationaux*, S.R.C. 1970, c. N-8 (mod. 1970 (1^{re} Supp.)), c. 16, art. 42).

445. *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 2.

446. *Loi sur le ministère des affaires indiennes et du Nord canadien*, S.R.C. 1970, c. I-7 (mod. 1970 (2^e Supp.)), c. 14, art. 31).

447. *Loi sur les travaux publics*, S.R.C. 1970, c. P-38, art. 9, 10.

immeubles placés sous le contrôle de la Commission de la capitale nationale et de la Commission des champs de bataille nationaux⁴⁴⁸.

L'administration des pouvoirs fédéraux de contrôle de l'utilisation du sol suit sensiblement le même modèle. Le législateur a souvent confié, par le passé, des pouvoirs d'expropriation à plusieurs ministères et organismes fédéraux, de même qu'à des corporations privées, afin qu'ils puissent réaliser les objectifs pour lesquels ils avaient été créés. Il serait fastidieux de tous les énumérer⁴⁴⁹, mais les champs d'activité visés vont des aéroports et des droits de passage des lignes de chemins de fer, aux ports et aux installations militaires. En vertu de la *Loi sur l'expropriation* de 1970, c'est le ministre des travaux publics qui cumule l'exercice de ces pouvoirs pour plusieurs ministères et organismes fédéraux⁴⁵⁰, bien qu'il subsiste un certain nombre d'exceptions importantes à cette règle⁴⁵¹. Les exemples d'un contrôle fédéral direct sur l'utilisation du sol privé sont assez peu nombreux, le plus important étant peut-être celui que détient l'Exécutif de limiter la hauteur des édifices à la périphérie des aéroports⁴⁵². Par contre, la réglementation fédérale de l'exploitation et de la conservation des ressources est beaucoup plus importante. Elle relève de deux ministères. Le ministère de l'environnement⁴⁵³, d'abord, administre tous les programmes relatifs aux ressources renouvelables et en particulier l'eau, les pêcheries et la forêt. L'agriculture n'est pas comprise dans cette énumération car les politiques fédérales dans ce domaine relève d'un ministère autonome de l'agriculture. Quant aux ressources non renouvelables, elles relèvent du ministère de l'énergie, des mines et des ressources lorsqu'elles sont situées au sud d'une ligne de démarcation administrative définie par arrêté-en-conseil, alors qu'au nord de cette ligne, leur administration est assurée par le ministère des affaires indiennes et du nord canadien⁴⁵⁴. Le transport, l'importation et l'exportation des ressources énergétiques, comme le pétrole et le gaz

448. *Loi sur la Capitale nationale*, S.R.C. 1970, c. N-3 (mod. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16, art. 42; 1970-71-72, cc. 43 et 63); *Loi concernant les champs de bataille nationaux de Québec*, S.C. 1907-08, cc. 57, 58 (et amendements).

449. Le *Rapport Alary* de 1968 en dénombra 65: *op. cit.*, note 35, 336; voir également CHALLIES, *op. cit.*, note 15, 21-31.

450. *Loi sur l'expropriation*, S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16.

451. *Supra*, note 124.

452. *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 6(1)(j).

453. *Loi sur le ministère de l'environnement*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 14, art. 2-7.

454. *Loi sur le ministère de l'énergie, des mines et des ressources*, S.R.C. 1970, c. E-6 (mod. 1970 (2^e Supp.), c. 14, art. 8); *Loi sur le ministère des affaires indiennes et du Nord canadien*, S.R.C. 1970, c. I-7; « Division of Departmental Responsibility », in LEWIS et THOMPSON, *op. cit.*, note 367, vol. 6, Fed. [1A].

naturel, relèvent de l'Office national de l'énergie, dont les activités sont soumises à la surveillance d'un ministre nommément désigné⁴⁵⁵.

La récente réorganisation administrative fédérale qui a permis la création du ministère de l'environnement indique une volonté de la part du gouvernement du diviser l'administration des ressources selon qu'elles soient renouvelables ou non, plutôt que suivant des critères fondés sur les catégories d'usagers. Exception faite du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, cependant, le législateur fédéral n'a pas une compétence générale sur le territoire et les ressources ni sur le régime foncier. Ses pouvoirs coercitifs sont limités aux secteurs du commerce, du transport et mise en marché des ressources primaires et de la gestion du domaine public fédéral. L'impact de cette réforme demeure donc très limité à moins qu'elle ne soit génératrice d'une réforme concomitante au niveau provincial. Toutefois, par l'effort de recherche que déploie l'Administration fédérale au niveau des programmes conjoints de gestion des ressources renouvelables, on peut s'attendre à ce qu'elle ait un effet d'entraînement au niveau de l'organisation administrative provinciale, si ce n'est que pour offrir des structures d'accueil aux subventions fédérales.

L'administration québécoise du sol et des ressources, pour sa part, est organisée sur une base sectorielle, selon les besoins des usagers ou de l'industrie. Cela reflète à la fois l'héritage de l'histoire et la volonté de satisfaire avant tout les besoins des industries d'exploitation de chaque catégorie de ressource. L'historique de l'organisation gouvernementale depuis 1867 est caractérisée par des changements fréquents dans la structure de l'administration des ressources, changements parfois trop éphémères pour mériter qu'on en parle. Ces restructurations successives démontrent toutefois que les gouvernements n'ont pas su élaborer, au fil des années, une approche scientifique à la gestion des ressources.

Aussitôt après la Confédération, on adoptait une loi pour créer un département pour la concession des terres publiques à des fins forestières ou minières et le confia à un commissaire des terres de la Couronne (cette fonction existait déjà d'ailleurs au niveau de l'ancienne province du Canada-Uni); en 1905, cet organisme devint le ministère des terres et forêts⁴⁵⁶. Déjà, quelques années auparavant, cependant, le processus de décentralisation fonctionnelle des responsabilités de ce département avait débuté avec la création d'un ministère de la

455. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, c. N-6 (mod. 1970 (1^{re} Supp.), cc. 10, 27, 44; (2^e Supp.), c. 10; 1973-74, c. 52; 1974-75, c. 33, art. 265).

456. *Acte concernant la vente et l'administration des terres publiques*, L.Q. 1869, c. 11; *Loi amendant la loi concernant l'organisation des départements*, L.Q. 1905, c. 12.

colonisation et des mines⁴⁵⁷. L'administration des mines revint brièvement au commissaire en 1901⁴⁵⁸, pour être ensuite confiée au ministère de la colonisation et des pêcheries par la *Loi de 1905*. Celui-ci survécut jusqu'en 1930, alors qu'il fut rebaptisé ministère de la colonisation, de la chasse et de la pêche tandis que le bureau des mines fut confié à un ministre nommément désigné⁴⁵⁹. En 1935, le ministère de la colonisation a acquis une autonomie propre qu'il a su maintenir jusqu'à ce qu'il soit fusionné au ministère de l'agriculture en 1962⁴⁶⁰. De 1936 à 1942, les mines et les pêcheries coexistaient au sein d'un même ministère⁴⁶¹. Subséquemment, en 1961, on a regroupé les mines et les ressources hydrauliques sous la juridiction du nouveau ministère des richesses naturelles⁴⁶², pendant qu'en 1963, les pêcheries commerciales étaient confiées au ministère de l'industrie et du commerce⁴⁶³. Le ministère de l'agriculture a profité d'une existence un peu plus stable, ayant fait partie du ministère des travaux publics jusqu'en 1887, de celui de la colonisation jusqu'en 1896, date à laquelle il obtint un statut autonome qu'il conserva jusqu'en 1962 alors qu'il était réuni au ministère de la colonisation⁴⁶⁴. En 1973, il est redevenu le ministère de l'agriculture à la faveur d'une réforme qui éliminait la mention de « colonisation » dans sa loi constitutive⁴⁶⁵. La chasse, la pêche, le tourisme et les parcs provinciaux relèvent du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche depuis 1963⁴⁶⁶; mais l'administration de la chasse et de la pêche a connu une existence plus mouvementée en étant fréquemment intégrée au ministère de la colonisation ou des travaux

457. *Loi réorganisant les départements*, L.Q. 1896-97, c. 22.

