

Université de Montréal

Encadrement de la forme urbaine : élaboration d'une nouvelle approche
de contrôle juridique de la densité de construction dans le contexte du
plan d'urbanisme de Montréal.

par
Mathieu BÉLANGER

Institut d'urbanisme
Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de maîtrise en urbanisme

Novembre 2006

© Mathieu BÉLANGER, 2006



NA
9000
U54
2007
V-014

Direction des bibliothèques

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :
Encadrement de la forme urbaine : élaboration d'une nouvelle approche
de contrôle juridique de la densité de construction dans le contexte du
plan d'urbanisme de Montréal.

présenté par :
Mathieu BÉLANGER

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Marie LESSARD

Présidente du jury

Marie-Odile TRÉPANIÉ

Directrice de recherche

Alain CARON

Membre du jury

Résumé

Au Québec, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q. c. A-19.1.) indique que le plan d'urbanisme d'une municipalité doit comprendre «les grandes affectations du sol et les densités de son occupation». La loi est par contre muette quant à l'objet visé par cette notion de «densité» et elle n'indique pas plus quelles sont les modalités de son contrôle. En plus d'analyser globalement le concept de la densité, le présent mémoire de maîtrise en urbanisme examine le discours juridique de cette loi et questionne le flou relatif offert aux administrations municipales par cette dernière en ce qui a trait au contrôle de l'intensité de construction. En analysant la réponse du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal (adopté en 2004) en matière d'encadrement de la densité, le travail analyse la méthode de contrôle adoptée, notamment en regard de la logique des échelles de planification sous-tendant les différents outils inscrits dans la loi (schéma d'aménagement, plan d'urbanisme, réglementation d'urbanisme). Parallèlement, l'examen de la nouvelle approche d'encadrement de la densité mise en place par Montréal illustre bien l'utilité du flou juridique, dans une optique où il apparaît que la volonté du législateur était de permettre l'innovation et la mise en place de nouvelles pratiques. Produit juridique issu de plus de deux décennies de questionnement et de tentatives, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme constitue un juste compromis entre les volontés des différents acteurs municipaux québécois et se révèle être une métaphore du caractère évolutif de notre urbanisme national.

Mots clés :

Densité, Urbanisme, Réglementation, Zonage, Planification, Morphologie, Construction, C.O.S., Montréal, Québec.

Abstract

The Quebec's *Act respecting land use planning and development* (R.S.Q. c. A-19.1) indicates that a municipal planning program must include the general policies on land uses and land occupation densities. However the Act is not specific as to the subject of density and it does not indicate the methods of its control. This Master's degree examines the legal discourse of the above Act and provides a global analysis of the concept of density. Furthermore, it attempts to bring to the surface the ambiguity that the Act imposes to the municipal administrators responsible for the control of the intensity of construction. By examining the solution offered by Montreal's Master Plan, adopted in 2004, this thesis analyses the proposed method of control, which it is taking particularly into consideration the logic of the scales of planning and which underlines the various tools registered in the law (Land use planning and development plan, Planning program, Zoning and By-Laws). The study of this new control approach of built density established by Montreal, illustrates the utility of this ambiguity; it appears that the intent of the legislator was to allow innovation and to promote the application of new practices. The *Act respecting land use planning and development*, a legal product, result of more than two decades of questioning and experimentation, constitutes a just compromise for the aspirations and demands of many of Quebec's municipal actors and reveals to be an interesting metaphor of the evolutionary nature of Quebec's national territorial planning approach.

Keywords :

Density, Planning, Zoning, Urbanism, Morphology, Construction, F.A.R., City, Montreal, Quebec.

Table des matières

Partie I – Introduction

1.	Introduction et présentation du thème de recherche.....	2
----	--	---

Partie II – Problématique

1.	Identification de la question générale de recherche.....	4
1.1	Absence de définition claire et d’objet de calcul de la densité.....	5
1.2	Intérêt urbanistique d’effectuer un contrôle de la densité.....	7
1.3	Obligations juridiques relatives à la densité.....	13
1.4	Modalités de contrôle de la densité afin de répondre correctement à des objectifs d’urbanisme.....	16
2.	Cadre conceptuel.....	18
2.1	La densité et ses différentes dimensions.....	19
2.1.1	Dimension physique (la densité réelle).....	20
2.1.2	Dimension psychosociologique.....	21
2.1.3	Dimension juridico économique et planificatrice.....	26
2.1.4	Un concept multidimensionnel.....	35
2.2	Le contrôle de la forme urbaine et la densité.....	36
2.2.1	Le concept de la densité dans les grandes utopies urbaines.....	36
2.2.2	Histoire du contrôle de la forme et de la densité urbaine en Occident.....	69
2.2.3	Le nouveau caractère de l’urbanité et l’importance du contrôle de la forme...	101
2.3	L’urbanisme québécois.....	113
2.3.1	Urbanisme.....	113
2.3.2	Le caractère évolutif de l’urbanisme québécois.....	114
2.3.3	Le traitement de la densité dans la législation québécoise.....	134
2.3.4	Jurisprudence en matière de densité.....	140
2.3.5	Examen de l’application du système L.U.I. à Laval.....	149
2.3.6	Un urbanisme en évolution.....	153

Partie III – Recherche

1.	Formulation précise de la question de recherche et hypothèses de travail..	157
2.	Hypothèse 1 : Les modalités de contrôle de la densité dans un plan d’urbanisme québécois sont teintées du contexte politique et administratif ambiant.....	160
2.1	Contexte politique.....	160
2.2	Contexte administratif.....	165
2.3	L’élaboration du plan d’urbanisme.....	168
2.4	Le contexte de confection d’une approche de contrôle de la densité.....	170
2.5	Les modalités de contrôle de la densité dans un plan d’urbanisme québécois sont teintées du contexte politique et administratif ambiant.....	171

3.	Hypothèse 2 : Les modalités de contrôle de la densité antérieures au plan d'urbanisme de 2004 étaient inadéquates.....	173
3.1	État de la situation.....	173
3.2	Historique du contrôle de la densité à Montréal.....	174
3.2.1	Le premier règlement de zonage de Montréal.....	174
3.2.2	La première tentative de refonte du règlement de zonage de la Cité de Montréal.....	177
3.2.3	Le nouveau règlement de zonage de la décennie 1960.....	184
3.2.4	Le schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal.....	189
3.2.5	Le premier plan d'urbanisme (1992).....	194
3.3	Le contrôle de la densité et les échelles de planification.....	199
3.3.1	Le C.O.S et la mesure de la densité.....	199
3.4	Le traitement de la densité dans les autres municipalités de l'île de Montréal..	203
3.5	Les données utilisées pour mesurer la densité.....	206
3.6	Les modalités de contrôle des densités antérieures au plan d'urbanisme de 2004 étaient inadéquates.....	208
4.	Hypothèse 3 : À l'échelle de la planification municipale, le contrôle de la densité peut permettre de mieux guider le développement de la forme urbaine dans un cadre de transparence et d'ouverture par rapport aux citoyens.....	211
4.1	Élaboration d'un nouvel outil de contrôle.....	211
4.2	Principes et objectifs guidant le contrôle de la densité.....	212
4.3	Élaboration de l'outil.....	215
4.4	Mise en place de paramètres de densité pour l'ensemble du territoire.....	227
4.5	Examen de la conformité de la réglementation d'urbanisme au plan d'urbanisme.....	229
4.6	À l'échelle de la planification municipale, le contrôle de la densité peut permettre de mieux guider le développement de la forme urbaine dans un cadre de transparence et d'ouverture par rapport aux citoyens.....	234
 <u>Partie IV – Conclusion</u>		
1.	Conclusion générale.....	237
1.1	Suites et pistes de développement.....	249

Partie V – Bibliographie

Liste des figures

1. Illustration de l'île d'Utopie.
2. Vue d'un phalanstère.
3. Organisation d'un territoire urbain selon Ebenezer Howard.
4. Vue d'un quartier industriel de la Cité industrielle imaginée par Tony Garnier.
5. Illustrations de Mario Chiattone et Antonio Sant'Elia.
6. La Ville pour trois millions d'habitants.
7. Le Plan Voisin pour Paris.
8. Maquette de Broadacre City.
9. Illustration de New Babylon.
10. Hexahedron, une arcology imaginée par Paolo Soleri, 1970.
11. L'Ensache à Barcelone.
12. Illustration d'une rue londonienne en 1875.
13. Scène urbaine dans le Lower East Side au début du 20^{ème} siècle.
14. Le Equitable Building.
15. Londres, Édifice Swiss Re.
16. Barcelone, Torre Agbar.
17. Berlin, Édifice DaimlerChrysler.
18. Composante d'un plan d'urbanisme selon le rapport LaHaye.
19. Illustration d'un développement comprenant des espaces libres convenables au début des années 1960.
20. La population new-yorkaise et le zonage.
21. Orientation de la forme bâtie par le zonage new-yorkais.
22. Codification administrative du zonage montréalais.
23. Extrait du plan de zonage du quartier Notre-Dame-de-Grâce.
24. Exemple de calcul du C.O.S. moyen à la réglementation (schéma de la C.U.M.).
25. Extrait d'une carte visant le contrôle de la densité dans le plan d'urbanisme de 1992 (arrondissement de Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce).
26. Légende d'une carte visant le contrôle de la densité dans le plan d'urbanisme de 1992.
27. Trois façons d'obtenir la même densité.
28. Extrait du plan d'urbanisme (2004) présentant la façon de lire la densité.
29. Tour résidentielle «80 South Street» de l'architecte Santiago Calatrava.

Liste des sigles

A.A.N.B.	Acte de l'Amérique du Nord Britannique
C.C.U.	Comité consultatif d'urbanisme
C.E.S.	Coefficient d'emprise au sol
C.M.M.	Communauté métropolitaine de Montréal
C.M.Q.	Commission municipale du Québec
C.O.S.	Coefficient d'occupation du sol
C.P.U.Q.	Corporation professionnelle des urbanistes du Québec
C.U.M.	Communauté urbaine de Montréal
C.U.S.	Coefficient d'utilisation du sol
D.A.U.S.E.	Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises
É-U.A.	Etats-Unis d'Amérique
F.A.R.	<i>Floor Area Ratio</i>
F.H.A.	<i>Federal Housing Administration</i>
I.S.P.	Indice de superficie de plancher
L.A.U.	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
L.I.R.	<i>Land Use Intensity Rating</i>
L.U.I.	<i>Land Use Intensity</i>
M.R.C.	Municipalité régionale de comté
P.L.U.	Plan local d'urbanisme
P.O.S.	Plan d'occupation des sols
P.P.U.	Plan particulier d'urbanisme
P.Q.	Parti Québécois
P.U.D.	Plan d'urbanisme directeur
R.C.M.	Rassemblement des citoyens de Montréal
S.C.H.L.	Société canadienne d'hypothèque et de logement
S.D.É.U.	Service du développement économique et urbain
S.H.O.N.	Surface hors-œuvre nette
S.R.U.	Solidarité et le renouvellement urbain (loi sur la)
U.C.I.M.	Union des citoyens de l'île de Montréal
Z.A.C.	Zone d'aménagement concerté

Dédicace*À mes parents,*

qui par leur appui, leur compréhension et leur vivacité m'amenèrent à trouver une satisfaction durable dans la recherche et la découverte.

À la ville de Québec,

par laquelle j'ai découvert l'urbanité, sa richesse et ses possibilités. Constituant mon port d'attache personnel avec le monde, je trouve dans ses rues et la solitude de son hiver le point d'équilibre nécessaire me permettant de continuer.

Remerciements

À Anna.

Pour son amour, son assistance, son encouragement et, surtout, sa patience.

Aux professionnels de la Ville de Montréal qui m'ont guidé dans ce travail.

Notamment, de sincères remerciements à M. Pierre Sainte-Marie qui, comprenant l'ampleur et la difficulté de cette recherche, m'accorda son support et sa compréhension. Merci!

Avant-propos

Au cours de l'été 2003, j'ai été invité à participer à l'élaboration du Plan d'urbanisme révisé de la Ville de Montréal. Au départ, dans le cadre d'un emploi estival d'étudiant, ma participation se limitait à la constitution d'une large banque photographique. Cet outil de travail était alors inexistant, mais devenait de plus en plus essentiel aux différents travaux du Service du développement économique et urbain (renommé en 2004, le «Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine»). Cette expérience de travail me permit de découvrir rapidement les mécanismes régissant le fonctionnement de l'administration montréalaise et m'éclaira sur diverses facettes de la réalité concrète de l'urbanisme québécois. Suite à ce premier contrat, on m'invita à poursuivre mon cheminement professionnel au sein de la Division des politiques et du plan d'urbanisme (renommée la «Division de la planification urbaine» en 2004, puis «Division du développement urbain» en 2005...) à titre de conseiller en aménagement. La scolarité obligatoire du programme de maîtrise en urbanisme étant déjà complétée, j'acceptai le défi qui m'était offert et j'entraî officiellement dans l'administration municipale montréalaise. La décision, bien que motivante et excitante, fut difficile puisqu'elle m'éloigna graduellement de mon sujet original de recherche qui portait sur le positionnement du centre-ville de Montréal dans la structure commerciale métropolitaine.

Le contexte politique dans lequel s'inscrivait le processus d'élaboration du plan d'urbanisme révisé de la Ville de Montréal était extrêmement intéressant et demeurera certainement d'un intérêt exceptionnel dans la courte histoire de l'urbanisme québécois. À l'époque, les vœux exprimés par l'administration du maire Gérald Tremblay à ses fonctionnaires laissaient transparaître un réel désir de mener à terme l'exercice de mise en application d'un plan d'urbanisme pour l'ensemble de la ville nouvellement fusionnée. Concrètement, l'allocation de ressources financières adéquates, en conjonction avec le regroupement de techniciens et de professionnels de divers horizons, permirent la création d'un réel «bureau de la planification» dont le champ d'action était l'ensemble du territoire de l'île de Montréal. De plus, l'ouverture relative des responsables politiques a fait en sorte qu'il a été possible de mener certaines expériences sur de nouveaux objets habituellement peu associés aux stricts plans d'urbanisme (par exemple le paysage urbain, la qualité de l'environnement, le dynamisme des secteurs d'emplois) et cela a rendu possible une réflexion approfondie sur les modalités d'encadrement de la forme urbaine.

Dans le cadre de mon emploi, le premier mandat qui m'a été confié fut relatif à l'article 83 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ce dernier obligeant le plan d'urbanisme adopté par une municipalité à traiter des «grandes affectations du sol et les densités de son occupation». Plus précisément, cette question des «densités de son occupation» devait être fouillée davantage et tel était mon mandat. Je devais examiner la portée concrète de cette obligation, le traitement qui en avait été fait par le passé dans les anciennes municipalités devenues montréalaises et je devais porter un regard sur les expériences étrangères en matière de contrôle de l'occupation du sol. Au moment de cette première affectation de travail, l'équipe de la Division était composée principalement d'anciens employé-e-s de la Communauté urbaine de Montréal (C.U.M), de l'ancienne Ville de Montréal et d'un bon nombre d'urbanistes «junior», fraîchement sortis de l'université ou toujours en formation. Considérant une volonté de repenser complètement les modalités d'encadrement de la densité, la recherche d'une réponse mieux adaptée à la nouvelle réalité montréalaise fut mise sur les épaules de quelqu'un n'ayant pas eu l'opportunité de travailler avec les cadres réglementaires antérieurement en place à la C.U.M. ou dans l'ancienne Ville de Montréal.

Ce mandat, qui dura environ un an, m'a permis de me familiariser avec divers aspects du cadre réglementaire urbanistique. Le travail que j'effectuais comportait un cadre de recherche théorique limité mais intéressant, et à l'issue d'une longue réflexion, je décidai de modifier mon sujet de recherche pour le mémoire de maîtrise et de plutôt orienter ce dernier sur la thématique de la densité et de son traitement réglementaire. Cette décision me permet donc ici d'approfondir largement les réflexions quant à la nature de la «densité» et d'expliquer les choix menés dans le cadre du plan d'urbanisme de Montréal, adopté par le conseil municipal à la séance du 22 novembre 2004. De plus, cette recherche me permet d'exprimer certaines réserves quant au choix de l'outil et parallèlement, quant au contexte administratif futur de son application.

Ce mémoire fait état d'une réflexion professionnelle et académique menée depuis plus de 3 ans en ce qui a trait au traitement juridique de la densité de construction. La teneur et la portée du présent travail va certainement au-delà des prescriptions académiques de la Faculté des études supérieures en regard de l'étendue du texte de la recherche puisqu'il apparaît que la partie III, à elle seule, aurait été en mesure de constituer une recherche de maîtrise de portée acceptable. Malgré tout, j'ai ici tenté de rassembler le fruit d'un travail cherchant à dresser un portrait général du concept de la densité, allant au-delà de son application formelle dans le cadre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Ce regard prospectif et encore incomplet tente de définir une

notion centrale de la discipline de l'urbanisme et examine tout autant certains aspects historiques que psychologiques liés à la densité. Ce détour semblait nécessaire et explique pourquoi, contrairement au cadre méthodologique habituellement recommandé, la problématique prend une place si importante dans ce travail. J'espère que le lecteur ne se formalisera pas de ce détour, même si ce dernier semble parfois détaché de la préoccupation principale, et y verra plutôt l'opportunité de rassembler dans un ouvrage universitaire plusieurs éléments ayant le potentiel d'alimenter des réflexions futures.

Partie I
Introduction



Georgia O'Keeffe, Radiator Building La Nuit (1917).

Une ville ressemble à un animal. Elle possède un système nerveux, une tête, des épaules et des pieds. Chaque ville diffère de toutes les autres : il n'y en a pas deux semblables. Et une ville a des émotions d'ensemble.

John Steinbeck,
La Perle (1947)

1. Introduction et présentation du thème de recherche

Étymologiquement, le terme densité provient du latin «densus» qui signifie «épais». Le terme peut se reporter à une mesure physique, étant le résultat d'un rapport qui «définit l'importance d'une masse pour une unité d'un ensemble de référence, unité de longueur dans le cas de densités linéaires, unité de surface dans le cas de densités surfaciques, unité de volume dans le cas de densités volumiques¹». Largement utilisé par les disciplines relatives aux sciences pures, le concept de la densité n'est pas exclusif et de nombreux artistes et musiciens en font un usage plus libre, en relation avec leurs intérêts esthétiques particuliers au niveau de la forme visuelle ou sonore. L'œuvre du peintre québécois René Derouin reflète d'ailleurs fortement l'influence que peut avoir le territoire et l'intensité de son occupation sur l'artiste. À l'occasion d'un témoignage sur sa démarche, il évoqua ses travaux visant la compréhension de la portée du phénomène humain dans la ville. Tel qu'il l'indiqua : «j'essaie de percevoir la corrélation qu'il y a entre la densité humaine et d'autres formes de densité qui m'ont toujours intéressé : l'eau, la roche, et toutes les similitudes de comportement entre ces entités²». Plus largement, dans le cadre de ce mémoire, le concept de densité doit faire l'objet d'un éclairage plus soutenu qui mènera à identifier clairement la question précise de recherche.

D'un point de vue urbanistique, la densité semble avoir été mise de côté par les professionnels de l'aménagement. Abstraction vague et faisant l'objet d'un relatif flou juridique, la «densité» est définie de plusieurs façons ; ici se rattachant à un coefficient traitant d'une population présente sur un territoire donné et là se rapportant à une notion d'occupation des sols. Ironiquement, le flou englobant le terme n'empêche pas qu'il soit largement utilisé chez les urbanistes, que ce soit dans un contexte réglementaire ou bien lors de l'élaboration de lignes directrices d'aménagement du territoire. En fait, au premier regard, les usages de la notion de densité en aménagement et en planification reflètent le caractère évolutif de l'urbanisme québécois et démontrent que certains outils sont encore à définir. Selon certains, l'urbanisme québécois est entré dans un nouveau paradigme s'établissant sur deux corollaires, soit premièrement l'adhésion des principaux ténors du gouvernement québécois au libéralisme économique et deuxièmement, l'absence d'une véritable tradition aménagiste nationale (Beaudet 2000). Ce double état fait en sorte que les acquis ayant forgé le relatif dynamisme de l'urbanisme québécois du début de la décennie 1990 s'effriteraient à

¹ BERROIR, Sandrine. CATTAN, Nadine. SAINT-JULIEN, Thérèse. Densité, concentration et polarisation. Les Annales de la recherche urbaine. No 67. 1995.

² SARRAZIN, Michel-Pierre. L'espace et la densité. Éditions de l'Hexagone. Montréal, 1993.

l'heure actuelle. Est-ce que cette absence de tradition aménagiste nationale se reflète dans le flou juridique entourant la densité ? Une telle avenue est possible et la mise en contexte qui sera menée dans le cadre de ce travail permettra d'examiner l'impact de ces changements idéologiques globaux sur la thématique précise de la densité urbaine et son contrôle réglementaire.

La thématique de la densité d'occupation du sol et plus précisément les modalités de son encadrement seront l'objet de ce mémoire de maîtrise en urbanisme. Entrepris dans un cadre professionnel, ce travail de nature académique permettra de préciser des éléments dont le traitement s'effectue difficilement dans un cadre professionnel, considérant le peu d'intérêt quant à leur applicabilité immédiate.

Partie II
Problématique



George Grosz, Die Gross Stadt (1916-1917).

1. Identification de la question générale de recherche

1.1 Absence de définition claire et d'objet de calcul de la densité

De nombreux chercheurs (Rapoport 1975 ; Alexander 1988 ; Hitchcock 1994 ; Churchman 1999) se sont penchés dans les dernières années sur la problématique du traitement de la densité par les disciplines de l'aménagement et ont tenté d'en donner une définition claire. La littérature scientifique sur le sujet évoque que cette notion est utilisée massivement par les professionnels de plusieurs champs de l'aménagement, mais que peu de praticiens comprennent le vrai sens de l'expression :

«In architectural design, urban and regional planning, municipal engineering, infrastructure design and land use planning, and urban design, density measures are a constantly used tool. Yet few of the many users of these measures have a good understanding of their true meaning. Though there is a fair body of research on densities, building intensity, and density measures there are little convergence among these studies and even less diffusion of their results³».

Résultat de cette absence de définition claire (ou plutôt considérant la multiplicité des définitions correctes), la société civile, les médias, et les politiciens utilisent eux aussi l'expression «densité» à toutes les sauces, peu importe que l'objet décrit soit positif ou négatif. Ces quelques extraits d'articles de journaux démontrent bien l'absence d'une définition commune et acceptée de la densité :

«Le lotissement sera réparti en trois secteurs: l'un de faible densité (cottages), de densité moyenne (maisons jumelées et en rangée) et densité forte (copropriétés)⁴».

«It's hard because New York doesn't believe in planning, said Hugh Hardy, a prominent architect. The plan was the grid - and to make money by increasing density. In devising urban design master plans, Ms. Burden has set enforceable guidelines like those for Hudson Yards that mandate retail spaces with a sense of continuity and transparency, ample sidewalk widths, trees along the street, adequate tower setbacks and limits on tower widths⁵».

«Ainsi, les localisations résidentielles, puis des pôles de commerce et d'emplois, ont pu s'affranchir des contraintes de la densité des villes pour s'installer dans ces espaces difficiles

³ ALEXANDER, Ernest R. MURPHY, Peter. Density measures and their relation to urban form. School of Architecture & Urban planning. University of Wisconsin. Milwaukee, 1988.

⁴ ANGERS, Gilles. Projet résidentiel de 350 millions \$ à Québec. Le Soleil. Québec, 18 décembre 2004.

⁵ POGREBIN, Robin. An Aesthetic Watchdog in the City Planning Office. The New York Times. New York, 29 décembre 2004.

à qualifier : campagnes, banlieues, périphéries, suburbain, etc., la vitesse de déplacement ayant remplacé la nécessité de densité⁶».

Ainsi, alors que les trois extraits informent ou prennent position, seul le premier touche vaguement à une notion concrète référant à la forme urbaine. Dans le cas du second et du troisième extrait, l'expression «densité» appelle à un lieu commun qui peut évoquer, selon l'expérience de chacun, une certaine idée de la compacité urbaine. Cette absence dans l'imaginaire collectif d'un sens unique et propre à l'expression «densité» est certainement amplifiée par les multiples méthodes de calcul que les professionnels de l'aménagement ont mis en place au fil des ans. Cette situation permet de proposer un premier questionnement d'ordre très général : qu'est-ce que la densité ? Cette question très large est en fait un point de départ dont la réponse permettra d'orienter toute la recherche. Le concept de la densité et ses multiples dimensions feront l'objet d'une attention particulière un peu plus loin et cela permettra d'établir clairement l'objet considéré lorsque le terme sera utilisé dans le cadre de cette recherche.

⁶ BAZET, Cédric. La ville, un choix écologique. Libération. Paris, 19 novembre 2004.

1.2 Intérêt urbanistique d'effectuer un contrôle de la densité

La densité est un élément essentiel du processus d'urbanisation puisqu'elle permet la concentration des individus et des idées, ce qui conséquemment rend possible la division du travail et la croissance économique (Lampard 1955). Indirectement, tel qu'évoqué par la théorie des places centrales (Christaller 1966), la densité est un élément nécessaire aux fins de la cohésion sociale et en vue du développement des biens et services. Sous un regard plus négatif, une densité urbaine trop élevée peut mener à l'entassement des populations, une mauvaise allocation des ressources et de l'espace, une surutilisation des infrastructures et, indirectement, à l'apparition de pathologies sociales (Stein 1978; Chombart de Lauwe 1959). L'expérience des rats de Calhoun⁷ offre d'ailleurs un parallèle naturel à ce qui «attendrait les humains entassés dans les grandes cités» (bien que le caractère anthropomorphique de cette recherche soit facilement critiquable). Malgré tout, la densité est indéniablement à l'origine même de l'idée de la ville et de l'urbanité et une meilleure compréhension de cette dernière ne peut qu'aider à mieux comprendre le fonctionnement général de nos cités. En fait, tel que l'a indiqué le chercheur français Chombart de Lauwe, «la projection des structures sociales sur le sol et la formation d'un espace construit s'opèrent par la médiation des représentations qu'en ont les bâtisseurs (architectes, urbanistes, planificateurs...) et par celle des modèles qui se fixent à partir de ces représentations⁸». La compréhension du concept de la densité est donc un prérequis à la compréhension de l'urbanité. De plus, tel que je tenterai de le démontrer, la structure morphologique des grandes villes se réclamant d'une appartenance mondiale évolue rapidement et des typologies nouvelles, associées à des densités élevées, apparaissent dans des lieux traditionnellement peu ou moyennement denses. À cet égard, dans un esprit prospectif, il importe de mieux comprendre le concept de la densité et d'évaluer les modalités de son contrôle.

Globalement, dans les disciplines liées à l'urbanisme, la densité constitue une référence pour les différents acteurs qui interagissent en vue de la mise en valeur du territoire. La prévision de la densité s'avère essentielle, tant pour les autorités publiques que pour les promoteurs privés; cette dernière permettant d'évaluer la rentabilité sociale ou économique de projets de développement. Lorsque entrepris, un exercice de «densification» peut favoriser une augmentation de l'utilisation des infrastructures et des équipements publics, une réduction des coûts du transport et une amélioration ou une détérioration des conditions de vie des résidents. Afin de déterminer la taille et la desserte des infrastructures (aqueduc, égout, équipements communautaires, parcs et espaces verts,

⁷ CALHOUN, JB. EDEN, M. Social Welfare as a Variable in Population Dynamics. Populations Studies: Animal Ecology and Demography. Cold Spring Harbor, 1957.

⁸ CHOMBART DE LAUWE, Paul-Henry. La fin des villes: Mythe ou réalité. Calmann-Lévy. Paris, 1982.

largeur des rues, etc.), l'urbaniste peut se servir de la densité à titre de guide pour sa planification et son intervention. À titre d'exemple, la densité d'occupation d'un secteur a une influence directe sur le type et sur l'intensité de desserte d'un système de transport collectif. Dans les secteurs résidentiels, la densité de logement minimale nécessaire à la mise en place d'un service d'autobus aux demi-heures est de 17 unités par hectare. De la même façon, la densité d'emplois minimale à la desserte des secteurs commerciaux et industriels par un service d'autobus aux heures de pointe est de 20 à 25 emplois par hectare (Caron 2005). Parallèlement, le contrôle de la densité permet à l'urbaniste d'influencer et d'orienter la configuration physique du territoire. Par la mise en place de critères généralement quantitatifs il lui est possible d'énoncer les caractéristiques physiques d'un espace en devenir.

Sans vouloir dresser une liste des «avantages et des inconvénients» liés au concept de la densité, il est tout de même essentiel d'énoncer que divers intervenants politiques et sociaux utilisent ce dernier sur la place publique et l'associent fréquemment à d'autres concepts urbanistiques plus évocateurs dont le «développement durable». À ce titre, en valorisant une utilisation plus rationnelle de l'espace, certains évoquent une croissance plus durable en termes environnementaux et sociaux :

«Smart growth is an effort, through the use of public and private subsidies, to create a supportive environment for refocusing a share of regional growth within central cities and inner suburbs. At the same time, a share of growth is taken away from the rural and undeveloped portions of the metropolitan areas. This is accomplished by revitalizing existing central cities and inner suburbs so they can participate in the region's future growth. While this is happening, the regional economy is strengthened, residents' quality of life is enhanced, and outer-area natural resource system are protected and restored⁹».

En plus de certaines valeurs environnementales et sociales associées au concept du «développement durable», l'intérêt majeur d'une attention sur la densité dans un contexte urbanistique réside dans le fait que les finances locales entretiennent des relations à la fois étroites et réciproques avec les densités territoriales. En fait, les liens entre les budgets locaux et les densités se manifestent à trois niveaux : les charges d'équipement et de fonctionnement des municipalités (niveau de l'offre de services et d'infrastructures), le financement des services collectifs (coût de l'offre de services et d'infrastructures), et la formation des prix immobiliers et fonciers (la densité d'un territoire influençant l'offre et le coût des services et des infrastructures, ce qui influence à son tour le niveau d'imposition et parallèlement les choix de localisation de l'industrie) (Guengant, Josselin, Rocaboy 1995).

⁹ BURCHELL, R.W. LISTOKIN, D. GALLEY, C.C. Smart growth: More than a ghost of urban policy past, less than a bold new horizon. Housing Policy Debate. No. 11. 2000.

Afin d'illustrer l'impact de la densité sur la prestation des services locaux (et ainsi sur le coût de production de ceux-ci et, parallèlement, de l'impact sur les finances locales), il est essentiel d'évoquer que les services collectifs de nature «publique» sont ceux susceptibles d'être utilisés simultanément par un nombre plus ou moins grand d'utilisateurs, sans susciter de rivalité et d'exclusion entre eux. Chaque utilisateur peut alors bénéficier de la totalité du service, sans que la consommation des uns n'ampute la consommation des autres. Les services collectifs locaux de ce type rencontrent par contre deux limites; la première étant fonctionnelle et liée à la capacité maximale des équipements, la seconde territoriale et liée à l'étendue de l'aire de desserte. Malgré tout, les services collectifs génèrent automatiquement des économies de densité :

«Jusqu'à un certain point, l'accroissement de la concentration territoriale des usagers n'entraîne pas une dégradation des prestations et par conséquent n'exige pas un engagement de dépenses additionnelles (à un niveau donné de service) pour répondre aux besoins des consommateurs. En revanche, l'augmentation de la densité des bénéficiaires réduit le coût moyen par usager et donc, par extension, par contribuable¹⁰».

D'un autre côté, les services collectifs ne sont pas tous de nature «publique» et certaines prestations offertes par les municipalités présentent au contraire des caractéristiques semblables aux services de nature «privée» et peuvent susciter une compétition entre les consommateurs. D'autres services collectifs, considérés comme étant de nature «publique en deçà d'un certain seuil» deviennent de nature «privée» du fait de leur surutilisation et de leur encombrement. Cette réalité économique fait en sorte que pour qu'un service collectif de nature publique demeure public, les municipalités doivent effectuer des dépenses supplémentaires de pair avec l'élévation des densités afin de conserver l'offre qualitative et quantitative :

«Suivant les vitesses respectives de dégradation des quantités consommées et d'accroissement des dépenses compensatoires, les coûts moyens par usager peuvent désormais augmenter continuellement, et non plus décroître. D'où l'apparition de déséconomies de densité, appelées encore coûts de congestion des services publics locaux¹¹».

¹⁰ GUENGANT, Alain. JOSSELIN, Jean-Michel. ROCABOY, Yvon. Densités et finances locales. Annales de la recherche urbaine. Densités et espacement. No 67. Paris, 1995.

¹¹ GUENGANT, Alain. JOSSELIN, Jean-Michel. ROCABOY, Yvon. Densités et finances locales. Annales de la recherche urbaine. Densités et espacement. No 67. Paris, 1995.

Une étude menée sur l'agglomération milanaise s'est employée à mesurer les coûts collectifs de différents types d'urbanisation¹². Les 186 communes de la province milanaise ont été classées en cinq types d'urbanisation : concentrée, continue, linéaire, dispersée et grandes opérations (grands ensembles). Les coûts publics ont été relevés dans les budgets municipaux, aux postes «transport», «communication», «viabilité», «éclairage public», «voirie interne et externe». Les résultats de cette étude confirment empiriquement deux intuitions. D'un côté, il a été noté que l'urbanisation dispersée et par grande opération coûte deux fois plus cher aux communes que l'urbanisation concentrée et linéaire. D'autre part, l'étude fait la démonstration que la mobilité automobile est la plus forte dans les communes d'urbanisation dispersée, récente et mono-résidentielle. Ce regard sur le lien entre les finances locales et la densité permet de réaliser l'importance du concept d'un point de vue urbanistique et énonce clairement qu'un niveau élevé ou faible de densité peut avoir un impact majeur sur les coffres d'une municipalité.

Dans la région de Montréal, les premières expériences concrètes en vue d'un contrôle efficient des densités furent menées lors des réflexions concernant une éventuelle révision du code de zonage de la ville de Montréal (datant de 1930) autour des années 1960¹³. Avant cette période, le contrôle juridique de la forme urbaine s'effectuait indirectement, d'abord grâce au contrôle des implantations des grandes infrastructures de réseaux (eaux, communications, transport). Par la suite, le contrôle s'effectua grâce à la Loi des cités et villes de 1903 qui emmena les premiers pouvoirs d'urbanisme par le biais d'un contrôle plus précis sur la construction et la subdivision des rues, et le zonage en 1930 (Léveillé, Trépanier 1981). Par la suite, certaines explorations novatrices ont été menées, dont entre autres l'expérimentation par la jeune ville de Laval d'un système de contrôle de l'intensité d'utilisation du sol, au début de la décennie 1970 (Cardinal, Labonté 1975). Finalement, il faudra attendre l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979 pour avoir, dans le système juridique québécois, un intérêt formel quant à la nécessité de contrôler la densité urbaine. Cette évolution dans les modalités d'encadrement de la densité s'effectue parallèlement à une évolution de la réalité sociale et économique de la société québécoise et d'une montée du désir d'intervention de l'État dans la sphère publique. Malgré tout, les raisons qui ont mené à introduire un certain contrôle de la forme au début du XX^{ème} siècle ne sont certainement pas les mêmes que celles qui poussèrent le plan d'urbanisme de Montréal de 2004 à traiter aussi, d'une façon différente, de la question. Afin de mieux comprendre pourquoi le plan d'urbanisme de 2004 a émis des paramètres

¹² CAMAGNI, Roberto. GIBELLI, Maria Christina. RIGAMONTI, Paolo. *Forme urbaine et mobilité: les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise*. RERU No.1 2002.

¹³ SERVICE DE L'URBANISME. *Rapport préliminaire sur un code de zonage*. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

de contrôle de la densité, cette recherche dressera un portrait global de l'évolution historique de la législation relative à l'espace urbain, non seulement au Québec, mais aussi dans d'autres sociétés occidentales. Notre urbanisme étant l'héritier de traditions étrangères qui souvent nous servent de modèle ou du moins, de cadre de référence. Cette approche permettra de répondre au questionnement quant à l'utilité d'effectuer un contrôle de la densité.

La suite logique aux réponses quant à la nature de la densité (le quoi) et son utilité dans le cadre de la réglementation d'urbanisme (le pourquoi), mène à un questionnement général quant à la méthode à adopter afin d'effectuer le contrôle réglementaire de celle-ci (le comment). Étant essentiellement l'indicateur d'un rapport (Berroir, Cattan, St-Julien 1995) entre une unité et une masse ou une surface, le contrôle réglementaire de la densité est généralement objectif, quantitatif et neutre (Churmann 1999) et ces caractéristiques expliquent l'intérêt des professionnels de l'aménagement vis-à-vis ce dernier. Pouvant être traité selon une approche quantitative et objective, le concept de densité peut s'établir sur des indices numériques. Généralement, les mesures évoquant la densité s'établissent sur un numérateur et sur un dénominateur juste, fiable et précis. La multiplicité des modes de calcul fait en sorte qu'il est difficile d'exprimer clairement une méthode unique et universelle de calcul des densités en vue d'en effectuer un contrôle réglementaire. Une étude réalisée dans la région métropolitaine de Toronto avant la fusion municipale de 1998 démontre qu'il est possible, à l'intérieur d'un même ensemble géopolitique, soumis à un même cadre législatif, de retrouver une panoplie d'objets de calcul des densités¹⁴ (population, bâti, emplois, etc.). Souvent, le contrôle s'effectue sur la base de la densité de population (où le numérateur consiste en une quantité d'individus) alors qu'ailleurs ce contrôle s'applique sur la densité d'occupation du sol (où le numérateur est alors une surface bâtie, habitée, voir occupée). De plus, au niveau du dénominateur, l'échelle peut varier d'un territoire à l'autre, ici prenant en compte le lot ou l'îlot, ailleurs s'attardant plutôt au quartier ou à un ensemble beaucoup plus vaste dont les délimitations peuvent être irrégulières.