458. *Loi amendant la loi concernant l'organisation des départements*, L.Q. 1901, c. 8.

459. *Loi amendant les Statuts révisés de 1925 concernant la réorganisation de certains départements*, L.Q. 1930, c. 19.

460. *Loi modifiant les lois concernant l'organisation des départements*, L.Q. 1935, c. 11; *Loi constituant le ministère de l'agriculture et de la colonisation*, L.Q. 1962, c. 28 maintenant S.R.Q. 1964, c. 101.

461. *Loi pourvoyant à l'organisation d'un département des mines et des pêcheries*, L.Q. 1936 (2^e Sess.), c. 20; *Loi créant un département des pêcheries maritimes*, L.Q. 1942, c. 55. Cette dernière loi institua également un ministère des mines.

462. *Loi constituant le département des ressources hydrauliques*, L.Q. 1945, c. 32; *Loi constituant le ministère des richesses naturelles*, L.Q. 1960-61, c. 48.

463. *Loi modifiant la Loi de l'industrie et du commerce*, L.Q. 1963 (1^{re} Sess.), c. 46.

464. *Acte concernant le département de l'agriculture et des travaux publics*, L.Q. 1869, c. 15; *Acte pour amender les lois concernant le conseil exécutif...*, L.Q. 1887, c. 17; *Loi instituant le ministère de l'agriculture et de la colonisation*, L.Q. 1962, c. 28.

465. *Loi modifiant la Loi du ministère de l'agriculture et de la colonisation...*, L.Q. 1973, c. 22.

466. *Loi du ministère du tourisme, de la chasse et de la pêche*, L.Q. 1963 (1^{re} Sess.), c. 39, maintenant S.R.Q. 1964, c. 199. De 1941 à 1963, il s'appelait le département de la chasse et de la pêche: *Loi concernant le pouvoir exécutif*, L.Q. 1941, c. 22.

publics⁴⁶⁷. La surveillance des corporations municipales, qui a une grande importance pour la politique gouvernementale de contrôle de l'utilisation du sol, est confiée au ministère des affaires municipales. Celui-ci fut créé en 1918 et, malgré un bref concubinage avec industrie et commerce de 1935 à 1943⁴⁶⁸, il demeura autonome et l'est encore aujourd'hui. Toutefois, comme nous le verrons, ses pouvoirs de surveillance sont somme toute assez limités. Pour conclure ce bref historique, deux ministères, celui des transports et celui des travaux publics, méritent une mention puisqu'ils sont responsables de la plupart des expropriations et des acquisitions faites par le gouvernement québécois. Le ministère des transports fut créé en 1972 par la fusion de l'ancien ministère des transports, responsable des chemins de fer provinciaux et de la Commission des transports, et le ministère de la voirie⁴⁶⁹ qui datait de 1922 et qui avait conservé son autonomie pendant près de cinquante ans.⁴⁷⁰ Le ministère des travaux publics, après quelques expériences de fusion avec le ministère du travail et celui de l'agriculture, devint autonome en 1931⁴⁷¹. Il est à espérer que le nouveau ministère des transports, qui a juridiction sur les routes et les chemins de fer provinciaux, y compris les chemins de colonisation et les chemins miniers qui relevaient auparavant de différents ministères, facilitera l'essor d'une politique intégrée des transports au Québec, malgré que son manque de juridiction sur le transport public urbain soit préjudiciable à la réalisation de cet objectif.

Il est à peu près impossible de dégager de ce qui précède les raisons exactes qui justifiaient ces fréquentes restructurations des ministères au Québec. Quelques-unes trouvent une explication dans les politiques du gouvernement au pouvoir à l'époque, ou dans la personnalité des ministres titulaires, alors que d'autres se justifient par la volonté qui se manifestait d'accomplir une réforme qui ne réussis-

467. *Loi amendant les Statuts révisés...*, loc. cit., note 459; *Loi modifiant les lois concernant l'organisation des départements*, L.Q. 1935, c. 11.

468. *Loi créant un département des affaires municipales...*, L.Q. 1917-18, c. 20; *Loi créant un ministère des affaires municipales, de l'industrie et du commerce*, L.Q. 1935, c. 45; *Loi concernant les départements des affaires municipales et de l'industrie et du commerce*, L.Q. 1943, c. 39.

469. *Loi du ministère des transports*, L.Q. 1972, c. 54; *Loi du ministère des transports et communications*, S.R.Q. 1964, c. 227 (le nom fut changé en celui de ministère des transports, L.Q. 1969, c. 65).

470. *Loi concernant le département de la voirie*, L.Q. 1922 (2^e Sess.), c. 34.

471. *Acte concernant le département de l'agriculture et des travaux publics*, L.Q. 1869, c. 15; *Loi amendant la loi concernant l'organisation des départements*, L.Q. 1905, c. 12; *Loi modifiant les lois concernant l'organisation des départements*, L.Q. 1930-31, c. 19. Il s'appelle maintenant le ministère des travaux publics et de l'approvisionnement : L.Q. 1973, c. 27.

sait pas et qui était vite reléguée aux oubliettes. On décèle cependant, dans l'organisation administrative actuelle, un principe sous-jacent qui est celui de façonner les ministères impliqués dans le contrôle de l'utilisation du sol suivant le modèle offert par le secteur économique réglementé. Ainsi, les mines, la forêt et le tourisme relèvent de trois ministères différents correspondant à autant de secteurs d'activité commerciale, bien qu'ils soient tous responsables, à divers degrés, d'une réglementation de l'utilisation du domaine public⁴⁷². Il en est de même en matière de contrôle et d'acquisition de terres du domaine privé alors que plusieurs ministères sont présents, notamment ceux des affaires municipales, de l'agriculture, des transports et des travaux publics et approvisionnement. D'autres anomalies frappantes persistent ailleurs. Le *Rapport de la Commission Legendre* faisait observer, par exemple, que les ressources en eau relevaient de plusieurs ministères différents dont les richesses naturelles (pouvoir hydroélectrique), les affaires municipales (aqueduc et égouts), le tourisme, la chasse et la pêche (pêche récréative), et l'industrie et le commerce (pêche commerciale). Le *Rapport* souligne ainsi les conséquences néfastes de ce morcellement administratif : préoccupation du ministère de réglementer les utilisations individuelles de l'eau plutôt que la ressource elle-même ; absence évidente de coordination entre les différents ministères responsables de la gestion de l'eau ; et, finalement, prolifération des lois et des règlements qui traitent des divers aspects de la gestion de la ressource eau, souvent d'une manière incohérente ou contradictoire⁴⁷³. Une autre conséquence de ce morcellement administratif est que chaque ministère, ayant axé ses politiques sur des objectifs sectoriels, est mal placé pour tenir compte des exigences plus globales d'une politique de protection de l'environnement ou même de gestion intégrée des ressources. Les services de protection, mis sur pied en 1972, par la *Loi de la qualité de l'environnement*, ont une existence parallèle à celle des ministères sectoriels sans qu'il n'y ait eu redistribution réelle des prérogatives de

472. Il en résulte des répartitions qui surprennent. Ainsi les concessions des lits des rivières et des lacs navigables relèvent du ministère des richesses naturelles (*Loi du régime des eaux*, S.R.Q. 1964, c. 84, art. 2 (mod. 1974, c. 24, art. 1)) alors que les concessions de terres relèvent du ministère des terres et forêts. Voir *Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec*, Québec, Ministère des terres et forêts, 1965, 69. Depuis le 4 décembre 1974, les titres consentis par le ministre des richesses naturelles en vertu de la *Loi du régime des eaux* doivent l'être conformément aux règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur recommandation du ministre et du ministre des terres et forêts.

473. *Rapport Legendre*, op. cit., note 86, 97-101.

ces derniers ⁴⁷⁴. Il est vrai que la loi s'applique au gouvernement (art. 126) et que par conséquent on pourrait contrôler les activités de certains ministères par le truchement du pouvoir réglementaire ⁴⁷⁵. Il est peu probable que cette prépondérance théorique soit utilisée régulièrement, cependant, étant donné la puissance réelle des ministères traditionnels et des industries qu'ils déservent. L'exclusion des déchets miniers de la loi et des déchets des procédés de fabrication des pâtes et papiers d'un règlement récent, exclusions auxquelles nous faisons allusion précédemment ⁴⁷⁶, confirme cette interprétation. Pour en arriver à une véritable politique de protection de l'environnement au Québec, la mise sur pied de services de protection aurait dû être accompagnée de réformes dans les structures et l'organisation des différents ministères et organismes du gouvernement qui ont une juridiction sur le sol et ses ressources.

Les ministères québécois partagent leurs pouvoirs de contrôle de l'utilisation du sol avec quatre autres types d'organismes : les entreprises publiques, les organismes administratifs (régies et commissions), les corporations municipales et les entreprises privées. Les pouvoirs des entreprises publiques et privées sont habituellement limités à l'expropriation, bien que certaines, comme la Société d'habitation du Québec, détiennent des pouvoirs d'approbation de plans ou de projets d'aménagement ⁴⁷⁷. Les municipalités, pour leur part, jouissent de pouvoirs beaucoup plus étendus mais elles ne peuvent valablement les exercer qu'à l'intérieur de leurs limites territoriales. Il y a bien sûr des cas exceptionnels où une municipalité peut exproprier des terrains, ou en contrôler l'utilisation même s'ils sont situés en dehors de ses limites, mais il n'en demeure pas moins que les corporations municipales, ou leurs homologues régionaux, les corporations de comté et les communautés urbaines, ne peuvent contrôler l'utilisation du sol que de façon bien fragmentaire par rapport à l'ensemble du territoire québécois. On peut même faire une analogie entre le morcellement

474. L.Q. 1972, c. 49, art. 2-6. La juridiction du directeur et du ministre sur les eaux domestiques remplace celle de la Régie des eaux. Le directeur, comme la Régie l'était, est soumis à la surveillance du ministre des affaires municipales.

475. On retrouve un exemple de l'assujettissement exprès du gouvernement et ses organismes à un règlement dans le *Règlement relatif aux déchets liquides*, *supra*, note 431, art. 31. En vertu de ce règlement, par exemple, le directeur des services de qualité de l'environnement pourrait contrôler le choix de l'emplacement des grandes lignes de transmission de l'Hydro-Québec : *Règlement général relatif à l'administration...*, *supra*, note 431, art. 2, par. k).

476. *Supra*, note 376 ; notes 431, 432 et texte.

477. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1966-67, c. 55, art. 39, 52 (rempl. 1974, c. 49, art. 18).

territorial de la juridiction des municipalités et le morcellement fonctionnel des pouvoirs administratifs des ministères.

La multiplicité des organismes administratifs responsables du contrôle de l'utilisation du sol ne mène pas forcément à la conclusion que chacun d'eux constitue un centre décisionnel parfaitement autonome. Il est tout à fait normal de s'attendre à ce que des liens de dépendance ou d'interdépendance s'établissent entre eux. Alors que la multiplicité, en elle-même, constitue déjà un problème de taille, elle prend des proportions encore plus graves lorsqu'elle est l'indice d'un fractionnement important du processus décisionnel. Comme les demandes pour utiliser le sol provenant de sources différentes peuvent viser des utilisations incompatibles d'une même superficie, un système, où plusieurs organismes jouissent d'un pouvoir décisionnel, doit contenir des mécanismes pour résoudre les conflits au niveau décisionnel et plus encore, des moyens qui permettent d'harmoniser et de coordonner les politiques que les organismes publics ont pour mission de promouvoir. À la fin, l'existence de ces mécanismes réduit le nombre de centres décisionnels sans pour autant réduire le nombre d'organismes publics impliqués dans le secteur.

Le premier moyen de réduire les conflits possibles entre les utilisations du sol consiste à édicter une priorité d'utilisation dans une loi ou un règlement. Ainsi, parce que les mines doivent manifestement être exploitées là où elles sont découvertes, la *Loi des mines* prévoit qu'une concession forestière prendra fin trois ans après l'octroi d'un bail minier relatif au même terrain; et qu'un terrain faisant l'objet d'un claim ou d'un bail minier ne peut être vendu que sous réserve des conditions que le ministre veut imposer⁴⁷⁸. De plus, le détenteur d'un claim, d'un permis ou d'un bail a le pouvoir, avec l'approbation de l'Exécutif, d'exproprier tous les droits (servitudes, terrain, bâtiments) du propriétaire de la surface, qui sont nécessaires à ses opérations⁴⁷⁹. Il faut également obtenir une autorisation spéciale pour jalonner ou pour entreprendre des recherches, soit du ministre des richesses naturelles dans les régions urbaines, soit de l'Exécutif, dans le cas de substances minérales appartenant à des particuliers, de terrains réservés pour l'aménagement de forces hydrauliques, de parcs provinciaux ou de sanctuaires d'oiseaux⁴⁸⁰. Dans le cas d'une réserve écologique, la loi décrète une interdiction de mener toute activité d'exploitation, d'exploration ou de construction, sauf autorisation du

478. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 126, 135.

479. *Loi des mines*, art. 221 (mod. 1968, c. 36, art. 17; 1970, c. 27, art. 36), 222, 223.