Globalement, le questionnement général dans lequel s'inscrit cette recherche se résume ainsi : Qu'est-ce que la notion de densité ; quel est l'intérêt d'en effectuer le contrôle ; et finalement, comment peut-on la contrôler. Ce questionnement général mène directement à un problème spécifique de recherche s'articulant autour de deux dimensions : l'absence d'une définition unique

¹⁴ LEHMAN & ASSOCIATES. Urban density study: General Report. Office for the Greater Toronto Area. Toronto, 1995.

du concept de la densité urbaine (et plutôt la multitude de définitions justes), et le flou juridique dans le cadre législatif régissant l'urbanisme québécois.

1.3 Obligations juridiques relatives à la densité

L'article 83, paragraphe 2° de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.)¹⁵ énonce qu'un plan d'urbanisme municipal a l'obligation de contenir des prescriptions en ce qui a trait à la densité d'occupation du sol :

«Un plan d'urbanisme doit comprendre:

- les grandes affectations du sol et les densités de son occupation»

Au même titre, l'article 6 de la loi indique que les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté peuvent :

- «1° déterminer toute zone, principalement à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, susceptible de faire l'objet, de façon prioritaire, d'un aménagement ou d'un réaménagement, établir la priorité entre les zones ainsi déterminées et déterminer pour une telle zone ou pour les différentes parties de celle-ci les affectations du sol et la densité approximative d'occupation;
- 2° déterminer la densité approximative d'occupation pour les différentes parties du territoire, hors de toute zone déterminée conformément au paragraphe 1°».

À l'étranger, la loi française relative à la solidarité et au renouvellement urbain (S.R.U.)¹⁶ est davantage précise que la L.A.U. et l'alinéa 13, article L.123-1. énonce que les plans locaux d'urbanisme peuvent :

« Fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise :

- dans les zones urbaines et à urbaniser ;
- dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées par l'article L. 123-4, des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions».

Découlant de cette loi, le nouveau plan local d'urbanisme (P.L.U.) de Paris¹⁷ fixe des paramètres de densité par l'entremise de coefficients d'occupation du sol. Pour la zone urbaine générale (tout le territoire à l'exception des secteurs protégés et des secteurs d'aménagement) le P.L.U. de Paris reporte les coefficients d'occupation du sol de l'ancien plan d'occupation du sol (P.O.S.). Bien que les modalités d'utilisation des C.O.S. seront examinées plus loin, il est à souligner que, en conformité avec la loi française, le P.L.U. de Paris contrôle la densité du territoire, entre autre sur la base des coefficients d'occupation du sol.

¹⁵ L.R.Q., A-19.1. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

¹⁶ Loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹⁷ http://www.paris.fr/portail/Urbanisme/Portal.lut?page_id=6576

Du côté canadien, par l'entremise du chapitre 23, article 3 de la loi sur la planification et l'aménagement du territoire¹⁸, la législation ontarienne permet la réalisation de plans d'aménagement et indique que ceux-ci peuvent comprendre :

« des politiques pour l'aménagement économique, social et physique de la zone visée par le plan concernant :

- la répartition et la densité de la population».

Tel qu'énoncé, cette loi confère aux villes ontariennes le pouvoir d'adopter des plans officiels et des règlements de zonage servant de guide aux diverses administrations en matière d'urbanisme et d'aménagement. Les éléments de contenu, ainsi que le concept d'un «plan officiel» sont très semblables à un «plan d'urbanisme» québécois. Tel qu'un plan d'urbanisme québécois, un plan officiel ontarien énonce les objectifs orientant l'utilisation du sol et l'aménagement urbain en considération du logement, du développement économique, de l'emploi, des transports et de la gestion de l'environnement. Tel que l'indique la loi, il peut comprendre des précisions quant à la densité de population, mais fréquemment, cet élément est absent. Les plans officiels des deux plus grandes villes de la province, Toronto¹⁹ et Ottawa²⁰, ne traitent pas directement de la densité de la population, ce qui démontre le caractère facultatif de cet élément de contenu. C'est donc dire qu'au niveau de la forme urbaine, un plan officiel ontarien n'est pas tenu de préciser, aussi finement qu'un plan d'urbanisme québécois, des paramètres relatifs à la densité. Au niveau du contrôle de la forme urbaine, la législation ontarienne renvoie essentiellement au code de zonage. Ce dernier fixe l'utilisation du sol et les règles d'aménagement à respecter (les dispositions concernant les dimensions des cours avant, arrière et latérale, la hauteur des bâtiments, le stationnement, l'aménagement paysager et la superficie d'un bâtiment par rapport à la superficie du lot ou du terrain où il sera érigé, etc.).

La loi ontarienne précise que dans le cas de plans d'aménagement, l'objet sur lequel peut porter la densité est la répartition de la population, tandis que la loi française sur la solidarité et le renouvellement urbain énonce plutôt que l'objet est la forme urbaine et l'intensité des implantations bâties. Parallèlement, et cela fera l'objet d'une analyse plus fine subséquente, le cadre juridique français comprend aussi le «Code de l'urbanisme». En ce qui a trait à la densité, ce dernier fixe, depuis 1975, un «plafond légal de densité» s'appliquant au départ à l'ensemble du territoire national et qui restreignait les modalités de construction. S'étant assoupli depuis quelques années à la suite

¹⁸ Loi de 1994 sur la planification et l'aménagement du territoire de l'Ontario. L.O. 1994.

¹⁹ CITY OF TORONTO. Toronto Official Plan. Toronto, 2003.

²⁰ VILLE D'OTTAWA. Plan Officiel. Ottawa, 2003.

de pressions des constructeurs et des agents du marché immobilier, ce plafond légal est une autre façon, bien française, de contrôler la densité du bâti. Au Québec, dans le cadre urbanistique en vigueur, l'objet touché est de nature obligatoire dans le cadre d'un plan d'urbanisme et facultatif dans le cas d'un schéma d'aménagement, mais sa portée de même que l'objet visé sont des éléments qui à première vue semblent imprécis. Il en résulte que les municipalités québécoises traitent toutes de la densité d'occupation du sol, mais elles le font généralement de façon largement différentes, selon les volontés et expériences personnelles des fonctionnaires municipaux en place (ou de façon plus générale, selon l'expertise du consultant en urbanisme qui a le mandat de réaliser le plan). À ce titre, il peut être intéressant d'illustrer ce propos par deux exemples. L'ancien schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal préconisait une approche basée sur le contrôle des densités de construction et utilisait à ce titre un C.O.S. moyen maximal pour chacun des secteurs définis sur le territoire (à l'exception des secteurs d'infrastructures). Parallèlement, l'ancien schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de l'Outaouais privilégiait quant à lui un contrôle des densités d'habitation en précisant, pour tous les secteurs résidentiels, des densités minimales ou maximales nette à l'hectare. Ces deux documents de planification, réalisés à une même époque étaient tous deux juridiquement valides, malgré que les objets visés par le contrôle de la densité fussent différents. Ils répondaient tous deux à une prescription de la L.A.U., à savoir la détermination d'une densité approximative d'occupation pour les différentes parties du territoire. Ils le faisaient par contre d'une façon largement différente. Ces cas démontrent clairement le degré de liberté offert aux municipalités et aux municipalités régionales de comté en matière de contrôle de la densité et cette situation décrit le flou juridique relatif à la notion de densité dans la législation québécoise. Ce flou juridique semble, à premier abord, encourager l'imagination et la créativité. Plus largement, ce flou est présent à de multiples endroits dans la L.A.U., notamment en ce qui a trait à la liste des usages et à l'affectation du sol, et semble énoncer une volonté du législateur de permettre l'expérimentation et l'amélioration constante des outils d'urbanisme.

1.4 Modalités de contrôle de la densité afin de répondre correctement à des objectifs d'urbanisme

Tel qu'énoncé, le contrôle de la densité présente un intérêt urbanistique marqué, que ce soit d'un point de vue architectural, social, environnemental, économique, ou fiscal. Il est donc tout à fait compréhensible que le législateur québécois ait tenu à faire du contrôle de la densité un élément obligatoire du contenu des plans d'urbanisme. Par contre, contrairement à des législations étrangères, notre loi traitant de l'urbanisme ne précise pas l'objet précis sur lequel doit porter le contrôle de la densité. À première vue, cet objet peut référer tant à une densité de population qu'à une densité de bâti. L'absence d'une définition claire mène donc directement à la question générale de recherche, soit : qu'est-ce que la densité et comment peut-on contrôler celle-ci dans le cadre d'un exercice de planification. Afin de préciser cette question de recherche et d'arriver à des hypothèses de travail, trois concepts fondamentaux seront examinés et permettront de dresser un portrait plus général des fondements de la densité et des modalités de son contrôle dans le cadre législatif québécois. Les trois concepts qui seront examinés sont :

- la densité et ses diverses dimensions ;
- le contrôle de la forme urbaine ;
- le caractère évolutif de l'urbanisme québécois.

Une fois que ces trois concepts seront examinés, il sera possible de formuler la question précise de recherche et d'expliquer les choix faits en ce qui a trait au contrôle de la densité lors de l'élaboration du plan d'urbanisme de Montréal en 2003 et 2004. Il peut être intéressant d'évoquer que ce questionnement large permettra d'abord d'éclairer davantage le concept de la densité et du contrôle de la forme urbaine. Malgré tout, tel qu'il a été évoqué plus tôt, cette recherche n'entend pas déterminer de façon claire et formelle une méthode permettant de paramétrer l'évolution physique future des villes. Plusieurs tentatives ont été tentées dans les cent dernières années et cette noble intention devient récurrente et passablement obsédante pour les urbanistes. À ce titre, il est possible d'évoquer le texte introductif d'un document datant des années 1930 qui appelait à une nouvelle approche de contrôle de la densité bâtie :

« (...) we have felt for some time that there must be an entirely new approach to the subject of determining the most effective height, bulk, and form for city buildings. It seemed to us that there must be enough facts, hidden somewhere in the practical experience of builders,

to reconcile the seemingly diametrically opposed points of view of the zoning specialist and the building manager²¹».

Écrites pendant l'âge d'or des grandes métropoles du nord-est américain, ces quelques lignes sont, malgré toutes les tentatives des dernières années, toujours actuelles. Lorsqu'énoncé, en 1931, le souhait de déterminer la forme urbaine constituait un exercice complexe qui impliquait les administrations publiques et les groupes de promoteurs. Un tel exercice est aujourd'hui d'autant plus complexe puisque d'autres acteurs se sont ajoutés à l'équation (citoyens, groupes de pression, politiciens) bien que la problématique soit restée la même.

²¹ **FORD**, George B. *Building Height, Bulk, and Form*. Harvard City Planning Studies. Harvard University Press. Cambridge, 1931.

2. Cadre conceptuel

Avant de préciser plus finement la question de recherche, il est pertinent d'examiner plus spécifiquement les fondements théoriques qui guideront le présent travail. Tel qu'énoncé par la question générale de recherche, il n'existe pas à l'heure actuelle de définition claire de la densité, pas plus qu'il n'existe, au Québec, d'objet déterminé de son calcul (malgré l'obligation juridique et l'intérêt urbanistique que présente son contrôle). Sur cette base, le cadre conceptuel s'établit sur trois concepts distincts qui permettront de formuler la question précise de recherche : la densité et ses différentes dimensions, le contrôle de la forme urbaine, et le caractère évolutif de l'urbanisme québécois. Le premier élément constitue la pierre angulaire de ce travail puisqu'il permettra de mieux cerner ce qu'est la densité ainsi que les différentes dimensions qui la composent. En second lieu, l'idée de contrôler la forme urbaine sera examinée et évoquera les raisons théoriques et historiques menant à effectuer un tel exercice. Le dernier élément conceptuel, le caractère évolutif de l'urbanisme québécois, est quant à lui très important en vue de mieux comprendre le flou juridique de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en matière de densité.

2.1 La densité et ses différentes dimensions

Le concept de la densité est largement utilisé par les professionnels des diverses disciplines liées à l'aménagement de l'espace. Concept vague et largement indéfini, l'idée de la densité présente l'avantage de permettre d'exprimer facilement, de façon imagée et imprécise, la congestion relative de l'espace ou de la concentration des individus. Généralement, de façon incorrecte et plutôt folklorique, les mesures de densité sont associées à certaines typologies bâties. On dira qu'une tour d'habitation peut être caractérisée comme étant dense alors que le bungalow réfère quant à lui à une plus faible densité. Malgré ces appréhensions, la densité réelle peut être surprenante, tout dépendant de l'objet sur lequel s'effectue le calcul.

Depuis les trente dernières années, afin de porter un éclairage nouveau sur un élément précis et déterminant pour la profession naissante qu'est l'urbaniste, divers chercheurs se sont penchés sur le concept de la densité afin d'en donner une définition qui permettrait de régulariser et d'universaliser les paramètres de son contrôle et de son calcul. Encore aujourd'hui, peu de professionnels de l'aménagement saisissent réellement les diverses facettes du concept. Bon nombre d'études et de recherches ont tenté d'imposer une signification unique, mais une très faible convergence se dégage de l'ensemble d'entre elles. Bien que les modalités de mesure et les objets de calcul diffèrent d'une étude, d'une analyse ou d'un plan d'urbanisme à l'autre, la majorité des regards portés sur le concept de la densité le décomposent en trois dimensions : la densité physique, la densité perçue, et le sentiment d'entassement (Rapoport 1975 ; Alexander 1993 ; Moch, Bordas, Hermand 1995 ; Churchman 1999). Ces trois dimensions sont largement interreliées et composent l'expérience humaine du concept :

«density itself is a perceived experience made up of a physical system which is transformed into a perceived system and, when matched against person and cultural norms, generates an affective density that communicates evaluative judgements like a sense of isolation, a feeling of comfort, or a perception of crowding²²».

Malgré une interrelation certaine entre les trois dimensions de la densité, des distinctions majeures s'établissent entre la densité réelle, la densité perçue et le sentiment d'entassement. Bien que tout à fait lié à la densité perçue et la densité physique réelle, l'entassement constitue une image individuelle et personnelle de la densité perçue reliée à des désirs, des standards, des normes, qui varient largement d'une classe sociale à l'autre et d'une culture à l'autre (Rapoport 1975). Par l'idée de l'entassement, le concept de la

²² RAPOPORT, Amos. Toward a Redefinition of Density. *Environment and Behavior*. Vol. 7. No. 2. Juin 1975.

densité est relié plus largement au concept du stress environnemental (Crothers 1976, Krupat 1985).

2.1.1 Dimension physique (la densité réelle)

Traditionnellement, la densité s'exprime par la relation entre un espace physique donné et le nombre d'individus qui habitent ou utilisent cet espace. Elle s'exprime alors par un ratio entre la taille de la population ou le nombre de logements (le numérateur) et la superficie mesurée de l'espace donné (le dénominateur). La densité, dans un tel cas, est alors un terme neutre, objectif et quantitatif (Churchman 1999). La neutralité est alors envisageable puisqu'il est impossible, uniquement sur la base du ratio obtenu, de déterminer si le niveau de densité est soit positif, soit négatif.

De plus, la densité physique est aussi liée aux caractéristiques objectives et physiques de l'espace bâti et celles-ci contribuent à la perception qu'auront les individus évoluant dans un environnement spécifique (Alexander 1993). Bien que certains éléments de l'environnement bâti ne sont pas généralement inclus dans des mesures plus traditionnelles de la densité (par exemple la densité de population), ces derniers font tout de même partie de l'impression physique de la densité (attributs architecturaux des bâtiments, typologies, hauteur, espacement, lumière, ombres, couleur des matériaux, aménagements). Les aspects qualitatifs de la densité physique réelle sont donc tout aussi importants que les caractéristiques s'y rattachant et pouvant être quantifiées et mesurées (Alexander 1993). Ces aspects qualitatifs font généralement moins l'objet de recherche et semblent moins attractifs dans le cadre des exercices de planification, mais leur importance au niveau de la perception de la densité porte à croire qu'il y a lieu d'évaluer leurs impacts afin d'envoyer un message clair et déterminant lors des opérations de planification. Le voisinage de l'espace analysé ainsi que les caractéristiques des environnements adjacents sont eux aussi des éléments importants constituant la densité physique. D'autres caractéristiques de l'environnement peuvent aussi s'exprimer dans la composition de la densité physique, celles-ci peuvent être mesurées grâce à des outils de planification tels les plans d'urbanisme. Ces caractéristiques, de nature davantage quantitative, comprennent le nombre d'occupants potentiels ou d'utilisateurs réels d'un espace, le nombre de logements dans un espace, la proportion de terrain bâti, etc. Il a été démontré que la densité physique (réelle et objective) et les caractéristiques qui y sont associées, sont indépendantes l'une des autres. Par exemple, un bâtiment présentant les caractéristiques physiques X peut abriter un nombre Y ou Z d'individus, cela faisant en sorte qu'il n'y a pas directement de corrélation entre les caractéristiques physiques de la densité et

les mesures en termes de densité de population. À ce titre, l'objet du présent travail tentera d'examiner comment il est possible, par un outil de planification tel le plan d'urbanisme, de donner une image plus juste de la densité.

Les psychologues distinguent la densité physique (réelle) et la densité sociale. Alors que la densité physique est déterminée par le nombre d'individus dans un espace déterminé ou les caractéristiques physiques de l'environnement, la densité sociale (tout aussi réelle) peut différer selon le nombre d'individus dans un même espace donné. Tel que développé par les sociologues de l'école de Durkheim, la densité sociale est constituée par le nombre de relations entre les individus, rapportée au volume de la société. Par extrapolation, entre en jeu la densité de population, les dynamiques de développement urbain, la densité et l'efficacité des communications. La ville étant le lieu par excellence de la densité sociale. Malgré que la densité sociale et les caractéristiques physiques de l'environnement soient relatives à la dimension réelle de la densité, ces deux idées sont perçues et vécues différemment par les individus (Altman 1975). Cette distinction est similaire aux propos d'Hitchcock qui analysa la différence entre une réduction de la taille d'un espace résidentiel pour une population stable et l'augmentation de la taille d'une population dans un espace résidentiel stable (Churchman 1999).

La densité n'est donc pas strictement relative à l'espace bâti et n'est donc pas non plus strictement relative aux caractéristiques d'une population. C'est un concept large, englobant et se référant directement à la concentration d'un élément défini en relation avec une surface définie.

2.1.2 Dimension psychosociologique

La densité perçue

Pour l'humain, la densité réfère à la perception individuelle du nombre d'individus présents dans un espace, de la taille de l'espace disponible, et des modalités d'organisation de cet espace. Le regard (et les paramètres déterminant ce dernier) qu'un individu aura sur l'environnement, les personnes qui s'y trouvent ainsi que les activités menées, aura un rôle critique quant à la perception de la densité (Rapoport 1975). De façon simpliste, il est possible d'évoquer qu'une personne aveugle percevra la densité différemment d'un individu avec pleines capacités visuelles. Cette perception est par définition subjective, (puisque déterminée par l'observateur) et neutre, puisque ne faisant pas réellement l'objet d'une évaluation objective et ne référant pas directement à un sentiment positif ou négatif (Churchman 1999). La notion de la densité perçue réfère au fait que tout environnement envoie des signaux permettant aux individus de juger de la nature de l'espace, du potentiel d'action

que ce dernier offre et du comportement approprié à adopter, selon les règles culturelles en vigueur. Certains signaux physiques et sociaux envoyés par l'environnement peuvent être perçus et interprétés comme des indicateurs d'un environnement où la densité est élevée. D'autres signaux peuvent quant à eux indiquer une densité plus faible. Dans les deux cas, ces signaux peuvent être tout à fait indépendants du nombre réel de personnes évoluant dans l'environnement.

Les variables permettant à l'individu d'établir sa perception de la densité s'établissent sur des éléments qui caractérisent la densité physique (réelle) ou qui sont relatifs aux activités qui ont lieu dans l'environnement. À ce titre, il est possible d'évoquer l'ouverture ou le cloisonnement de l'espace, sa simplicité ou sa complexité, la présence de petits ou de grands édifices, la quantité d'espaces libres, l'abondance de l'affichage commercial, de la lumière, la quantité de voitures et de personnes (ainsi que les traces de leur présence), la prédominance d'éléments artificiels (versus des éléments naturels), l'odeur, le niveau de bruit, etc. (Cooper Marcus, Sarkissian 1986 ; Rapoport 1975). Certains chercheurs vont même jusqu'à évoquer des variables de design et d'aménagement pouvant faire en sorte d'orienter la perception de la densité dans les environnements résidentiels: quartiers aux dimensions réduites, grands espacements entre les bâtiments, accessibilité visuelle aux espaces libres à partir des bâtiments, multiplication des accès aux logements, insonorisation des appartements, etc. (Cooper, Marcus, Sarkissian 1986). Pour l'urbaniste, l'importance de la densité perçue réside dans le fait qu'un environnement physique peut être transformé et adapté en vue d'augmenter ou de réduire le niveau de la densité perçue (Jacobs, Appleyard 1987).

Les facteurs contribuant à la perception de la densité d'un lieu sont liés à la perception individuelle, à la symbolique du groupe, aux caractéristiques physiques de l'environnement, aux activités qui s'y tiennent, et aux caractéristiques socioculturelles des observateurs (Rapoport 1975). La perception de la densité et les représentations que l'on se fait de l'environnement est soumise à l'influence de caractéristiques individuelles et situationnelles et ces dernières expliquent la variabilité des réactions comportementales (Moch 1989). Ainsi, hommes et femmes semblent percevoir la densité de façon différente (les situations de promiscuité incommoderaient davantage les hommes). Certains chercheurs attribuent par contre cette différence au fait que le besoin d'espace personnel serait plus grand chez l'homme. D'autres considèrent que cette inégalité n'est simplement que le reflet d'une socialisation différente qui serait de nature coopérative chez la femme et compétitive chez l'homme. Plus largement, les médiateurs de la perception de la densité sont de deux ordres, le premier référant aux caractéristiques des individus, le second aux caractéristiques de la situation.

Au niveau des caractéristiques des individus, en plus du sexe, l'influence de certains facteurs de personnalité est également propre à modifier la perception de la densité (Moch, Hermand 1992). Par exemple, les individus ayant l'impression d'être manipulés par leur environnement auront davantage tendance à percevoir la densité comme étant élevée que les individus ayant le sentiment d'être maîtres de leur espace. Certaines spécificités culturelles propres aux personnes exercent elles aussi une influence sur la perception de la densité (Hall 1966 ; Altman, Chemers 1980) bien que peu d'études aient été menées jusqu'à ce jour sur cette question. Alors que certains chercheurs soutiennent avoir démontré que les asiatiques perçoivent la densité de façon moindre que les méditerranéens (Gifford 1984) d'autres ont démontré que de telles hypothèses ne peuvent être concluantes (Loo, Ong 1984). En fait, l'existence réelle et vérifiable d'une culture où la tolérance au surpeuplement et à la densité élevée est peu probable (Moch, Bordas, Hermand 1995). En fait, l'influence de la culture sur la perception de la densité réfère davantage à une question de territorialité et d'habitation, plutôt qu'à une réelle caractéristique ethnoculturelle. Par exemple, le québécois ayant grandi dans le quartier montréalais de Lincoln-Tupper aura probablement une perception de la densité d'un ordre différent que le québécois ayant grandi à Harrington Harbour sur la Basse-Côte-Nord. Au-delà de la dimension culturelle, les rythmes et les modes de vie des personnes peuvent exercer une influence sur la perception de la densité (Moch, Bordas, Hermand 1995). Globalement, les contraintes de temps, la situation familiale et les obligations professionnelles modifient la perception de l'individu par rapport à son environnement.

Au niveau des caractéristiques de la situation, la qualité des contacts sociaux influe sur la perception individuelle de la densité. La présence de relations amicales ou de coopération, contrairement à la présence de relations de compétition, fera en sorte que la perception de la densité pourra être moindre (Stokols 1972). Les relations compétitives ayant quant à elles l'effet d'accentuer les contraintes spatiales et ainsi augmenter la perception de la densité de l'environnement. Évoqué plus haut, le contrôle sur l'environnement modifie également la perception de la densité. L'imprévisibilité des situations engendre la perte de contrôle cognitif et peut aussi modifier la perception de la densité. La densité perçue est relative à l'évaluation que fera l'individu du niveau de densité de son environnement. Suite à cette évaluation, l'observateur peut ressentir un sentiment (négatif) d'entassement dans l'espace.

Le sentiment d'entassement

Alors que la densité physique se rapporte à une dimension neutre et objective du concept de la densité et que la densité perçue est relative à une vision personnelle de la concentration des

individus et du bâti, le sentiment d'entassement (que les chercheurs anglo-saxons nomment «*crowding*») réfère davantage à l'interprétation personnelle que se font les individus de la densité. Ce concept, mis de l'avant par les psychologues de l'environnement, réfère à une expérience subjective et généralement négative de l'environnement. Cette expérience se définit comme étant la perception par un individu d'un trop grand nombre de personnes dans un espace donné (Stokols 1972) ou d'un espace restreint. L'idée du sentiment d'entassement est fortement liée à la notion récente de capacité de charge («*carrying capacity*») qui exprime qu'il existerait un optimum de densité pour un certain nombre de comportements sociaux. Plus largement, cela réfère au fait que pour tout écosystème (et même pour toute la biosphère), il existerait des seuils critiques de population à ne pas dépasser, sous peine de compromettre la survie de cet écosystème. Le sentiment d'entassement perturberait indirectement la vie en société en dérégulant les équilibres physiques et sociaux l'encadrant. Il est d'ailleurs intéressant d'évoquer que plusieurs chercheurs soutiennent que ce qui importe vraiment dans le cadre d'un exercice de planification, ce n'est pas la densité physique réelle, mais plutôt la perception de celle-ci, susceptible ou non d'aboutir à un sentiment d'entassement (Moch, Bordas, Hermand 1995).

De nombreuses recherches ont démontré que le sentiment d'entassement mène à des perturbations psychologiques typiques des réactions relatives au stress. Ce stress correspond à des réactions biologiques des individus aux demandes provenant de l'environnement. Correspondant au «*syndrome général d'adaptation*» (Seyle 1956), ces réactions sont dues à des sécrétions hormonales destinées à préparer l'organisme à l'action, à l'attaque ou à la fuite en considération de la menace de l'environnement. L'impact de ces sécrétions hormonales a pour effet d'augmenter le rythme cardiaque, la pression artérielle, le niveau de vigilance et d'assurer les ressources énergétiques (Moch, Bordas, Hermand 1995). Trois phases composent ce «*syndrome général d'adaptation*» : la phase d'alarme pendant laquelle l'organisme mobilise toute son énergie ; la phase de résistance, caractérisée par la mise en place de mécanisme de défense et, lorsqu'elle persiste, celle-ci aboutit à la phase d'épuisement. Lorsque cette dernière phase est de durée prolongée, on peut alors assister à une baisse des défenses immunitaires et une dégradation de l'état de santé des individus. À une autre échelle, d'un point de vue sociétal, il est possible d'évoquer que l'humain est un animal grégaire et que malgré l'entassement, celui-ci a une extraordinaire capacité d'adaptation :

« (...) man is gregarious animal, sudden increases in population density can be as dangerous for him as they are for animals. The biological disturbances created during the Industrial Revolution by lack of sanitation and by crowding in tenements and factories were aggravated by the fact that most members of the new labor class had immigrated from rural

areas and were totally unadaptated for urban life. In contrast, the world is now becoming more and more urbanized. Constant and intimate contact with hordes of human beings has come to constitute the “normal” way of life, and men have eagerly adjusted to it. This change has certainly brought about all kinds of phenotypic adaptations that are making it easier for urban man to respond successfully to situations that in the past constituted biological and emotional threats²³».

Certaines recherches portant sur le sentiment d’entassement ont comparé la perception de la densité chez les individus, l’appréciation de leur confort, et le taux d’hormones sécrétées (catécholamines) (Singer, Lundberg 1978 ; D’Atri 1975 ; Cox, Paulus, McCain 1984). Une étude menée auprès de détenus d’une prison étasunienne a démontré que ceux placés dans des dortoirs communs décrivent leur environnement comme étant davantage surpeuplé et présentent une pression artérielle plus élevée que ceux isolés en cellule individuelle. Dans les deux situations, la surface disponible pour chaque prisonnier était identique (Cox, Paulus, McCain 1984).

Parallèlement aux perturbations physiologiques engendrées par le sentiment d’entassement, le sentiment psychologique de mal-être provoqué par ce dernier est relatif au fait que l’entassement constitue un stress interpersonnel où les autres individus présents dans l’environnement peuvent représenter une menace, une gêne, ou un frein aux objectifs poursuivis. Les personnes qui perçoivent leur environnement comme étant surpeuplé ont tendance à attribuer une image négative à leurs semblables. Les «autres» sont alors considérés comme étant peu attirants, agités ou même agressifs (Worchel, Teddlie 1976). Le comportement social peut alors être modifié par l’apparition de sentiments d’agression des autres ou d’évitement des contacts. Les célèbres recherches comportementales menées par Milgram au début de la décennie 1970 ont démontré que la vie urbaine expose les citoyens à un nombre de stimulations physiques et sociales supérieurs à nos capacités de traitement et d’analyse (Milgram 1970). En réaction, l’être urbain adapte son comportement à la surcharge d’information, et le temps consacré à chaque information s’amointrit ; les interactions sociales sont écourtées et deviennent alors de nature plus superficielle. De plus, l’individu utilise des mécanismes sélectifs et des barrières psychologiques pour se protéger de l’environnement et de la densité physique et sociale de ce dernier. La surstimulation issue de l’environnement explique le comportement distant, froid et inamical attribué aux citoyens à l’égard d’autrui. L’anonymat et la dilution des responsabilités deviennent alors des valeurs partagées des résidents des grandes villes, en réponse à l’environnement au sein duquel ils évoluent. Bien que peu d’études traite cet aspect, il est possible d’évoquer que le sentiment d’entassement peut aussi être

²³ DUBOS, René. *Man Adapting*. Yale University Press. New Haven, 1965.

relatif à un espace physiquement congestionné (bâtiments trop hauts, absence d'espaces ouverts, etc.).

Depuis l'apparition des grandes villes industrielles modernes, de nombreuses études ont tenté de démontrer qu'une des conséquences indirectes du sentiment d'entassement consiste en une augmentation des pathologies sociales et physiques (délinquance, criminalité). La validité de ces études épidémiologiques a souvent été contestée puisque les caractéristiques socio-économiques des individus ont rarement été prises en compte. Malgré tout, certaines études marquantes ont démontré qu'un lien positif existait entre le nombre de personnes résidant dans une même pièce et les taux de mortalité, de fécondité et de délinquance (Galle 1972). Dans la même logique, d'autres ont démontré qu'au dessus d'un taux d'occupation du logement de 2,5 personnes par pièces, jumelé à un espace individuel de moins de 8m² par personne, la fréquence des troubles de comportement augmentait (Chombart de Lauwe 1959). Certaines études ont quant à elles démontré des liens entre le taux d'occupation du logement et les troubles de comportement et l'hyperactivité chez l'enfant (Saegert 1982). Malgré que la validité de toutes ces recherches soit contestée, il est à noter qu'elles s'attardent toutes particulièrement à la présence du sentiment d'entassement dans le logement, et non plus globalement dans l'espace urbain. Il faut donc entrevoir qu'il n'a pas été démontré que la présence d'un sentiment d'entassement lié à la densité dans un lieu urbain «ouvert» engendrerait une augmentation des pathologies sociales.

Les dimensions psychosociologiques du concept de la densité qui concernent la perception et le sentiment d'entassement, se basent sur le fait qu'une même densité physique (réelle) ou une même densité sociale peut être perçue et évaluée de façon différente, selon les expériences et le contexte socioculturel de l'observateur. À ce titre, bien que les urbanistes aient l'opportunité de travailler avec le concept de la densité sur la base des aspects objectifs et neutres de ce dernier, ceux-ci doivent aussi reconnaître que chaque personne perçoit la densité de façon partielle, émotionnelle et qualitative. Cette particularité fait en sorte que le regard porté par le professionnel doit être multifacette, compréhensif, voire même évolutif lorsque le contexte le demande.

2.1.3 Dimension juridico-économique et planificatrice

Dans les disciplines liées à l'urbanisme, il est généralement convenu que le terme «densité» réfère à une quantification d'objets ou de personnes en relation avec une surface définie. Internationalement, «l'aire» la plus couramment utilisée est l'hectare et «l'objet» consiste soit en du bâti ou soit en un

nombre quantifiable d'individus ou de logements. La mesure de densité peut quant à elle servir deux objectifs, l'un n'étant pas nécessairement lié à l'autre :

- la prévention et la régulation de la concentration des individus et du bâti ;
- la réponse planificatrice aux volontés et aspirations politiques d'une collectivité.

Dans la plupart des sociétés occidentales, une certaine forme de contrôle de la densité urbaine s'effectue dans le cadre des plans d'urbanisme, des réglementations d'urbanisme, des règlements de construction et des programmes de planification mis en place par les municipalités ou les États. Alors que le contrôle de la taille et de la forme des bâtiments concerne directement la densité, d'autres objets de contrôle de la part des administrations publiques influent aussi indirectement cette dernière (Haar 1963). Un examen des contrôles directs et indirects de la densité peut s'avérer utile afin de comprendre la dimension juridico-économique et planificatrice du concept.

Outil de règle et de médiation entre le projet et le politique

Les individus ne sont pas tous égaux face au droit de propriété du sol ; seuls certains ont la possibilité d'accéder à la propriété des espaces. D'autre part, l'exercice plein et entier du droit de propriété n'est pas nécessairement conforme aux besoins, aux attentes et aux priorités collectives, même si l'exercice de ce droit permet de satisfaire des intérêts individuels (Guay 1987). Les intérêts individuels et les intérêts collectifs sont parfois divergents et souvent inconciliables et, dans cette mesure, l'État, par son bras central ou ses antennes que constituent les municipalités, doit arbitrer le jeu entre les intérêts. Le sol constitue un bien collectif unique par son caractère indispensable, rare et inextensible. Ce dernier est également, dans notre culture, une marchandise comme les autres et peut être détenu en propriété privée. Conséquence de ses caractéristiques propres, il existe donc un conflit latent et parfois explosif entre ceux qui convoitent le sol selon des visées marchandes et ceux qui souhaitent l'utiliser afin de satisfaire des besoins humains élémentaires tels le logement ou l'agriculture. En fait, tel que le souligne Guay, toutes les activités urbaines sont étroitement liées à l'épineux problème du partage collectif du sol, ce qui explique la multitude de conflits et de réseaux d'intérêts impliqués dans la planification urbaine. La planification devient donc alors un geste politique et social et n'est donc pas qu'une simple opération technique ou technocratique. L'élaboration des règles du jeu par l'entremise des règlements, des schémas et des plans d'urbanisme, devient en quelque sorte un processus d'arbitrage des enjeux au cours duquel les différents acteurs se prononcent et où le consensus social et politique s'établit. L'urbanisme doit donc poursuivre l'objectif de prévenir tout exercice du droit de propriété qui deviendrait

préjudiciable aux priorités collectives et socialement abusif, sans nier la «liberté d'entreprendre» des individus. Il s'agit en fait pour l'urbaniste ou le planificateur d'encadrer, de canaliser, de contrôler ou de limiter ce droit d'entreprendre relatif au sol afin d'assurer le respect des droits collectifs et la satisfaction des besoins de la société. À ce titre, le contrôle de la densité urbaine devient une façon pour les municipalités ou l'État de fixer des règles qui arbitrent la liberté d'entreprendre des individus en ce qui a trait au développement de l'espace. En fixant des maxima ou des minima, les professionnels de l'aménagement proposent (théoriquement dans le meilleur intérêt de la collectivité et dans le respect du rôle qui leur est conféré par la municipalité ou l'État) des règles qui seront discutées puis adoptées par les élus de la collectivité. Avec le contrôle des densités, le potentiel de développement de chaque terrain composant l'espace d'un territoire est connu de tous et ces règles claires font en sorte que chacun est en mesure de jouir de son droit d'entreprendre sans porter, en terme d'intensité d'utilisation de l'espace, préjudice aux besoins et préoccupations de la société.

En opposition à cette conception libérale du rôle de l'État, l'idéal jeffersonien («*That government which governs least governs best*»), propre à une portion de la classe politique étasunienne, démontre une opinion divergente quant à l'absolue nécessité de contrôler la densité. Le contrôle des densités étant, dans le contexte étasunien, largement mis de l'avant par les municipalités suburbaines, il est évoqué que ce dernier a pour effet (et pour objectif) d'exclure les individus économiquement pauvres des banlieues économiquement riches. Il est soutenu que le contrôle de la densité par les municipalités ou l'État exerce une distorsion sur le marché foncier et entraîne deux conséquences directes :

- le marché du logement devient plus onéreux avec un contrôle de la densité ;
- le trajet résidence-travail devenant plus long avec un contrôle de la densité.

Comme l'indique Mills (2002), ces deux conséquences permettent de conclure que le contrôle des densités par le gouvernement crée une distorsion sur l'allocation des ressources et cause l'étalement urbain (par la création d'espaces urbains de faible densité), ce qui a pour effet d'exclure certains individus de certains marchés immobiliers et de créer de la ségrégation sociale :

«I cannot provide a coherent explanation of density controls. Some people benefit from every government intervention, no matter how destructive it may be. If one is convinced that "special" interests dominate "public" interest strongly enough in the U.S. government, then there are no surprise in government actions».

Pour certains, le contrôle de la densité sous le niveau d'équilibre du marché serait collectivement plus coûteux que le laisser-faire gouvernemental et aurait pour effet d'augmenter les prix des logements (Hamilton 1978 ; White 1975 ; Mills, Wallace 1975). Malgré cette réflexion, il est possible de croire que l'effet «NIMBY» («*Not in My Backyard*») fait en sorte que les citoyens cherchent tout de même une protection de leurs acquis et de la valeur de leur propriété par l'application de règles de contrôle de la densité, de la forme urbaine et des typologies des bâtiments :

«While people wish that government's powers were less, they expect it to do more²⁴».