480. *Loi des mines*, art. 29-31.

ministre donnée pour des fins scientifiques^{480a}. La nécessité de ces autorisations indique que le législateur accorde aux utilisations désignées une préséance sur la recherche minière à moins que le ministre ou l'Exécutif ne possède des indices lui permettant de croire que l'intérêt public serait mieux servi par l'exploration minière que par la vocation actuelle du terrain. Par ailleurs, la loi fixe aussi des priorités quant aux concessions des terres du domaine public à des fins agricoles ou forestières, par le biais d'un régime qui prévoit d'abord la classification des terres comme agricoles ou forestières et ensuite, le transfert de l'administration des terres de chaque catégorie au ministère qui en a la charge⁴⁸¹. Il va de soi qu'un système de règlement de conflits fondé sur des textes de loi a une portée limitée. Toute disposition qui confie l'administration de terres à un ministère constitue un exemple de cette formule de règlement de conflits. On peut prétendre, finalement, que cette solution peut être la source d'autant de conflits qu'elle est censée résoudre.

Le second moyen, que l'on utilise dans certains cas en même temps que le premier, consiste, soit à soumettre les décisions concernant l'utilisation du sol à l'approbation ou à la révision par un organisme supérieur, soit à confier à un organisme supérieur la tâche d'élaborer, par règlement, les critères décisionnels. Ces deux modes de contrôle visent à centraliser le processus décisionnel. Selon le premier, la décision est soumise à un contrôle *a posteriori* alors que le second permet de fixer les critères avant que la décision ne soit prise. Le degré de centralisation dépend à la fois du nombre de décisions assujetties à ces deux modes de contrôle et du nombre d'organismes à qui l'on confie des fonctions de révision, d'approbation ou de réglementation. Ainsi on peut déléguer ces fonctions tantôt à un ministre, tantôt à un organisme administratif autonome, ou encore à l'Exécutif. Il y a plusieurs hypothèses possibles et leur nombre ne cesse d'accroître à mesure que grossit l'appareil administratif gouvernemental.

Aux niveaux fédéral et québécois, la loi confie souvent des pouvoirs réglementaires à l'Exécutif, dont la plupart des membres sont titulaires d'un ministère. Cette technique permettrait en théorie de régler les différends entre ministères dans le sens de la politique générale du gouvernement⁴⁸². Ainsi, l'Exécutif aux deux niveaux peut fixer, dans plusieurs cas, les conditions selon lesquelles un ministre

480a. *Loi sur les réserves écologiques*, L.Q. 1974, c. 29, art. 6.

481. *Loi des terres et forêts*, S.R.Q. 1964, c. 92, art. 27, 28 (rempl. 1974, c. 28, art. 10), 29; *Loi des terres de colonisation*, S.R.Q. 1964, c. 102, art. 16.

482. Pour le fonctionnement sur le plan administratif de l'Exécutif québécois, voir A. GÉLINAS, *Organismes autonomes et centraux*, Montréal, P.U.Q., 1975, 239-251.

pourra octroyer des permis et des baux⁴⁸³. Ces pouvoirs s'étendent à la réglementation générale de l'administration du domaine public. Par ailleurs, l'Exécutif jouit d'un certain pouvoir réglementaire, dont la portée varie, lorsque la loi confère à un organisme administratif des pouvoirs réglementaires ou quasi-judiciaires. Cette question est beaucoup trop complexe pour qu'on la vide ici car elle soulève le problème général des liens plus ou moins étroits qui lient les organismes administratifs autonomes au pouvoir exécutif⁴⁸⁴. Ce pouvoir de l'Exécutif peut s'étendre jusqu'à fixer les critères décisionnels de l'organisme⁴⁸⁵, ou se limiter soit à compléter la réglementation adoptée par l'organisme⁴⁸⁶, soit à partager avec lui les pouvoirs réglementaires suivant ce que la loi détermine dans chaque cas⁴⁸⁷. Il faut noter que ce pouvoir réglementaire attribué à l'Exécutif implique l'existence de liens de dépendance entre lui et le ministère ou l'organisme administratif. Les cas sont plus rares où l'Exécutif exerce un semblable pouvoir direct sur l'activité réglementaire municipale, bien que l'on en trouve deux exemples dans des lois reliées au domaine de cette étude⁴⁸⁸. Tout compte fait, on peut se demander si les pouvoirs réglementaires de l'Exécutif contribue à unifier les règles du contrôle de l'utilisation du sol, ou si son rôle n'est pas limité à entériner la plupart des propositions qui lui sont faites par les ministères et les organismes, vu qu'il ne dispose pas de ressources administratives nécessaires pour faire des contre-propositions. Si la seconde hypothèse devait être la bonne, l'Exécutif devrait se contenter de résoudre les conflits inter-sectoriels avec les ressources limitées

483. *Loi des terres et forêts*, art. 68, 95 (mod. 1966-67, c. 38, art. 1), 97, 98 (rempl. 1974, c. 28, art. 27), 105, 108 (rempl. *idem*, art. 32), 116, 117, 119 (mod. *idem*, art. 34); *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 268 (mod. 1968, c. 36, art. 24; 1970, c. 27, art. 37), 270 (mod. 1968, c. 36, art. 25); *Loi des parcs provinciaux*, S.R.Q. 1964, c. 201, art. 9, 36, 43, 55 (les trois derniers édictés 1971, c. 59, art. 9, 11, 13); *Loi de la conservation de la faune*, L.Q. 1969, c. 58, art. 77 (mod. 1970, c. 49, art. 1; 1971, c. 60, art. 2); *Loi sur les concessions de terres publiques*, S.R.C. 1970, c. P-29, art. 4; *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1970, c. N-13, art. 7 (mod. 1974, c. 11, art. 3).

484. GÉLINAS, *op. cit.*, note 482; *Rapport du Groupe de travail sur les tribunaux administratifs*, Québec, Ministère de la Justice, 1972.

485. *Loi de la régie de l'électricité et du gaz*, S.R.Q. 1964, c. 87, art. 37 (mod. 1970, c. 25, art. 8).

486. *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*, L.Q. 1974, c. 36, art. 13, 84, 85, 90.

487. *Loi de la Commission municipale*, S.R.Q. 1964, c. 170 (mod. 1965, c. 55; 1968, c. 49; 1970, c. 45; 1971, c. 49; 1972, cc. 49, 60; 1975, P.L. 41); *Loi de la Régie des services publics*, S.R.Q. 1964, c. 229 (mod. 1966-67, c. 17; 1969, c. 65; 1972, c. 56); *Loi sur la Capitale nationale*, S.R.C. 1970, c. N-3 (mod. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16; 1970-71-72, cc. 43, 63); *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17 (mod. (1^{re} Supp.), cc. 10, 44; (2^e Supp.), c. 10).

488. *Loi sur les biens culturels*, L.Q. 1972, c. 19, art. 53 al. 2; *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49, art. 124 al. 3.

dont il dispose. Qu'elle soit la bonne est confirmé par certaines dispositions législatives qui édictent, dans des domaines où il pourrait y avoir conflit inter-ministériel, que les règlements ne sont adoptés que sur la recommandation des ministres impliqués⁴⁸⁹. On laisse alors à ces ministres la tâche de régler leurs différends en privé et on leur impose de faire front commun devant le conseil des ministres. Le rôle de celui-ci comme arbitre paraît alors fort minime.

En plus de sa fonction réglementaire, l'Exécutif est chargé, en vertu de plusieurs lois, d'approuver les règlements et les décisions individuelles de ministres ou d'organismes administratifs. À titre d'exemple, parmi bien d'autres, la Société d'habitation du Québec doit lui soumettre sa réglementation et ses programmes⁴⁹⁰. De la même façon, certains règlements adoptés par les corporations municipales doivent être approuvés par un ministre ou par l'Exécutif avant d'entrer en vigueur. Il en est ainsi de certains règlements touchant à l'utilisation du sol⁴⁹¹, mais les critères qu'énoncent les lois générales ne permettent pas de refuser pour des motifs reliés aux principes d'urbanisme ou d'aménagement. Il est vrai que la *Loi des cités et villes* accorde à l'Exécutif un pouvoir général de désavouer tous les règlements municipaux dans les trois mois de leur réception⁴⁹², mais cela n'est pas un substitut à un véritable régime d'approbation ou d'appel, assorti d'auditions préalables à l'entrée en vigueur du règlement. L'absence d'un régime d'approbation n'est cependant pas universelle. En vertu de lois spéciales régissant l'aménagement de certaines régions du Québec, les plans directeurs doivent être approuvés par la Commission municipale et les autres règlements d'urbanisme par le ministre des affaires municipales⁴⁹³. On remarque cette récente tendance d'inclure une semblable disposition dans toutes les lois visant des régions spéciales. Cela indique peut-être que ce type d'approbation sera bientôt généralisé dans tout le Québec, permettant ainsi au gouvernement de jouer un véritable rôle de coordonnateur.

489. *Loi du régime des eaux*, S.R.Q. 1964, c. 84, art. 2 (mod. 1974, c. 24, art. 1), voir *supra*, note 472; *Loi des parcs provinciaux*, S.R.Q. 1964, c. 201, art. 5; voir aussi *infra*, note 493.

490. *Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1966-67, c. 55, art. 40, 53 (mod. 1974, c. 49, art. 18), 66 et 68.

491. Les règlements de construction doivent être soumis à l'approbation du ministre responsable de la qualité de l'environnement en ce qui concerne les conditions sanitaires et la protection de la santé; *Loi de la qualité de l'environnement*, L.Q. 1972, c. 49, art. 89.

492. S.R.Q. 1964, c. 193, art. 423.

493. *Loi concernant les environs du nouvel aéroport international*, L.Q. 1970, c. 48, art. 20-22; *Charte de la ville de Gaspé*, L.Q. 1970, c. 76, art. 19-20; *Charte de la ville de Percé*, L.Q. 1970, c. 77, art. 18-19. En vertu de la *Loi concernant les environs du parc du Mont Ste-Anne*, L.Q. 1971, c. 58, art. 2, les règlements doivent être approuvés à la fois par le ministre des affaires municipales et par le ministre du tourisme, de la chasse et de la pêche.

Il y a un dernier moyen de résoudre les conflits en matière de contrôle public de l'utilisation du sol, dans les domaines législatif et réglementaire. Il s'agit de donner par disposition expresse, une primauté à une loi ou un règlement. Les formules de style général qui sont utilisées à cette fin sont fort critiquées⁴⁹⁴ et soulèvent parfois de sérieux problèmes d'interprétation. Quant à la primauté des lois du Canada et du Québec sur des règlements municipaux, elle découle à la fois des dispositions des lois municipales et des règles de l'*ultra vires*⁴⁹⁵. On ne formule pas en termes exprès la même règle quant aux règlements gouvernementaux, si bien qu'il est préférable de décréter la primauté de ceux-ci sur les règlements municipaux dans chaque cas d'espèce⁴⁹⁶. La situation se complique lorsque deux lois prévoient un régime de contrôle de l'utilisation du sol, que ce régime soit énoncé dans la loi elle-même ou laissé à l'exercice du pouvoir réglementaire de l'Administration. Deux approches ont jusqu'ici reçu la faveur du législateur. Les règlements de contrôle de l'utilisation du sol adoptés en vertu de la *Loi sur les biens culturels* prévalent sur les dispositions inconciliables de tout règlement adopté en vertu d'une autre loi générale ou spéciale⁴⁹⁷. Les règlements adoptés en vertu de la *Loi de la qualité de l'environnement* ne prévalent que sur les règlements municipaux incompatibles⁴⁹⁸. Il faut en conclure que les conflits qui pourraient surgir entre ces deux types de règlements, dans un arrondissement historique par exemple, seraient résolus en faveur de la réglementation culturelle. Si, par contre, la formule de la *Loi sur les biens culturels* avait été utilisée aussi dans la *Loi de la qualité de l'environnement*, celle-ci l'aurait emporté puisqu'elle est plus récente. Somme toute, cette approche du législateur à la détermination de ses priorités est déficiente tant sur le plan de la technique juridique que sur celui de la politique administrative: le secteur qui aura le dernier réussi à mettre une telle disposition dans sa loi jouira (momentanément) de la prépondérance. Il semble qu'à l'heure actuelle au Québec, cette façon de procéder tienne lieu de politiques claires en matière d'aménagement du territoire.

Un autre secteur où des approbations administratives sont souvent requises est celui de l'expropriation. Au fédéral, la *Loi sur l'expropriation* prévoit que toutes les expropriations effectuées par le

494. L.-P. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel, 1965, 31.

495. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 424.1°; *Code municipal*, art. 390.

496. *Supra*, note 488.

497. L.Q. 1972, c. 19, art. 53 al. 2.

498. L.Q. 1972, c. 49, art. 124 al. 3.

gouvernement et par certaines corporations publiques doivent être approuvées et réalisées par le ministre des travaux publics⁴⁹⁹. Au-delà d'une simple approbation administrative, la nouvelle loi donne le pouvoir de réaliser l'expropriation à un seul ministre. Au Québec, plusieurs organismes jouissant de pouvoirs d'expropriation doivent obtenir l'autorisation de l'Exécutif. Il en est ainsi de l'Hydro-Québec⁵⁰⁰, du détenteur d'un claim, d'un permis, d'un bail ou de droits miniers par rapport aux droits de surface⁵⁰¹ et de tout expropriant qui désire exproprier dans une réserve écologique⁵⁰². Encore aujourd'hui, cependant, la plupart des expropriations se font sans l'autorisation d'une instance hiérarchique supérieure. Les ministres, dont celui des transports⁵⁰³, et les corporations municipales⁵⁰⁴ demeurent autonomes; ensemble ils représentent une proportion très élevée de toutes les expropriations effectuées au Québec⁵⁰⁵.

En 1968, le *Rapport Alary* dénombrait 255 lois québécoises conférant des pouvoirs d'expropriation et il remarquait que les autorisations qui y étaient prévues devaient souvent provenir de sources différentes: des ministres, des tribunaux de droit commun et même parfois des autorités ecclésiastiques⁵⁰⁶. Face à cette situation, le rapport recommandait que toutes les acquisitions faites par le gouvernement, y compris celles réalisées par expropriation, devraient être confiées à un organisme central appelé « Office du domaine et de l'aménagement foncier » qui aurait aussi la tâche d'accorder toutes les autorisations administratives préalables à des procédures d'expropria-

499. S.R.C. 1970 (1^{re} Supp.), c. 16, art. 2 (mod. (2^e Supp.), c. 10, art. 65), mais le ministre peut déléguer ce pouvoir à un autre ministre.