Plus particulièrement, il serait intéressant d'examiner plus finement l'impact sur le marché foncier d'un contrôle des densités permettant une intensité d'utilisation de l'espace soit inférieure, soit supérieure à la demande. Il y a lieu d'évoquer que la mise en place de paramètres favorisant des densités très faibles dans un environnement urbain hautement valorisé entraîne une augmentation radicale des valeurs foncières. La ville de Westmount en est un bel exemple. Malgré tout, le contrôle de la densité, réalisé dans un cadre ouvert et participatif révèle un caractère impartial et uniforme qui place, théoriquement, tous les acteurs présents sur le marché foncier sur un pied d'égalité. Afin d'examiner comment ce contrôle, soit-il positif ou négatif, s'effectue concrètement, il peut être intéressant d'examiner les différents outils juridiques qui peuvent permettre à l'État ou aux municipalités d'exercer un contrôle de la densité.

Outils juridiques d'influence sur la densité

Par l'entremise de leurs pouvoirs de police ou de planification de l'espace, les municipalités et les États possèdent certains outils leur permettant de contrôler, restreindre ou favoriser un certain niveau de densité sur le territoire. En fait, certains évoquent qu'en Amérique, toute la myriade des contrôles relatifs à l'espace existent afin de limiter la densité d'une façon ou d'une autre (Fischel 1985). Divers outils ont été mis en place et une relative uniformité existe entre eux, ce qui permet ici de les regrouper en quatre catégories. Au niveau des outils juridiques de contrôle qui affectent la densité, il y a les paramètres qui guident la forme du bâti, les règles concernant la santé et la surpopulation, les règles de construction et de lotissement, et le pouvoir de taxation (Stein 1978).

²⁴ GOTTDIENER. M. *The Decline of Urban Politics: Political Theory and the Crisis of the Local State*. Sage Publications. Newbury Park, 1987.

Paramètres juridiques guidant la forme du bâti

Qu'ils soient au niveau des outils de planification ou au niveau des règlements d'urbanisme (zonage), les outils juridiques de contrôle de la taille et de la forme des bâtiments, ainsi que les règles sur les usages et les catégories d'usages sont assez semblables un peu partout dans le monde occidental. En fait, lorsque les municipalités ou les États souhaitent contrôler la forme du bâti, ces derniers procèdent à l'établissement de règles minimales ou maximales relatives à la taille des lots, à la superficie de plancher des bâtiments, à la hauteur des bâtiments, au recul par rapport aux voies de circulation, à la superficie des espaces libres, etc. Les méthodes objectives de mesure, de même que les règles utilisées sont diverses (nombres absolus ou pourcentage) et la pierre d'assise de tous ces contrôles de la forme est leur impartialité vis-à-vis le public et les développeurs. Ces modalités ont pour objectif d'empêcher les décisions arbitraires et de faire en sorte que l'administration publique soit juste, équitable et impartiale envers tous les citoyens. Aux États-Unis et au Canada, ces modalités de contrôle de la densité se basent sur la forme du bâti et sont principalement présentes dans le cadre de la réglementation de zonage. Selon certains, ce trait particulier de l'urbanisme nord-américain, cette façon «non arbitraire et juste» de contrôler le développement de l'espace, a eu pour effet de détacher l'urbaniste de son rôle de professionnel et l'a relégué au simple niveau de l'émetteur des permis de construire. Malgré tout, principalement en Amérique, il est possible d'assouplir les paramètres de contrôle de la densité et de la forme urbaine par des mécanismes de négociation au cas par cas entre la municipalité et le promoteur (par exemple les «*zoning bonuses*») ou par une approche urbanistique davantage discrétionnaire (en évolution au Québec depuis 1985²⁵). Au Royaume-Uni, en Australie, en Inde et dans la majorité des pays asiatiques, chacune des modalités de contrôle de la forme du bâti n'est pas directement intégrée à un code de zonage et fait plutôt l'objet de réglementations spécifiques. Délaissant la stricte «normalisation» de la croissance de la ville, l'urbanisme européen, océanien et asiatique se détache du discours exclusivement normatif et favorise un processus discrétionnaire d'analyse des projets en relation avec leurs environnements. Contrairement aux autres traditions occidentales, la tradition urbanistique nord-américaine (le Québec en faisant bien sûr partie intégrante, malgré les volontés discrétionnaires et planificatrices exprimées par la L.A.U.) tend à détacher la planification de la réglementation. Malgré tout, depuis des années, les municipalités étatsuniennes sont appelées par leur gouvernement central et par les groupes de pression locaux à assujettir leur réglementation d'urbanisme au respect d'un «*comprehensive plan*». Cette réalité fait en sorte que la densité peut être à la fois traitée dans le cadre d'un exercice de planification et dans un exercice de

²⁵ ST-AMOUR, Jean-Pierre. Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec. Les Éditions Yvon Blais. Cowansville, 2006.

réglementation. Malgré tout, compte tenu que l'obligation de conformité entre les outils de planification ne soit pas présente dans tous les contextes urbanistiques, il est possible qu'il n'y ait pas nécessairement une adéquation formelle entre les deux échelles de contrôle de la forme urbaine. Au Québec, les articles 34 et suivants de la L.A.U. précisent ce cadre juridique qui sous-tend la mécanique de conformité entre les échelles de planification. Malgré tout, comme il sera fait état plus loin, l'avis de conformité est un exercice tout à fait «humain» et est même politique, ce qui implique que le respect des objectifs et la traduction de ces derniers à la réglementation laisse bien sûr place à une interprétation discrétionnaire. À Montréal, la possibilité d'utiliser une procédure de «projets particuliers» démarque le caractère davantage discrétionnaire de l'urbanisme pratiqué dans certains arrondissements de la métropole (tous les arrondissements n'ont pas adopté une réglementation sur les projets particulier). Cette approche, reconnue et valorisée par le législateur, permet d'analyser les projets en relation directe avec leur environnement, en se détachant des strictes prescriptions du règlement de zonage, tout en obligeant à respecter les paramètres globaux édictés par le plan d'urbanisme.

Au niveau des paramètres juridiques guidant la forme du bâti, tel qu'évoqué précédemment, la législation urbanistique française a mis en place une modalité assez particulière d'encadrement de la forme du bâti s'intitulant le «plafond légal de densité». Inscrit au Code de l'urbanisme à partir du 31 décembre 1975, le plafond légal de densité visait initialement à sanctionner financièrement, mais sans interdire explicitement, une densification jugée excessive du territoire par le mécanisme du versement pour dépassement. Plus précisément, l'article L112-2 du Code indique que :

«L'édification d'une construction d'une densité excédant le plafond légal est subordonnée au versement par le bénéficiaire de l'autorisation de construire d'une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond.

L'attribution, expresse ou tacite, du permis de construire entraîne pour le bénéficiaire de l'autorisation de construire l'obligation d'effectuer ce versement.

Toutefois, cette obligation n'est pas applicable aux immeubles édifiés par l'Etat, les régions, les départements ou les communes, ni aux immeubles édifiés par les établissements publics administratifs, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et qu'ils ne sont pas productifs de revenus²⁶».

²⁶ **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.** Code de l'urbanisme. Ministère de l'Équipement, des Transport et du Logement.

L'application du plafond légal de densité (de portée nationale et uniforme à 1,0 – à l'exception de Paris à 1,5 – lors de sa mise en vigueur initiale, mais sous la responsabilité des communes depuis la loi S.R.U.) se révéla par contre extrêmement compliqué et référé à un droit de l'urbanisme élitiste et difficile à appliquer (ce qui mena à la grande réforme de la loi S.R.U.). En 1986, une réforme partielle du Code de l'urbanisme mena à une reformulation du calcul visant le versement lié au dépassement du plafond légal de densité :

$$\ll Pa = v ((Sa + Sb - Sc - (KSd)/K)$$

dans laquelle :

Pa : représente le montant du versement;

v : la valeur au mètre carré du terrain considéré comme nu et libre;

Sa : la surface de plancher de la construction projetée;

Sb : la surface de plancher;

Sc : la partie de la surface de plancher;

Sd : la surface du terrain;

K : le plafond légal de densité en vigueur sur le territoire de la commune à la date de délivrance du permis de construire²⁷».

À partir du milieu des années 1980, une crise immobilière majeure a amené un questionnement quant à cette taxe d'urbanisme et certains professionnels ont considéré que trop de réglementation constituait un frein à la construction et au développement²⁸. Au début des années 2000, la Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (S.R.U.), répondant au nouveau contexte du développement urbain, diminuait la portée obligatoire du plafond légal de densité et permettait d'y déroger plus facilement. Il était alors considéré que la taxe d'urbanisme que constitue ce plafond sanctionnait la densification des quartiers existants et donc incitait à l'expansion périphérique des villes, ce qui était contraire à l'objectif de densification alors présent dans la plupart des documents d'urbanisme. À cette occasion, le versement pour dépassement du plafond légal de densité fut abrogé pour

²⁷ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Code de l'urbanisme. Ministère de l'Équipement, des Transport et du Logement.

²⁸ INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE. Évolutions récentes de la fiscalité de l'urbanisme. Note rapide #310 sur les finances locales #18. Paris, 2002.

certaines communes²⁹. Ce changement de cap était alors justifié dans la mesure où cette imposition avait perdu toute légitimité et paralysait la construction. De plus, la rentabilité du plafond ne concernait que quelques communes de la région Ile-de-France fortement touchées par la construction non-résidentielle. L'existence même du plafond légal de densité et la volonté de limitation des hauteurs du bâti peuvent constituer une métaphore intéressante du point de vue européen face aux constructions en hauteur. Cette question fera l'objet d'un regard plus précis lorsqu'il sera question du nouveau caractère de l'urbanité et de l'importance de la forme (partie II, chapitre 2.2.3).

Règles relatives à la santé et la surpopulation

Le contrôle et le maintien de normes d'hygiène relatives à l'habitation peut faire l'objet d'une myriade de réglementations. Généralement toutes ces réglementations, parfois difficiles à administrer, ont pour objectif la mise à niveau ou la fermeture des unités résidentielles impropres à de l'habitation. Indirectement, ces réglementations concernant l'hygiène touchent la densité en imposant certains minima relatifs à des objectifs de santé publique. En termes de densité, les mécanismes les plus intéressants sont ceux qui concernent la surpopulation des logements et l'entassement. Les mesures s'effectuent généralement par l'établissement de minima au niveau du dimensionnement de l'aire habitable, du nombre de pièces requises selon les activités ou du nombre d'individus par chambre à coucher. Historiquement, l'établissement de normes minimales relatives à des notions de santé publique remonte aux «*Poor Laws*» mises en place sous le règne de la reine Élisabeth Ière en 1601. À l'époque, les autorités souhaitaient prévenir la surpopulation des logements et diminuer les risques d'épidémie. Les législations de type «hygiéniste» sont une composante de la dimension jurido-économique et planificatrice de la densité puisque celles-ci donnent à l'État un pouvoir en vue de contrôler et réglementer l'intensité de l'utilisation de l'espace par les individus.

Règles de construction

Généralement les règlements contrôlant les modalités et l'activité de la construction n'ont pas de lien direct avec le nombre de personnes qui occuperont en bout de compte un espace et, parallèlement, l'intensité de son utilisation. Malgré tout, les règlements sur la construction actuellement en place dans la plupart des pays occidentaux donnent aux municipalités et aux États un pouvoir de contrôle susceptible d'influencer la densité des projets. En établissant des critères de

²⁹ En 2001, après l'adoption de la loi S.R.U., le plafond légal de densité était toujours en vigueur dans un grand nombre de communes française, malgré que sa réelle rentabilité ne concernait que quelques unes.

performance au niveau de la protection incendie, de la structure de construction et des conditions d'hygiène, les administrations publiques ont une capacité «très indirecte» mais réelle, d'orienter la densité. À titre d'exemple, si un règlement de construction oblige la présence d'ascenseurs à partir d'une certaine hauteur du bâti, le promoteur devra évaluer la rentabilité et la faisabilité de telle ou telle typologie et pourra ajuster la taille d'un projet à la baisse en vue de contourner l'obligation d'installer un ascenseur.

Règles de lotissement

Lorsqu'associé à un exercice de planification, le règlement de lotissement est un outil majeur que possèdent les administrations publiques en vue d'orienter la densité du territoire. Grille virtuelle déroulée sur l'espace géographique, le lotissement divise le territoire en terrains sur lesquels un promoteur peut construire un bâtiment. Conjugué à un contrôle de la hauteur et des retraits, le lotissement permet d'orienter la densité physique du territoire puisqu'il limite et contraint l'emprise maximale du bâti. En périphérie urbaine, des règles de lotissement qui minimisent les superficies des lots permettent de limiter les impacts de l'étalement urbain ou de préserver les terres dévolues à l'agriculture. Cette situation a par contre l'effet pervers, puisque si elle n'est pas régulée par des règles d'implantation conséquente, elle risque de mener à l'apparition de «*monster houses*».

Pouvoir de taxation

En ayant un pouvoir de taxation, les municipalités et les États peuvent, de façon restreinte, orienter la densité générale de la ville. Au Canada et en Nouvelle-Zélande, des taxes sur le profit résultant de la spéculation existent et tendent à favoriser la construction de projets immobiliers. De la même façon, à Montréal, la surtaxe municipale sur les terrains vacants au centre-ville (qui a pour objectif de diminuer le nombre d'espaces de stationnement de surface) peut constituer un incitatif à la construction qui peut tendre à faire augmenter la densité bâtie générale de la ville.

Facteurs non juridiques pouvant influencer la densité

Au niveau de la densité de la population sur le territoire, d'autres facteurs «non juridiques» donnent aux municipalités et principalement aux États un pouvoir de coordination ou d'influence. Ainsi, il est convenu qu'il existe une corrélation positive entre l'immigration dans un pays et la densité des agglomérations urbaines (Alonzo 1970). En ayant des politiques favorables à l'immigration, les gouvernements sont en mesure d'orienter la densité de leurs grandes villes. Des politiques volontaristes de dispersion et de régionalisation auraient quant à elle pour effet de minimiser l'impact réel de l'immigration sur la densité des grandes villes.

Autrement, il est aussi possible d'évoquer des politiques volontaristes visant spécifiquement la densité du tissu urbain. Notamment, la ville de Barcelona a mené avec succès dans le cadre du Plan territorial métropolitain une politique de dédensification et d'aération du tissu urbain par la création de parcs urbains³⁰.

2.1.4 Un concept multidimensionnel

Pour résumer, il faut rappeler que les finalités entre les diverses dimensions du concept de la densité diffèrent ; d'un côté la densité réfère à une notion de seuil maximal et de l'autre elle réfère plutôt à des valeurs descriptives et cognitives propres aux individus. Tel qu'énoncé précédemment, il n'y a pas de relation directe entre la densité réelle (au sens physique) et la densité perçue par l'individu (au sens psychosociologique). De plus, le sentiment d'entassement et les promiscuités mal vécues ne sont pas liées directement et assurément à une urbanité particulièrement dense. Sur un autre front, le lien entre les outils de contrôle de la densité et la densité réelle et perçue n'est pas une évidence absolue :

«La question de la relation entre C.O.S. et densité au sens psychosociologique apparaît ici incongrue tant que les facteurs sociaux, mentionnés plus hauts à propos de la perception de la densité, sont déterminants. Pourtant, il n'est pas rare de voir relancer cette question dans le cadre de projets de logements collectifs ou individuels, mais il s'agit presque toujours d'un procédé allusif pour défendre des objectifs esthétisants ou sociaux. On voit ainsi que les relations entre les différentes dimensions de la densité sont ténues, voire inexistantes, hormis les dimensions hygiénistes et géographiques, et encore s'agit-il d'un même mode général de calcul, sans considération de la finalité, attribué à l'une ou l'autre³¹».

Suite à ce regard sur le concept de la densité et sur les multiples dimensions qui le composent, un examen de l'évolution de ce dernier à travers l'histoire occidentale récente permettra de mieux concevoir quels en sont les fondements. De plus, ce regard démontrera les implications politiques, sociales et économiques relatives à ce dernier.

³⁰ Colloque sur l'étalement urbain : Analyse comparative des politiques, des outils et des pratiques sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme en Midi-Pyrénées et en Catalogne. Séminaire «L'impact des politiques et des outils de l'aménagement sur l'étalement urbain». Perpignan, 2000.

³¹ DUHAYON, Jean-Jacques. PAGES, Adeline. PROCHASSON, François. La densité: concept, exemples, mesures. CERTU. Lyon, 2002.

2.2 Le contrôle de la forme urbaine et de la densité

L'idée de contrôler ou contraindre les typologies architecturales dans le but d'orienter la forme urbaine est un concept relativement ancien dans le monde occidental. Globalement, cette idée a évolué parallèlement au concept de la propriété privée. En fait, la nécessité de «mieux organiser» l'espace et les activités urbaines tire son origine des conséquences sociales et économiques de l'implantation massive des activités industrielles dans le tissu urbain. Parallèlement à l'industrialisation des villes, il devient nécessaire de réduire l'impact des nuisances environnementales et d'assurer des conditions sanitaires minimales pour les populations n'ayant pas la liberté de leur mobilité. Afin de mieux cerner comment évoluèrent dans l'esprit occidental le concept de la densité et l'idée de son contrôle, un examen historique en deux séquences sera mené. Premièrement, un regard examinera comment les grandes utopies urbaines occidentales, fondatrices de notre réflexion urbanistique collective, ont traité (directement ou indirectement) le concept de la densité urbaine et ont évoqué la possibilité de contrôler la forme urbaine. Il est pertinent d'examiner comment certains philosophes et artistes, libérés des contraintes de la réalité, ont perçu et traité du concept de la densité. Le traitement qu'ils ont ainsi proposé a par la suite influencé et dirigé la réflexion des professionnels de l'aménagement urbain de chacune des époques. En deuxième lieu, un examen de l'évolution historique des modalités réelles d'encadrement de la forme urbaine et de contrôle (direct ou indirect) de la densité sera réalisé. Il sera ainsi possible de mieux cerner comment certaines expériences de planification urbaine réalisées dans les 350 dernières années (i.e. depuis le début de la révolution industrielle) ont influencé la méthode de contrôle de la densité adoptée par Montréal dans le cadre de son plan d'urbanisme en 2004.

2.2.1 Le concept de la densité dans les grandes utopies urbaines

Hors du champ de l'intervention étatique sur l'espace urbain, la ville a toujours fait l'objet de réflexions de la part d'artistes ou de philosophes. Depuis *La République* de Platon jusqu'aux *Arcologies* de Paolo Soleri, des penseurs ont élaboré des idées quant à la forme de la ville idéale. De toutes les réflexions, il est possible de soulever une constante : dans un énoncé quant à une «ville idéale», des paramètres quant à la taille idéale de la population citadine (élément traitant indirectement de la densité) sont évoqués. Souvent, la question de la forme bâtie est aussi traitée. Un examen de douze utopistes urbains qui marquèrent profondément fortement l'Occident sera mené. Le choix de ces philosophes et artistes s'est effectué sur la base du poids de leur influence sur la réflexion urbanistique; ce choix est partial et ne représente pas un exercice exhaustif en soit.

L'utopie peut se définir par «la conception d'une société idéale où les rapports humains sont réglés mécaniquement ou harmonieusement³²». Au niveau de la compréhension de l'avènement de l'urbanisme et de l'apparition des outils de contrôle de la forme urbaine, il est intéressant de comprendre l'évolution des grandes utopies afin d'examiner comment, à toutes les époques, celles-ci représentaient la réponse idéale à un contexte urbain particulier. De tout temps, à un contexte politique, social et économique précis, les utopistes proposèrent une nouvelle façon d'organiser le monde dans lequel ils vivaient. L'introduction de la Théorie générale de l'urbanisation de Cerdà dresse un portrait de l'état d'âme de ces penseurs de la ville qui ont ouvert la voie :

« (...) je me vois dans l'obligation de suivre ce si rationnel usage, car je vais conduire le lecteur à l'étude d'une matière si complètement nouvellement intacte, vierge, qu'ont dû l'être jusqu'aux mots, qu'il m'a fallu chercher et inventer, autant d'expressions qui ne figuraient dans aucun dictionnaire. Placé devant l'alternative d'inventer un mot, ou d'arrêter d'écrire sur une matière qui me semblait, au fur et à mesure que j'en approfondissais l'étude de plus en plus utile à l'humanité, j'ai préféré inventer et écrire plutôt que de me taire³³».

Chacune des grandes utopies urbaines qui marquèrent l'histoire permit l'accélération des réflexions des décideurs en vue d'une action plus directe et plus concrète sur la forme de la ville. Bien que la majorité des grandes utopies urbaines ne mentionnent pas directement l'idée de la densité, certains indicateurs de densité sont par contre fréquemment utilisés : taille de la population urbaine, surface des lots destinée à recevoir une habitation, emprises bâties au sol, etc. À ce titre une meilleure compréhension de la pensée de divers utopistes urbains marquants l'Occident permet de mieux comprendre ce qui mena à un contrôle de la densité et de la forme urbaine. Tel qu'énoncé par une figure marquante du XX^{ème} siècle :

«Toutes les choses humaines procèdent ainsi : l'utopie d'abord (à vrai dire la pensée) qui s'en va germer dans les cerveaux alertes. Et tout doucement l'exécution commence. C'est l'histoire de notre époque (...)»³⁴.

Platon – 500 av

Texte critique de la première démocratie, *La République* du philosophe athénien Platon énonce un projet urbain fonctionnel et institutionnel faisant abstraction de tout projet architectural. Il définit la taille fonctionnelle de la ville en fixant à 5040 habitants la communauté idéale. L'échelle réduite de

³² Dictionnaire Larousse. 1988.

³³ CERDÀ, Ildefons. *Théorie générale de l'urbanisation*. Madrid, 1867.

³⁴ LE CORBUSIER. «Le centre des grandes villes et le modernisme». Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger. Société Française des urbanistes. Colloque de Strasbourg. Strasbourg, 1923 (cité par RONCAYOLO, Marcel. PAQUOT, Thierry. *Villes & Civilisation urbaine XVIIIe-XXe siècle*. Larousse. Paris, 1992).

cette cité idéale permettrait une unité et une harmonie civile. En réaction à la réalité urbaine et historique de l'époque, la faible taille de la ville idéale s'appuie sur le principal comparatif disponible alors : l'Athènes antique. À son apogée, pendant l'époque de Périclès (443 – 429 av), il est estimé qu'Athènes était la plus grande métropole du monde et regroupait au total 275 000 habitants (dont environ 40 000 citoyens et 70000 esclaves) sur un territoire équivalent à celui du Luxembourg ou à celui du Rhode Island (le plus petit état des É-U.A.). Bien que cette population ne représentait qu'environ 1/38 de la taille de la population actuelle de la ville de New York, Athènes était à l'époque de l'écriture de *La République* la grande métropole mondiale, concentrant tous les problèmes économiques et sociaux associés à son état (criminalité, pauvreté, difficultés liées à l'intégration des immigrants esclaves et métèques, etc.) et vivant sous un contexte permanent de tensions avec les cités voisines de la mer Égée, particulièrement Sparte et Thèbes.

En réaction au contexte athénien, Platon évoqua l'idée d'une cité idéale, de taille plus réduite et à la fonctionnalité plus grande. Dans un autre de ses textes, *Les Lois*, le philosophe décrit la cité idéale de *Magnésie*, un lieu sans «joie-de-vivre» au sein duquel l'individu se soumet totalement aux préceptes d'une société rigide. La population de cette cité idéale devrait se soumettre à une rigoureuse éducation physique, mentale et éthique, dans le cadre d'un horaire strict laissant un minimum de temps pour le sommeil. La cité serait patrouillée par un système policier officiel et la sexualité serait réservée aux fins de la procréation (Hall 1998). Platon est souvent décrit comme ayant été le premier penseur totalitaire. Dans *La République*, la communauté est totalement subordonnée à une classe dirigeante équivalente à l'image de la démocratie athénienne du temps, excluant la majorité du peuple. La cité idéale évoquée par Platon est donc une réaction aux maux et à la «frivolité» de la cité athénienne de l'époque. Selon Platon, le peuple doit être encadré en vue de l'atteinte d'un idéal communautaire. Pour le philosophe, le moyen d'atteindre l'idéal est de créer un espace urbain de taille réduite et indirectement, de modifier un paramètre de la densité : la taille de la population. *La République* et les *Lois* sont donc les premières évocations dans l'histoire de l'Occident de la nécessité de contrôler (bien que ce soit ici de façon indirecte) la forme urbaine. Cette première utopie répond à une idée de réparation des maux de la grande ville et trouvera un écho dans l'histoire urbaine de l'Occident jusqu'aux années récentes. Dans la préface de son *Histoire de l'utopie*, Lewis Mumford écrit :

«Je me suis facilement rendu compte qu'un trop grand nombre d'utopies classiques reposent sur une conception autoritaire, disciplinaire, qui m'est apparue, en bon compatriote d'Emerson, de Thoreau et de Whitman, bien éloignée d'une conception idéale. Le terme «facilement» est sans doute un euphémisme : j'étais tellement pris dans le discours de

Platon que je ne me rendais pas compte qu'il avait établi, justement sur ce point, un précédent pernicieux pour tous les utopistes appelés à lui succéder³⁵».

Comme l'indiquent les propos de Mumford, les idées de Platon ont fortement marqué la pensée occidentale, notamment en matière d'utopie. En critiquant la cité athénienne et en proposant un modèle social protofasciste, il a installé les bases sur lesquelles allaient s'imaginer toutes les autres utopies qui suivraient. De plus, parallèlement, il a orienté tout le langage de l'urbanisme. À peu près à la même époque que les écrits de Platon, en réaction au chaos urbain d'Athènes, l'architecte Hippodamos proposa le plan hippodamien, c'est-à-dire la grille de rue en damier.

Suite à Platon, l'utopisme urbain connaît globalement une éclipse qui durera deux millénaires, jusqu'à Thomas More. La recherche de l'idéal se déplaçant (et étant remplacé) en Occident, dans la foi et la recherche de la transcendance religieuse. L'utopie s'intériorise et n'a plus besoin de conceptions physiques et spatiales; les problématiques de la densité urbaine et du contrôle de la forme étant bien sûr oubliées puisque inutiles dans cette nouvelle réflexion artistique et philosophique plus proche du divin que de l'humain.

Thomas More – 1516

En 1516, *L'Utopie* de Thomas More est publiée et cet ouvrage peut être considéré comme étant le premier texte utopique depuis la Grèce antique. Du point de vue de l'analyse du concept de contrôle de la forme urbaine, *L'Utopie* jette les premières bases artistiques et philosophiques de l'urbanisme. More y décrit l'île d'Utopie, une terre prenant la forme d'une «nouvelle lune». Les deux bras de l'île sont distants de onze miles et entourent une baie défendue par une tour de guet émergeant des bas-fonds. L'île décrite est artificielle puisque qu'Utopos, le conquérant qui donna son nom au territoire, a fait supprimer le lien de terre qui unissait Utopie au continent. Ce grand ouvrage fut réalisé conjointement par les indigènes et les colonisateurs afin que les «premiers ne s'en offensent pas³⁶». Sur d'autres aspects, c'est donc dire à quel point *L'Utopie* a aussi eu une influence sur la pensée colonialiste européenne...

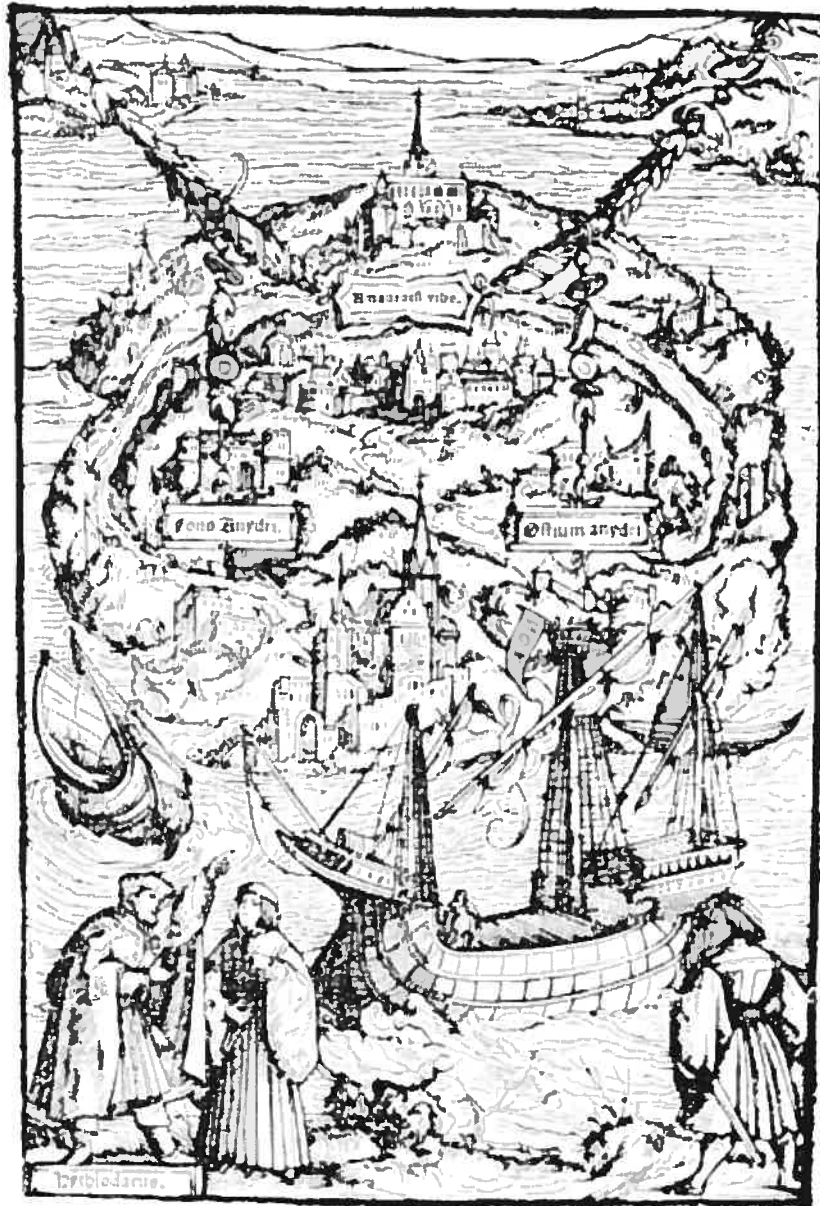
L'île d'Utopie regroupe cinquante-quatre cités de taille égale, aux plans également identiques. Chaque cité est distante d'une autre d'au moins vingt-quatre milles et les maisons des paysans sont réparties également sur tout le territoire (voir la figure 1).

³⁵ MUMFORD, Lewis. *The Story of Utopias*. 1922.

³⁶ MORE, Thomas. *L'Utopia*. Lovarrio, 1516.

Figure 1

Illustration de l'île d'Utopie.



Source : Gravure de Ambrosius Holbein pour une édition de l'Utopie imprimée en 1518 (<http://www.accd.edu/sac/english/bailey/utopia.htm>).

Tel que l'analyse Franco Borsi dans un ouvrage portant sur le concept d'utopie en architecture :

«Une obsession : sérialité, uniformité, rationalité, prévisibilité de chaque détail. Utopie annonce Hilbersheimer, les siedlungen et les grands ensembles modernes. L'exemple de ville décrit par More, Amauroto, est une cité fluviale, située sur un estuaire; abondamment fournie en eau (utile aux transports et à l'énergie), elle comporte un aqueduc en tube de brique et de grandes citernes. Elle est défendue par ses fortifications faites de murs hauts et épais, de très larges douves, de tours et de demi-lunes, et se trouve, sur un côté, protégée par le lit du fleuve. Les maisons ne sont pas du tout misérables et on en voit sur de longues enfilades qui s'étendent sur des quartiers entiers, les façades en vis-à-vis, séparées par des rues larges de vingt pieds. Sur l'arrière, de grands jardins jumelés, clos par d'autres alignements de maisons. Il est prévu que le lotissement, dessiné par Utopos lui-même, peut-être embelli et que ses volumes peuvent être augmentés³⁷».

Malgré que *L'Utopie* de Thomas More ne traite qu'indirectement de la question de la densité (des rues larges de vingt pieds, etc.), la question du contrôle de la forme urbaine est pleinement évoquée. Le lotissement, la forme des bâtiments, ainsi que le positionnement spatial des activités sont des éléments contrôlés par une certaine idée de l'État (i.e. Utopos, le conquérant) et ce contrôle s'effectue en vue de l'atteinte des idéaux souhaités pour l'île imaginaire. Paru seize ans avant *Le Prince* de Machiavel, *L'Utopie* de Thomas More est considérée, parallèlement au *Prince*, comme étant la pierre d'assise à l'établissement de la philosophie moderne de l'État. De plus, *L'Utopie* amène l'idée de la planification, allant même jusqu'à préciser certains paramètres relatif à l'organisation de l'espace bâti, et indirectement en contrôlant la densité du bâti.

Tommaso Campanella – 1602

Thomas More décrit dans *L'Utopie*, une île et un système politique structuré. Quelques années plus tard, le philosophe et moine dominicain Tommaso Campanella, s'opposant à un trop grand autoritarisme de l'Église (pour lequel il passa 27 ans emprisonné), écrit *La Cité du Soleil*, une remarquable construction utopique. Circulaire et radioconcentrique, la Cité du Soleil prend place sur les pentes d'une montagne puisque «la dénivellation permet plus d'habitations que si la ville occupait une surface plane³⁸». La Cité est divisée en sept zones circulaires consacrées aux sept planètes, chacune de celles-ci est fortifiée par des murailles et le rez-de-chaussée des bâtiments forme un mur continu comportant peu d'ouvertures. Campanella décrit que les étages supérieurs des bâtiments sont successivement concaves et convexes avec des fenêtres également concaves et convexes et des demi-lunes sur les colonnes. Au sommet de la montagne de la Cité du Soleil se trouve un grand espace ouvert avec en son milieu un grand temple d'un art stupéfiant.

³⁷ BORSI, Franco. *Architecture et Utopie*. Éditions Hazan. Paris, 1997.

³⁸ CAMPANELLA, Tommaso. *La Città del Sole*. Francfort, 1602.

Les paramètres architecturaux énoncés par l'auteur de *La Cité du Soleil* sont stricts et contraignants. L'œuvre est largement inspirée par le monde médiéval et Campanella tente d'organiser de façon idéale l'espace spatial dans lequel s'inscrit sa cité. Sans évoquer directement le contrôle de la densité, il fait référence à des paramètres architecturaux pour les bâtiments et organise l'espace urbain selon la valeur culturelle associée aux espaces valorisés. En localisant le grand équipement religieux de sa Cité au sommet de la montagne, au centre d'un espace ouvert, il vient attribuer à la fonction culturellement la plus valorisée le meilleur emplacement de sa ville imaginaire. Il répond, avant le temps, aux principes d'organisation de l'espace soutenus par les géographes structuralistes (l'œuvre du géographe Gilles Ritchot³⁹ est à ce titre très intéressante). *La Cité du Soleil* marque une première description consciente de l'organisation de l'espace urbain et de la valorisation de celui-ci selon des paramètres géographiques. Bien que toujours dans un monde imaginaire, il organise et contrôle la forme urbaine dans un esprit de valorisation de l'espace. À ce titre, il marque un jalon en vue d'une réelle implication de l'État dans le contrôle de la densité de l'espace urbain.

Johann Valentin Andreae – 1619

Le théologien Johann Valentin Andreae marqua lui aussi fortement l'imaginaire de l'Occident en ce qui a trait à la planification urbaine. Dans sa *Description de la république de Christianopolis*, Andreae présente une petite cité carrée composée de tours très fortifiées, quatre rues et une place. La population de Christianopolis est de 400 habitants qui mènent une vie austère. La propriété privée est inexistante et la ville abrite une bibliothèque consacrée aux Sainte écritures. Afin de réduire les risques d'incendie, la cité est divisée en zones séparant les activités et les manufactures selon leur niveau d'utilisation du feu. Comme l'a indiqué Lewis Mumford :

«...avec la planification des quartiers industriels de Christianopolis, ces utopistes du XVII^e siècle anticipent les meilleurs critères appliqués aujourd'hui, après un siècle d'urbanisation désordonnée. Dans la subdivision de la cité en zones, dans la distinction entre industrie lourde et légère, dans le regroupement des industries semblables, dans la prévision de zones agricoles proches de la cité, nos cités-jardins ne font que reproduire Christianopolis⁴⁰».

Premier exercice de zonage et de séparation des fonctions urbaines, la Christianopolis de Andreae est une ville imaginaire fortement organisée selon des objectifs sécuritaires et fonctionnels. Pour une première fois, la forme urbaine proposée prenait en compte des objectifs de fonctionnalité et tout comme le faisait d'autres écrits utopiques, énonce une taille précise de population répartie dans

³⁹ RITCHOT, Gilles. Québec, forme d'établissement – Étude de géographie régionale structurale. Éditions de l'Harmattan. Paris, 1999.

⁴⁰ MUMFORD, Lewis. The Story of Utopias (1922). Kessinger Publishing. 2003.

quatre tours. Cette évocation de certains paramètres de densité demeure indirecte, mais met tout de même en lumière l'importance que prend cet aspect afin d'assurer la fonctionnalité complète de l'organisation urbaine proposée.

Au cours des années qui suivirent, le traitement de l'utopie prit davantage une forme fantastique et devint quasiment un genre et un mode littéraire. Il faudra attendre la Révolution française pour assister à un retour de l'utopisme urbain.

Charles Fourier – 1822

En 1822, Charles Fourier publia sa *Théorie de l'Unité universelle*, un ouvrage dans lequel il décrit le phalanstère, une vaste association de production au sein de laquelle les travailleurs vivent et produisent en communauté. Cette utopie, qui inspirera par la suite Karl Marx et l'idéal communiste, présente une communauté idéale composée de 1620 individus s'établissant sur un territoire strictement délimité et organisé :

«On doit tracer trois enceinte :

- la première contenant la cité ou la ville centrale,
- la deuxième contenant les faubourgs et grandes fabriques;
- la troisième contenant les avenues et la banlieue.

Chacune des trois enceintes adopte des dimensions différentes pour les constructions (...). Toute maison de la cité doit avoir dans sa dépendance, en cours et jardins, au moins autant de terrain vacant qu'elle en occupe en surface de bâtiments. L'espace vacant sera double dans la deuxième enceinte ou local des faubourgs, et triple dans la troisième enceinte nommée banlieue. Toutes les maisons doivent être isolées et former façade régulière sur tous les côtés, avec ornements gradués selon les trois enceintes, et sans admission de murs mitoyens nus. Le moindre espace d'isolement entre deux édifices doit être au moins de 6 toises (...). L'espace d'isolement doit être au moins égal à la demi hauteur de la façade devant laquelle il est placé, soit sur les côtés, soit sur les derrières de la maison (...). Sur la rue, les bâtiments, jusqu'à l'assise de la charpente ne pourront excéder en hauteur la largeur de la rue (...). L'isolement sur les côtés sera au moins égal au 8ème de la largeur de la façade sur rue (...) précaution nécessaire pour empêcher les amas de population sur un seul point (...). Les places devront occuper au moins 1/8 de la surface⁴¹».

Décrivant la progression en densité du tissu urbain, le projet de Phalanstère de Fourier, précise les rapports de proportion préconisés entre les quantités d'espaces libres et d'espaces bâtis, de même que les relations entre les hauteurs bâties et les espacements entre les édifices et par rapport aux voies de circulation (voir la figure 2). Sans traiter directement de la densité, il en reprend certains

⁴¹ **FOURIER**, Charles. *Théorie de l'Unité universelle*. Paris, 1822. (cité par **CHOAY**, Françoise. *L'urbanisme, utopies et réalités – Une Anthologie*. Éditions du Seuil. Paris, 1965.

Figure 2

Vue d'un phalanstère.



Source : Musée du temps, Besançon

indicateurs aujourd'hui fréquemment exploités. Avant l'heure, Fourier proposa une organisation urbaine et un système de réglementation d'urbanisme afin de contrôler la forme de la ville en vue d'atteindre l'équilibre bâti idéal. L'absence de financement a fait en sorte qu'aucun phalanstère ne fut implanté en Europe. Par contre, plusieurs «colonies» inspirées de ce modèle furent créées en Amérique par Albert Brisbane et Horace Greeley.

Étienne Cabet – 1848

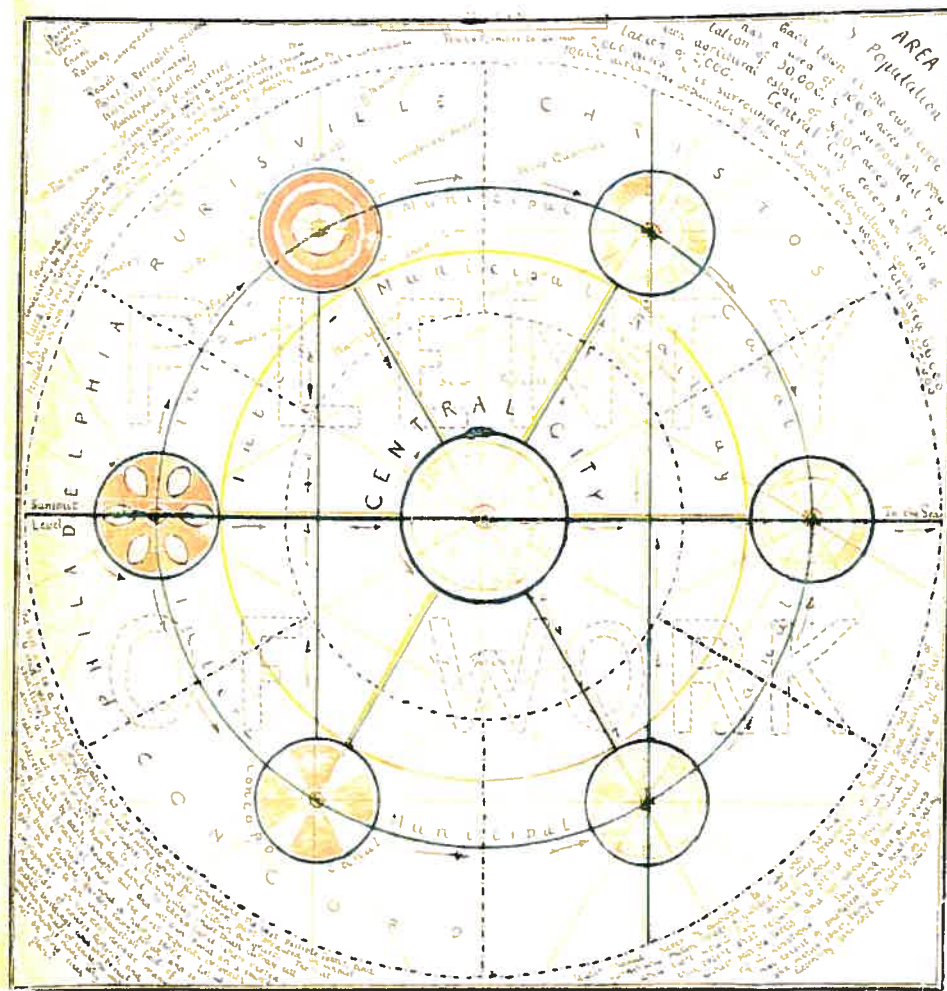
Avant même la nomination du Baron Georges Haussmann à titre de préfet de la Seine, le philosophe français Étienne Cabet écrivit *Voyage en Icarie*; œuvre dans laquelle l'auteur projette dans un monde idéal le mythe napoléonien. Dans ce monde, l'empereur Icare occupe le pouvoir et investit la capitale : Icara. Cette ville, à l'image d'un nouveau Paris, est implantée le long d'un fleuve au centre duquel prennent place deux îles ; référence directe à la Seine et aux îles de la Cité et Saint-Louis. La ville de Cabet est planifiée, divisée en quartiers et est traversée par des rues droites et larges et un réseau de grands boulevards parallèles ou perpendiculaires au fleuve. Avant les grands travaux d'Haussmann, Cabet évoqua dans son *Voyage en Icarie* la nécessité pour l'État d'intervenir sur la forme de la ville afin de «régler» certains problèmes. Sous les principes de la fraternité et du bonheur commun, il planifia une organisation urbaine réglée au quart de tour et où la forme de la ville joue un rôle majeur. Il est possible d'imaginer que cet exercice utopiste ait appelé, quelques années à l'avance, les interventions d'Haussmann. En 1848, Cabet tenta d'organiser des communautés icariennes aux États-Unis. Malgré l'établissement d'une ville nommée New Icaria au Texas, ses efforts furent vains. Le seul exemple concret de l'organisation sociale imaginée par Cabet est la ville de Nauvoo, en Illinois, une ville fondée par des Mormons et qui connut ses premiers jours sous un régime théocratique.

Ebenezer Howard et Tony Garnier – 1898–1917

En 1898, Ebenezer Howard énonça dans son livre *Tomorrow : A Peaceful Path to Real Reform* qu'une nouvelle forme d'urbanisme et de communautarisme était nécessaire. Réagissant à la «décadence» et aux maux de la Londres industrielle, il proposa un nouveau modèle urbain de taille moyenne au sein duquel les mondes ruraux et urbains forment une synthèse heureuse (voir la figure 3). Sa vision de la communauté idéale rappelle le village anglais, mais disposant des équipements technologiques nouveaux pour l'époque tels la gare ferroviaire et des activités industrielles légères. L'unité de base de sa *Garden City* est la maison unifamiliale, celles-ci s'implantent le long d'un réseau viarie planifié et radioconcentrique orienté en fonction de la localisation des équipements civiques de la communauté. Howard était fortement influencé par les moralistes anglais et les

Figure 3

Organisation d'un territoire urbain selon Ebenezer Howard.



Source: **HOWARD**, Ebenezer. Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform. Londres, 1898.

diverses critiques sociales énoncées par les leaders du mouvement *Arts & Crafts* de William Morris et John Ruskin. Comme ces derniers, il prônait une ville se rapprochant davantage des idéaux du naturalisme :

«clean streets with free countryside all around; a belt of fine gardens and orchards, so that from every point in the city one can reach the pure air, the grass and the distant horizon⁴²»

Ancêtre de la banlieue levittownienne, la vision utopique d'Ebenezer Howard a partiellement été réalisée par le biais de la création de quelques *Garden Cities*, notamment la communauté de Letchworth. Essentiellement, les propos tenus par Howard s'inscrivirent directement dans une tradition utopique prônant la création de «communautés alternatives» et en ce sens il reprend certains éléments évoqués par ces prédécesseurs, particulièrement Robert Owen et sa proposition de New Lanark (1815). En terme de densité et de contrôle de la forme bâtie, la proposition de *Garden City* était en réaction complète à la situation vécue dans la ville de Londres et dans les autres grandes villes industrielles de l'époque. En opposition à la densité de bâti et la concentration de la population dans les villes industrielles de l'époque et en conjonction avec le courant des *Arts & Crafts* (qui peut lui-même être assimilé plus largement à tout le mouvement international de l'Art nouveau), Howard proposa la vision d'une communauté utopique où la famille devint l'unité de base orientant la typologie bâti (celui-ci devenant unifamilial). Le modèle proposait une organisation spatiale hiérarchisée où les fonctions liées à l'habitation, à l'industrie et aux activités civiques sont séparées de façon fonctionnelle sur le territoire. Plus globalement, le modèle proposé par Howard précisait la taille idéale d'une agglomération de *Garden Cities* regroupées autour d'une *Central City*. Selon le modèle, la *Central City* aurait une population totale de 58 000 habitants sur un territoire de 12 000 acres, alors que chacune des six *Gardens Cities* de l'agglomération compterait une population de 32 000 personnes regroupée sur un territoire de 9 000 acres. Cette précision du modèle de Howard évoque donc directement une densité urbaine idéale, soit 4,83 personnes à l'acre (1,96 personnes à l'hectare) pour la *Central City* et de 3,55 personnes à l'acre (1,44 personnes à l'hectare) pour les *Garden Cities* satellitaires. Cette taille bien précise de la population est par contre, à l'image de tous les autres modèles utopiques précédents, difficile à évaluer puisque certains paramètres ne sont pas évoqués. Le fondement des ratios de population et la taille idéale des villes sont vaguement explicités et le modèle ne fournit aucune indication quant aux moyens permettant de maintenir stable le nombre d'habitants et d'empêcher la densification (Clément, Guth 1995). S'inspirant des travaux d'Howard, le français Tony Garnier a repris quelques

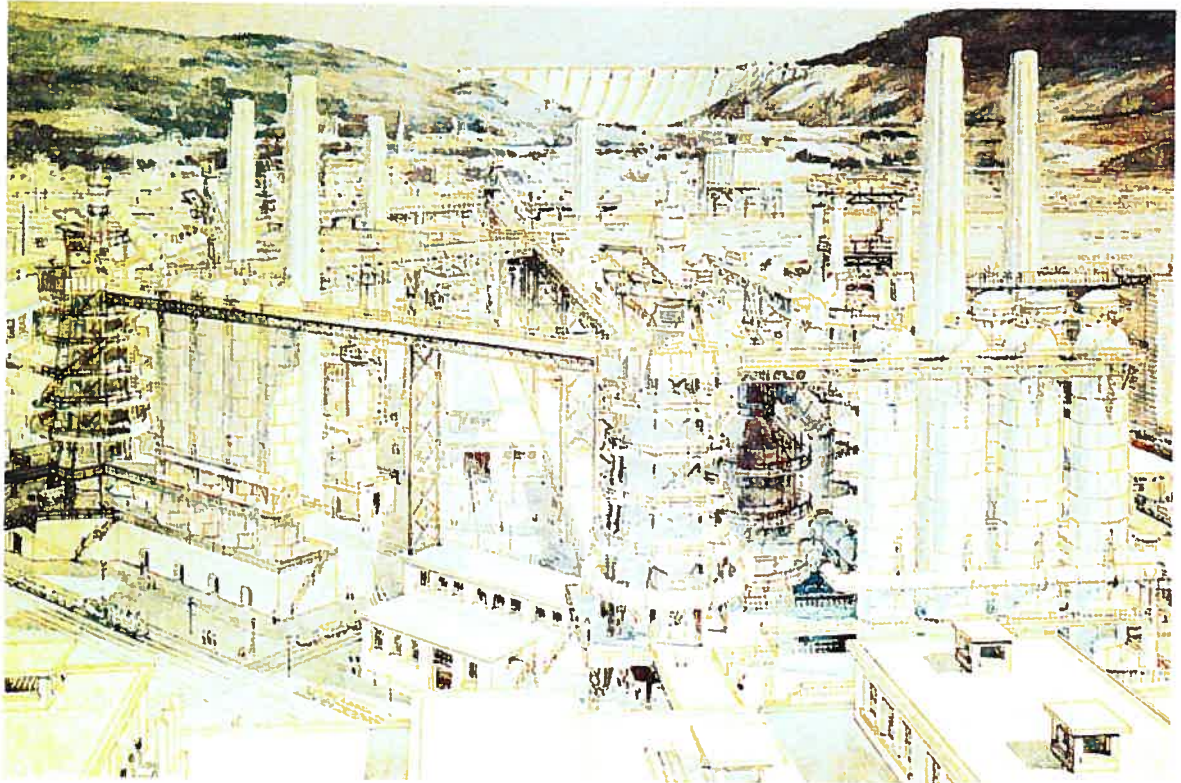
⁴² HOWARD, Ebenezer. *Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform*. Londres, 1898. (cité par CURTIS, William J. R. *Modern Architecture Since 1900*. Phaidon Press. Londres, 1996.)

années plus tard les idées évoquées par la *Garden City* en y ajoutant sa conception plus «métropolitaine» et classique des choses.

Imaginée entre 1901 et 1917 (année où ses idées furent publiées) la *Cité Industrielle* de Tony Garnier reprend les principes fondateurs de la *Garden City* proposée par Howard. L'approche suivie par Garnier est par contre plus générale quant à l'analyse et la réponse aux problèmes les plus communs de la ville industrielle de l'époque. Il proposa une ville de taille moyenne de 35 000 habitants au sein de laquelle il tentait de coordonner la vie sociale et les activités de production. Sa proposition de *Cité Industrielle* comportait des règles de zonage permettant la séparation des secteurs industriels des quartiers résidentiels (voir la figure 4). La hiérarchie des secteurs d'habitation s'établissait quant à elle sur la base de deux axes monumentaux (ce qui rappelle sa formation aux Beaux-Arts et son intérêt pour les villes anciennes) rejoignant un centre civique (excluant toute référence à des équipements religieux, en accord avec les convictions socialistes de Garnier...). Tout comme dans la ville utopique proposée par Howard, les quartiers résidentiels de la cité industrielle était composée de petites maisons unifamiliales alignées le long de rues encadrées d'arbres et étant convenablement éloignées des nuisances générées par les activités industrielles. Des passages piétonniers étaient prévus autour de chacun des bâtiments, ce qui permettait aux citoyens de déambuler librement sur l'ensemble du territoire et offrait l'impression que la ville constitue un grand parc sans clôtures et sans délimitations. Garnier a eu l'occasion de réaliser très partiellement ses ambitions lorsque le maire socialiste de Lyon, Édouard Herriot, l'a mandaté pour la réalisation du quartier de l'Abattoir (1908-1913) et du quartier des Etats-Unis (1920-1935). Malgré ces occasions de réalisation de son rêve dans l'urbanité réelle, l'idéal qui ressortait des dessins de Garnier ne s'est pas révélé, à l'instar de l'idéal socialiste dans lequel s'établissait place cette utopie. En termes de densité et de contrôle de forme, l'utopie proposée par Tony Garnier reprenait des paramètres semblables à ce qu'Ebenezer Howard proposa avec sa *Garden City*. Dans les deux cas, un bâti résidentiel principalement unifamilial d'une hauteur de un ou deux étages trône au centre d'un lot autonome. Constituant, quelques années avant la démocratisation de l'automobile un appel à la banlieue, la proposition d'un bâti de faible densité devenait avec Howard et Garnier une réponse révolutionnaire aux maux de la ville industrielle de l'époque. Ces philosophes de l'urbanité repoussaient la concentration du bâti, des populations, des nuisances et des maux sociaux. La solution consistait à modifier radicalement la façon dont l'espace est utilisé, de séparer les activités incompatibles et d'offrir, selon les préceptes hygiénistes de l'époque, une plus grande quantité d'air pour chacun des citoyens.

Figure 4

Vue d'un quartier industriel de la Cité industrielle imaginée par Tony Garnier.



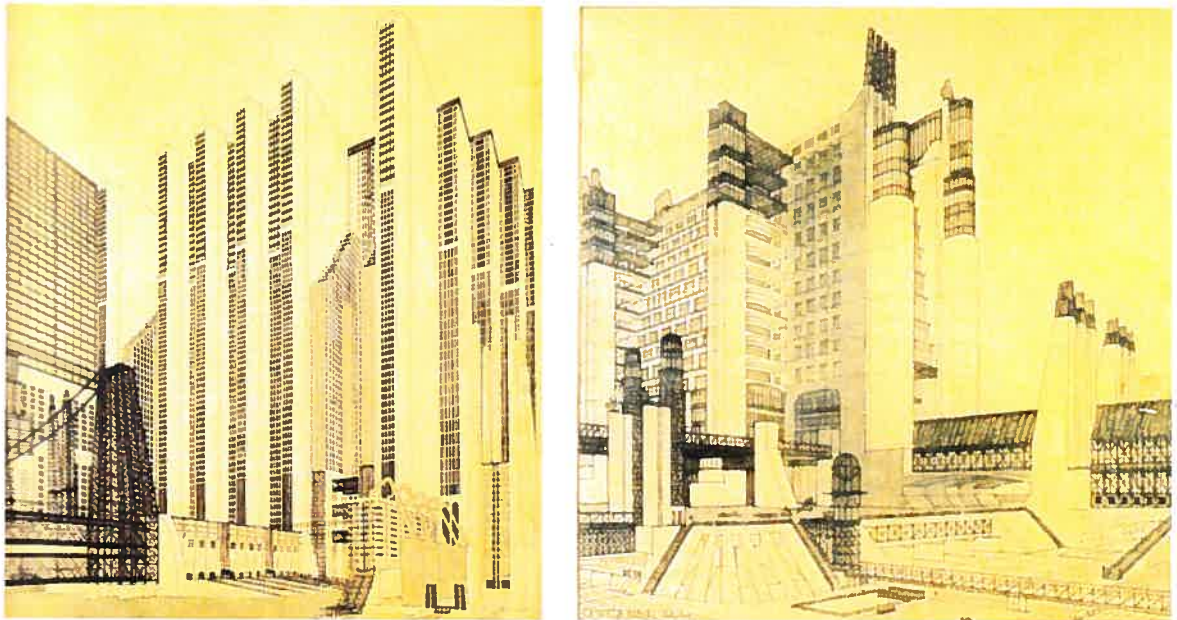
Source : Musée Tony Garnier (<http://www.museurbaintonygarnier.com>)

Les Avant-gardes et le Futurisme

Au début du XX^{ème} siècle, les utopies urbaines se dissocièrent largement des questionnements concernant la société en ce qu'elle a de plus global et s'attardèrent plutôt sur l'idée de l'image de la ville, exprimée radicalement par la verticalité nouvelle de cette dernière (Borsi 1997). En ce sens, les expériences artistiques des Avant-gardes du XX^{ème} siècle, principalement celles du courant futuriste, appelèrent à une exaltation des typologies architecturales et se penchèrent minimalement sur les paramètres numériques associés à la notion de la densité. L'image proposée par cette avant-garde était avant tout métropolitaine, mais ce n'était pas pour affronter les maux associés à l'époque; l'avant-garde trouvait stimulante et exaltante la poésie des villes tentaculaires et des périphéries urbaines, lieux de la vitesse, de la concentration, de la névrose (Borsi 1997). À ce titre, l'œuvre de Antonio Sant'Elia ou de Mario Chiattonne représente bien ce courant où la densité bâtie est «énorme» et devient la caractéristique principale de l'urbanité, lieu de convergence des possibilités offertes par l'industrialisation (mais où l'humain passe généralement inaperçu).

Figure 5

Illustrations de Mario Chiattonne et Antonio Sant'Elia.



Source : Musée virtuel Antonio Sant'Elia (<http://www.sant-elia.net>).

Le dessinateur allemand Erich Kettelhut imagina d'ailleurs la grande métropole industrielle représentée par le film *Metropolis* de Fritz Lang. Ce film futuriste évoque, en l'an 2026, la lutte des ouvriers afin d'améliorer leur sort dans une ville-État contrôlée par une classe dirigeante de planificateurs-penseurs habitants aux étages supérieurs de grands bâtiments de la ville. Selon les propos de Fritz Lang, son inspiration pour le film lui est venue d'un voyage à Manhattan :

«I saw the buildings like a vertical curtain, opalescent, and very light. Filling the back of the stage, hanging from a sinister sky, in order to dazzle, to diffuse, to hypnotize⁴³».

La densité de même que son contrôle n'était pas évoquée directement dans les œuvres futuristes, mais la ville et son caractère extrême devenait plutôt le décor dans lequel l'artiste évoque tant les malheurs quotidiens de l'urbanité, que le pouvoir exaltant et sans limites offert par l'industrie. La concentration et la densité sont évoquée, mais ne constituent que le canevas futuriste d'une époque; en toile de fond, elles s'étalent à titre d'éléments fondamentaux des compositions. De plus, la vision de la ville offerte par le futurisme présente une densité de bâti «organique», où la machine qu'est la ville se développe sans les contraintes associées à quelque contrôle de la forme (processus qui était de plus en plus mis de l'avant par les municipalités de l'époque, notamment par la ville de New York qui adopta en 1916 son premier code de zonage). L'architecte Antonio Sant'Elia décrit sa *Città Nuova* :

«Nous devons inventer et refabriquer la ville futuriste à l'image d'un immense chantier tumultueux, agile, mobile, dynamique de toutes parts, et la maison futuriste à l'image d'une gigantesque machine. Les ascenseurs ne doivent pas se cacher comme des vers solitaires dans les cages d'escaliers; mais les escaliers devenus inutiles doivent être supprimés, les ascenseurs doivent grimper comme des serpents de fer et de verre le long des façades. La maison de ciment, de verre, de fer, sans peinture et sans sculpture, riche seulement de la beauté née des ses lignes et de ses volumes, extraordinairement laide dans sa simplicité mécanique, haute et large autant qu'il en est nécessaire et non en fonction des règlements municipaux, doit s'élever au bord d'un abîme tumultueux : la rue qui ne s'étendra plus comme une estrade au niveau des loges de concierge mais s'enfuira sous terre par plusieurs étages qui accueilleront le trafic métropolitain et reliés pour les échanges nécessaires par des passerelles métalliques et par de très rapides tapis roulants⁴⁴».

Avec les futuristes, la ville se détacha de son élément essentiel : l'Homme. Elle ne devient que l'œuvre de l'artiste, lieu de la concentration, de la suprématie de la machine et de l'hyperdensité.

⁴³ LANG, Fritz. DVD du film *Metropolis* – version de la Murnau Foundation. Commentaire du réalisateur.

⁴⁴ SANT'ELIA, Antonio. L'architecture futuriste – Manifeste. 1914. (cité par LISTA, G. *Futurisme, manifestes – proclamations documents*. Éditions L'Âge d'Homme. Lausanne, 1973.)

Le Corbusier – 1924

Charles-Édouard Janneret, dit Le Corbusier, a conçu deux plans de villes idéales qui marquèrent de façon majeure la réflexion urbanistique du XX^{ème} siècle : la «*Ville contemporaine de trois millions d'habitants*» (1922) et la «*Ville Radieuse*» (1933). Son regard sur la ville de son époque était très critique; il trouvait la ville malade, chaotique et propre à déclencher une révolution. Sur la base de cette réflexion, il chercha à définir une structure urbaine plus rationnelle, que le nouveau monde industriel pourrait adopter harmonieusement. De plus, dans son univers utopique, la croissance de cité corbuséenne était gérée par un chef planificateur investi des pouvoirs, dont la sagesse et l'impartialité garantissent la réalisation et le succès du modèle urbain. Dans ce cadre, la politique des partis n'aurait plus de raison d'être puisque l'idéal technocratique affirmerait le bonheur et la satisfaction de la population. Une telle position se traduit dans les contacts que Le Corbusier a entretenus avec les régimes totalitaires de gauche ou de droite, c'est à dire l'Union Soviétique communiste, l'Italie fasciste ou même la France de Vichy. Cette position prise par Le Corbusier tend aussi à expliquer la dédicace de *La Ville radieuse* : «À l'Autorité».

L'éveil de la réflexion urbanistique de Le Corbusier repose sur trois auteurs (dont il rejettera plus tard violemment les thèses) : Camillo Sitte (*Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*), Ebenezer Howard (*Garden Cities of Tomorrow*) et Tony Garnier (*La Cité Industrielle*). Bien que les réflexions de Sitte aient inspiré Le Corbusier pour certains de ses premiers travaux réalisés dans son village natal de La Chaux-de-Fonds, il fut par la suite critique du «romantisme moyenâgeux et l'abus de la courbe» dans les compositions urbaines. La perspective de traiter du paysage urbain comme un «ensemble» cohérent demeurera et deviendra par contre un élément déterminant dans l'œuvre de Le Corbusier. Des préceptes édictés par Ebenezer Howard pour les Garden Cities, Le Corbusier critiquera le danger de la «désurbanisation» représenté par les cités-jardins et «la grande illusion» du pavillon individuel. Cependant, rejetant la cité-jardin horizontale, il y opposera dès 1922 la cité-jardin verticale, c'est à dire le grand immeuble collectif. De Garnier, qu'il rencontra en début de carrière, il retiendra le principe du zonage comme élément central de l'organisation de l'espace urbain. Comme l'avait fait Garnier dans sa cité industrielle, Le Corbusier désigna dans tous ses projets urbains la localisation des bâtiments avant d'en décrire la typologie de construction.

La pensée de Le Corbusier a eu un impact majeur sur la forme (et par le fait même la densité réelle) de la majorité des grandes villes occidentales du XX^{ème} siècle et ce, malgré que peu de projets urbains aient été directement réalisés par ce penseur. Peu d'urbanistes eurent une influence aussi

grande et il est intéressant de comprendre les fondements de sa réflexion. L'historien de l'urbanisme Peter Hall fait reposer les bases de la réflexion corbuséenne sur deux éléments principaux : premièrement, la nationalité helvète du penseur (malgré que la plus grande partie de son œuvre ait été imaginée ou réalisée sur le territoire français) et deuxièmement, ses origines familiales, ce dernier étant issu d'une lignée d'horlogers :

«The Swiss, as the least perceptive visitor has noticed, are an obsessively well-ordered people: their cities are models of neat self-control, with not a blade of grass or a stray hair out of place. All Corbusier's cities would be like that. The chaos of the old Paris, that Haussmann's reconstruction left intact behind the new façades, must have been anathema to the Calvinist mores of the rising young architect. He devoted his professional life to Genevaizing it, and any other city that had the impertinence to be unruly⁴⁵».

« (...) he came from a family of watchmakers. He was to achieve fame for his statement, first made at that time, that a house is a machine to live in. That was natural: the tradition, of crowding thousands of minute components into a planned harmony, came out of a long hereditary tradition. But people are not escapements, and society cannot be reduced to clockwork order; the attempt was an unhappy one for humanity⁴⁶».

Si ces précisions quant au contexte intellectuel dans lequel évoluait la pensée de Le Corbusier sont nécessaires, il faut aussi rappeler ce qu'était la ville de Paris à l'époque où il s'y installa; une cité relativement encombrée où de larges secteurs étaient qualifiés «d'insalubres» par les autorités. En 1920, sur la base des statistiques relatives à la tuberculose, il fut énoncé que 4290 immeubles étaient insalubres et requéraient une intervention de l'État⁴⁷. De plus, s'additionnant à ce contexte urbain particulier, il est à noter que les grandes villes de l'Occident achevaient alors un siècle de croissance incroyable; de 1810 à 1910, Paris était passée de 600 000 à 3 000 000 d'habitants, Londres de 600 000 à 7 000 000, Berlin de 180 000 à 3 500 000 et New York de 60 000 à 4 500 000. Dans le cas de Paris, la croissance rapide faisait en sorte que la ville intra-muros s'était largement densifiée et ce, extrêmement rapidement. Parallèlement, le mouvement hygiéniste de cette époque réagissait fortement aux conditions misérables dans lesquelles la population vivait. Le Corbusier observait cette situation et y voyait un frein au développement des affaires et de l'industrie :

« (...) les centres des grandes villes sont actuellement des outils de travail presque inutilisables; le contact nécessaire ne s'établit qu'avec une exactitude précaire au travers du réseau des rues encombrées. Plus que cela, une fatigue véritable naît de la congestion, un handicap périlleux frappe ces bureaux d'affaires aux couloirs étouffés et aux pièces obscures. On peut conclure tout d'abord qu'une usure préjudiciable affecte rapidement, en

⁴⁵ HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

⁴⁶ HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

⁴⁷ FIJALKOW, Yankel. Les usages de la notion de densité résidentielle. *Densité et Espacements*. Les Annales de la recherche urbaine No 67. 1995.

dehors même des conditions de leur travail ceux qui doivent conserver un esprit alerte et une grande clarté de pensée; ensuite, que le pays qui possède des centres de villes bien organisés a toutes les chances d'acquérir la supériorité sur les autres, la supériorité d'un industriel possédant un bon outillage. L'économie nationale en subira le contrecoup heureux ou fâcheux⁴⁸».

Contrairement à l'idée faussement répandue, Le Corbusier était fondamentalement un urbain et contrairement à Wright, croyait à la notion de centralité et souhaitait améliorer le sort du centre des villes. Pour ce faire il défendait une augmentation radicale de la concentration de la population au cœur des villes. Selon lui, seule une augmentation de la densité humaine était en mesure de répondre correctement au contexte nouveau de la production industrielle et intellectuelle. En réaction aux théoriciens qui souhaitaient que l'on construise en France des cités-jardins à l'anglaise ou bien que l'on reconstruise en périphérie les centres d'affaires, Le Corbusier énonça qu'un centre avait sa raison d'être :

« Un centre est conditionné, il n'existe que par ce qui l'entoure, et il est fixé de très loin, par des convergences innombrables, de tous genres, et qu'on ne saurait changer; déplacer l'essieu d'une roue, c'est s'obliger à déplacer toute la roue. En matière de grande ville, c'est prétendre déplacer vingt ou trente kilomètres à la ronde, ce qui est proprement impossible. L'essieu de la roue est contraint d'être fixé⁴⁹».

Face à cette situation, où il était nécessaire de repenser le centre des villes, Le Corbusier rejeta l'idée de la délocalisation. Il proposa plutôt de «s'attacher au centre de la ville et de le changer, ce qui est la solution la plus simple, et, plus simplement la seule solution⁵⁰». Pour ce faire, il identifia quatre points «à résoudre» :

- 1- Décongestionner le centre des villes pour faire face aux exigences de la circulation;
- 2- Accroître la densité du centre des villes pour réaliser le contact exigé par les affaires;
- 3- Accroître les moyens de circulation;
- 4- Accroître les surfaces plantées, le seul moyen d'assurer l'hygiène suffisante et le calme utile au travail attentif exigé par le rythme nouveau des affaires.

⁴⁸ **LE CORBUSIER.** Le centre des grandes villes et le modernisme. Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger. Société française des urbanistes. Actes du colloque de Strasbourg. Édité par Léon Eyrolles. Strasbourg, 1923.

⁴⁹ **LE CORBUSIER.** Le centre des grandes villes et le modernisme. Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger. Société française des urbanistes. Actes du colloque de Strasbourg. Édité par Léon Eyrolles. Strasbourg, 1923.

⁵⁰ **LE CORBUSIER.** Le centre des grandes villes et le modernisme. Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger. Société française des urbanistes. Actes du colloque de Strasbourg. Édité par Léon Eyrolles. Strasbourg, 1923.

Pour parvenir à «solutionner» de ces quatre points, l'esprit cartésien de Le Corbusier posa toute sa confiance dans l'exercice de la planification, le seul et unique moyen d'atteindre les objectifs souhaités :

« (...) le plan est le générateur. Sans plan, il y a désordre, arbitraire. Le plan porte en lui l'essence de la sensation. Les grands problèmes de demain, dictés par des nécessités collectives, posent à nouveau la question du plan. La vie moderne demande, attend un plan nouveau, pour la maison et pour la ville⁵¹».

De plus, il défini que l'outil principal de l'exercice de planification était le zonage, un outil d'urbanisme relativement nouveau pour l'époque. Déjà, les allemands et les étasuniens l'utilisaient et Tony Garnier l'avait évoqué quelques années plus tôt dans le cadre de sa cité industrielle. Dans son évaluation des grandes villes modernes, il souligna la nécessité d'une stricte régulation de l'espace:

« (...) la maison, la rue, la ville sont des points d'application du travail humain ; elles doivent être en ordre, sinon elles contrecarrent les principes fondamentaux s'opposent à nous, nous entravent, comme nous entravait la nature ambiante que nous avons combattue, que nous combattons chaque jour⁵²».

Pensant solutionner les points à «résoudre», Le Corbusier présenta sa première grande utopie urbaine, la *Ville Contemporaine pour trois millions d'habitants* (voir la figure 6), en novembre de 1922 au Salon d'automne à Paris. Ce projet utopique représentait le résultat concret de sa réflexion urbanistique qui sera exposée deux ans plus tard, en 1924, dans le livre *Urbanisme*. Dans cette ville idéale, le bâti était hiérarchisé dans l'espace selon les fonctions et cette division entraînait une répartition territoriale des classes sociales:

« (...) ceux du pouvoir, les conducteurs, siègent au centre de la ville. Puis leurs auxiliaires jusqu'aux plus modestes, dont la présence est nécessaire à heure fixe au centre de la ville, mais dont la destinée limitée tend simplement à l'organisation familiale. La famille se loge mal au centre ville. Les cités-jardins répondent mieux à sa fonction. Enfin l'industrie avec ses usines qui, pour de multiples raisons se grouperont en grand nombre autour des grands centres; avec les usines la multitude des ouvriers dont l'équilibre social se réalisera facilement au cœur des cités-jardins⁵³».

⁵¹ **LE CORBUSIER**. *Vers une Architecture* (1923). Flammarion. Paris, 1995.

⁵² **LE CORBUSIER**. *Urbanisme* (1924). Flammarion. Paris, 1994.

⁵³ **LE CORBUSIER**. *Le centre des grandes villes et le modernisme. Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger*. Société française des urbanistes. Actes du colloque de Strasbourg. Édité par Léon Eyrolles. Strasbourg, 1923.

De plus, élément fort intéressant, *La Ville contemporaine pour trois millions d'habitants* présentait aussi un zonage prescrivant des limites de densité :

« (...) reconnaître un organe dense, rapide, agile, concentré : la cité (centre dûment organisé). Un organe souple, étendu, élastique : la cité jardin (ceinture). Entre ces deux organes, reconnaître avec force de loi la présence indispensable de la zone de protection et extension, zone asservie, futaies et prairies, réserve d'air⁵⁴».

Le Corbusier définit pour chaque portion du territoire de sa ville la densité humaine optimale. Pour le secteur de grattes-ciel, 3000 habitants à l'hectare; pour les lotissements à redents (résidences luxueuses), 300 habitants à l'hectare; pour les lotissements fermés, 305 habitants à l'hectare; et pour les cités-jardins il préconisa un «organe souple, étendu et élastique». *La Ville contemporaine pour trois millions d'habitants* présentait un zonage socialement ségréatif, qui hiérarchisait les espaces.

Au niveau du cheminement utopique de Le Corbusier, il est intéressant de noter qu'entre la *Ville contemporaine* et la *Ville radieuse*, il participa à l'Exposition Internationale des Arts Décoratifs de Paris de 1925 où il exposa un plan pour le centre de Paris, nommé *Plan Voisin* (voir la figure 7). Ce plan, commandé par l'industriel Gabriel Voisin, soulignait que la ville devrait avoir une configuration clairement ségréguée guidée par le zonage. Le *Plan Voisin* constituait une proposition de réorganisation radicale du centre de Paris où le bâti traditionnel était remplacé par 18 tours cruxiformes s'implantant au coeur d'un parc.

En 1933, Le Corbusier proposa sa seconde grande utopie urbaine: *La Ville Radieuse*. Les premiers dessins pour cette ville ont été préparés en 1930 dans le cadre d'un exercice visant la reconstruction de la ville de Moscou. Avec la *Ville Radieuse*, il est possible de constater une évolution du concept de zonage puisque celui-ci devenait plus précis. Dans cette proposition, il n'y avait plus de cité-jardin à la périphérie de la ville, ni de ségrégation de la population (cet élément, qui était certainement une caractéristique majeure de la *Ville contemporaine de trois millions d'habitants* a été mis de côté, probablement dans l'optique de plaire au nouveau régime en place à Moscou...). Le plan du zonage de la *Ville Radieuse* était moins concentrique, puisqu'il utilisait un axe, le long duquel, symétriquement, se succédaient la cité des affaires, la gare, les édifices publics, la zone résidentielle, la zone administrative et politique, et la zone industrielle. Le plan de *Ville Radieuse* présente une composition urbaine hiérarchisant les différentes zones à l'image du corps humain.

⁵⁴ **LE CORBUSIER.** Le centre des grandes villes et le modernisme. Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger. Société française des urbanistes. Actes du colloque de Strasbourg. Édité par Léon Eyrolles. Strasbourg, 1923.

Figure 6

La Ville pour trois millions d'habitants.

**Figure 7**

Le Plan Voisin pour Paris.



Source: Fondation Le Corbusier (<http://www.fondationlecorbusier.asso.fr>)

À une extrémité, constituant la tête, se retrouvent les activités tertiaires (les fonctions liées au commandement); au centre, le corps de la ville comprend les activités liées à la vie sociale et à la vie familiale; à l'autre extrémité, les activités de production industrielle sont regroupées.