500. *Loi des mines*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 34, art. 221, 224a (éd. 1968, c. 36, art. 19).

501. *Loi de l'Hydro-Québec*, S.R.Q. 1964, c. 86, art. 33 (mod. 1965, c. 33, art. 1).

502. *Loi sur les réserves écologiques*, L.Q. 1974, c. 29, art. 8. La formule « nonobstant toute loi générale ou spéciale » est trompeuse et sans doute pas étanche: PIGEON, *op. cit.*, note 494.

503. *Loi de la voirie*, S.R.Q. 1964, c. 133, art. 104. En vertu de cette loi, l'Exécutif prend la décision d'ouvrir la route mais c'est le ministre qui décide de sa localisation: art. 16, 21 (mod. 1966-67, c. 48, art. 8, 9). En vertu de la *Loi des travaux publics*, S.R.Q. 1964, c. 138, le ministre doit obtenir l'autorisation de l'Exécutif même quant à la localisation, avant de procéder: art. 11, 14 et 19.

504. *Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1964, c. 193, art. 605, 607; *Code municipal*, art. 787-793. La *Loi des cités et villes* oblige le conseil municipal à obtenir l'autorisation de l'Exécutif lorsqu'il s'agit de l'expropriation de terres publiques (fédérales ou provinciales) et dans le cas de propriétés appartenant à des autorités religieuses ou scolaires. Le *Code municipal*, pour sa part, interdit tout simplement ces expropriations: art. 793.

505. Le *Rapport Alary* estimait en 1968 que la proportion pour le seul ministère de la voirie (devenu le ministère des transports), par rapport aux autres expropriations gouvernementales, était de près de 75 p.c.: *op. cit.*, note 35, 11-12.

506. *Idem*, 368-369.

tion entreprises par des organismes publics et privés⁵⁰⁷. Cette proposition ne visait pas cependant tous les expropriants, car certains, telles les corporations municipales et scolaires, devaient conserver leur autonomie. Cette proposition ressemblait d'ailleurs à la solution retenue par la loi ontarienne sur l'expropriation, qui donne à plusieurs organismes, y compris les municipalités et les commissions scolaires, le pouvoir d'approuver des expropriations⁵⁰⁸. Même si on admet que les corporations municipales doivent conserver une certaine autonomie, il faut reconnaître que les exigences d'une gestion efficace et d'une allocation optimale des biens du domaine public nécessitent la création d'une agence de coordination de toutes les acquisitions publiques, et non seulement des expropriations. Un rapport de la British Columbia Law Reform Commission sur l'expropriation, publié en 1971, recommandait de conserver l'autonomie des corporations municipales et des commissions scolaires dans cette province, par rapport au gouvernement⁵⁰⁹. Le rapport appuyait sa recommandation sur le fait que les conseils municipaux sont responsables devant l'électorat et doivent répondre de leurs actes devant cet électorat plutôt que devant un organisme administratif supérieur. Il est difficile d'accepter cet argument car, en fait, il est question de surveiller l'exercice d'un pouvoir municipal et non de l'abolir. De plus, comme le soulignait un témoin devant la Commission, ce ne serait pas la première fois que des décisions municipales seraient soumises à un contrôle hiérarchique. Au demeurant, le but de la réforme est d'éliminer le gaspillage et de favoriser la coordination des efforts, bref, d'assurer une meilleure planification d'ensemble. Afin de rendre une telle réforme plus acceptable, il conviendrait d'accorder l'autorisation administrative de façon automatique lorsque le projet soumis est conforme à un plan directeur et aux règlements d'urbanisme en vigueur dans la municipalité, surtout si ces règlements ont déjà fait l'objet d'une approbation ou d'une révision quelconque. De façon générale, nous croyons que le principe de soumettre la réglementation et les décisions individuelles, prises par les organismes publics en matière de contrôle de l'utilisation du sol, à une autorisation ou à une

507. *Idem*, 220-225.

508. *Expropriation Act*, R.S.O. 1970, c. 154, art. 5. Lorsqu'une municipalité exproprie, elle est chargée par la loi d'approuver l'expropriation qu'elle entreprend ! Certaines des difficultés que pose cette procédure, notamment quant aux règles de la justice naturelle, ressortent à la lecture de l'affaire *Walters v. Essex County Board of Education*, [1974] R.C.S. 481, 38 D.L.R. (3d) 693.

509. British Columbia Law Reform Commission, *Report of Expropriation (Project No. 5)*, Victoria, 1971, 84-89.

approbation supérieure mériterait d'être retenu par le législateur québécois.

La *Loi de l'expropriation* de 1973 apporte certaines améliorations à la situation actuelle en créant une procédure unique d'autorisation par le lieutenant-gouverneur en conseil pour toute expropriation sauf celles réalisées par les corporations municipales et les commissions scolaires⁵¹⁰. Cette disposition, bien qu'adoptée en 1973, n'entrera en vigueur que le 1^{er} avril 1976⁵¹¹. Les faiblesses de cette réforme apparaissent lorsqu'on la compare à ce que proposait le *Rapport Alary*: les autorisations ne visent que les expropriations et non les acquisitions à l'amiable; on ne crée pas un organisme spécialisé pour accorder ces autorisations; et les collectivités locales en sont toujours exemptées. De plus, la *Loi de l'expropriation* ne fait pas la jonction entre l'expropriation et les autres pouvoirs de réglementation de l'utilisation du sol. Nous avons déjà souligné, par ailleurs, que le lieutenant-gouverneur en conseil n'est peut-être pas l'organe le mieux adapté à ce genre de fonctions et qu'il est souvent placé dans une situation où il ne fait que répondre à des propositions venant des ministères et des organismes sectoriels. Cette observation vaut autant en matière d'expropriation: la procédure administrative qui sera suivie au moment de l'entrée en vigueur des dispositions sur l'autorisation, semble-t-il, sera de référer les dossiers de requêtes aux services techniques d'expropriation du ministère des transports et non aux services administratifs du Conseil exécutif. C'est alors le ministère des transports qui, à toutes fins pratiques, deviendra l'organe d'autorisation.

Les procédures que nous venons d'examiner aident à solutionner les conflits administratifs mais leur efficacité est réduite du fait qu'elles n'entrent en jeu que lorsque la décision est déjà prise ou sur le point de l'être. Cette décision vient au terme d'une période d'étude dont le cadre d'analyse est défini par l'organisme sectoriel de qui relève le pouvoir décisionnel. On reconnaît alors, dans le présent système, un troisième moyen de résoudre les conflits en puissance, qui consiste à mettre sur pied des organismes permettant des échanges d'informations, des consultations et l'élaboration de programmes conjoints. La tentative la plus ambitieuse du gouvernement québécois en ce sens dans le domaine de notre étude fut la création de l'Office de planification et de développement du Québec chargé de la préparation

510. *Loi de l'expropriation*, L.Q. 1973, art. 34, 35 (mod. 1975, P.L. 7, art. 1), 36.