Au niveau de la densité, Le Corbusier se démarquait largement de tout ses prédécesseurs et ses contemporains et influencera par la suite largement la pensée des utopistes qui le suivront. Il souhaitait augmenter la densité des villes et proposait un contrôle strict de la forme urbaine réalisé sous la gouverne du planificateur, le nouveau «maître» de la ville. Dans ses deux grandes utopies urbaines, il proposa des paramètres de densité se détachant radicalement de la forme traditionnelle de la ville. Tel qu'il l'évoqua, la densité de population devrait être dix fois plus forte, soit de 3000 habitants par hectares (à l'époque, la densité du Paris intra-muros «n'était» que de 360 habitants par hectare). Par contre, modification radicale par rapport à la forme de la ville traditionnelle, l'emprise au sol du bâti ne devait plus totaliser qu'environ 5% de la surface, alors que les surfaces «plantées» en composaient 95%. Au niveau de la forme, Le Corbusier traita de la nécessité de construire au centre (ou à la *tête* dans le cas de la *Ville Radieuse*) de ces villes des tours cruxiformes de 60 étages. Ces grattes-ciel seraient distants de 200 mètres et chacun pourrait abriter 40 000 à 60 000 employés (avec une superficie moyenne de 10 mètres carrés par employé). De nouvelles artères, de 100 mètres de largeur, desserviraient ces ensembles. Au niveau des secteurs résidentiels en périphérie du secteur réservé aux affaires, Le Corbusier proposait des immeubles à redents de douze étages, où 85% de la surface du terrain était plantée et 15% bâtie. Au total, la nouvelle composition résidentielle représentait une densité de population de 390 habitants à l'hectare⁵⁵.

Le Corbusier modifia radicalement la conception de la densité puisqu'il démontra qu'il était possible de densifier la ville en terme de population, et, en même temps, de décongestionner l'espace urbain au niveau du cadre bâti. Alors que la majorité des utopies urbaines proposaient de «déplacer le problème de l'urbain» ailleurs, Le Corbusier proposa plutôt de reconnaître la centralité historique du coeur des villes. Il souhaitait la reconstruction de ces derniers, en favorisant une adaptation aux nouvelles réalités modernes de l'industrie. L'héritage corbuséen en matière d'urbanisme est marquant sur trois facettes; en termes de qualification du concept de la densité, en termes de formalisation des principes du zonage, et en matière de mise en valeur de l'urbanisme à titre de discipline complète et autonome.

⁵⁵ **LE CORBUSIER.** Le centre des grandes villes et le modernisme. Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger. Société française des urbanistes. Actes du colloque de Strasbourg. Édité par Léon Eyrolles. Strasbourg, 1923.

Tel qu'évoqué plus tôt, Le Corbusier proposa une nouvelle conception de l'urbain où il devenait nécessaire d'augmenter la concentration de la population, tout en diminuant la densité et la congestion du bâti. En ce qui a trait au zonage, Le Corbusier proposa, dans la continuité des travaux de Tony Garnier, une séparation fonctionnelle des activités urbaines. Les activités d'affaires et de décision étant largement isolées des secteurs d'habitation et surtout, éloignées des secteurs industriels; toute mixité des activités (à l'exception de certains services de proximité) étant impossible. Tel que l'évoquent fréquemment ses détracteurs, Le Corbusier prenait peu en considération la problématique du stationnement de toutes les voitures induites par la concentration des activités d'affaires à bonne distance des secteurs résidentiels; aucun stationnement à ciel ouvert n'est présent sur ses dessins et il n'est jamais fait mention de garages intérieurs. De plus, les problématiques relatives aux émissions sonores et atmosphériques induites par la circulation semblent ignorées⁵⁶. La dernière facette marquante de l'héritage corbuséen réside certainement dans son rôle prépondérant en vue de la reconnaissance du rôle du planificateur urbain. À ce titre, *Urbanisme* est assez intéressant. La dernière page de ce livre reproduit une peinture représentant le roi Louis XIV, l'air triomphant, acceptant le plan de Libéral Bruant, son architecte, en vue de la construction de l'Hôtel des Invalides, le tout sous les yeux bienveillants d'un ange. Cette vision note bien la nature du planificateur aux yeux de Le Corbusier; en oeuvrant pour un Grand Seigneur décidé et éclairé, l'architecte et l'urbaniste ont tous les outils nécessaires pour procéder à la réalisation de la cité idéale. Malheureusement pour lui, Le Corbusier n'a jamais réussi à trouver le despote lui permettant de se réaliser, malgré qu'il le chercha toute sa vie. Cette perception des choses, bien qu'extrême et radicale, a tout de même été un élément fort qui mena à la création de la profession d'urbaniste.

Les réalisations tangibles directement issues de l'imaginaire corbuséen sont limitées. Quelques villas, quelques ensembles d'habitation (Marseille et Berlin), et bien-sûr la ville indienne tout-à-fait dysfonctionnelle de Chandigarh. Dans les oeuvres d'inspiration corbuséenne, il faut noter plusieurs grands ensembles, le siège de l'Organisation des Nations-Unies et la capitale (tout aussi dysfonctionnelle que Chandigarh) du Brésil, Brasilia.

Frank Lloyd Wright – 1934-1935

Dans les dernières années de sa deuxième grande période de création, l'architecte américain Frank Lloyd Wright présenta une vision utopique de l' (in)urbanité nommée *Broadacre City*. En 1932,

⁵⁶ ANTHONY, H. Le Corbusier: His Ideas for Cities. Journal of the American Institute of Planner. No. 32. 1966.

dans le cadre d'un article intitulé *The Disappearing City*, Wright exposa les grandes lignes de sa pensée urbanistique. Quelques années plus tard, il dévoila une maquette qui représentait une portion de 10 km² de cette communauté utopique (voir la figure 8). Par la suite, Wright raffina son concept dans tous les livres et articles qu'il publia jusqu'à son décès, en 1959. L'utopie urbaine qu'est *Broadacre City* constitue l'antithèse du caractère historique la ville et de l'urbanité, et bien-sûr l'apothéose ultime de la banlieue pavillonnaire nord-américaine implantée selon les paramètres architecturaux de Wright. *Broadacre City* constituait non seulement un exercice d'aménagement du territoire, mais aussi une prise de position politique de son concepteur en vue de permettre à chaque famille étasunienne de posséder une portion égale du territoire national. En fait, la proposition de Wright énonçait que chaque famille devrait posséder un acre (4000 mètres carrés) de terre fédérale et que le résultat de l'implantation de toutes les familles sur le territoire créerait une cité nouvelle. Cette nouvelle «ville» étendue à l'échelle de l'ensemble du territoire mettrait en valeur un nouveau mode de vie propre à une conception plus organique de l'architecture. *Broadacre City* comprendrait des gares ferroviaires et quelques conciergeries, mais l'essentiel de la circulation s'effectuerait grâce à l'automobile et la grande majorité des habitants logeraient dans des maisons unifamiliales. En fait, même au niveau de la distinction typologique entre les types d'habitations, elle s'effectuerait sur la base de l'automobile :

«We might speak of them as a one-car house, a two-car house, a three-car house and a five-car house⁵⁷».

Le seuil minimal d'une acre par famille (seuil minimal dans le cas des familles sans enfant) fait en sorte que cette densité du bâti est extrêmement faible, à des lieux de ce que toutes les autres utopies précédentes proposaient. En terme de densité de population, le modèle est par contre plus précis :

«This tract of four miles square, by way of such liberal general allotment determined by acreage and type of ground, including apartment buildings and hotel facilities, provides for about 1,400 families at, say an average of five or more persons to the family⁵⁸».

Broadacre City prévoyait une densité de population de 1750 individus au mile carré (6,76 personnes à l'hectare). Encore une fois, comme toutes les autres utopies présentées, il est intéressant de remarquer que la proposition n'amenait aucun moyen visant à conserver cette «densité idéale» et ainsi éviter la surconcentration ou son opposée. L'organisation urbaine (et sociale) proposée

⁵⁷ WRIGHT, Frank Lloyd. *Broadacre City: A New Community Plan*. *Architectural Record* Vol. 77. 1935. (cité par LEGATES, Richard T. STOUT, Frederic. *The City Reader*. Routledge. New York, 1996.)

⁵⁸ HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

Figure 8

Maquette de Broadacre City.



Source : Frank Lloyd Wright Foundation (<http://www.franklloydwright.org/>).

fonctionne dans un cadre de population défini et Wright n'exposa pas de précision quant aux modalités de financement des infrastructures d'un tel système (il s'en remis plutôt à la bonne volonté de l'État fédéral qui, par extrapolation, finirait par disparaître). Sa conception de l'idéal urbain visait des changements sociaux globaux (menant à l'apparition d'un Homme nouveau) dont le pivot central s'établissait sur une modification radicale de la densité réelle des agglomérations urbaines étasuniennes; cette densité étant la source de tous les maux et la raison principale du confinement de l'Homme dans une vie «non entière» :

«Individuality established on such terms must thrive. Unwholesome life would get no encouragement and the ghastly heritage left by overcrowding in overdone ultra-capitalistic centers would be likely to disappear in three or four generations. The old success ideals having no chance at all, new ones more natural to the best in man would be given a fresh opportunity to develop naturally⁵⁹».

Extrêmement associée à l'espace nord-américain, la réflexion urbanistique de Wright ne déboucha sur aucun projet concret. Par contre, l'influence de celle-ci sur la perception de l'espace et la possibilité d'associer celui-ci à un certain type de ménage est notable.

L'Internationale situationniste – Constant Anton Nieuwenhuys – 1960

L'Internationale situationniste était un mouvement révolutionnaire désireux d'en finir avec la société de classes en tant que système oppressif et souhaitait combattre la domination capitaliste; le système idéologique de la civilisation occidentale. L'Internationale situationniste s'apparentait à un groupe d'extrême gauche, mais elle était également l'héritière des réflexions révolutionnaires des avant-gardes artistiques de la première moitié du XXème siècle, telles le futurisme, le surréalisme ou le dadaïsme. L'Internationale situationniste fut un mouvement politique et artistique fondé en 1957, suite à la fusion de plusieurs petits regroupements artistiques tels *l'Internationale Lettriste*, le *Mouvement international pour un Bauhaus imaginaire* et *l'Association londonienne de psychogéographie*. Le journal du mouvement, «L'Internationale situationniste», définit le situationniste tel un individu agissant en vue de la théorisation ou la construction de «situations». L'une des principales caractéristique des idées situationnistes était la libération des conditions historiques pour une réappropriation du réel, et ce dans tous les domaines. Le dépassement de l'art était un des objectifs de départ de l'Internationale, mais cette dernière s'est rapidement plutôt orientée vers une critique de la société du spectacle. Les critiques de cette société «spectaculaire-marchande», doublés d'ambitions révolutionnaires ont participé à l'avènement des révoltes

⁵⁹ HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

populaires de mai 1968 en France. Au niveau urbanistique, la pensée situationniste est particulièrement intéressante puisque celle-ci, en plus de mener une critique virulente de la ville moderne et des théories fonctionnalistes, s'est penchée sur la question de la création des espaces urbains. Pour les situationnistes, l'urbanisme était perçu comme un outil de contrôle de la vie quotidienne et le fonctionnalisme architectural comme étant l'aboutissement d'une forme de bâti limitant l'épanouissement de l'être humain. En réaction au mouvement moderne, le leader intellectuel du mouvement situationniste, Guy Debord, accompagné de l'architecte néerlandais Constant Anton Nieuwenhuys, écrivit *La Déclaration d'Amsterdam*; un manifeste en onze points qui lança l'action situationniste en vue d'un nouvel «urbanisme unitaire». Globalement, le concept de l'urbanisme unitaire se définit comme étant «l'emploi de l'ensemble des arts et des techniques, comme moyen concourant à une composition intégrale du milieu⁶⁰». Une expérience intéressante réalisée par le mouvement situationniste est certainement la proposition utopique de la ville de *New Babylon* par Nieuwenhuys (voir la figure 9).

New Babylon est composée d'un réseau de secteurs qui forment une ville linéaire surélevée du sol; le sol libéré permettant la circulation rapide. Cette ville, «mobile et ludique», peut être construite au-dessus de la ville actuelle. Le «secteur» constitue l'unité de base et correspond à un espace où l'état d'âme offert par l'environnement est unique. Construit horizontalement pour laisser le sol libre pour la circulation et la socialisation, le secteur est très vaste et sert de base à un système de construction mobile pouvant être assemblé rapidement. La population de la ville est nomade et s'adonne à un comportement ludique-constructif dans l'espace urbain⁶¹. Afin de promouvoir son utopie, Nieuwenhuys mena une étude comparative de la forme urbaine en fonction de la superficie de l'espace social. Il démontra qu'une telle ville couverte offre un espace social maximal comparativement aux quartiers de la ville traditionnelle et aux unités d'habitation de la ville fonctionnaliste. Une ville couverte telle la *New Babylon* constituait selon Nieuwenhuys un modèle urbain par excellence pour maximiser la circulation et les assemblées publiques puisque la surface bâtie est de 100% et la surface libre de 200% (parterres et terrasses). Dans les villes traditionnelles les proportions sont plutôt de 80% d'espaces bâtis et de 20% d'espaces libres, alors que dans la ville fonctionnaliste ces proportions sont simplement renversées. La ville couverte est donc présentée

⁶⁰ **DEBORD**, Guy. Rapport sur la construction des situations. Internationale Situationniste. 1958-1969. Librairie Arthème Fayard. Paris, 1997. (cité par **VACHON**, Marc. L'arpenteur de la ville – L'utopie urbaine situationniste et Patrick Straram. Triptyque. Montréal, 2003.)

⁶¹ **VACHON**, Marc. L'arpenteur de la ville – L'utopie urbaine situationniste et Patrick Straram. Triptyque. Montréal, 2003.

Figure 9

Illustration de New Babylon.



Source : **NIEUWENHUYS**, Constant Anton. 1971.

comme le modèle architectural de l'aménagement urbain de l'avenir, en fonction d'un urbanisme unitaire :

«La ville future doit être conçue comme une construction continue sur piliers, ou bien comme un système étendu de constructions différentes, dans lesquelles sont suspendues des locaux pour le logement, agrément, etc., et des locaux destinés à la production et la distribution, laissant le sol libre pour la circulation et les réunions publiques. L'application de matériaux ultralégers et isolants, comme on en expérimente actuellement, permettra une construction légère et des supports très espacés. De telle manière que l'on pourra constituer une ville sur plusieurs couches : sous-sol, rez-de-chaussée, étages, terrasses, d'une étendue qui peut varier de celle d'un quartier actuel à celle d'une métropole⁶²».

En termes de densité et de contrôle de la forme, l'utopie proposée par Constant Anton Nieuwenhuys et les situationnistes portait à détacher complètement la ville de son lien traditionnel (et pensait-on obligatoire) avec le territoire. *New Babylon* était un ensemble organique évoluant dans l'espace selon les besoins et les désirs de ses habitants. Malgré tout, la conception d'une ville sur piliers, laissant l'espace au sol vacant, n'était pas originale à Nieuwenhuys puisque ce n'était qu'une récupération, à plus grande échelle, des paramètres architecturaux énoncés par Le Corbusier en matière de libération de l'espace au sol. Ce que Le Corbusier appliquait à un seul ou à un ensemble de bâtiments, Nieuwenhuys tenta de l'appliquer à une cité complète. En matière de densité, la proposition modifiait la vision traditionnelle du concept puisque la *New Babylon* rendait impossible tout contrôle mesuré de la forme bâtie (qui serait de toute façon en évolution constante) et difficile la mesure de la densité de population. La densité bâtie réelle est extrême, considérant que l'ensemble du sol de la ville fait partie d'un ensemble total qui constitue la ville en elle-même. Il peut être possible de déterminer l'implantation au sol d'une telle cité, mais la justesse d'une telle mesure serait faussée puisque non seulement l'espace au sol est libre (la ville est sur piliers), mais qu'aussi une telle ville s'implanterait sur un lieu spatialement indifférencié, sans limites fixes permettant de délimiter le «territoire municipal».

La ville utopique des situationnistes fait écho à *La Città Nuova* des futuristes, malgré qu'elle ne glorifie pas la société capitaliste, la technologie, la guerre, la vitesse, l'automobile et le mouvement. La cité situationniste est un environnement urbain destiné à la dérive de ses habitants et à la manipulation des constructions architecturales en fonction de leurs états d'âme⁶³.

⁶² NIEUWENHUYS, Constant Anton. Une autre ville pour une autre vie. Internationale Situationniste No. 3. Décembre 1959. (cité par VACHON, Marc. L'arpenteur de la ville – L'utopie urbaine situationniste et Patrick Straram. Triptyque. Montréal, 2003.)

⁶³ VACHON, Marc. L'arpenteur de la ville – L'utopie urbaine situationniste et Patrick Straram. Triptyque. Montréal, 2003.

Paolo Soleri – 1969

Disciple de Frank Lloyd Wright, Paolo Soleri proposa en 1969 dans son livre *Arcology : The City in the Image of Man*, l'antithèse complète de *Broadacre City*. Évoquant l'autonomie du bateau de croisière, Soleri proposa un modèle utopique de la cité idéale : l'*Arcology*. Cette cité est en fait une ville hyperdense, planifiée afin de maximiser les interactions, augmenter l'accès aux infrastructures et minimiser l'utilisation des ressources. Concept urbanistique issu de la mouvance écologiste, l'*Arcology* a pour objectif de réduire la pollution environnementale et permettre une interaction plus forte entre l'humain et son milieu naturel (sans que les activités de l'Homme parasitent la nature). Selon la logique de Soleri, la ville traditionnelle et sa faible densité bâtie limite les interactions humaines et porte au gaspillage des ressources, considérant qu'une bonne part de l'énergie (humaine, productive, etc.) est perdue lors des déplacements induits par la distance. Parallèlement, selon la logique de Soleri, le territoire n'est pas apte à répondre aux aspirations humaines et l'Homme doit s'implanter de la façon la plus cohérente avec la nature :

«The surface of the earth, for all practical purposes, is by definition a two-dimensional configuration. The natural landscape is thus not the apt frame for the complex life of society. Man must make the metropolitan landscape in his own image: a physically compact, dense, three-dimensional, energetic bundle, not a tenuous film of organic matter. The man-made landscape has to be a multilevel landscape, a solid of three congruous dimensions. The only realistic direction toward a physically free community of man is toward the construction of truly three-dimensional cities. Physical freedom, that is to say, true reaching power, is wrapped around vertical vectors...⁶⁴».

Poursuivant la logique de la *New Babylon* de Nieuwenhuys, Soleri proposa une ville qui se compose d'un seul bâtiment regroupant tous les habitants et toutes les fonctions urbaines (voir la figure 10). Les ascenseurs et les moyens de télécommunication devenant des éléments centraux et nécessaires à la densité. Le concept de Soleri fut utilisé largement par le monde de la science-fiction (dans des propositions de larges stations-villes spatiales habitables) et même par le monde des loisirs informatiques (la version 2000 du jeu de simulation urbaine *Sim City* propose l'utilisation de quatre types d'*Arcologies* en vue de la conception de la ville idéale). Au-delà du monde virtuel de la science-fiction ou des jeux vidéo, la communauté d'*Arcosanti* en Arizona (localisée à environ 110 kilomètres au nord de Phoenix) se construit aujourd'hui selon les préceptes et sous la direction de Paolo Soleri. Depuis 1970, cette communauté de 5000 habitants se développe dans le désert en respect de principes écologiques et constitue la première *Arcology*. L'hyperdensité souhaitée par

⁶⁴ SOLERI, Paolo. *Arcology: The City in the Image of Man*. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, 1969.

Figure 10

Hexahedron, une arcology imaginée par Paolo Soleri, 1970.



Source : Arcosanti Project (www.arcosanti.org).

Soleri n'est, bien sûr, pas encore atteinte. Selon les planificateurs de cette communauté, seulement 1% de ce que deviendra cet idéal a été réalisé jusqu'à ce jour.

En ce qui a trait à la densité et l'analyse des positions défendues par les grandes utopies urbaines de l'Occident, le modèle de l'*Arcoology* proposé par Paolo Soleri est l'aboutissement extrême de la réflexion. Non seulement, à l'exemple de la *New Babylon* des situationnistes, il détache l'espace urbain de son obligation de territorialité, mais il concentre l'ensemble des activités d'une agglomération dans une superstructure évoluant selon les besoins de la communauté et en respect de la nature environnante. Alors que *New Babylon* était une ville couverte (mais où les espaces au sol libérés devenaient des lieux de récréation), l'*Arcoology* intériorise même les espaces verts. Dans cette utopie, la densité est extrême puisque la ville entière occupe 10, 15, voir 20 fois l'espace total de son emprise au sol. Le taux d'occupation peut être décuplé sans limitation, esclave des seules limites imposées par la technologie.

Utopies urbaines et densités

De tous temps, l'Homme imagina la ville idéale en réaction aux conditions de l'urbanité dans laquelle il vivait. Si dans l'antiquité hellénique Platon proposait une communauté idéale de 5000 âmes, c'était en réaction aux maux vécus par Athènes, la grande métropole de l'époque. De la même façon, la densité urbaine proposée dans la *New Babylon* de l'Internationale Situationniste était en réaction au cadre bâti et au contexte politique du Paris de la fin des années 1950. Les artistes et les philosophes de l'Occident ont de tout temps été influencés par l'air du temps qui prévalait à l'époque où ils vivaient.

« (...) just as Howard cannot be understood save in the context of late nineteenth-century London, or Mumford save in that of the New York of the 1920s, so all Corbusier's ideas need to be seen as a reaction to the city in which he lived and worked (...)»⁶⁵.

Autant le monde les entourant exerça une influence sur leur pensée, autant le monde dans lequel ils vivaient fut influencé par les idées qu'ils lancèrent. Ce court regard portant sur les idéaux urbains permet d'entreprendre un examen plus précis de l'influence de ces courants sur la réalité concrète du contrôle de la densité et de la forme urbaine des villes européennes et nord-américaines. Un examen historique permettra d'évaluer comment le concept de la densité évolua dans les siècles récents et démontrera comment ce dernier prit une grande importance pour les classes dirigeantes.

⁶⁵ HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

2.2.2 Historique du contrôle de la forme et de la densité urbaine en Occident

Pour mieux comprendre comment le concept de la densité évolua, un regard historique sur les choix menés par les grandes métropoles occidentales est nécessaire. Cet examen sera précis pour Paris et New York, considérant que ces deux villes représentent pour le Québec d'importants repères culturels. Pour d'autres villes, le regard sera plus général et présentera des éléments qui marqueront l'évolution du concept de la densité et de son contrôle. Ce court regard permettra de mieux comprendre comment, depuis le début de la période historique contemporaine, le concept de la densité évolua. Cet examen permettra ensuite d'inscrire les choix du plan d'urbanisme de Montréal de 2004 dans ce cheminement.

Paris, France

Le premier règlement d'architecture et d'urbanisme en vigueur sur le territoire parisien fut l'édit de 1607, promulgué par le roi Henri IV⁶⁶. Dans le but de prévenir les incendies, cet édit rendait obligatoire le recouvrement des pans de bois des bâtiments par un enduit de plâtre. Plus particulièrement, en ce qui a trait à la forme urbaine, le même édit interdisait les surplombs et limitait les saillies. Cette interdiction empêcha, pour les siècles qui suivirent, les constructions au dessus des rues et laissa la lumière pénétrer naturellement l'espace public. Soixante ans après l'édit de 1607, l'ordonnance du 18 août 1667 fixa la hauteur maximale des bâtiments parisiens à 16 mètres (cette limitation n'a guère variée depuis cette époque dans le centre de Paris en ce qui concerne la façade sur rue). Cette ordonnance s'inscrivait dans la continuité de l'édit de 1607 et interdisait les encorbellements en réitérant, un an après le grand incendie de Londres, l'obligation de recouvrir de plâtre les pans de bois. Plus d'un siècle plus tard, en 1783, une déclaration royale formalisa l'intervention étatique sur l'espace urbain en édictant formellement une hauteur maximale pour tous les bâtiments de la ville de Paris. Pour des raisons d'hygiène, le roi fixa des hauteurs maximales se rapportant à la largeur des rues. Selon la déclaration, un bâtiment présent sur une rue ayant une largeur de moins de 7,8 mètres pouvait avoir une façade atteignant une hauteur maximale de 11,7 mètres. Suivant la même logique, un bâtiment implanté le long d'une rue d'une largeur supérieure à 9,75 mètres pouvait quant à lui atteindre une hauteur maximale de 17,55 mètres. D'autre part, la déclaration royale de 1783 régla la hauteur des combles, ce qui n'était pas traité par l'ordonnance de 1667, au risque de voir apparaître des constructions peu esthétiques et dangereuses. Les combles devaient désormais s'inscrire en dessous d'une diagonale de 45° partant de l'égout du toit.

⁶⁶ Wikipedia, l'encyclopédie libre. (www.wikipedia.org).

Autrement, la première apparition concrète du concept de la densité date de 1776. Énoncé dans une France pré-révolutionnaire et monarchique, un programme de la Société royale de Médecine visait à «disposer d'un plan topographique et médical de la France par lequel le tempérament, la constitution et les maladies des habitants de chaque province» seraient considérés relativement à la nature et à l'exposition du sol. Malgré la Révolution qui suivit quelques années plus tard, le programme de la Société fut poursuivi et en l'an II de la République, l'officier de santé publique Oudin-Rouvrière a défini la densité par la promiscuité des hommes, l'étroitesse des logements et le dispositif bâti :

«L'entassement des hommes, leur réunion rendent l'air moins élastique et moins pur. Ces effets sont plus marqués à Paris dans certains quartiers, où ils sont favorisés par la forme, la disposition, le resserrement des habitations et entretenus par les exhalations putrides et les miasmes morbifiques disséminés dans l'atmosphère. On voit encore des rues étroites et mal percées où la libre circulation de l'air est interrompue. Les inconvénients inséparables de l'entassement se développent dans les rues dont je parle par une disposition mal ordonnée, par la petitesse des appartements et l'ouverture resserrée des portes et des croisées. Les causes habituelles et particulières de maladie dans quelques classes du peuple et surtout parmi un grand nombre d'ouvriers seraient sans doute moins fréquentes si l'air qu'on respire dans les maisons qu'ils habitent était plus souvent renouvelé et moins imprégné de particules hétérogènes qui le vicie et le rendent malsain⁶⁷».

De plus en plus, la question de la densité et de ses impacts devenait une partie intégrante du discours des autorités publiques. En 1822, le médecin Claude Lachaise énonça l'idée que la mortalité pouvait être liée à la densité :

« (...) si l'on cherchait à établir sur les tableaux de mortalité le rapport comparatif des décès propres à chacun des douze arrondissements, on trouverait que leur quantité est d'autant plus grande que la surface de terrain qu'occupe l'arrondissement est moins considérable : c'est-à-dire qu'il semble en général que la mortalité soit en raison directe de l'étroitesse des rues, de l'élévation des maisons et de l'encombrement des ménages⁶⁸».

Au fil de l'évolution de la médecine et des sciences sociales, les autorités sanitaires françaises considérèrent que la densité construite et la concentration de la population influençaient fortement les conditions de vie de la population parisienne. Parallèlement à cette considération, le

⁶⁷ **UDIN-ROUVIÈRE**. Dissertation sur les substances qui peuvent influer sur la santé des habitants de cette cité. Paris, 1794. (cité par **FIJALKOW**, Yankel. Les usages de la notion de densité résidentielle. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67. 1995.).

⁶⁸ **LACHAISE**, Claude. Topographie médicale de Paris. Paris, 1822. (cité par **FIJALKOW**, Yankel. Les usages de la notion de densité résidentielle. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67. 1995.).

développement d'outils statistiques fiables a permis de mesurer de façon plus juste la densité. En 1829, les *Recherches statistiques sur la Ville de Paris* énoncèrent qu'une corrélation était possible entre la quantité d'espace dont disposent les habitants et la mortalité. En comparant un quartier populaire au quartier des Champs-Élysées, ils constatèrent que la mortalité passait du simple au triple. En 1832, à la suite d'une épidémie de choléra, la *Commission d'Hygiène et de Salubrité du quartier du Luxembourg* souligna le rôle négatif joué par une forte densité bâtie :

« (...) le défaut de proportion entre la largeur des rues et la hauteur des édifices, la multiplicité des rues étroites et non alignées ont pour effet nécessaire de rendre les habitations humides et malsaines en les privant de l'exposition au soleil et au renouvellement continu de l'air (...)»⁶⁹ »

La densité, ou du moins ses indicateurs, devinrent de plus en plus de notions synthétiques de la santé publique et des problèmes sociaux des quartiers (Fijalkow 1995). Dans le centre de la ville de Paris, les densités résidentielles excessives étaient devenues la principale préoccupation des autorités. La conception parisienne de la densité prit un autre virage en 1842 dans le cadre d'une opération de réaménagement du quartier Les Halles. À l'époque, le médecin Henri Bayard mit en doute certains chiffres et suggéra de calculer la densité en divisant par deux le nombre moyen de mètres carrés par habitant puisque ce secteur de la ville n'était occupé qu'à moitié par des habitations. Cette précision de la notion de densité est intéressante puisqu'elle démontre que les méthodes de calcul se raffinaient graduellement et étaient de plus en plus utilisées aux fins de l'aménagement urbain. En 1842, l'ingénieur Perreymond proposa la « désagglomération de la population dangereuse, vicieuse ou misérable » et l'élément central de sa proposition était la densité urbaine. Selon lui, la densité était l'indicateur le plus facile à analyser afin de proposer un vaste programme de mise en place de voies de circulations et ainsi d'éliminer les rues jugées dangereuses ainsi que les quartiers populaires du vieux Paris.

Entre la Révolution et la nomination du baron Georges-Eugène Haussmann le 22 juin 1853, un changement sociopolitique important affecta la ville de Paris. D'une entité urbaine où le discours ambiant était principalement orienté par des considérations politiques (le Paris post-révolutionnaire), la ville de Paris était devenue rapidement une métropole où tout était assujéti à des considérations économiques marquées par des luttes entre les classes sociales (la conséquence

⁶⁹ VILLERMÉ, Louis-René. De la mortalité dans les divers quartiers de Paris et des causes qui la rendent très différente dans plusieurs d'entre eux ainsi que dans les divers quartiers de beaucoup de villes. *Annales d'Hygiène Publique et de Médecine Légale*. Paris, 1830. (cité par FIJALKOW, Yankel. Les usages de la notion de densité résidentielle. *Densité et Espacements*. Les Annales de la recherche urbaine No 67. 1995.).

de la révolution bourgeoise de 1789)⁷⁰. Ce nouveau contexte où la vie sociale était davantage orientée par un discours économique plutôt que politique amena de nouveaux besoins chez la classe dirigeante. De plus en plus, il était souhaité que l'aménagement urbain reflète les intérêts et les valeurs des vainqueurs de la Révolution : la bourgeoisie parisienne. Parallèlement, l'apparition de nouvelles technologies (dont la lampe au gaz et le chemin de fer) dans la vie de tous les jours modifia graduellement les habitudes. Ces changements sociaux et technologiques qui touchèrent la nouvelle bourgeoisie s'effectuèrent par ailleurs dans un environnement urbain dense, ancien, et suffoquant. En réaction à ce contexte, Napoléon III, le nouvel empereur des français depuis 1852, mandata le baron Georges-Eugène Haussmann afin qu'il «modernise» Paris. Le mandat que l'empereur donna au préfet de la Seine était de rendre les rues plus sécuritaires, le cadre bâti plus attrayant et l'environnement général plus sanitaire (et plus agréable pour le commerce). L'empereur souhaitait aussi rendre la circulation plus fluide (et ainsi faciliter les mouvements de l'armée) tout en restreignant les possibilités d'installer des barricades sur les grandes avenues. Pour atteindre les objectifs de son mandat, Haussmann détruisit plusieurs îlots jugés insalubres, élimina bon nombre de rues non linéaires et créa de grandes avenues plantées de même que de nombreux jardins. Les travaux d'Haussmann s'accompagnèrent aussi d'un cadre financier qui facilita la construction d'immeubles le long des nouvelles avenues. Au niveau de la forme urbaine, les règlements mis en place visaient à s'assurer qu'au sein d'un même îlot les lignes des balcons et des séparations d'étages forment des lignes continues d'un bâtiment à l'autre. Au niveau de la fixation des gabarits, le règlement du 27 juillet 1859 compléta les règlements de 1783 pour les nouvelles voies de grande largeur. Dans les rues larges de plus de 20 mètres, les façades pouvaient désormais atteindre 20 mètres de hauteur. Pour des raisons d'hygiène, on édicta des règles d'architecture relatives à la hauteur minimale des étages (2,6 mètres), la taille de la cour intérieure et la hauteur des bâtiments sur cour. Malgré toutes les modifications amenées sur la densité et la forme urbaine, les grands travaux menés par Haussmann n'éliminèrent pas tout à fait les possibilités de révolte populaire dans la capitale puisqu'en 1871, parallèlement à une défaite de l'armée impériale face aux prussiens, le peuple ouvrier parisien se souleva et s'autogéra quelques mois pendant l'épisode de la Commune de Paris.

La période haussmannienne n'a pas vraiment transformé les modalités de calcul de la densité. C'est surtout dans la période qui suivit, lors du bilan de toutes ces opérations, que de profondes évolutions se manifestèrent (Fijalkow 1995). En 1865, le statisticien Loua Toussaint amena une question

⁷⁰ Encyclopædia Britannica.

importante pour bon nombre d'hygiénistes de l'époque: quelles ont été les répercussions des grands travaux de modernisation d'Haussmann sur la mortalité? Chiffre à l'appui, le statisticien démontra que le percement de certains vieux secteurs de la ville était à l'origine de la baisse de la mortalité. Son étude excluait par contre la question du différentiel quant au nombre d'habitants dans les quartiers et ignorait le fait que les grands travaux avaient mené au déplacement des plus pauvres vers la périphérie. Insatisfait de sa première analyse, Toussaint réalisa en 1873 le premier *Atlas graphique de la population de Paris*, un ouvrage de 39 planches en couleur dans lequel il présentait cinq cartes relatives aux densités issues des données du recensement de 1872: habitants à l'hectare, maison à l'hectare, habitants par maison, appartements par maison, individu par ménage. Cette analyse menée par Toussaint révéla l'intérêt pour les autorités publiques d'en connaître davantage sur les impacts réels des transformations menées sur Paris. De plus, cette analyse amena une transformation notable des modalités de calcul de la densité. Pour la première fois, dans le recensement de 1891, l'espace réel que constitue le logement fut examiné. La taille des appartements et le nombre de personnes par pièce devinrent des enjeux majeurs de santé publique. Ce nouvel élément d'analyse que constituait la taille des appartements est une contribution de Jacques Bertillon, le fondateur de l'*Alliance Nationale pour l'accroissement de la Population française*. Cet organisme énonça à l'époque que l'encombrement des logements était un facteur aggravant de la dénatalité urbaine, de la courte durée des mariages et de la baisse de la cohésion morale. La notion d'encombrement excessif a donc fait son apparition par l'entremise du discours de Bertillon et de son groupe. De plus, l'intégration de la notion de pièce par logement au recensement de 1891 s'inscrivait aussi dans un processus de définition de «l'habitabilité» des logements. Ainsi, certains hygiénistes cherchèrent alors à définir des critères afin de mettre en oeuvre les premières lois hygiénistes (peut-on dormir dans une cuisine ou une pièce non chauffée?, doit-il y avoir un robinet à chaque étage?, quel est le maximum de personnes par pièce?). De plus en plus, on chercha à référer à un cadre réglementaire strict et les meilleurs outils de contrôle de l'époque réfèrent directement à la notion de densité:

«Tout au long de ce parcours, le regard dérive de l'immeuble vers le logement, de la rue vers le ménage. Au début du XIXème siècle les densités, c'est-à-dire l'agglomération de populations urbaines, illustrent un danger pour la santé publique et l'ordre social. Elles sont établies à partir des dimensions des espaces publics et privés. Puis, lorsqu'à la fin de l'hausmannisation de nouveaux espaces publics apparaissent, les perspectives changent: la densité d'occupation des logements répond aux inquiétudes natalistes et à la volonté d'équiper les logements⁷¹».

⁷¹ FIJALKOW, Yankel. Les usages de la notion de densité résidentielle. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67. 1995.

Au début du XX^{ème} siècle, la vie urbaine parisienne fut dominée par la question du «réservoir d'air public». Dans ce cadre, le *Règlement de voirie sur les hauteurs et les saillies dans la Ville de Paris* fut promulgué le 13 août 1902. Notamment, ce règlement énonçait que lorsque la rue a une largeur de plus de 20 mètres, la hauteur autorisée des bâtiments peut dépasser le gabarit traditionnel selon certaines limites. De plus, le règlement imposait le respect de proportions entre la hauteur des immeubles et le volume des parties non bâties (rue, cours intérieures) de l'espace. Il s'agissait alors de favoriser la circulation de l'air et de lutter contre l'insalubrité. Parallèlement, de 1894 à 1908, une équipe d'enquête fut chargée par la préfecture de Paris afin de parcourir les rues de la capitale française dans le but de fichier tous les immeubles de la capitale. Les données recueillies touchaient les réseaux sanitaires, les dimensions de la voie publique, les activités, l'équipement des logements, le nombre de pièces habitées, le nombre d'habitants, le nombre de décès dûs aux maladies épidémiques, les désinfections réalisées suite à ces maladies, les rapports transmis à la commission des logements insalubres, l'état d'entretien, d'usage et de propreté de toilettes, des ventilateurs, des cours, des cages d'escaliers, etc. À la suite de ce travail, six îlots jugés insalubres furent identifiés. Élément innovateur, sur la base des données disponibles, les autorités responsables des III^{ème} (Le Marais) et XIX^{ème} (Buttes Chaumont) arrondissements développèrent une série de calculs afin de mesurer la densité. Entre autre, ils mesuraient le rapport entre la superficie bâtie de la parcelle et sa partie non bâtie. Bien qu'à l'époque le rapport direct entre la proportion d'espaces libres, la hauteur des bâtiments et le taux de décès dû à la tuberculose n'était pas directement établi, la thèse selon laquelle ce problème de santé se développait à la faveur des espaces privés d'air et de lumière (c'est-à-dire les espaces densément bâtis et comportant des rues trop étroites) était tout de même très populaire. Ainsi, en 1905, lors du *Congrès international sur la tuberculose*, deux fonctionnaires de la préfecture de la Seine dénoncèrent le fait que l'on continuait de construire, un peu partout dans la ville et sans trop d'embêtements administratifs, des maisons de 18 mètres de hauteur sur des rues d'une largeur de 12 mètres. Lancée dans un cadre de santé publique, le contrôle de la densité s'est graduellement transformé et s'intégra peu à peu à un cadre plus normatif, strictement associé à une perspective de réglementation urbaine.

Afin de répondre au surpeuplement de certains quartiers, un *Office municipal d'habitations à bon marché* (HBM) fut créé en 1914 et proposa un programme massif de construction. Dès les premiers travaux de cet Office, de vives critiques furent énoncées puisque certains voyaient l'apparition de «forteresse ouvrières encerclant la capitale». Dans le cadre de ce débat, Paul Meuriot, le directeur de la Statistique générale de la France, publia en 1920 un article où il proposa de distinguer la «densité mathématique» (calculée sur la base des habitants à l'hectare) de la «densité réelle»

(calculée selon lui relativement au nombre d'habitants par rapport à la surface bâtie dans les immeubles habités). Sur la base du *Livre foncier* de 1911 et du plus récent recensement, Meuriot classa 80 quartiers de Paris selon les deux «types» de densité. Il parvint alors à démontrer qu'il n'y avait pas de concordance entre la densité réelle (mieux répartie dans l'espace urbain) et la densité mathématique. Cette démonstration modifia la perception générale des densités et la priorité des interventions sur les différents quartiers de la capitale.

L'amélioration générale des conditions sanitaires faisant suite aux interventions sur les îlots insalubres et l'évolution de la perception de la densité entraîna en 1946 un renversement du discours concernant la surconcentration de Paris. Dans une demande de collaboration que le directeur de l'Urbanisme de la Préfecture de la Seine envoya à l'Institut national de la statistique et des études économiques, il est évoqué que la capitale offrait désormais un potentiel de densification :

« (...) à la vérité on pourrait bien admettre – simple hypothèse évidemment – un million d'habitants supplémentaires à Paris tout en améliorant considérablement l'état sanitaire de la population (...). Nous avons des îlots entiers dans des quartiers pauvres qui ne sont presque pas habités et sur lesquels on pourrait construire des habitations (...) On pourrait ainsi augmenter la population parisienne de 700 à 800 000 personnes. Mais pour cela, il faut que nous connaissions la population par îlot. Cette population nous ne la connaissons pas⁷²».

Dans le cadre de cette communication entre deux organismes publics, la problématique de l'examen de la densité sur la base de l'«îlot» fut évoquée clairement pour une première fois. À partir de ce moment, pour les autorités locales et nationales françaises, l'îlot devenait graduellement l'unité de référence commune sur laquelle allait se fonder la statistique urbaine.

Sur la base de statistiques de plus en plus précises se développa en France un urbanisme à portée réglementaire. Parallèlement, les mécanismes permettant de déjouer et transgresser les règles s'inventèrent (Clément, Guth 1995). Tel que le démontra l'histoire parisienne, c'est au cours du XXème siècle que la densité devint un élément important de la régulation de la ville. Le *Règlement de voirie sur les hauteurs et saillies dans la Ville de Paris* de 1902 n'a officiellement été remplacé que le 6 février 1967 par une loi validant le plan d'urbanisme directeur (P.U.D.). C'est dans ce plan, rédigé initialement en 1959, que la densité apparut sous sa forme réglementaire la plus définitive sur le territoire de la ville de Paris. De manière générale, le gabarit des bâtiments était limité à 31

⁷² INSEE – Préfecture de la Seine. Recensement de 1946 à l'îlot. Paris, 1946. (cité par FIJALKOW, Yankel. Les usages de la notion de densité résidentielle. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67. 1995.)

mètres dans le centre et à 37 mètres en périphérie. Par la suite, entre 1959 et 1975, le P.U.D. et la Loi d'orientation foncière de 1967 (qui remplaça les P.U.D. par les plans d'occupation des sols – P.O.S.) remirent en question les instruments traditionnels d'urbanisme. Il fut alors proposé l'utilisation d'un coefficient d'utilisation du sol – C.U.S. (dans le cadre du P.U.D.), puis d'un coefficient d'occupation du sol – C.O.S. (dans le cadre du P.O.S.). Ces deux instruments de calcul fixaient la surface de plancher constructible par rapport à la surface du terrain, en fonction de la zone fonctionnelle dans laquelle le bâtiment se trouvait. Dans les P.O.S., le territoire français était dorénavant régulé par un C.O.S. moyen national de 3,0 (de 3,5 à Paris). Ce nouveau cadre réglementaire a modifié la règle traditionnelle qui fixait la hauteur maximale des bâtiments en regard de la largeur de la rue (avant 1974, le volume d'un bâtiment, particulièrement sa hauteur maximale, était délimité par la règle de l'équivalence «largeur de voie – hauteur de façade»). Selon les critiques de cette nouvelle approche de contrôle de la densité, ces nouvelles règles associées au C.U.S., puis au C.O.S. maximal auraient largement favorisé l'édification en recul par rapport à la rue et de nombreux sauts d'échelle en milieu urbain (Clément, Guth 1995). Face aux critiques, un nouveau P.O.S. fut mis en place en 1975 et l'outil réglementaire qu'est le C.O.S. fut adjoint du plafond légal de densité (uniforme pour l'ensemble du territoire à l'exception de Paris) et de dispositions réglementaires morphologiques portant sur l'alignement du bâti, les gabarits et la hauteur des constructions. Le P.O.S. permettait 13 zones à vocations différentes et offrait pour chacune un C.O.S. pour l'habitat et un C.O.S. pour le bureau.

En 1984 et 1989, le P.O.S. de Paris fut révisé, ce qui amena une complexification de la notion de densité. La règle du «C.O.S. de fait» fut introduite, de même qu'un système de dépassement du C.O.S. maximal prescrit. Le «C.O.S. de fait» permettait de reconstruire une surface de plancher égale à la surface initiale existant sur le terrain, même si celle-ci dépassait le C.O.S. de la zone concernée. L'autre modification de la notion de densité permettait à la ville de Paris d'élaborer un système de marchandisation de la construction pour certains motifs d'architecture et de taxation, vaguement à l'image des *zoning bonuses* nord-américains. Cette marchandisation de la densité de même qu'une augmentation générale des C.O.S. maximaux pour la fonction de bureaux entraîna une vive réaction populaire qui mena, en 1994, à une nouvelle révision du P.O.S. On favorisa alors davantage la mixité des fonctions et les activités aux rez-de-chaussée. De toutes ces révisions, il est possible de dénoter l'importance de la réglementation portant sur la densité :

«Le P.O.S. doté de son principal outil le C.O.S., se voit progressivement attribuer un rôle plus large, tant dans l'uniformisation des outils que dans l'organisation interne de la forme urbaine. Traduisant une volonté de valorisation de l'économie, et alors que le nombre

d'habitants sur une aire donnée n'en constitue plus la clé, cette utilisation de la densité sous forme de cosification de la ville n'est pas un phénomène isolé. Bien au contraire, elle s'inscrit dans une tendance qui se généralise aujourd'hui au niveau mondial⁷³».

Dans les dernières années, la transformation du P.O.S. en plan local d'urbanisme (P.L.U.) a reporté la règle du C.O.S. tout en favorisant certaines analyses supplémentaires. Depuis la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi S.R.U., le plan local d'urbanisme (P.L.U.) remplace le P.O.S. et constitue le document de planification de l'urbanisme communal ou intercommunal. Le P.L.U. est inscrit au code de l'urbanisme essentiellement aux articles L.123 et suivants et R.123 et suivants.

Ce regard non exhaustif permet de comprendre la prise en charge de la question de la densité à Paris au cours des 250 dernières années. Il est intéressant d'observer ce qui se passa ailleurs en Europe au cours de la même période. Tel qu'évoqué, cet examen mènera à un regard précis sur l'évolution de la perception et du contrôle de la densité en Amérique, plus particulièrement à New York et Montréal.

Barcelone, Espagne

En 1867, Ildefons Cerdà énonça sa *Théorie générale de l'urbanisation* en se basant sur ses réalisations barcelonaises. Contrairement à Haussmann qui a réorganisé la ville existante sur la base de grandes percées et d'un système élaboré de spéculation foncière, Cerdà proposa plutôt un modèle illimité d'extension urbaine ayant ses fondements sur un contrôle de la densité réelle.

Dans les années 1850, Barcelone était une ville concentrée où la densité de population était de 864 habitants à l'hectare (à Paris, à la même époque, celle-ci était de 714 habitants à l'hectare) et où les militaires, soutenus par les grands propriétaires fonciers, refusaient la démolition des remparts qui protégeaient la ville (par souci de protection pour les premiers et afin de garder élevées les valeurs foncières pour les seconds). Barcelone était une agglomération ouvrière revendicatrice à l'égard de Madrid, et constituait un terreau fertile à l'explosion des mouvements sociaux et politiques. Dans une période où la monarchie espagnole était fragile et suite à de nombreuses révoltes populaires (1840 et 1855), les autorités décidèrent de permettre une extension de la ville. Les dirigeants croyaient que cette solution permettrait de résoudre bon nombre de maux urbains (hygiène, circulation, problèmes sociaux, etc.). Dans ce contexte, Ildefons Cerdà, un enquêteur social écrivit

⁷³ CLÉMENT, Pierre. GUTH, Sabine. De la densité qui tue à la densité qui paye. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67. 1995.

en 1856 une monographie statistique de la classe ouvrière barcelonaise; ce document sera par la suite annexé à sa *Théorie générale de l'urbanisation*. Ingénieur de formation, Cerdà proposait un dispositif d'urbanisation : l'*Ensanche* («l'agrandissement»). Ce système traduisait «son souci d'établir un système égalitaire susceptible d'empêcher la spéculation, facteur de densification et donc de mort⁷⁴». Sa *Théorie générale* décrit les processus et les formes de l'urbanisation (densification par superposition, mitoyenneté, réduction de la taille du logement, etc.).

Cerdà percevait la densité comme un élément fondamental à la nature des villes; la source de leur unicité, mais aussi la source de certains de leurs maux. En réponse, il proposa l'*Ensanche*, mais vint aussi proposer quelque chose de plus grand; l'urbanisme :

« J'observai alors les nombreux et complexes intérêts qui jouent, luttent et se combattent dans ces vastes enceintes ou se concentrent et bouillonnent tous ceux d'une contrée, ou encore d'une province ou d'un district; parfois même d'une nation tout entière; je me suis alors convaincu du rôle fondamental que jouaient forcément dans ces luttes les intérêts matériels, moraux, administratifs, politiques et sociaux ainsi que ceux de la salubrité publique et du bien-être de l'individu, ces derniers étant presque toujours des victimes sacrifiées à la toute-puissance des premiers; je suis alors parvenu à discerner clairement les maux très graves et les funestes conséquences qui découlent, pour l'individu, la famille, le voisinage, et l'humanité entière, de l'ignorance et du laisser-faire avec lesquels on regarde ces questions, presque jamais étudiées, comprises et pire encore, mal résolues. Lorsque je fus intimement convaincu que non seulement on pourrait éviter qu'une telle accumulation de maux continue à s'abattre sans ordre ni mesure sur l'humanité enfermée dans ces fourmilières, et que l'on pourrait en échange lui apporter de grands bienfaits s'il arrivait un jour heureux où ces principes, dictés par la nature et la raison, proclamés par le droit naturel et parfois écrit, seraient découverts à force d'inlassables recherches, étudiés, compris et convenablement appliqués et permettraient d'ordonner et harmoniser des éléments si hétérogènes et souvent contradictoires (...)»⁷⁵.

Cerdà voyait clairement les maux de la ville et considérait que seule une approche rationnelle basée sur une étude approfondie des problèmes réels pouvait mener à la résolution des problèmes et l'amélioration des conditions de vie des habitants :

« (...) l'urbanisation est un ensemble de connaissances, principes, doctrines et règles montrant comment doit être ordonné tout groupement d'édifices, afin d'atteindre son objectif, consistant en ce que ses occupants puissent vivre commodément et se rendre mutuellement des services, contribuant ainsi au bien-être commun⁷⁶».

⁷⁴ CLÉMENT, Pierre. GUTH, Sabine. De la densité qui tue à la densité qui paye. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67. 1995.

⁷⁵ CERDÀ, Ildefons. *Théorie générale de l'urbanisation*. Madrid, 1867.

⁷⁶ CERDÀ, Ildefons. *Théorie générale de l'urbanisation*. Madrid, 1867.

Cerdà fut donc un premier clair partisan d'une intervention directe sur la densité et la forme urbaine en vue d'améliorer les conditions de la population. Contrairement à Haussmann qui, bénéficiant d'un soutien indéfectible du pouvoir, réorganisa le Paris intra-muros selon des objectifs militaires et fonciers, Cerdà joua les extrêmes et les risques politiques afin d'atteindre ses objectifs davantage libéraux. Il reconnut l'existence et la nécessité des «*suburbies*», ces espaces faiblement bâtis et peu habités entourant le noyau urbain et comprit que ces espaces, dans un contexte de croissance, étaient appelés à une annexion par la ville :

«Il en ressort que les *suburbies* sont pour l'*urbe* comme des petites filles destinées par la force urbanisatrice à devenir des parties intégrantes de l'*urbe* elle-même (...) on peut considérer les *suburbies* comme des parasites de l'*urbe* : elle vit l'existence que leur prête ou dispense en germe l'*urbe* qui les protège et les alimente avec son propre sang⁷⁷».

C'est suite à cette analyse précise des dynamiques entre l'urbanité barcelonaise et ses banlieues, dans un contexte où la destruction des murailles devenait imminente, que Cerdà énonça les paramètres de l'extension illimitée de la ville. Les principaux éléments de son programme reposaient sur un plan en damier composé d'îlots carrés (*manzanas*), une distribution uniforme des équipements et des parcs aux différentes échelles et une faible hiérarchisation du réseau viaire (voir la figure 11). Dans son plan, chaque îlot est formé par deux ou trois barres isolées et alignées sur la rue. Parallèlement, les intérieurs des îlots sont occupés par des jardins publics (s'ouvrant au soleil, en lien avec les recommandations des hygiénistes de l'époque). Cette réorganisation de la ville menait à :

«une densité moyenne réelle de 250 habitants par hectare ou, comme on disait à l'époque, 40m² par habitant, ce qui répondait aux standards recommandés par les comités d'hygiène publique⁷⁸».

Malgré que l'œuvre de Cerdà contienne peu de références directes au terme «densité», ce concept est tout de même l'élément central de son discours. Cerdà a fait appel à la statistique et la ville, ainsi instrumentalisée, devint l'objet de son étude. Les recherches de Cerdà dans le cadre de sa *Théorie générale* s'intéressèrent à l'espace physique à titre de «contenant» et à la population comme en étant le «contenu». Les relations fonctionnelles entre ces deux éléments étaient donc le cœur de sa pensée. En fait, la table des matières de la *Théorie* décompose l'œuvre selon ces trois points : *du contenant, du contenu, du fonctionnement*. Cerdà s'intéressa à la quantité d'espace dont disposait

⁷⁷ CERDÀ, Ildefons. *Théorie générale de l'urbanisation*. Madrid, 1867.

⁷⁸ ABERASTURI, A.L. Pour une lecture de Cerdà, Introduction à La théorie générale de l'urbanisation. Éditions du Seuil. Paris, 1979.

Figure 11

L'Ensache à Barcelone.



Source : D.Ross, 2005.

chaque habitant : la densité était alors essentiellement un indicateur et un moyen d'analyse critique (Clément, Guth 1995). La densité est un élément central de la réflexion de Cerdà et c'est sur la base de son contrôle que s'est bâtie la trame urbaine de barcelonaise.

Berlin, Allemagne

Les expériences menées dans la capitale allemande ont joué un rôle majeur et prépondérant dans la mise en place d'outils de contrôle et de régulation de la forme et de la densité urbaine. En fait, bien avant les autres grandes villes occidentales, Berlin a mis en place les outils en vue d'assurer un contrôle effectif de la densité. Capitale du Deutsche Reich et ville placée directement sous le contrôle impérial, l'agglomération berlinoise regroupait en 1890 1 600 000 habitants. La taille de cette population peut sembler limitée en comparaison à la population de Paris (4,1M) ou de Londres (5,6M) à la même époque, mais l'élément essentiel est que Berlin connaissait alors un taux de croissance comparable à celui des villes nord-américaines. Vingt ans plus tard, en 1910, la population de la ville avait atteint 3 700 000 habitants et, tout comme à Paris, le cadre urbain était extrêmement compact et dense. La croissance était supportée par un bâti résidentiel congestionné s'apparentant aux «*tenements houses*» qui se construisait à la même époque dans le Lower East Side new-yorkais:

« (...) its growth was accommodated in densely packed five-storey "rental barrack" around courtyards as narrow as 15 feet wide, the minimum necessary to bring in fire-fighting equipment. This kind of development, apparently first developed by Frederick the Great to house soldiers' families, became universal as a result of the city plan of Police-President James Hobrecht, in 1858; apparently designed to achieve social integration, with rich and poor in the same block, it simply produced miserable congestion, and the pattern even spread to new suburban development after a change in regulations there in the 1890; speculation, guided by the plan and fuelled by an exceptionally favourable mortgage system, did the rest⁷⁹».

Ce type particulier de bâti a fait en sorte que, alors que les bâtiments résidentiels londoniens comptaient en moyennes 7,6 résidents, les *Mietskasernen* berlinoises en comptaient 52,6. De plus, jusqu'en 1916, moins de 79% de tous les appartements avaient une ou deux chambres chauffées. Avant la première guerre mondiale, Patrick Abercrombie, un «urbaniste» britannique qui visitait alors Berlin était intrigué par le caractère général de la ville :

«Berlin is the most compact city in Europe; as she grows she does not straggle out with small roads and peddling suburban houses, but slowly pushes her wide town streets and

⁷⁹ HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

colossal tenement blocks over the open country, turning it at one stroke into full-blown city⁸⁰».

L'intérêt d'un examen de Berlin repose sur le fait que malgré la surpopulation évidente des *Mietskasernen*, une réglementation des usages et de la forme bâtie était tout de même présente. De plus, plusieurs considèrent (Hall 1996 ; Williams 1922) que le premier grand règlement de zonage américain, le *New York City Zoning Resolution* de 1916, a été largement et directement inspiré d'expériences allemandes. En 1907-1908, les responsables de la commission new-yorkaise chargée de l'étude de la concentration de la population (*New York Commission on Congestion of Population*) effectuèrent des voyages en Europe afin d'analyser les différents modèles européens de répartition de la population urbaine. À l'époque, les responsables furent grandement impressionnés par les expériences menées dans les villes allemandes de Francfort, Düsseldorf et Berlin. À l'époque, certaines villes étasuniennes régulaient déjà certains usages dans l'espace urbain (principalement pour restreindre l'implantation des buanderies chinoises). Par contre, le modèle allemand combinait quant à lui une régulation des usages, mais offrait aussi des mesures de contrôle de la hauteur du bâti. C'est cette combinaison de régulation des usages et des hauteurs qui donnera quelques années plus tard naissance au règlement de zonage new-yorkais de 1916. C'est par la suite ce modèle qui se multipliera un peu partout en Amérique et qui inspirera même, éventuellement, les autorités montréalaises. À Berlin, le règlement en application énonçait que la hauteur maximale permise équivalait à cinq étages. Le même règlement mettait en évidence la nécessité pour les bâtiments de disposer d'une cour intérieure d'une largeur minimale de 15 pieds (le minimum nécessaire afin de permettre le passage des équipements de lutte aux incendies). Lors de leur mission, les responsables étasuniens furent particulièrement impressionnés par les travaux de Werner Manfred Hegemann, un fonctionnaire berlinois qui élaborait certains paramètres de la réglementation du cadre bâti. Quelques années plus tard, en 1913, Hegemann quitta l'Allemagne et termina sa carrière à l'Université Columbia de New York où il occupa un poste de professeur d'urbanisme.

Historiquement, la densité extrême de Berlin fut fréquemment perçue telle une menace pour la solidité du tissu social de la société allemande. En 1913, les autorités militaires du Reich évaluaient que seulement 42% des hommes berlinois étaient physiquement aptes au service militaire alors que cette proportion était de 66% dans les campagnes. Cette analyse de la population urbaine était généralement accompagnée par la crainte que les classes urbaines misérables ne parviennent à

⁸⁰ **ABERCROMBIE**, Patrick. Berlin: Its Growth and Present State. *Town Planning Review*. Vol. 4. Liverpool, 1914. (cité par **HALL**, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996).

assurer le renouvellement naturel de la population. Cette idée «bien-pensante» a été évoquée pour une première fois dans les années 1880 par Georg Hansen dans le livre *Die drei Bevölkerungsstufen* (*Les trois classes de la population*). Non unique à Berlin, cette dystopie fut aussi évoquée pour les classes misérables de Londres du début du XXème siècle. Parallèlement, à Berlin comme ailleurs, la crainte de la dénatalité était aussi accompagnée d'une peur de la décomposition sociale. En 1920, *Die Angst vor Stadt* (*La peur de la ville*) exposait que la ville était devenu un milieu propice au suicide, à l'alcoolisme, aux maladies «honteuses», à la «rationalité excessive» et aux manques de stabilité politique. La ville allemande, Berlin particulièrement, était devenue un univers densément peuplé, à la mixité sociale et culturelle envahissante et constituait un terreau fertile aux idées communistes. Ce caractère particulier et extrême de Berlin, donna en fait naissance à la notion même du «cosmopolitisme» (s'opposant à la notion de nationalisme)⁸¹. La ville de Berlin du début du XXème siècle était la capitale de la *Weimarer Republik* (1919-1933) et constituait le premier centre culturel mondial ; réunissant les conditions économiques, sociales et culturelles favorisant une création intellectuelle et artistique riche. La densité de population et du bâti, de même que les conditions sociales en place permirent l'éclosion d'une culture intellectuelle intense qui amena une nouvelle conception de la ville ; pour une première fois dans l'histoire, une cité se détachait graduellement de son hinterland et de son identité nationale pour accéder au rang d'une ville mondiale appartenant à une élite cosmopolite mondialisée. Le rêve berlinois ne dura que quelques années puisqu'en 1933 ce fut la chute de la République de Weimar et la prise du pouvoir par le *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* qui, avec sa politique de *Gleichschaltung* (synchronisation), interdit toutes les expressions de ce qui caractérisait la riche urbanité berlinoise. Le caractère de Berlin représentait bien sûr pour les autorités nazies la concentration de tous les maux qui affectaient le peuple allemand: densité bâti (cette dernière n'étant pas associée à l'urbanité germanique traditionnelle), interculturalisme, communisme, cosmopolitisme, etc. Face à cette ville qui n'était pas «purement» allemande, Hitler caressa l'idée de rebâtir Berlin sur elle-même et c'est dans ce cadre qu'Albert Speer, l'architecte officiel du régime, proposa en 1936 *Welthauptstad Germania* (la capitale mondiale Germania). L'histoire limita ses ambitions.

Dublin, Irlande

En 1909, la Grande-Bretagne devint une pionnière de l'urbanisme en fondant un premier département de design urbain, à l'Université de Liverpool. Le premier professeur, Stanley Adshead y publia un journal, *The Town Planning Review*, dans lequel les «bonnes théories et pratiques»

⁸¹ HALL, Peter. *Cities in Civilization: Culture, Innovation, and Urban Order*. Weidenfeld & Nicolson. Londres, 1998.

étaient exposées. Le premier éditeur du journal était le jeune Patrick Abercrombie, qui succédera plus tard à Adshead à la tête de l'école. Pendant sa carrière professionnelle, il réalisa une expérience novatrice en terme de planification urbaine lors du concours de planification lancé pour la ville de Dublin.

En 1914, le *Civic Institute of Ireland* lança un concours en vue de concevoir le premier plan du *Greater Dublin*. Plusieurs commissions d'enquête avaient mis en évidence la présence de nombreux taudis et avaient identifié les quartiers congestionnés. Dans le cadre de son projet, Abercrombie analysa les différents résultats des enquêtes et les différents paramètres de densité jugés acceptables par les juges du concours. Plutôt que d'accepter intégralement les normes de densité du concours, Abercrombie proposa plutôt une autre approche. Sa proposition se basait sur la «densité nette» qui prenait uniquement en compte les secteurs résidentiels (plutôt que l'ensemble du territoire). Il excluait toutes les grandes emprises (eau, chemin de fer, port, industries), les grandes institutions, parcs et autres grands terrains non occupés.

Sur la base des prescriptions du concours, il évaluait que la densité optimale de population pour Dublin était de 75 habitants à l'acre (soit de 185 habitants à l'hectare). Selon ses calculs le nombre de personnes à reloger à l'extérieur de la zone urbaine était de 59 750. Pour justifier le développement de la frange de la ville, il évoqua le faible coût du terrain et donc la possibilité de rentabiliser les aménagements sans avoir à recourir à de fortes densités. Sur cette base, il proposa un plan de zonage qui subdivisait le territoire en différents secteurs selon les grandes fonctions urbaines : cité d'affaire centrale, zones industrielles à proximité du port, quartiers résidentiels séparés de l'industrie par des ceintures vertes. Pour le contrôle de la densité, tous les quartiers résidentiels étaient assujettis à un nombre maximal de logements à l'acre. Dans les quartiers résidentiels, des coefficients de densité de logements de 49, 38, 30 ou 20 logements à l'hectare furent attribués⁸².

Caractéristique d'un nouveau courant d'objectivisation de la ville, le plan proposé par Abercrombie a fait état d'une normalisation de l'usage de la densité, par l'entremise de l'outil nouveau que constituait le zonage. L'intérêt du modèle proposé pour Dublin par Abercrombie reposa sur deux éléments : d'un côté le raffinement de la méthode de calcul de la densité de population (par l'entremise de sa «densité nette»), et de l'autre côté, le regard sur la densité à l'échelle

⁸² **ABERCROMBIE**, Patrick. **KELLY**, A. *Dublin of the Future*. University Press of Liverpool & Publications of the Civic Institute of Ireland. Dublin, 1922.

métropolitaine et non plus seulement locale. Ces deux éléments permettent d'observer que la notion de zonage se raffinaient graduellement et que l'on assistait à l'émergence d'un réel contrôle des densités, que ce soit au niveau de la forme urbaine ou de la concentration de la population.

Londres, Royaume-Uni

La première implication directe d'un État en vue du contrôle de la forme urbaine (et parallèlement de la densité) remonte aux dernières années du règne de la reine Elizabeth Ière. À cette époque, la population urbaine de Londres avait atteint 120 000 personnes et la surpopulation était devenue intolérable et même dangereuse. Face à cette situation, le parlement anglais édicta en 1593 une première loi qui limitait la construction de bâtiments résidentiels sur le territoire londonien. L'*Act Against New Buildings* interdisait alors de construire tout nouveau bâtiment «pouvant abriter des familles» sur le territoire des villes de Londres et de Westminster, ou à l'intérieur d'un rayon de trois milles de leurs murailles. Toute dérogation à la loi était punissable d'une amende de 5 livres. Lors de l'abolition de cette loi, en 1888, la population de Londres atteignait alors 4 millions d'individus, ce qui démontre aujourd'hui l'impact limité de ce premier acte réglementaire visant le contrôle de la forme urbaine. En fait, il est intéressant d'évoquer que ce système d'amende à la construction engendra dans les faits l'apparition des premiers «permis de construction» que les propriétaires devaient payer, à titre d'amende, lorsqu'ils construisaient un nouveau bâtiment. Cet *Act Against New Buildings* constitue un premier exemple de réglementation publique sur le domaine privé, dans le cadre d'un objectif de contrôle de densité de la ville (Weaver, Babcock 1979). Malgré ce premier acte de réglementation étatique de l'espace urbain, il faudra attendre la révolution industrielle (et principalement ses effets négatifs) pour qu'une première analyse de la densité urbaine soit réalisée au Royaume-Uni, dans la capitale londonienne.

À l'instar de la situation vécue en France, le traitement des questions relatives à la densité fut très indirect au départ, mais connu par la suite un intérêt marqué, principalement dans l'optique de la répartition spatiale des populations misérables. L'industrialisation toucha profondément le cœur des villes anglaises; en fait, les premières étapes de la révolution industrielle s'effectuèrent d'abord à Londres, Liverpool et Manchester avant de toucher les autres grandes villes occidentales. La croissance rapide et anarchique qui en découla entraîna l'arrivée massive d'immigrants en provenant de la campagne anglaise qui s'agglutinèrent dans les faubourgs. Ce capital humain concentré, nécessaire à la croissance économique, vivait dans des conditions sanitaires misérables caractérisées par une densité de population extrêmement élevée (voir la figure 12). L'intelligentsia anglaise de l'époque voyait d'ailleurs de plus en plus cette concentration de forces ouvrières au

Figure 12

Illustration d'une rue londonienne en 1875.



Source : **DORÉ**, Gustave. Une rue à Whitechapel. 1875.

(<http://www.cardiff.ac.uk/encap/skilton/illustr/Dore125.html>)

cœur des villes telle une menace au bon fonctionnement de la société. Le poète John Ruskin a fait état de cette situation dans une série de lettres qu'il envoya au clergé en 1880 :

« (...) the great cities of the earth ... have become ... loathsome centres of fornication and covetousness – the smoke of their sin going up into the face of heaven like the furnace of Sodom; and the pollution of it trotting and raging the bones and the souls of the peasant people round them, as if they were each a volcano whose ashes broke out in blains upon man and upon beast⁸³».

Parallèlement, en 1883 l'éditeur du *Pall Mall Gazette*, un quotidien libéral, publia un article décrivant la vision d'horreur qu'entraînait le passage par les quartiers ouvriers londoniens :

«Few who read these pages have any conception of what these pestilential human rookeries are, where tens of thousands are crowded together amidst horrors which call to mind what we have heard of the middle passage of the slave ship. To get to them you have to penetrate courts reeking with poisonous and malodorous gases arising from accumulations of sewage and refuse scattered in all directions and often flowing beneath your feet; courts, many of them which the sun never penetrates, which are never visited by a breath of fresh air, and which rarely know the virtues of a drop of cleansing water. You have to ascend rotten staircases, which threaten to give way beneath every step, and which, in some cases, have already broken down, leaving gaps that imperil the limbs and lives of the unwary. You have to grope your way along dark and filthy passages swarming with vermin. Then, if you are not driven back by the intolerable stench, you may gain admittance to the density in which these thousands of beings who belong, as much as you, to the race for whom Christ died, herd together (...) Every room in these rotten and reeking tenements houses a family, often two. In one cellar a sanitary inspector reports finding a father, mother, three children, and four pigs! In another a missionary found a man ill with smallpox, his wife just recovering from her eighth confinement, and the children running about half naked and covered with filth. Here are seven people living in one underground kitchen, and a little child lying dead in the same room. Elsewhere is a poor widow, her three children, and a child who has been dead thirteen days. Her husband, who was a cab driver, had shortly before committed suicide⁸⁴».

Bien que les autorités municipales de la capitale disposaient des outils et du pouvoir requis afin d'améliorer le cadre bâti et diminuer la surpopulation des logements, leur incompétence à s'attaquer aux problèmes sociaux ainsi que la nature corrompue du régime faisaient en sorte que le statu quo persistait (Hall 1996). Une opération limitée «d'haussmannisation» de Londres fut tentée au cours des années 1880 (celle-ci résultant seulement par la destruction de quelques îlots jugés insalubres et la création des deux grandes avenues que sont Charing Cross Road et Shaftesbury Avenue), mais

⁸³ RUSKIN, John. *Letters to the Clergy on the Lord's Prayer and the Church*. Londres, 1880. (cité par HALL, Peter. *Cities in Civilization: Culture, Innovation, and Urban Order*. Weidenfeld & Nicolson. Londres, 1998.).

⁸⁴ MEARNS, A. *The Bitter Cry of Outcast London: An Inquiry of the Condition of the Abject Poor*. *Pall Mall Gazette*. Londres, 1883. (cité par HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.).

l'impact global de cette dernière demeura limité. Les conditions misérables des quartiers ouvriers constituaient non seulement une préoccupation de plus en plus grande chez la classe moyenne anglaise, mais aussi pour l'aristocratie qui voyait de plus en plus le danger que cette situation pouvait porter à son autorité. En 1884, la reine Victoria mit en place la *Royal Commission on the Housing of the Working Classes* et lui confia le mandat d'étudier les conditions de vie dans les quartiers ouvriers des grandes villes. L'envergure de la commission était grande puisque le commissaire principal était le parlementaire Sir Charles Wentworth Dilke, et que de nombreuses personnalités publiques d'importance y siégeaient, dont le prince de Gales, Lord Salisbury et le Cardinal Manning. Le rapport de la commission, déposé en 1885 confirma complètement l'existence et la nature du problème, mais il n'a pas été en mesure de conclure sur des pistes de solution claires en vue de le régler. La situation suivante fut par contre soulevée:

«First, though there was great improvement ... in the condition of the houses of the poor compared with that of 30 years ago, yet the evils of overcrowding, especially in London, were still a public scandal, and were becoming in certain localities more serious than they ever were; second, that there was much legislation designed to meet these evils, yet the existing laws were not put into force, some of them having remained a dead letter from the date when they first found place in the statute book⁸⁵».

La commission conclut qu'il était fréquent de trouver des ratios d'une famille par pièce de logement et qu'une famille pouvait parfois compter jusqu'à huit membres. En fait, tel que l'identifia la commission, les détenus des prisons londoniennes disposaient à l'époque de plus d'espace qu'une famille ouvrière moyenne. De cette situation résultait des hauts taux de mortalité infantile et une diminution globale de la productivité des ouvriers. Alors que l'espérance de vie moyenne de la noblesse et de la bourgeoisie était de 55 ans, celle d'un ouvrier ou d'une ouvrière était de 29 ans. La densité de population des quartiers populaires de la capitale anglaise était très élevée et cette situation s'accompagnait, comme c'était le cas à Paris, à Berlin ou à New York, de conditions de logement misérables. Pour plusieurs hygiénistes et moralistes de l'époque, le ratio de densité d'une famille par chambre était inacceptable et pouvait entraîner des «dérives de la moralité».

Plutôt que de recommander l'attribution de nouveaux pouvoirs aux autorités municipales, la commission royale suggéra plutôt que les pouvoirs disponibles soient utilisés de façon plus juste. L'*Artisans' and Labourers' Dwellings Act* de 1868 et l'*Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act* de 1875 permirent aux autorités de construire de nouvelles habitations pour loger

⁸⁵ **GREAT ROYAL COMMISSION ON THE HOUSING OF THE WORKING CLASSES.** Vol. I: First Report. BPP. Londres, 1885. (cité par HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.).

les classes laborieuses et de reconstruire les secteurs insalubres. Jusque là, les outils permettant d'améliorer les conditions de logement (et par le fait même d'abaisser la densité de population) n'avaient pas été utilisés correctement. À Londres, compte tenu du contexte administratif particulier (et du haut niveau de corruption) le *Housing of the Working Class Act* de 1885 attribua des pouvoirs d'intervention sur l'espace à la *Metropolitan Board of Trade* afin de forcer des changements concrets. Malgré la présence d'outils jugés efficaces et malgré une modification de la structure d'intervention sur la forme urbaine, peu de changements significatifs s'effectuèrent. Alors que Paris avait modifié radicalement la forme urbaine de ses quartiers centraux (et amorcé, pour les cent années qui allaient suivre, une grande délocalisation du prolétariat vers la périphérie), Londres demeurait une ville congestionnée par un bâti ancien abritant des masses de travailleurs.

La situation sociale de la capitale anglaise à la fin des années 1880 en était devenue «explosive». Des gangs criminels violents terrorisaient la classe moyenne et, pire menace pour l'intelligentsia de l'époque, des rassemblements politiques avaient régulièrement lieu. À l'automne 1887, des grandes assemblées quotidiennes de déroulaient à Hyde Park et à Trafalgar Square. Le 3 octobre 1887, à l'appel d'un drapeau rouge, une foule entra dans l'abbaye de Westminster pour y écouter des discours anti-capitalistes. À cette occasion, l'armée débarqua dans les rues de la capitale et on compta deux morts et une centaine de blessés.

Une réponse pragmatique à la problématique ouvrière viendra l'année suivante alors que Charles Booth mena dans les quartiers ouvriers ce qui est considéré aujourd'hui comme étant la première étude sociologique moderne. Booth établit alors qu'environ 314 000 personnes vivaient dans la misère totale et qu'un million d'habitants pouvaient être considérés comme étant pauvres. C'est suite à cette étude que la *Fabian Society*, un «think-tank» socialiste de l'époque, commença à tenir un discours concret sur les conditions d'habitation et la densité de population trop élevée. En 1888, suite aux pressions de cette dernière, le *Local Government Act*, transféra (encore une fois) les responsabilités en matière d'intervention sur l'espace de la *Metropolitan Board of Works* à une nouvelle entité, démocratiquement élue, le *London County Council* (le gouvernement municipal de Londres jusqu'en 1965, qui deviendra alors et jusqu'à aujourd'hui le *Greater London Council*). En 1890, des changements législatifs furent apportés au *Housing of the Working Class Act* et ces modifications donnèrent au *London County Council* la capacité de procéder à de grandes opérations de réaménagement urbain par l'expropriation des immeubles et la reconstruction des habitations ouvrières (Wohl 1977). Parallèlement, ces modifications permirent aux pouvoirs publics de devenir propriétaires des logements ainsi construits. En 1900, un nouveau pouvoir était attribué aux

autorités locales, celui d'acheter des terrains à l'extérieur du territoire sous leur juridiction, ce qui pouvait la voie à la déconcentration de la population.