511. *Loi modifiant la Loi de l'expropriation*, L.Q. 1975, P.L. 7, art. 8, par. a).

des « plans, programmes et projets » qui lui sont confiés⁵¹². L'Office doit également consulter la Commission inter-ministérielle de planification et de développement, composée de hauts fonctionnaires⁵¹³. L'Office, qui succéda au Conseil d'orientation économique mis sur pied en 1961⁵¹⁴, devait devenir l'organisme central de coordination et de planification du gouvernement, mais il n'a pu répondre aux attentes. En règle générale, les études menées par l'Office font peu de remous dans les ministères et les organismes administratifs pour qui l'Office a toujours été un intrus, somme toute assez marginal. À l'heure actuelle on semble vouloir revaloriser l'OPDQ depuis qu'il a été placé sous la responsabilité du Comité des affaires économiques du Conseil exécutif, composé de cinq ministres⁵¹⁵. Par ailleurs il semble que le rôle du Comité permanent de l'aménagement des ressources créé en 1957, dans le but de coordonner le travail de sept ministères responsables de la gestion des richesses naturelles, soit limité à agir comme responsable de l'application des programmes ARDA au Québec⁵¹⁶. Les ministères, les organismes administratifs et les entreprises publiques restent encore aujourd'hui farouchement attachés à leur autonomie et très réticents à s'en départir ne serait-ce que partiellement. Il faut tout de même reconnaître que plusieurs problèmes d'administration quotidienne sont réglés par la consultation interministérielle si bien qu'il ne faudrait pas minimiser ses bienfaits. Néanmoins, la consultation semble impuissante à résoudre les conflits d'envergure, surtout au niveau de la planification, s'il faut en croire l'expérience.

En l'absence de règles et de procédures législatives ou administratives, ou lorsqu'elles n'offrent pas de solution, on doit faire appel aux tribunaux. Il leur revient alors de déterminer les liens hiérarchiques de subordination qui existent entre les mesures de contrôle de l'utilisation du sol adoptées par différents organismes publics. En d'autres mots, ils ont à déterminer jusqu'à quel point les mesures adoptées par un organisme lient les autres en l'absence de textes législatifs exprès. Au point de départ, il faut dire que les tribunaux reconnaissent de façon générale à la Couronne fédérale une immunité des lois provinciales et,

512. *Loi de l'Office de planification et de développement du Québec*, L.Q. 1968, c. 14 (mod. 1969, c. 16).

513. *Loi de l'Office de planification et de développement du Québec*, art. 5 (mod. 1969, c. 16, art. 6).

514. *Loi du conseil d'orientation économique*, S.R.Q. 1964, c. 17 (abrogée).

515. GÉLINAS, *op. cit.*, note 482, 249.

516. *Annuaire du Québec*, 1968-69, 451 ; DUSSAULT, *op. cit.*, note 5, tome I, 52, note 72.

à plus forte raison, des règlements municipaux⁵¹⁷. Cette immunité peut s'étendre aussi aux corporations privées, telles les banques et les entreprises de service, relevant de la compétence fédérale, dans la mesure où la loi ou le règlement attaqué porte atteinte à leur existence ou à leurs pouvoirs essentiels. La même immunité s'applique au Québec, de façon à exclure l'Administration québécoise de l'application des règlements municipaux, puisque les lois municipales québécoises ne contiennent aucune disposition expresse les rendant applicables à la Couronne⁵¹⁸. Au soutien de cette règle, on peut citer l'exemple du régime d'aménagement de la colline parlementaire, à Québec. La Commission d'aménagement de Québec, composée de cinq membres dont trois nommés par l'Exécutif québécois, fut créée en 1961⁵¹⁹. Elle était responsable de l'élaboration d'un plan directeur et d'un programme de rénovation urbaine pour la colline parlementaire, qui, une fois ratifiés par l'Exécutif, devaient lier la ville de Québec et le gouvernement⁵²⁰. La Commission d'aménagement était, de toute évidence constituée dans le but d'harmoniser les politiques d'utilisation du sol de la ville de Québec, avec celles de l'Exécutif québécois, relativement à un secteur de la ville où chacune de ces entités détenaient des pouvoirs autonomes: la ville de Québec ne pouvait utiliser ses pouvoirs pour réglementer le domaine public du Québec et le gouvernement ne pouvait utiliser les siens pour réglementer les propriétés privées situées dans le voisinage immédiat de la colline. Le compromis retenu par la loi spéciale a permis à une Commission contrôlée par le gouvernement, mais où la ville était représentée, de planifier le développement de tout ce secteur de la ville. Cela confirme aussi que la ville de Québec n'avait pas le pouvoir de lier la Couronne provinciale, en l'absence d'une loi l'autorisant expressément à le faire.

Les conflits ne sont pourtant pas tous réglés de façon aussi définitive. Il arrive que des pouvoirs d'expropriation soient exercés simultanément ou successivement sur un même lot, ou encore qu'un expropriant désire acquérir des terres appartenant à un autre orga-

517. *Supra*, note 271.

518. Pour des exemples de dispositions expresses, voir *Ontario Planning and Development Act*, S.O. 1973, c. 51, art. 9(1); *Urban and Rural Planning and Development Act*, S. Sask. 1973, c. 73, art. 48(1).

519. *Loi de la Commission d'aménagement de Québec*, L.Q. 1960-61, c. 17 (mod. 1965 (1^{re} Sess.), c. 83); *Loi concernant la cité de Québec*, L.Q. 1965 (1^{re} Sess.), c. 82. La C.A.Q. est devenue maintenant la Commission d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec: *Loi de la C.U.Q.*, L.Q. 1969, c. 83, art. 268-274, 324. Son rôle est devenu purement consultatif: art. 272.

520. *Loi de la C.A.Q.*, art. 13a-13k (édités 1965 (1^{re} Sess.), c. 83, art. 2).

nisme public qui ne les a pas acquises par voie d'expropriation. On peut imaginer un assez grand nombre de cas où des conflits de ce genre pourraient surgir⁵²¹. Dans l'arrêt *St-Jean-Baptiste-de-la-Salle*, le juge Rivard de la Cour d'appel affirma que le droit d'exproprier est une prérogative de la souveraineté, et par conséquent qu'il ne saurait être employé par une corporation municipale contre l'autorité supérieure (en l'occurrence, la province) qui lui avait confiée ce pouvoir⁵²². Son collègue dans la même cause, le juge en chef Lafontaine, opta pour une approche plus pragmatique au problème en affirmant que chaque cas devait être réglé individuellement en recherchant le meilleur moyen de servir l'intérêt public⁵²³. D'après lui, si on peut parvenir à réconcilier les buts poursuivis par les deux autorités expropriantes, on devrait permettre aux pouvoirs d'expropriation de coexister. Si cela est impossible, il faudra alors considérer deux facteurs principaux : l'étendue des pouvoirs d'expropriation accordés par la loi à l'expropriant et l'importance des lots affectés à la réalisation des buts qu'il recherche. Dans l'arrêt *St-Jean-Baptiste-de-la-Salle*, la Cour d'appel confirma la validité d'une décision autorisant la ville à exproprier une lisière de terrain appartenant à une fabrique pour les fins d'élargissement d'une rue, parce que la perte de cette lisière ne gênait d'aucune façon les activités de l'expropriée. Dans un arrêt du Manitoba⁵²⁴ toutefois, la Cour de première instance décida qu'une commission scolaire ne pouvait exproprier un terrain appartenant à une municipalité parce que cette dernière en avait besoin pour la construction d'un centre communautaire. Le tribunal profita de l'occasion pour dire qu'une Commission scolaire ne peut agir ainsi tant qu'une loi ne l'autorise pas expressément à le faire⁵²⁵. Au surplus, le tribunal refusa à la Commission scolaire le droit d'exproprier en présence des pouvoirs tout aussi absolus de la ville d'exproprier à son tour afin d'éviter l'absurdité d'une ronde d'expropriations successives. Dans la cause *St-Jean-Baptiste-de-la-Salle*, la ville de Montréal pouvait exproprier les terrains de la fabrique parce que sa charte, contrairement à la *Loi des cités et villes*, n'imposait aucune restriction à son