Ce nouveau pouvoir a permis aux autorités londoniennes d'acheter des terrains et de construire à l'extérieur des limites municipales, ce qui représenta un immense potentiel d'extension urbaine. Face à cette nouvelle possibilité de bâtir à l'extérieur du territoire traditionnel de la ville (et combiné au développement massif du réseau du métro, qui roule depuis 1863 sous les rues de la capitale), les autorités se questionnèrent sur la forme qu'allaient prendre les nouveaux quartiers à bâtir. Quelle densité de construction et de population étaient les plus aptes à assurer le succès des nouveaux quartiers tout en permettant d'éviter les conditions sociopolitiques du passé? Les premiers développements s'effectuèrent à proximité du centre de la ville et s'articulèrent autour des nouvelles stations de métro. D'envergure limitée, ces développements permirent aux familles les plus aisées des classes laborieuses de se déplacer dans des logements «unifamiliaux» mieux adaptés à leurs conditions. Le bâti de cette première période était constitué de walk-up isolés de cinq étages s'articulant autour d'une place centrale (*circus*). À l'époque, les idées d'Ebernezer Howard commençaient à circuler chez les planificateurs et, travaillant paradoxalement sur un territoire exempt de réglementation d'urbanisme (puisque à l'extérieur du territoire régit par le *London County Council*), ils furent en mesure d'appliquer les préceptes de la *Garden City*. Le premier exemple de ce type d'aménagement est d'ailleurs apparu à Letchworth en 1903. Ce concept de la *Garden City* était en réaction aux misères vécues dans le cadre urbain trop dense de la ville traditionnelle.

En 1917, Raymond Unwin, l'architecte qui réalisa Letchworth, fut invité à participer aux travaux du *Committee on Housing* du gouvernement du Royaume-Uni. Un mois avant la fin de la première guerre mondiale, en octobre 1918, il déposa un rapport sur l'habitation qui devint la pierre angulaire des interventions des autorités en matière d'urbanisme et de contrôle de la densité pour les décennies qui suivirent. Quatre propositions y étaient énoncées. Premièrement, une autorité de nature publique devrait construire à court et moyen terme 500 000 unités résidentielles. Deuxièmement, en vue d'éviter la surpopulation des grandes villes, ces unités devraient être construites sur des sites vacants aux limites de l'urbanisation. Troisièmement, il était proposé que la densité maximale des nouveaux ensembles ne devrait pas dépasser 12 maisons unifamiliales à l'acre (4,86 maisons à l'hectare), chacune d'entre elle possédant son propre jardin. Quatrièmement, le design et la planification des nouveaux ensembles devraient être réalisé par des architectes et approuvé par les gouvernements locaux. De plus, le rapport évoquait des considérations qu'Unwin avait déjà énoncé en 1912, telles une distance minimale de 70 pieds entre les maisons, l'utilisation

de la morphologie du terrain et de la «terrasse», une grille de rue en cul-de-sac, la nécessité d'un jardin unifamilial, l'utilisation des espaces résiduels à des fins de parc, etc. Le rapport a été largement accepté par le gouvernement qui le mit rapidement en œuvre dans le cadre d'un programme de construction. Certains historiens considèrent que la rapidité (inhabituelle) de l'application des recommandations d'Unwin et de ses collègues trouve ses racines dans la crainte des autorités de voir se répéter en Angleterre la situation révolutionnaire qui mena à l'instauration du régime communiste en Russie:

« A month after, the Parliamentary Secretary of the Local Government Board repeated that 'the money we are going to spend on housing is an assurance against Bolshevism and Revolution'. And this was to be embodied not merely in the fact that a house was built, but also in its design: 'The new houses built by the state – each with its own garden, surrounded by trees and hedges, and equipped internally with the amenities of a middle-class home – was to provide visible proof of the irrelevance of revolution'⁸⁶».

En termes de densité, le modèle de développement mis en place par Unwin est en réaction à l'extrême concentration humaine présente dans les villes à la fin du XIX^{ème} siècle. Entre 1880 et 1920, réagissant à une éventuelle crise sociale appréhendée par la noblesse, la petite bourgeoisie et la classe moyenne, et suite à l'incapacité des autorités en place de régler le problème malgré les outils disponibles, le parlement s'ingéra directement dans le contrôle de la forme urbaine. À terme, inspiré des idées d'Ebenezer Howard, cet exercice mena à la création de villes nouvelles à la périphérie des centres. En matière de contrôle de la densité, les autorités londoniennes eurent très tôt le pouvoir juridique d'intervention sur la forme urbaine, mais ce n'est que suite aux travaux sociologiques de Booth et à l'évocation de la menace révolutionnaire que des actions concrètes furent réalisées. Ces actions permirent l'extension massive de l'urbanisation et surtout, l'établissement d'un bâti très faiblement dense (12 maisons à l'acre). Malgré qu'à l'origine les développements suburbains aient été structurés autour d'une gare ou d'une station de métro, les conditions étaient mises en place en vue d'un passage à un environnement dominé par l'automobile. À partir des années 1960, sous l'influence du mouvement moderne, la densité et la morphologie des développements urbains britanniques seront largement inspirés du fonctionnalisme architectural. Cette approche connaîtra d'ailleurs une finalité dramatique au cours des années 80 alors que les banlieues anglaises furent le théâtre d'importantes émeutes à caractère racial. Dans les dernières années, une mouvance associée au concept du «village urbain» et du nouvel urbanisme est très présente au Royaume-Uni et tend à renouveler l'urbanisme britannique en redéfinissant la densité urbaine.

⁸⁶ HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

New York, Etats-Unis d'Amérique

La proximité culturelle et géographique de Montréal aux grandes villes de la côte est américaine mène à y analyser l'évolution du cadre réglementaire de contrôle de la forme et de la densité. Plus précisément, le cas de la ville de New York est intéressant puisqu'il représente le premier exemple nord-américain de zonage à grande échelle. De plus, il est à noter que le premier règlement de zonage de la ville de Montréal a été hérité (malgré qu'il est aussi pertinent d'utiliser l'expression «copié») sur celui de la ville de New York.

La meilleure façon de décrire la relation entre la culture étasunienne et sa jeune urbanité est certainement par l'utilisation de l'expression «*amour-haine*». Pour une bonne partie de l'intelligentsia étasunienne de la fin du 19^{ème} siècle, la ville, qu'elle soit européenne ou américaine, était objet de peur et de dégoût et représentait la concentration de tout ce qui était alors considéré «immoral». Il faut noter dans la culture étasunienne un certain rejet de l'urbanité qui semble être hérité de la pensée d'un père fondateur de la nation, Thomas Jefferson :

«Such fears were openly, even obsessively, expressed in the New York of the 1890s. There, a traditional Jeffersonian concern, that the city was 'pestilential to the morals, the health and the liberties of men', a cancer or tumour on the body social and the body politic, was fuelled by industrialization and immigration: New York became the greatest city of immigrants in the world (...)»⁸⁷

À la fin du 19^{ème} siècle, New York connaissait une croissance et un dynamisme incroyable. La ville comptait autant d'italiens que la ville de Naples, autant d'allemands que la ville d'Hambourg et deux fois plus d'irlandais que la ville de Dublin. Loin du discours positiviste officiel face à l'immigration, l'élite intellectuelle de l'époque réagissait vivement et critiquait le fait que la grande métropole prenait de plus en plus des traits culturels européens et se détachait alors graduellement de son américanité. Tel que l'indiqua Josiah Strong, un prêtre protestant et un moraliste de l'époque, la ville concentrait les grandes menaces à la démocratie: pauvreté et criminalité, socialisme et corruption, et immigration et catholicisme. Tel que l'énonça en 1890 le journaliste Jacob Riis dans son livre à succès *How the Other Half Lives*, la ville constituait deux grandes peurs : «*the city as a kind of parasite on the body of the nation*» et «*the immigrant as a corrupter of American racial purity and social harmony*»⁸⁸. Les émeutes de 1863⁸⁹ levèrent les masses immigrantes contre la guerre civile américaine et les modalités d'enrôlement dans l'armée nordiste

⁸⁷ HALL, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

⁸⁸ RIIS, Jacob. *How the Other Half lives: Studies among the Tenements of New York*. Scribner's Son. New York, 1890.

⁸⁹ Ces événements sont bien illustrés dans le film *Gangs of New York* du réalisateur Martin Scorsese.

(et les privilèges qui permettaient aux riches d'échanger l'enrôlement de leurs fils contre une contribution monétaire de 300\$) démontrèrent bien à quel point New York s'éloignait graduellement de l'américanité étasunienne, de ses luttes politiques, de sa culture d'origine.

L'intérêt d'une analyse de New York à la fin du XIXème siècle et au début du XXème est grand. À l'époque, les conditions de concentration de la population qui y prévalaient firent en sorte qu'il devint nécessaire, plus que n'importe où dans le monde auparavant, de mettre en place des mesures de contrôle de la densité. Cette situation particulière de New York permit aussi d'entreprendre une réflexion quant à «forme de la ville» la plus apte à répondre aux ambitions individuelles et collectives de l'être «américain». En 1890, les populations les plus pauvres et les moins «naturalisées» des États-Unis s'entassaient sur seulement quelques kilomètres carrés, dans la portion sud de l'île de Manhattan. Jacob Riis a bien illustré ce qu'était l'essentiel de la ville de New York (composée alors des seuls arrondissements de Manhattan et du Bronx) à l'époque :

«Crowding out all the lower wards, wherever business leaves a foot of ground unclaimed; strung along both rivers, like bal land chain that is tied to the foot of every street, and filling up Harlem with their restless, pent-up multitudes, they hold within their clutch the wealth and business of New York, hold them at their mercy in the day of mob-rule and wrath. The bullet-proof shelters, the stacks of hand-grenades, and the Gatling guns of the sub-Treasury are tacit admissions of the fact and of the quality of the mercy expected. The tenements today are New York, harboring three-fifths of its population⁹⁰».

La majorité de la population de la ville s'entassait dans ce qui était appelé des «*Dumb-Bell Tenements*»; une typologie résidentielle héritée d'un concours de design tenu en 1879 et qui respectait les prescriptions de la première réglementation municipale sur l'habitation (1867). En quelques années, le *Dumb-Bell Tenement* était rapidement devenu la typologie résidentielle la plus répandue dans les quartiers populaires de la ville et ce type de bâtiment permettait à 24 familles d'habiter un lot de 25 pieds de largeur par 100 pieds de longueur. Chaque étage comportait environ dix à quatorze pièces et un bâtiment avait en moyenne six étages. Dans le quartier Lower East Side, un îlot moyen pouvait abriter environ 4000 personnes (voir la figure 13). Dans certains secteurs principalement habités par des populations d'origine russes et polonaises, la densité de population pouvait atteindre environ 1000 personnes à l'acre (405 personnes à l'hectare), ce qui constitue l'une des pires congestions humaines de l'histoire, situation pire que les quartiers populaires de l'actuelle ville de Mumbai. Cette situation historique n'a d'ailleurs été dépassée que par le quartier Kooloon, à Hong Kong, dans le milieu des années 1980.

⁹⁰ RIIS, Jacob. *How the Other Half lives: Studies among the Tenements of New York*. Scribner's Son. New York, 1890.

Figure 13

Scène urbaine dans le Lower East Side au début du 20^{ème} siècle.



Source : Museum of the City of New York (www.mcny.org).

Face à cette situation et, comme c'était le cas à Londres, réagissant à la menace que représentait l'instabilité sociale, les autorités municipales mirent en place en 1894 la *Tenement House Commission* afin d'identifier les problèmes et proposer des pistes de solution face à la triste réalité des quartiers populaires de la métropole. La commission estima que la combinaison de deux facteurs créait un important problème social : premièrement, les nouveaux arrivants étaient généralement extrêmement pauvres et deuxièmement, dû aux barrières linguistiques et culturelles, ceux-ci étaient spatialement extrêmement immobiles. Cette conjonction expliquait qu'à l'époque, 80% de tout l'espace disponible dans la portion sud de Manhattan était occupé et construit. Malgré tout, la commission ne parvenait pas à identifier de «coupable» puisque les immigrants ne faisaient que s'abriter selon leurs moyens en s'agglomérant par communauté, et les propriétaires ne répondaient qu'à la demande en offrant, selon le meilleur profit, un service immobilier nécessaire. De leur côté les constructeurs rentabilisaient au maximum leur lot, tout en se conformant aux prescriptions de la réglementation municipale en vigueur (datant de 1867). À l'exception d'un strict «état de la situation», peu de décisions suivirent cette première commission. Cette dernière n'a que suggéré que de donner aux familles l'espace nécessaire à leur ménage :

«Unrestrained greed has gradually drawn together the dimensions of these tenements, until they have become so narrowed that the family life has become dissolved, and the members have been thrust out and scattered. (...) redemption of the tenement classes lies partly in the restoration of the family, the most conservative unit in civilization, to its proper share of space, natural light and air, and the cultivation of the domestic arts, one of which is personal cleanliness⁹¹».

Peu de décisions concrètes suivirent et il fallut attendre la commission de l'État de 1901 pour que les choses commencent graduellement à changer :

«The reaction of respectable society – meaning older-established, White-Anglo-Protestant Society – was up to a point identical to that in London. Two successive Tenement House Commissions, in 1894 and 1900, confirmed the evils of tenement-house living; the first achieve little, but the second was followed – after a huge political battle – by legislation in 1901, 'the most significant regulatory act in America's history of housing' which outlawed the construction of further dumb-bell and compelled the modification of existing ones⁹²».

Le débat lancé en 1901 est particulièrement intéressant puisqu'il permet d'observer que les autorités new-yorkaises, contrairement au pouvoir londonien, adoptèrent une tout autre approche en vue de la solution des problèmes liés au logement des classes populaires. Alors qu'à Londres les autorités

⁹¹ **DEFOREST**, R.W., Veiller, L. *The Tenement House Problem: Including the Report of the New York State Tenement House Commission of 1900*. Macmillan. New York, 1903.

⁹² **HALL**, Peter. *Cities of Tomorrow*. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

décidèrent de s'impliquer directement dans de vastes programmes de construction de logements subventionnés (la législation leur donnait même le droit de construire à l'extérieur de leur juridiction territoriale), les autorités new-yorkaises préférèrent plutôt une régulation stricte et limitée du cadre physique des développements privés. Face au modèle britannique d'intervention sur la ville, les critiques de l'époque évoquaient la lourdeur bureaucratique, les risques de patronage, le découragement des capitaux privés et le faible impact de telles opérations sur la demande. En 1901, un premier code de construction édicta des normes réglementaires sur cent éléments spécifiques. De cette approche, il est possible d'observer les origines de toute la logique sous-tendant l'urbanisme nord-américain; la planification urbaine et la planification de l'habitation deviennent deux concepts autonomes (comparativement à l'Europe où l'exercice de planification comprend aussi bien l'urbanisme que l'habitation). Cette séparation, qui intrigue encore aujourd'hui les historiens de l'urbanisme, est apparue à New York, dans un cadre politique, administratif et bureaucratique hautement corrompu, qui entraîna probablement les autorités à procéder prudemment à l'édit de normes plutôt qu'à la mise en œuvre directe de projets.

La *Tenement House Commission* de 1901, évoqua l'idée que le développement d'un meilleur système de transport collectif permettrait aux locataires les plus «ambitieux et les mieux rémunérés» de s'offrir des maisons individuelles à la périphérie de la ville. Bien que la mobilité géographique était le luxe que de quelques privilégiés, l'idée fit tout de même son chemin et fut largement acceptée. En 1911, la *Commission on the Congestion of the Population*, un organisme municipal établi suite aux demandes des leaders des quartiers populaires, se prononça en faveur d'une déconcentration de la population par le biais d'une extension du réseau de transport collectif. Une telle approche représentait par contre un couteau à double tranchant puisque des transports collectifs efficaces allaient non seulement permettre une déconcentration de la population sur une plus grande superficie de territoire, mais allaient aussi permettre un plus important influx quotidien de travailleurs non-résidents (et donc une densité réelle de population diurne aussi importante, sinon plus grande) et faire exploser les valeurs foncières de la portion sud de Manhattan. Ce paradoxe ne pouvait qu'être résolu d'une seule façon, c'est-à-dire par la mise en place de mesures de contrôle de la densité bâtie, plus particulièrement d'un contrôle de la hauteur et de la volumétrie des bâtiments. Le contrôle moderne de la densité était né, par un relatif détachement des considérations exclusivement hygiénistes.

Le commissaire principal de la *Commission on the Congestion of the Population* de 1911 était Benjamin C. Marsh, un avocat et un réformateur qui avait visité les grandes capitales européennes,

dont principalement les villes allemandes. Bien qu'une certaine forme de zonage avait déjà été implantée dans les villes californiennes de Modesto (1880) et de Los Angeles (1909) dans l'objectif de limiter la dispersion des buanderies chinoises (Weaver, Babcock 1979), ces premiers cas de zonage ne touchaient que la répartition des activités dans l'espace et n'énonçaient aucun paramètre quant à la forme, la hauteur ou la volumétrie. Largement inspiré du modèle allemand, plus particulièrement des expériences de Francfort, Düsseldorf et Berlin (dont le zonage combinait le contrôle de l'usage du sol et le contrôle de la hauteur), le zonage moderne a d'abord été implanté à New York avant de se répandre à toute les villes de l'Amérique du Nord.

Bien qu'inspiré d'expériences allemandes, deux éléments contextuels particuliers menèrent directement à l'implantation d'un règlement de zonage touchant tant les usages que la volumétrie des bâtiments⁹³. Au niveau des usages, la nécessité de contrôler les activités remonte à 1911 alors que la multiplication des manufactures de vêtements entraînait une diminution des valeurs foncières. À l'époque, les marchands de la Cinquième avenue avaient formé une association afin que la municipalité réglemente les secteurs où de telles activités de production étaient indésirables. Cette demande des marchands a fait en sorte que la ville créa le *Committee on City Planning*, un organisme aviseur de la *Commission on Heights of Buildings*, celle-là même qui était chargée de formuler la nouvelle réglementation de zonage. La petite histoire veut que les demandes des marchands de la Cinquième avenue avaient essentiellement pour objectif d'éloigner les ouvrières qui déambulaient parmi leur clientèle à l'heure du lunch. Au niveau des hauteurs, un évènement marquant détermina l'avenir de la réglementation new-yorkaise en termes de contrôle de la volumétrie et de la densité construite. En 1915, le Equitable Building (voir la figure 14), un édifice à bureaux de 36 étages fut construit sans aucun recul par rapport à la rue (à l'adresse 120 rue Broadway) et présentait un coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) de 30,0 (à titre comparatif, l'Édifice CIBC de Montréal atteint un C.O.S. de 14). Lors de sa construction, le Equitable Building était le bâtiment le plus grand et le plus élevé au monde. Les réactions des propriétaires des bâtiments voisins furent immédiates puisque l'ombre projetée par le nouveau bâtiment cachait le soleil pour la plus grande partie de la journée et cette situation dépréciait les valeurs foncières environnantes. Les responsables de la commission furent donc mandatés afin qu'une telle situation ne se reproduise ailleurs dans la ville. En 1914, la ville de New York amenda sa charte afin de reconnaître l'existence juridique du zonage en s'appuyant sur le pouvoir de police que possèdent les

⁹³ NEW YORK CITY DEPARTMENT OF CITY PLANNING.

(<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/zonehis.html>).

Figure 14

Le Equitable Building.



Source : Carte postale d'époque. Museum of the City of New York (www.mcny.org).

villes étasuniennes («*the state had the right to regulate the private use of property so as to guarantee the health, safety, morals, comfort, convenience, and welfare of the community*⁹⁴») et ce n'est qu'en 1916 que la proposition finale fut acceptée par le conseil municipal. La proposition, qui fut adoptée presque sans opposition, comportait quatre types d'usage, desquels deux, «résidentiel» et «affaires», étaient sujets à des restrictions quant à la hauteur maximale. La mise en vigueur d'un code de zonage se multiplia à travers les villes étasuniennes et, en 1921, le secrétaire au commerce Herbert Hoover (qui deviendra plus tard président) créa un comité national sur le zonage (auquel participaient Bassett et Veiller) qui élaborait le *Standard State Zoning Enabling Act*. Bien que dans le régime étasunien les compétences municipales relèvent des états de l'union⁹⁵, un zonage-modèle fut produit par le gouvernement fédéral en 1923 et servit de base aux états afin de doter leurs villes d'une réglementation de zonage. Élément intéressant, ce n'est que cinq ans plus tard, en 1927, qu'a été formulé le *Standard City Planning Enabling Act* qui servait quant à lui de document fédéral de référence en vue de l'adoption par les états de plans d'urbanisme pour leurs villes. La validité juridique du zonage fut par la suite confirmée par la Cour suprême en 1926 par l'affaire *Village of Euclid, Ohio, et al. v. Ambler Realty Company*. La cour fédérale était alors appelée à se prononcer sur la validité du règlement de zonage de la localité d'Euclid, une banlieue aisée de Cleveland :

«En bref, Amber Realty Co. Possédait des terrains qu'elle destinait à un usage industriel. Ces terrains, situés le long du chemin de fer qui traversait la ville de Cleveland, jouxtaient d'autres terrains déjà affectés à une vocation industrielle. La valeur de ces terrains résidait donc, selon Amber Realty Co., dans leur destination industrielle et la proximité du chemin de fer. En prohibant le développement industriel sur ses terrains, Euclid rompait l'équilibre économique applicable en octroyant artificiellement et arbitrairement une valeur supérieure aux terrains à vocation industrielle moins bien situés tout en dévaluant les terrains pourtant mieux localisés⁹⁶».

La Cour suprême confirma la validité de la réglementation affirmant que celle-ci protégeait les valeurs des propriétés. Il était alors confirmé que la réglementation d'urbanisme des villes étasuniennes visait, entre autres, la protection de la valeur de la propriété privée. Le zonage permettait de se protéger des nuisances, quelles soient de nature environnementales, économiques, ou «sociales» :

⁹⁴ BASSETT, E.M. *Zoning: The Law, Administration, and Court Decisions during the first twenty Years*. Russell Sage Foundation. New York, 1936.

⁹⁵ Aux États-Unis, la Constitution confère aux États le pouvoir de police (*Police Power*) selon la maxime *sic utere tuo non loedas*. Les États délèguent subséquemment le pouvoir de promouvoir l'intérêt public aux autorités locales en limitant et réglementant le droit individuel d'utiliser la propriété du sol.

⁹⁶ LECHASSEUR, Marc-André. *Le zonage en droit québécois*. Wilson Lafleur Ltée. Montréal, 2006.

«The basic purpose of zoning was to keep Them where They belonged – Out. If They had already gotten in, then its purpose was to confine Them to limited areas. The exact identity of Them varied a bit around the country. Blacks, Latinos and poor people qualified. Catholics, Jews, and Orientals were targets in many places. The elderly also qualified, if they were candidates for public housing⁹⁷».

Les modalités new-yorkaise de contrôle de la forme et de la densité bâtie demeurèrent sensiblement les mêmes jusqu'en 1961. L'administration municipale décida alors d'entreprendre une révision qui permit de moderniser certains éléments de la réglementation d'urbanisme, dont le contrôle de la volumétrie des bâtiments et le contrôle des espaces de stationnement. De plus, la révision introduisit le concept de «*zoning bonuses*» pour les immeubles résidentiels ou les immeubles à bureaux qui intégraient des espaces semi-publics.

Dans une perspective plus globale, faisant face à une urbanisation rapide s'établissant sur l'industrialisation rapide et l'immigration européenne massive, l'Amérique du XXème siècle chercha à combiner valeurs familiales, religieuses et progrès scientifique et technologique. Le zonage répondait à ces préoccupations en offrant un outil permettant la séparation des zones d'activités et assurant la stabilité des zones résidentielles composées de maisons individuelles, une typologie proche de la «nature» et qui incarnait la morale (Ghorra-Gobin 1986).

Le contrôle de la forme, la planification urbaine et la réglementation d'urbanisme

Pour résumer, il est intéressant de rappeler que depuis le début de la période historique contemporaine, que ce soit en Europe ou en Amérique, la question de la densité et de son contrôle a été fortement associée à la problématique du logement et de l'entassement des hommes dans la ville :

«L'accroissement des échanges et de la circulation des hommes expliquent l'intérêt suscité par le calcul des densités. Ainsi, les variations depuis le XIXème siècle des emplois de la notion de densité résidentielle, suggèrent l'idée de cycles, déterminés par les périodes de tension entre l'usage des espaces publics et l'utilisation des logements⁹⁸».

Apparu en Europe afin de répondre à des préoccupations d'hygiène et de sécurité publique, le concept de la densité a évolué rapidement pour se transformer en Amérique en outil d'exclusion, de protection des valeurs foncières et d'atténuation des nuisances environnementales. Depuis les cinquante dernières années, notre conception traditionnelle de la ville s'est modifiée et il est

⁹⁷ POPPER, F.J. The Politics of Land-Use Reform. University of Wisconsin Press. Madison, 1981.

⁹⁸ FIJALKOW, Yankel. Les usages de la notion de densité résidentielle. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67. 1995.

intéressant d'examiner comment le concept de la densité et du contrôle de la forme répond à des préoccupations de la société actuelle. Il est pertinent d'examiner rapidement les grandes tendances guidant l'évolution des villes occidentales et affectant les modalités actuelles ou futures de contrôle de la forme urbaine et de la densité.

2.2.3 Le nouveau caractère de l'urbanité et l'importance du contrôle de la forme

Suite à un examen des origines du contrôle de la densité, il est pertinent d'examiner trois tendances majeures affectant actuellement les grandes villes. Ces tendances démontrent que les modalités de contrôle de la densité doivent être en évolution. Ce regard n'est pas l'objet principal du présent travail et celui-ci est bien sûr large et strictement prospectif. Actuellement, au niveau de la forme urbaine, trois tendances majeures peuvent être évoquées lorsque l'on traite le concept de la densité; la première consiste en l'idée que l'espace urbain devient de plus en plus indifférencié à l'échelle des agglomérations, la seconde annonce l'idée que, suite à la mise en place d'une économie basée sur le savoir, les idées et la finance, de nouvelles typologies apparaissent là où historiquement elles étaient absentes. Enfin, la troisième tendance fait état d'une grande légitimation culturelle de l'habitat individuel. Alors que la première et troisième tendance touchent directement Montréal et l'espace urbain nord-américain, la seconde affecte plus directement les villes européennes sujettes à un développement économique intense.

Indifférenciation spatiale

En 1902, l'auteur britannique Herbert George Wells a prédit l'apparition prochaine d'une nouvelle forme de ville. Le deuxième chapitre (*The Probable Diffusion of Cities*) de son livre *Anticipations* décrit étrangement assez bien une réalité urbaine qui est de plus en plus présente aujourd'hui et qui vient modifier l'approche traditionnelle de la densité :

« (...) the city will diffuse itself until it has taken up considerable areas and many of the characteristics, the greenness, the fresh air, of what is now country, and this leads us to suppose also that the country will take to itself many of the qualities of the city. The old antithesis will indeed cease the boundary lines will altogether disappear; it will become, indeed, merely a question of more or less populous. There will be horticulture and agriculture going on within the "urban regions", and "urbanity" without them. Everywhere, indeed, over the land of the globe between the frozen circles, the railway and the new roads will spread the network of communication wires and safe and convenient ways. To receive the daily paper a few hours late, to wait a day or so for goods one as ordered, will be extreme measure of rusticity safe in a few remote islands and inaccessible places. (...) But throughout all that follows, this mere relativity of the new sort of town to

the new sort of country over which the new sort of people... will be scattered must be borne in mind⁹⁹».

Extraordinaire anticipation, ces écrits de Wells décrivent une réalité face à laquelle l'urbanisme traditionnel est peu préparé. Le milieu urbain se suburbanise et la banlieue s'urbanise. Phénomène tant sociologique qu'architectural, les différences traditionnelles entre la ville et sa périphérie s'amenuisent graduellement :

«Accordingly, staples of contemporary urban life like takeout food emporiums and restaurants that deliver are spreading hereabouts [*en banlieue*], even as big-box stores like Kmart and Bath&Beyond invade the city. (Less welcome phenomena once considered urban, like those drug dealers, have also set up shop.) Without either of us leaving town, a city dweller can now buy paper towels in bulk, and I can order a Vietnamese dinner and then catch the latest Almodòvar movie¹⁰⁰».

Afin de saisir concrètement cette idée dans le contexte montréalais, il est possible d'évoquer l'arrivée il y a quelques années d'un supermarché Loblaw dans le quartier Parc-Extension. À l'époque, l'épicier tenta de procéder à l'implantation d'une première grande surface alimentaire dans le tissu urbain central de l'agglomération montréalaise ; l'ancienne gare Jean-Talon et ses abords, dans le quartier Parc-Extension, étaient visés. La gare, construite en 1931 par le Canadien Pacifique, avait fermé ses portes en 1983 puis avait été rachetée par la Ville qui comptait alors y implanter une maison de la culture (ce secteur de la ville étant très mal desservi en équipements culturels, communautaires et sportifs). L'ouverture d'une grande surface sur ce site à la fin des années 1990 constituait une dérogation majeure aux paramètres du plan d'urbanisme de 1992 et fut vivement critiquée par la population locale¹⁰¹. Au cours des années 1960, la baisse d'achalandage de la gare avait incité le CP à demander l'autorisation de construire un centre commercial à cet endroit, ce que la Ville refusa, sur recommandation de son Service d'urbanisme. La décision de l'administration du maire Pierre Bourque d'autoriser le projet malgré l'opposition de la population locale et d'une portion des professionnels municipaux marquait à l'époque une rupture avec un processus de planification initié dans les années 1960. Alors que la Ville défendait sa décision en annonçant l'idée que le réaménagement des abords de la gare constituait un «projet urbain», d'autres ont plutôt décrit l'opération davantage comme une «occasion d'affaire» entre deux partenaires (Beudet 2000).

⁹⁹ WELLS, Herbert George. *Anticipations of the Reaction of Mechanical and Scientific Progress upon Human Life and Thought*. 8th Edition. Chapman & Hall. Londres, 1994.

¹⁰⁰ SPAN, Paula. *The Not-So-Great Divide*. New York Times. New York, 15 mai 2005.

¹⁰¹ COMMISSION CONSULTATIVE SUR LE RÉAMÉNAGEMENT DU SITE DE LA GARE JEAN-TALON. *Rapport de consultation publique*. Montréal, 1997.

L'arrivée du Loblaw de la gare Jean-Talon, l'implantation du Home Depot de la rue Beaubien, de même que le développement du secteur de grandes surfaces du Marché central sont des développements qui font écho non seulement à la faiblesse du processus de planification du territoire municipal, mais évoquent aussi fortement un phénomène où des typologies commerciales traditionnellement associées à la banlieue envahissent la ville centrale. Ces typologies qui nécessitaient initialement une grande quantité d'espace vacant s'inscrivent désormais dans des tissus fondamentalement urbains et cette réalité amène une réflexion nouvelle quant au contrôle de la densité. Dans la plupart de ces développements aucune attention n'est portée à l'idée de l'utilisation optimale de l'espace urbain et du coût d'opportunité de l'implantation de tels projets. En 2005, un large débat public a mené l'administration municipale new-yorkaise à refuser l'implantation d'un Wal-Mart sur son territoire, dans l'arrondissement du Queen's. Dernier bastion urbain nord-américain n'étant pas touché par le géant du commerce de détail, la ville de New York semble résister à l'arrivée d'une typologie de type «*big box*» sur son territoire (malgré que le Lower Manhattan compte déjà un Home Depot, qui reprend malgré tout l'apparence d'un commerce de type «grand magasin»). À l'inverse, la multiplication des tours à bureaux en banlieue, à proximité des échangeurs autoroutiers ou des grands centres commerciaux (par exemple près des Galeries d'Anjou ou du Carrefour Laval) constitue un élément qui porte aussi la marque de l'indifférenciation spatiale.

La conséquence de ce nouveau caractère des espaces urbains et suburbains est que des usages autrefois considérés incompatibles se retrouvent à très grande proximité. Par exemple, en banlieue, il est possible de trouver un bungalow résidentiel tout juste à côté d'une petite tour à bureaux d'une dizaine d'étages. De la même façon, en milieu urbain, une grande surface et son stationnement peuvent faire face à un ensemble moyennement dense de triplex. Les impacts indirects de la présence de typologies et de densité bâtie nouvelles générant des impacts environnementaux nouveaux sont rarement analysés et une réflexion quant à ces inadéquations devrait être formulée. Cette situation fait aussi en sorte que les professionnels municipaux des villes centrales qui ont une certaine habitude à paramétrer très finement l'intégration urbaine d'un bâti urbain traditionnel et complexe se retrouvent malgré eux à traiter de plus en plus des typologies banales, présentant un degré d'intégration à la trame existante extrêmement futile. À l'opposé, les professionnels municipaux de banlieue, sans en posséder l'expertise d'analyse, font maintenant face au défi de l'intégration de bâtiments complexes, à fort gabarit, ayant des impacts environnementaux (ensoleillement, vents, circulation, etc.) élevés et nécessitant des analyses fines et poussées. Cette inadéquation devrait mener, dans les prochaines années, à des réflexions plus soutenues quant aux

modalités de contrôle de la densité et plus globalement, des paramètres guidant le développement. Le milieu allemand de l'urbanisme nomme ce nouvel espace urbain indifférencié entre la ville, la banlieue et la campagne le «*zwischenstadt*». Difficile à traduire et propre à une réalité germanique où les grandes villes sont dispersées de façon relativement égale sur le territoire, le *zwischenstadt* réfère à la ville dans un état «d'entre deux» ; entre le monde et le sens du lieu, entre l'espace et le temps, entre l'urbanité et la campagne (Sievert 2003). La ville historique, compacte et centrale évolue et son caractère se modifie, au même titre que la campagne évolue aussi graduellement. Ces changements physiques et sociologiques influent globalement sur la densité du territoire et tendent à créer un nouveau paradigme urbain. Là n'est le point majeur de cette recherche, mais cette réalité présente certainement un fort intérêt de recherche.

Modification de la forme urbaine de la ville historique

Corrélativement à l'indifférenciation de plus en plus grande du territoire, la ville «européenne», compacte et généralement centralité d'une agglomération, adopte de plus en plus de nouvelles typologies qui modifient sa forme urbaine historique. Cette situation de plus en plus actuelle recèle un potentiel de recherche académique plus qu'intéressant et devra faire l'objet d'un éclairage plus direct. Affectant davantage la ville européenne que la ville nord-américaine, la présence récente de bâtiments en hauteur au cœur de la ville historique constitue une réalité nouvelle venant modifier les conceptions traditionnelles du contrôle de la densité. Parallèlement, ce nouvel état provoque d'importants débats sociaux qui mènent les urbanistes et les planificateurs à adapter les modalités et les paramètres du contrôle de la forme. Dans les dernières décennies, plusieurs villes historiques en croissance ont affronté la possibilité de la construction de bâtiments en hauteur rompant avec la tradition bâtie en place. En réaction, les villes ont mené des examens quant à la façon la plus efficiente de soutenir un développement économique nécessitant une densité plus élevée, tout en ne sacrifiant pas les acquis liés au patrimoine et à l'image de la ville. La croissance de la classe créative (Florida 2002), les modifications récentes de la structure économique et les nouvelles techniques de construction en hauteur ont menés à la nécessité de construire en Europe des espaces à bureaux rompant avec la conception traditionnelle de la ville (voir les figures 15, 16 et 17). Il a été démontré que certaines industries telles la finance et le soutien aux entreprises bénéficient de l'effet «de grappe» et que cet effet mène à des gains directs au niveau de la productivité. Afin d'offrir un cadre urbain intéressant pour le développement de telles grappes, certaines villes historiquement très denses et «basses» en terme de hauteur, autorisent maintenant la présence de bâtiments à bureaux en hauteur dans certains secteurs bien définis ou, selon une approche plus libérale, sans

contrôle d'ensemble. Ces bâtiments en hauteur semblent répondre aux nécessités actuelles des industries de la finance et des services aux entreprises (Burdett, Firth, Travers 2005).

Globalement, pour l'espace européen, deux approches planificatrices peuvent être identifiées en réaction aux nouvelles constructions en hauteurs ; d'un côté, le Royaume-Uni et l'Irlande adoptent une approche tenant davantage au cas par cas, où chaque projet est analysé de façon particulière, alors que le «reste du continent» semble plutôt préférer une approche globale où l'insertion des bâtiments en hauteur est planifiée dans le cadre de plans urbains d'ensemble (Nicolaou, 2006). Cette situation est particulièrement visible lorsque l'on compare les grandes villes de l'Europe insulaire (Londres et Dublin) aux métropoles continentales en croissance (particulièrement Barcelone, Francfort, Paris, Rotterdam, Berlin et Milan). De plus, dans la majorité des villes continentales touchées par le phénomène, la problématique est traitée généralement par la création d'un nouveau cœur financier à l'extérieur ou en périphérie du cœur historique alors qu'à Londres et Dublin, deux villes en croissance accélérée depuis quelques années, la construction d'édifices en hauteur se fait plutôt par insertion ponctuelle dans le milieu urbain, ce qui accentue parfois le caractère dramatique associé aux débats portant sur cette question. Dans les dernières années, la ville la plus densément bâtie d'Europe, Barcelone, a autorisé suite à un important débat public la construction de bâtiments en hauteur dans certaines aires de redéveloppement urbain. Parallèlement, la ville de Berlin, suite à un débat public tout aussi important a autorisé des secteurs de forte hauteur dans des portions de la ville qui avaient été dévastées par la guerre ou les divisions idéologiques (Potsdamerplatz et Alexanderplatz). Le cas de Berlin est particulièrement intéressant puisque la réglementation sur les hauteurs y a toujours été très stricte. Celle-ci précise que pour tout nouveau bâtiment, les hauteurs sont limitées à un maximum de 30,5 mètres dans le centre historique, à 4 à 6 étages dans les secteurs résidentiels, et à 150 mètres dans les secteurs de fortes hauteurs. Une autre ville allemande, Francfort, a quant à elle autorisé une couronne de bâtiments de forte hauteur autour et au cœur du centre de la ville. Du côté de Paris, l'expérience menée dans le quartier de La Défense (et l'erreur relative que constitue l'édifice Tour Montparnasse) a démontré il y a maintenant quelques décennies la possibilité de développer de nouvelles typologies mieux adaptées à la demande actuelle du marché, dans le cadre d'une stratégie globale et claire, sans sacrifier le patrimoine bâti en place. Ce patrimoine constituant généralement l'essence de ces villes. Sur le territoire parisien, trois paramètres déterminent la hauteur maximale des bâtiments. Premièrement, dans le cœur historique, l'ancien P.O.S. limitait la hauteur des nouveaux bâtiments à 6 étages. Autour du cœur historique, à proximité de l'autoroute Périphérique, les bâtiments en hauteur sont permis à condition de répondre à une série de critères de design. Enfin, dans la Zone d'action



Figure 15
Londres, Édifice Swiss Re.
Architecte : Norman Foster

Source : M.Bélanger, 2006.