521. CHALLIES, *op. cit.*, note 15, 62-64.

522. *St-Jean-Baptiste-de-la-Salle v. Montréal*, (1930) 49 B.R. 37, 40.

523. *St-Jean-Baptiste-de-la-Salle v. Montréal*, (1930) 49 B.R. 37, 46. *Le Royer v. Mount Royal Cemetery Company*, [1969] C.S. 417, 422-423.

524. *Fort Garry Rural Municipality v. Fort Garry School District*, (1959) 16 D.L.R. (2d) 442 (Q.B. Manitoba).

525. Une opinion contraire, fondée sur le *Ontario School Sites Act*, est exprimée dans l'arrêt *Mimico v. Lakeshore District Board of Education*, [1954] O.W.N. 151.

pouvoir d'exproprier les biens des fabriques ⁵²⁶. Il semble donc que les tribunaux décident chaque cas à la lumière des lois applicables, sans formuler de principes généraux. Il faut reconnaître toutefois que l'organisme public qui est déjà en possession du bien convoité est privilégié, à moins qu'il n'ait vraiment pas besoin de la partie expropriée aux fins de ses activités.

Un autre type de conflit que les tribunaux sont appelés à résoudre est celui qui survient lorsque l'exercice des pouvoirs d'expropriation d'une commission scolaire à un endroit précis serait incompatible avec un règlement municipal d'urbanisme. Ainsi, dans l'arrêt des *Syndics des écoles protestantes d'Outremont* ⁵²⁷, la Commission scolaire a eu gain de cause en Cour d'appel parce que la Cour a reconnu son droit acquis d'agrandir l'école construite avant l'adoption du règlement de zonage, mais deux des cinq juges ont affirmé *obiter* que le règlement de zonage devait avoir préséance parce qu'il constituait une norme adoptée dans l'intérêt général ⁵²⁸. Au moins dans le cas d'une Commission scolaire, donc, le droit d'exproprier signifie seulement le pouvoir d'obliger le propriétaire à vendre et ne donne pas à la commission le droit de faire fi des règlements municipaux d'urbanisme. Comme le Conseil privé le fit remarquer dans l'arrêt *Toronto Separate Schools* ⁵²⁹, le rôle d'une commission scolaire est éducatif; elle ne peut passer outre aux intérêts généraux de la communauté que la corporation municipale a pour mission de représenter.

De cette étude du régime administratif du contrôle public de l'utilisation du sol se dégagent certaines conclusions. D'abord, il semble évident que l'administration, dans ce secteur, ne voit pas l'aménagement du territoire et la gestion des ressources comme une unité composée de facettes interdépendantes. Au contraire, chaque ressource ou chaque catégorie d'utilisation du sol, pour peu qu'elle soit significative, fait l'objet d'une division administrative autonome, à l'intérieur de laquelle on prend des décisions à partir de critères

526. Dans l'arrêt *Le Royer, supra*, note 523, cependant, le juge Bourgeois a d'abord reconnu que la régionale était empêchée d'exproprier les biens d'une corporation de cimetière par la *Loi de l'instruction publique*, mais se sentait tout de même obligé de disposer de la question de l'intérêt public supérieur soulevé dans *St-Jean-Baptiste-de-la-Salle*.

527. *Syndics des écoles protestantes d'Outremont v. Outremont*, [1951] B.R. 676, conf. sur un autre point, [1952] 2 R.C.S. 506.

528. *Idem*, 683-684 par le juge Galipeault; 689-690 par le juge Marchand. Voir aussi *Pierrefonds v. Commission des écoles catholiques de Pointe-Claire-Beaconsfield*, [1967] R.P. 241 (C.S.), 266-268; *Fort Garry Rural Municipality v. Fort Garry School District*, (1959) 16 D.L.R. (2d) 442 (Q.B. Manitoba).

529. *Toronto v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto*, [1926] A.C. 81, 88 par le vicomte Cave.

propres à la logique interne de cette division. La deuxième conclusion est que la multiplicité des organismes administratifs responsables de l'aménagement du territoire donne naissance à des conflits de politiques, qui ne sont que partiellement résolus par des mécanismes de règlement des conflits. La valeur de ceux-ci est limitée non seulement parce qu'ils ne prévoient pas toutes les éventualités mais parce qu'ils se bornent à aplanir des difficultés de parcours. Ceux qui vont plus loin, comme les organes de coordination des politiques de plusieurs ministères, échouent parce qu'ils fonctionnent sur une base volontaire qui laisse intacts les pouvoirs et les prérogatives de chaque ministère. La troisième conclusion est qu'une politique intégrée d'aménagement du territoire et de gestion des ressources exige plus que des mécanismes pour résoudre des conflits entre des ministères qui se livrent une vive concurrence. Elle nécessite d'abord et avant tout un ensemble cohérent d'objectifs, et la mise en place de techniques et de structures susceptibles de contribuer efficacement à la réalisation de ces objectifs. Il est essentiel que des critères uniformes et cohérents soient appliqués au processus décisionnel de contrôle de l'utilisation du sol. Afin d'éliminer les conflits qui naissent uniquement en raison des politiques divergentes de plusieurs ministères et organismes, il faudrait envisager une réforme qui centraliserait au sein d'un nombre réduit de ministères tous les services responsables de la concession des droits sur le domaine public, de l'émission de permis quant aux terres privées et de l'autorisation préalable aux expropriations. Plusieurs modèles peuvent servir de point de départ à une telle réforme : celui du gouvernement de l'Ontario, qui a créé des ministères des ressources naturelles (gestion du domaine public), environnement et finances (logement et urbanisme)⁵³⁰ ; ou celui de l'Angleterre où un super-ministère de l'environnement regroupe trois anciens ministères : travaux publics, logement et affaires municipales, et transports⁵³¹.

530. Subject to Approval, *op. cit.*, note 154, xii, xiv.

531. *The Reorganisation of Central Government*, Cmnd. 4506, Londres, H.M.S.O., 1970. Gélinas propose un semblable regroupement au sein d'un ministère de l'Aménagement et du Développement : *op. cit.*, note 482, 298-300, 310.