Figure 16
Barcelone, Torre Agbar
Architecte : Jean Nouvel

Source : D. Ross, 2005.



Figure 17
Berlin, Édifice DaimlerChrysler.
Architectes : Hans Kollhoff et Helga Timmermann

Source : M.Bélanger, 2006.

concertée (Z.A.C.) de La Défense, aucune limite de hauteur n'est fixée et le développement est soutenu par une excellente desserte par le transport collectif. La capitale économique européenne, Londres, fait quant à elle bande à part et les réflexions actuelles quant aux modalités d'intégration des bâtiments de forte hauteur sont particulièrement intéressantes puisque la ville est en quelque sorte un laboratoire des futures (et nouvelles ?) mesures de contrôle de la hauteur et des densités.

À la fin de la deuxième guerre mondiale en 1945, les urbanistes et les politiciens londoniens considéraient que la densité résidentielle de la capitale était trop élevée et qu'il était nécessaire de décentraliser, par l'entremise de villes nouvelles la population et les activités économiques. À l'époque, l'impact psychologique des attaques de la *Luftwaffe* sur une population géographiquement très concentrée a certainement influencé la réflexion. Londres fut alors considérée comme étant surpeuplée et il était souhaité de répartir plus également la croissance économique sur l'ensemble du territoire. Parallèlement, certains souhaitaient que la croissance profite aussi aux régions les plus pauvres.

Les années passèrent et entre 1985 et 2002, malgré les problèmes constants liés à l'état des transports collectifs, l'économie londonienne connu une croissance extraordinaire alors que la population augmenta corrélativement de 600 000 personnes. À l'heure actuelle, le récent plan du maire de Londres Ken Livingstone¹⁰² prévoit d'ici à 2016 plus de 600 000 nouveaux emplois et 400 000 nouveaux ménages dans la capitale du Royaume-Uni. Ce plan indique que cette croissance est nécessaire si Londres veut se maintenir dans le peloton de tête des villes mondiales et conserver son statut de capitale économique européenne. De plus, le plan indique qu'il est primordial que la croissance s'effectue dans les limites actuelles du périmètre d'urbanisation et qu'elle épargne la couronne verte de la capitale. Face à cette croissance soutenue, Londres fait donc face au dilemme suivant : se préparer à accueillir la croissance ou laisser d'autres villes s'accaparer de son statut. Historiquement, Londres a toujours adopté une politique très négative envers les bâtiments de forte hauteur, plutôt qu'une approche intégratrice, à l'instar des autres grandes villes européennes. Plutôt que de réglementer l'emplacement ou la hauteur maximale des bâtiments de fort gabarit, tous les paramètres de contrôle mis en place visent à protéger certains corridors visuels donnant sur la cathédrale Saint-Paul et l'abbaye de Westminster. De plus, selon certains, le «*skyline*» et la forme urbaine actuelle de Londres démontrent très bien le caractère non planifié de la capitale. Au niveau de la hauteur des bâtiments, il est à noter l'absence d'un cadre réglementaire formel (à l'exception

¹⁰² GREATER LONDON AUTHORITY. The London Plan. Londres, 2004.

du contrôle des corridors visuels) et la qualité architecturale médiocre d'une bonne proportion des bâtiments de forte hauteur en place (hérités du fonctionnalisme architectural britannique). Face à cet état de forte croissance et considérant la quasi-absence de cadre réglementaire formel sur les hauteurs, une réflexion nouvelle a actuellement lieu et est particulièrement porteuse d'espoir. Certains militent afin que les autorités londoniennes trouvent un équilibre permettant de conserver des typologies locales, tout en maximisant l'utilisation de l'espace et en augmentant globalement la densité :

«In fact, London has a long way to go before population densities get anywhere close to the levels reached in other major world cities. New York City has a marginally larger population than London-yet living at over double the density. And while new planning policies and taller buildings may be required, giant skyscrapers may not. Notting Hill, Lancaster Gate and Earl's Court – with five and six-storey houses arranged around communal garden – are among the densely populated neighborhoods in the country, but prove that density can be achieved without very tall structures¹⁰³».

À l'heure actuelle, plusieurs évoquent que la «densité» est devenue un enjeu clé dans le développement de la capitale britannique (Burdett, Travers, Czischke, Rode, Moser 2004). Par ailleurs, les changements démographiques récents (une immigration massive en provenance de pays où la densité humaine est élevée : Inde, Pakistan, Asie du sud-est, etc.) ont mené à une plus grande «acceptabilité» de la densité et permettent aux urbanistes et aux autorités politiques de mettre sur la table de nouvelles solutions afin de répondre au défi lancé par le maire Livingstone. Au cours des prochaines années, c'est lors de la mise en application concrète des objectifs du «*Mayor's Plan*», qu'il sera possible d'évaluer la réponse londonienne face au défi de la densité. Malgré tout, une transformation des mœurs urbanistiques semble évidente et un examen plus précis de cette situation est nécessaire. Cet examen devrait permettre d'évaluer de quelle façon il sera possible de modifier globalement et rapidement la forme urbaine et la densité de Londres, tout en conservant les corridors visuels traditionnels. Cette transformation devrait favoriser la poursuite des succès britanniques en matière d'humanisation de la densité tout en évitant les bâtiments trop imposants et inadaptés au contexte londonien, tel le gratte-ciel nord-américain.

Il est intéressant d'évoquer que plusieurs commentateurs inscrivent le débat relatif à la permission ou non des grands bâtiments en hauteur dans l'optique du «marketing urbain», considérant qu'une œuvre de tel ou tel architecte présente le potentiel d'apporter un symbole de fierté pour une

¹⁰³ BURDETT, Ricky. FIRTH, Kathryn. TRAVERS, Tony. Tall Buildings: Vision of the Future or Victims of the Past. London School of Economics – Cities Programme. Étude commanditée par Development Securities PLC. Londres, 2005.

métropole en croissance (Nicolaou, 2006). Il est certain que certains édifices ont certainement la capacité de marquer fortement et rapidement l'identité d'une ville (le meilleur exemple est l'édifice Swiss Re à Londres, par l'architecte Sir Norman Foster). Corrélativement, il est particulièrement fascinant de dresser un parallèle avec le débat qui a eu cours il y a environ 80 ans en terres d'Amérique entre les partisans de la présence ou non des gratte-ciel au cœur des villes :

«L'apologie du progrès, la foi dans le capitalisme et le souci de représentation des grandes entreprises ont tous induit, avant la crise des années 1930, une vision de la ville industrielle glorieuse, rentable et efficace qui rallie les opinions. Souvent portés par cette vague d'optimisme plutôt que par de véritables pressions du marché, les grands immeubles se multiplient à travers le pays. Malgré leur style passéiste ou la présumée immuabilité de leur beauté classique, dans des villes en devenir, ils étaient de parfaits symboles d'un monde en transition. L'intérêt de la production des grands immeubles commerciaux réside dans leur contribution à éclairer cette évolution idéologique. Les craintes face aux gratte-ciel qui ont occasionné des restrictions de hauteur n'ont pas empêché l'avènement du gigantisme. L'espace urbain se modifie en conséquence¹⁰⁴».

La perspective historique possible quant au développement de la ville américaine est intéressante et pourrait certainement éclairer le débat actuellement en cours en Europe. Autrement, la ville de Toronto, métropole canadienne en forte croissance, présente elle aussi un marché immobilier dynamique qui tend à favoriser l'apparition de bâtiments de forte hauteur. Afin de répondre aux inquiétudes populaires face à ces typologies, l'administration municipale torontoise a entamé en 2006 une réflexion quant aux modalités d'insertion dans la trame urbaine de ce type de bâtiments¹⁰⁵. À ce titre, un symposium a récemment été organisé¹⁰⁶ et fut l'occasion d'un intéressant débat entre des acteurs de la société civile, des promoteurs, des élus et des académistes. Tel qu'énoncé précédemment, les dernières décennies ont permis de démontrer que la forme de la ville historique européenne se modifie graduellement. Le paysage des grandes villes en croissance a vu l'apparition de grands bâtiments en hauteur et dans la plupart des cas, des réglementations particulières ont encadrées l'apparition de géants rompant avec le cadre bâti traditionnel. Le débat public actuel est particulièrement intéressant puisque qu'il amène à chercher des solutions afin de concilier l'augmentation de la densité globale de la ville, dans le respect de la tradition typologique en place.

¹⁰⁴ LACHAPELLE, Jacques. Le fantôme métropolitain – l'architecture de Ross et Macdonald: bureaux, magasins et hôtels 1905 – 1945. Presses de l'Université de Montréal. Montréal, 2001.

¹⁰⁵ HOK ARCHITECTS CORPORATION. Design Criteria for Review of Tall Building – Proposals. City of Toronto. Toronto, 2006.

¹⁰⁶ Toronto Higher Learning Symposium. Toronto, 19 octobre 2006.

La valorisation de l'habitat individuel

Certaines «tendances» sont parfois évoquées afin d'expliquer des changements globaux dans le monde de l'habitation. Entre autres, le «retour à la ville», dans le cadre d'un habitat plus compact est souvent un élément soulevé afin de démontrer le pouvoir d'attraction d'une forme urbaine plus dense. Bien qu'un relatif ralentissement de l'extension urbaine soit observable dans la région montréalaise et que de nouveaux modes d'habiter attirent une clientèle ciblée, la production d'un habitat individuel périurbain demeure marquante et structurante. Dans les cercles intellectuels urbanistiques, l'habitat individuel (avec terrain propre et sans mitoyenneté) est souvent stigmatisé. Les arguments suivants rassemblent la pensée quant à ce mode d'habiter (Fouchier, Cadiou 1997) :

- l'habitat individuel génère des coûts de fonctionnement élevés pour la collectivité ;
- l'habitat individuel favorise les stratégies de sociabilité sélective et ne permet pas de construire des mixités générationnelles ou sociales ;
- l'habitat individuel constitue par sa consommation d'espace une entrave aux efforts du développement durable ;
- l'habitat individuel augmente la mobilité contrainte à l'avantage de l'automobile (à ce titre, il faut évoquer l'étude de Newman et Kenworthy 1989, qui a démontré que la densité urbaine en terme de population décroît de manière inversement proportionnelle avec la consommation de carburant).

Malgré ces arguments condamnant la maison individuelle, ce type d'habitat est toutefois fortement associé, pour une très grande portion de la population, au concept de l'accès à la propriété. La large diffusion sur le territoire (entre autre dans l'espace périurbain montréalais) d'un bâti pavillonnaire et la généralisation de la propriété du logement, sont des éléments qui ont modifié la conception de l'habitat dans les dernières décennies. Face à cette réalité, les logiques des acteurs professionnels et académiques semblent en retard. La banalisation de la maison individuelle est niée et la périurbanisation généralement stigmatisée. Pourtant, l'habitat individuel exprime une demande toujours aussi forte, même en période de ralentissement économique. Les municipalités, particulièrement celles localisées en périphérie des centres, sont donc appelées à se questionner quant aux modalités de création de milieux valorisant la maison individuelle, dans le respect d'objectifs globaux de densification du territoire et de conservation des ressources (et dans une optique de rentabilité fiscale). Cette réflexion devra intégrer un examen des modalités de contrôle et de valorisation qui pourraient permettre d'atteindre un certain équilibre entre le traditionnel bungalow californien et le triplex du Plateau Mont-Royal. De plus, compte tenu des coûts croissants

associés au foncier, un habitat individuel dense pourrait s'inscrire sur la trajectoire résidentielle des premiers acheteurs, de même que sur celles des personnes du troisième âge qui ne sont plus en mesure de supporter une maison typique de banlieue.

Le nouveau cadre législatif français succédant à l'arrivée des plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) inscrit le cadre de production de l'espace physique et urbain dans un contexte de développement durable et permet un détachement des stricts paramètres normatifs tel le C.O.S. Cette nouvelle réalité de l'urbanisme français permettra des expériences nouvelles en terme d'habitat individuel dense et des recherches s'ammorçent¹⁰⁷ quant aux modalités d'intégration sur le territoire de nouvelles typologies respectant les désirs d'individualité des acheteurs et une gestion plus équilibrée du territoire.

L'importance du contrôle de la densité dans un contexte urbain nouveau

La transformation du rapport historique entre la ville-centre et la périphérie est une dimension nouvelle du contrôle de la forme urbaine qui implique directement les modalités de gestion de la densité. La réflexion quant aux impacts réels de ces transformations n'a été que partielle jusqu'à ce jour et mériterait certainement un regard plus approfondi. De la même façon, les transformations issues des mutations économiques structurales et de l'amélioration des technologies de la construction (il est maintenant théoriquement possible de construire des bâtiments faisant 1 kilomètre de hauteur) affectent directement les villes à forte croissance en ce qui a trait à la densité. L'exemple de la réflexion londonienne actuelle sur ce sujet fait état de nouvelles préoccupations conciliant la durabilité et la croissance économiques des villes. La volonté marquée d'augmenter la densité du bâti et de la population, tout en reconstruisant la ville sur elle-même en respectant les traditions locales fait état de considérations nobles. Il sera d'ailleurs très intéressant d'examiner l'évolution de la capitale britannique dans les prochaines années.

Ces trois éléments prospectifs ne sont pas exclusifs ; c'est-à-dire que d'autres éléments, probablement de nature davantage sociologique, pourraient aussi être évoqués dans le cadre d'un regard sur le contrôle de la densité. D'autres tendances majeures appellent à une redéfinition de la ville traditionnelle et impliquent directement une problématique de densité. À ce titre, la croissance asiatique amène la l'émergence d'une nouvelle forme urbaine, régulée par des règles et des normes

¹⁰⁷ À ce titre l'appel d'offres de recherche lancé par la Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (PUCA plan urbanisme construction architecture) du ministère de l'Équipement des Transports de l'Aménagement du Tourisme et de la Mer, en février 2005 «Habitat pluriel: densité, urbanité, intimité» est particulièrement intéressant.

totallement étrangères aux traditions de la planification euro-américaine (Ribbeck 1995). Par exemple, les villes de Hong Kong et de Singapour présentent des densités bâties et des densités humaines qui sont largement au dessus de tout ce qui exista en Europe ou en Amérique au XIXème et XXème siècle. Un système élaboré de répartition verticale des activités (les activités nécessitant peu d'accès à l'ensoleillement sont localisées aux étages inférieurs des bâtiments, alors que les usages résidentiels se localisent aux étages supérieurs, où les vues sur les montagnes et l'océan diminuent l'impression d'enfermement), de même que des conditions climatiques et politiques particulières, permettent cette «urbanité nouvelle». En fait, ce nouveau type de tissu urbain n'est viable que sous un régime politique très directif et, jusqu'à ce jour, il est possible de douter de l'applicabilité de tels modèles dans les sociétés occidentales (Sieverts 2003).

Concept fondateur de l'intervention publique sur la ville

Globalement, à titre récapitulatif, il est important de rappeler que depuis la première vision imaginaire d'une cité idéale, jusqu'à la réalité des grandes métropoles actuelles, le concept de la densité présente une importance unique. Concept fondateur de la ville et de l'urbanité, la densité définit la concentration des humains et du bâti. Son contrôle a permis et permet toujours, d'assurer la croissance économique, la qualité de vie, la sécurité environnementale et la sécurité sociale. Apparue formellement en Occident afin de répondre à des considérations hygiénistes, le contrôle de la densité a permis de régulariser des problématiques sociales apparues corrélativement avec la révolution industrielle. La croissance économique et sociale des sociétés industrielles et la professionnalisation de la gestion de la ville, amenèrent l'évolution des modalités de contrôle de la densité. Aujourd'hui, dans la majorité des sociétés d'Occident, un cadre précis détermine la façon dont la densité est encadrée. Ce cadre de contrôle est principalement apparu avec le zonage, héritier d'exercices allemands et new-yorkais de planification. Par ailleurs, l'apparition du zonage et la normalisation de l'urbanisme marquèrent l'apparition d'une dualité croissante entre l'urbanisme nord-américain et les urbanismes français et britanniques. D'un côté de l'Atlantique, en France et au Royaume-Uni, l'approche privilégiée s'est nichée dans un cadre de planification large et davantage qualitatif, alors qu'en Amérique une approche formelle et normative de contrôle de l'espace a plutôt été favorisée. De cette dualité, il est possible d'identifier le troisième concept qui permettra de jeter les bases de la question précise de recherche : l'urbanisme québécois. Né d'influences tant européennes que nord-américaines, l'idée du contrôle et de la gestion du territoire urbain québécois reflète tant une volonté de planification qu'un réel désir de régir l'espace par l'entremise du zonage. Cette dualité de notre approche peut mener à expliquer la difficulté, au Québec, d'identification de l'objet sur lequel la densité doit être contrôlée et régie.

2.3 L'urbanisme québécois

2.3.1 Urbanisme

Avant d'aborder strictement le troisième concept que constitue l'urbanisme québécois, il est d'abord essentiel de définir plus largement ce qu'est l'urbanisme. L'«urbain» est un phénomène sociétal aux dimensions sociales, culturelles, démographiques et économiques. La première organisation dite «démocratique», la «cité hellénique», référerait d'ailleurs tant à un mode d'organisation de la société qu'à un ensemble territorial défini, soit la ville d'Athènes. De nos jours, le terme «ville» «désigne simultanément un milieu d'inscription d'une dynamique sociétale en termes socio-économiques, culturels, démographiques ; un lieu d'épanouissement de différents types de rapports ; une entité territoriale définie ; une entité politico-administrative légalement constituée et à laquelle sont confiés des pouvoirs précis¹⁰⁸». Face à cette réalité multiple et complexe que constitue l'urbain, le concept de l'administration publique (qu'elle soit sous la guidance d'un prince ou de la république) est apparu. Afin de nommer la démarche désignant la planification et la gestion de l'espace occupé par l'homme lorsqu'il se regroupe pour habiter, travailler, se détendre ou exploiter les ressources, le mot «urbanisme» a été créé (Lavoie 1978). Comme l'indique Françoise Choay (1965), le terme «urbanisme» est récent et son origine remonterait à 1910. Alors que le dictionnaire Larousse le définit comme étant la «science et théorie de l'établissement humain», ce néologisme correspondrait à l'émergence de la réalité nouvelle que constitue l'industrialisation et conséquemment la société industrielle. Cette discipline neuve que constitue l'urbanisme se distingue des arts urbains antérieurs par son caractère réflexif et critique et surtout, par sa prétention originalement scientifique. L'urbanisme, tirant donc son origine d'une prétention scientifique, une relative uniformisation est apparue au niveau de son instrumentation. Celle-ci relève généralement d'un pallier supérieur ou local de gouvernement et l'élaboration des outils, de même que leurs applications, relèvent d'une administration publique redevable aux autorités politiques. Par ailleurs, le «normativisme» parfois très strict mis de l'avant par un certain type d'urbanisme a fait en sorte qu'une perception populaire tend à associer la discipline un monde fortement institutionnalisé et relégué à quelques outils bien précis et ponctuels. Malgré tout, depuis quelques années, de nouveaux outils réglementaires et de nouveaux moyens de mise en œuvre donnent plus de place à la négociation et à l'innovation et permettent un apport qualitatif à ce qui est parfois perçu comme étant exclusivement normatif. Tel qu'évoqué précédemment, la planification et l'urbanisme sont des gestes volontaires à caractère politique et social, et non uniquement des opérations technocratiques.

¹⁰⁸ PILLETTE, Danielle. L'urbanisme au Québec : organisation, législation et perspectives politiques. Agence d'Arc. Montréal, 1986.

2.3.2 Le caractère évolutif de l'urbanisme québécois

Les origines

Il a été reconnu que le phénomène urbain québécois s'est établi en trois étapes : l'émergence (1850-1900), la généralisation (1900-1945) et la consolidation (1945-1980) (Léveillé, Trépanier 1981). L'existence des municipalités sur le territoire québécois remonte à 1845 et est conséquente de l'adoption de l'*Acte pour abroger certaines Ordonnances y mentionnées, et faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'Autorités Locales et Municipales dans le Bas-Canada*. Cette loi visait l'instauration de gouvernements locaux, dans un certain respect des lieux traditionnels de regroupement de la population québécoise (la paroisse), mais assurait toutefois un fort encadrement par le gouvernement central. Le cadre juridique engendré par cette loi fut de courte existence; la loi fut abrogée puis remplacée en 1855 par l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*. Cet acte venait alors définir les responsabilités des municipalités en matière de réglementation et de pouvoirs. Ces compétences étaient par contre distinctes selon la nature des corporations municipales; l'acte distinguant les conseils de comté, les conseils de ville et de village, et les autres conseils locaux. Cette loi ne fut pas affectée par la refonte de 1860, ni par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (A.A.N.B.) de 1867. Par contre, il est intéressant d'évoquer que les paragraphes 8, 13 et 16 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique¹⁰⁹ confèrent aux provinces des compétences sur les institutions municipales et sur la propriété et les droits civils (LeChasseur, 2006). En 1871, la Province de Québec assumait officiellement pour une première fois le droit que lui accorde l'A.A.N.B. de légiférer en matière municipale et adopta son premier Code municipal. Ce code délégua des pouvoirs généraux aux municipalités, en plus de pouvoirs spécifiques en matière de travaux publics, d'aide à l'agriculture, de la taxation foncière directe et de construction des chemins. D'autres pouvoirs particuliers furent spécifiquement accordés aux conseils municipaux quant aux voies publiques, aux nuisances publiques, aux bonnes mœurs, aux trottoirs et canaux souterrains, à l'assistance publique, au pouvoir de police, etc. En terme d'aménagement, certains pouvoirs furent aussi accordés aux municipalités, mais le pouvoir d'intervention (et surtout de réglementation) demeura par contre très limité. Ces premières années de régime municipal furent marquées (du moins dans les grandes villes) par la mise en place des premiers réseaux d'infrastructure et d'utilités publiques. Tel que le démontrent Léveillé et Trépanier (1981), ces premières années firent état du grand niveau de libéralisme économique ayant cours au Québec à l'époque, puisque le gouvernement central intervint peu (dans le respect des compétences et de

¹⁰⁹ Contrairement au cadre juridique étasunien, le zonage au Canada et au Québec ne découle pas d'un pouvoir de police et nécessite une habilitation législative puisque les articles généraux du *Common Law* ou du Code civil portant sur la préservation de la paix ou sur le bon gouvernement ne donnent pas l'autorité de zoner.

l'organisation traditionnelle de la population autour des paroisses) et les gouvernements municipaux laissèrent une large marge de manœuvre aux entreprises privées bâtissant la ville :

«L'État n'est pas encore un État-patron, ni même un État-providence. Ses budgets, son personnel, ses structures sont encore embryonnaires. Par ailleurs, les entreprises privées ont le vent dans les voiles depuis que les révolutions bourgeoises d'Europe ont éclipsé les organisations étatiques de l'ancien régime et battu en brèche la majorité des fondements idéologiques du mercantilisme et du protectionnisme. Le rapport de force, au plan économique, est sans conteste favorable aux détenteurs de capitaux et aux entrepreneurs actifs dans le commerce, l'industrie, les communications et les services. Les instances étatiques centrales et locales ne font généralement pas le poids¹¹⁰».

À ce titre, il est intéressant d'évoquer que certaines entreprises, principalement actives dans le domaine de la production d'électricité, réaliseront à partir de 1910 l'aménagement des bassins versants des rivières Saint-Maurice, des Outaouais, Gatineau, Saint-François, Saguenay et du haut du fleuve Saint-Laurent. De plus, dans certains cas, les mêmes entreprises procéderont à la construction intégrale de véritables villes industrielles. Les municipalités de Shawinigan et d'Arvida constituent des exemples intéressants et relativement uniques (Bellavance 1994, Brouillette 1996, Beudet 1994). Ces premières années de régime municipal au Québec ne représentent qu'un faible intérêt quant au contrôle de la densité et des formes urbaines. L'intervention des municipalités en matière de réglementation était plus que limitée et, malgré le caractère grave et souvent dramatique associé à certains maux sociaux, la nature des problématiques liées à l'espace n'était pas la même à Montréal ou à Québec qu'à Londres ou qu'à New York à la même époque. C'est durant la deuxième période (1900-1945) que s'établiront les premiers outils d'urbanisme et de réglementation de l'espace. C'est aussi au cours de cette période que le Québec connaîtra un exode rural massif qui propulsera la population urbaine totale de 654 065 habitants à 1 813 609 habitants (la population des villes augmente de 177% entre 1901 et 1931¹¹¹). À Montréal, une immigration canadienne-française massive en provenance des campagnes, combinée aux immigrants externes majoritairement issus de pays du Commonwealth britannique, créa une certaine pression sur le milieu urbain. En 1901, la *Loi concernant l'hygiène publique au Québec* fut refondue et obligea les corporations municipales à former un bureau d'hygiène publique et à nommer un officier de santé. Accordant principalement des pouvoirs au niveau de l'établissement d'aqueducs et de systèmes de

¹¹⁰ LÉVEILLÉ, Jacques. TRÉPANIÉ, Marie-Odile. Évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec. dans *Droit et société urbaine au Québec*. Centre de recherche en droit public de la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Éditions Thémis. Montréal, 1981

¹¹¹ BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (cité par LÉVEILLÉ, Jacques. TRÉPANIÉ, Marie-Odile. Évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec. dans *Droit et société urbaine au Québec*. Centre de recherche en droit public de la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Éditions Thémis. Montréal, 1981.).

drainage public, cette loi démontra l'importance et la nécessité de plus en plus grandes pour les villes québécoises d'intervenir sur leur territoire de juridiction et de «gérer l'urbanité». En 1921, la majorité de la population de la province était urbaine et les municipalités furent de plus en plus appelées à gérer la concentration de population et la construction des bâtiments. Bien qu'elles disposaient depuis les premières lois en vigueur (dont le Code municipal) de certains pouvoirs quant à la réglementation de l'espace public, la régulation de l'espace privé n'était que peu assumée par les municipalités. Au niveau du cadre juridique, bien que plusieurs provinces et pays aient adopté très tôt des lois d'urbanisme, l'aménagement du territoire tarda à être strictement régulé au Québec. En 1903, la *Loi des cités et villes* introduisit les premiers pouvoirs pouvant être assimilés à de l'urbanisme. En fait, celle-ci comprenait une section consacrée à la construction et à l'inspection des bâtiments¹¹². Cette dernière concernait les matériaux, l'architecture et la dimension des bâtiments. Elle accordait aussi aux municipalités la possibilité d'exiger la soumission de plans et permettait d'empêcher ou de démolir des constructions non conformes. De plus, la *Loi des cités et villes* donna aux municipalités la possibilité d'exercer un contrôle sur la localisation des bâtiments en bois, des chantiers à bois de construction, des manufactures et des autres établissements représentant des dangers d'incendie. Cette première possibilité de contrôle de l'établissement de certains usages représente une première forme de «zonage» au Québec.

Dans les premières décennies du XX^{ème} siècle, sous l'impulsion du mouvement *City Beautiful* (mouvement d'embellissement civique), diverses expériences de planification furent tentées et s'inscrivent dans le patrimoine urbanistique québécois. Notamment, le concept d'aménagement de la ville de Maisonneuve (1910), le plan d'aménagement de ville Mont-Royal (1911), le plan de Hampstead (1914) et plus tard, le plan de la Cité-jardin du tricentenaire (1940) et, à la limite, le plan de développement de l'île-des-Sœurs (décennie 1960) réfèrent à des exercices ponctuels de «planification», évoquant chacun une certaine idée de la densité idéale.

En 1930, le Code municipal du Québec fut modifié afin d'introduire la possibilité pour les municipalités de diviser leur territoire en zones, d'y réglementer la localisation et la nature des principaux types d'établissements ainsi que les proportions d'occupation de l'espace à l'intérieur de ces zones. De plus, les municipalités pouvaient, dans leurs zonages, distinguer les établissements de commerce, d'affaires et d'industries. Pour une première fois au Québec les municipalités pouvaient réglementer les proportions d'occupation de l'espace. Malgré tout, selon des paramètres législatifs,

¹¹² S.Q. 1903, c.38. Article 383.1.

ce nouveau droit au zonage ne fut accordé en 1931 qu'aux villes de plus de 20 000 habitants, soit uniquement les cités de Montréal, Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières et Hull (les autres municipalités obtiendront ce pouvoir seulement en 1945). La Cité de Montréal utilisera ses nouveaux pouvoirs et procédera à l'élaboration de son premier code de zonage entre les années 1933 et 1935.

Figure centrale de l'administration montréalaise entre 1930 et 1944, Honoré Parent fut le second directeur des services de la Cité de Montréal (le titre prit par la suite, en 1965, la dénomination de «secrétaire administratif»¹¹³, puis, tel que c'est le cas actuellement, de «directeur-général») à partir de 1930, puis cumula aussi le poste de directeur du Service des finances à partir de 1936. Entré d'abord au département du contentieux en 1922, cet avocat près du monde des affaires (par son passage aux HEC à titre d'enseignant) réussit brillamment à gérer les affaires de la cité dans la période d'extrême instabilité économique suivant le krach boursier de 1929. Sa réussite au poste de directeur des services est notable puisqu'en 1940, malgré l'instauration d'une tutelle gouvernementale découlant de la situation financière difficile de la cité (croulant sous la dette générée par la mise en place des programmes d'aide sociale allégeant le contexte de la crise économique, l'emprunt était devenu impossible), il conserva la confiance du gouvernement et fut nommé administrateur-délégué de la Cité de Montréal pour la Commission municipale du Québec (Dagenais, 2000). Assisté du trésorier Louis Fabien Phillie, Parent précisa durant ses mandats les domaines d'intervention de l'administration tout en étant le principal responsable de la professionnalisation de la fonction publique municipale. Réel père fondateur de l'administration publique montréalaise, il est entre-autre responsable de la création de plusieurs services municipaux, dont le Service de l'urbanisme, en 1941.

À la fin de sa carrière, en 1944, Parent publia dans la *Revue Trimestrielle Canadienne* un article intitulé «L'urbanisme et la loi». Dans le cadre de cet article, Parent exhorta les autorités provinciales à mettre en place un cadre dans lequel les interventions d'urbanisme seraient encadrées, de façon semblable, sur l'ensemble du territoire québécois :

«Il est bien inutile de dresser des plans d'ensemble, de tout agencer en vue d'assurer une circulation ordonnée et rapide sur les voies publiques, et d'élaborer de vastes aménagements urbains et régionaux, s'il n'y a pas une loi pour appuyer ces projets qui ne sauraient être, sans cela, que spéculation vaine. Il appartient au législateur seul de donner la vie à ces

¹¹³ BUREAU DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES. Montréal et son gouvernement. Précis d'organisation politique et administrative. Ville de Montréal. Montréal, 1967.

conceptions et d'animer ces théories. Sans loi, tout ce qui précède demeure illusoire. La loi joue donc un rôle essentiel dans la préparation d'un plan directeur¹¹⁴».

En plus de dresser un historique des exercices français et américains d'urbanisme, l'article faisait état des divers pouvoirs que possèdent les villes et les villages afin de «faire de l'urbanisme». À ce titre, il évoqua des pouvoirs généraux et des pouvoirs spécifiques.

En premier lieu, il évoqua qu'à titre de pouvoir général, la Cité de Montréal était autorisée à «créer un service administratif désigné sous le nom "Service d'urbanisme de la Cité de Montréal" dont le chef prend rang parmi ses directeurs de services¹¹⁵». C'est en 1941 que le Conseil municipal s'appropriera ce droit et créera un service d'urbanisme avec des pouvoirs bien définis. Déjà, en 1944, trois années après la création du Service, Parent indiqua que deux modifications devraient être apportées au règlement afin de donner au Service plus d'envergure et d'autorité. D'abord il indiqua que le Service devrait être tenu, lorsqu'il élabore un projet d'ordonnance ou un plan, de «convoquer les intéressés en séance publique afin d'entendre leurs objections ou leurs observations». En deuxième lieu, Parent indiqua qu'il devrait être interdit au Conseil municipal d'amender une recommandation provenant de ce Service, laquelle ne devrait être susceptible de rejet qu'avec l'assentiment d'une proportion importante des membres de cette assemblée.

En deuxième lieu, à titre de pouvoirs particuliers que possédaient déjà les villes et les villages, l'article de Parent évoqua des pouvoirs au niveau du cadastre et du lotissement, des pouvoirs au niveau de l'hygiène, des règlements de construction et du «zoning», des pouvoirs au niveau de la voie publique, des parcs, des terrains de jeu et des marchés, au niveau des services publics et finalement, au niveau de l'enseignement technique et professionnel, de la charité, des beaux-arts et de la culture physique. Plusieurs de ces pouvoirs particuliers permettaient déjà aux municipalités d'exercer un contrôle de la densité, mais encore une fois, c'était indirect et l'absence de cadre réglementaire faisait en sorte que c'était bien souvent informel. Malgré les propos du directeur des services de la Cité et la motion votée par l'Union des municipalités à son assemblée de 1943¹¹⁶ quant à la nécessité de créer un service provincial de l'urbanisme chargé de mettre en place des règles et des normes, ce n'est que plusieurs années plus tard que l'on pourra assister à la mise en application d'une loi globale portant sur l'urbanisme.

¹¹⁴ PARENT, Honoré. L'urbanisme et la loi. Revue Trimestrielle Canadienne. Montréal, Mars 1944.

¹¹⁵ 5 Geo. VI, c.73, art. 67.

¹¹⁶ Il est impossible de trouver l'année précise de cette assemblée, mais tout porte à croire que celle-ci aurait eût lieu en 1943 ou 1944 puisque Parent l'évoque comme «lors de sa dernière réunion».

Tel que l'a indiqué Honoré Parent, le *Code municipal* et la *Loi des cités et villes* donnaient aux municipalités québécoises tous les pouvoirs nécessaires pour planifier et contrôler l'occupation des sols. Malgré cela, seule une minorité d'entre elles se livraient à l'exercice. Considérées comme étant minoritaires du point de vue de la volonté d'effectuer un exercice de planification, les cités de Montréal et de Québec adoptèrent leur premier plan directeur en 1944 et 1952 respectivement. Par ailleurs, certains exercices préliminaires de planification avaient été tentés auparavant. Ainsi, à Montréal, dès 1909 la *City Improvement League* (Ligue pour l'amélioration de la ville) militait pour l'adoption d'un plan directeur devant régir la croissance (Marsan 1994). En 1921, sous la menace d'annexion à la Cité de Montréal (qui fut sous tutelle gouvernementale entre 1918 et 1921), certaines municipalités dont Outremont, Westmount et Montréal-Ouest proposèrent en compromis la mise en place de la Commission métropolitaine de Montréal. S'inspirant de la structure du *London County Council*, les maires Beaubien d'Outremont et McLagan de Westmount proposèrent la création d'une structure métropolitaine dont la responsabilité serait la construction des rues et des aqueducs, l'élaboration d'un plan d'ensemble, le contrôle des projets de fusion et le contrôle des emprunts monétaires. Suite à de nombreux amendements au projet, notamment afin de satisfaire le lobby des fermiers de l'île de Montréal, la Commission avait principalement lors de sa création des responsabilités d'ordre financier et celui de la réalisation d'un plan d'ensemble :

«Malgré une Commission métropolitaine aux prérogatives de départ limitées, ses concepteurs n'abandonnent pas leur rêve d'un système d'arrondissement qui permettrait une meilleure coordination en matière de développement entre les différentes municipalités, voire la mise en place d'un système de planification régionale. Des amendements subséquents à la mission de la CMM, lui conférant la production d'un plan d'utilisation du sol pour l'île de Montréal ainsi que la planification d'un boulevard traversant l'île de Montréal [autoroute métropolitaine] confirment potentiellement cette hypothèse. (...) En pratique, plusieurs essais de confection d'un plan d'ensemble de l'île de Montréal seront entrepris mais sans jamais déboucher réellement. La mise en place d'un Service d'urbanisme et de recherches, entre 1936 et 1939, demeure sans aucun doute la tentative la plus concrète de la Commission métropolitaine pour s'imposer en matière de planification régionale¹¹⁷».

Les premiers exercices de planifications menés au Québec s'inscrivirent dans un courant de pensée se caractérisant par la professionnalisation de l'aménagement de l'espace (1917-1930), où la municipalité (ou une instance supra-municipale) prend elle-même la charge de la production et de l'adoption de son plan directeur. La production du document s'effectuant, soit par des employés

¹¹⁷ PINEAULT, Stéphane. L'approche des régimes urbains appliqué aux enjeux métropolitains: L'épisode de la création de la Commission métropolitaine de Montréal. Communication présentée dans le cadre du colloque «Le développement urbain de Montréal et de Barcelone à l'époque contemporaine: étude comparative». Barcelona, 5-7 mai 1997.

municipaux, ou par l'entremise d'un consultant privé devenant le mandataire de la municipalité (Pilette 1986).

Même si la majorité des municipalités possédaient déjà une certaine forme de réglementation d'urbanisme (zonage, construction, lotissement), celle-ci se limitait généralement à une discrimination entre les usages incompatibles, à une uniformisation des occupations du sol dans les zones identifiées, à une prescription quant aux largeurs minimales des rues, et à une identification des modalités d'obtention d'un permis de construction (Guay 1987). Rarement, ces règlements s'associaient à une réflexion approfondie sur les enjeux d'aménagement ou sur une vision du futur. Ces règlements étaient plutôt adoptés sans que quelque orientation ou objectif ait été défini au préalable; cette situation prévalait pour la plus grande proportion du territoire québécois :

«Puisque aucune loi ne formulait de définition légale du plan d'urbanisme, les plans existants étaient souvent très variables et si limités et ambigus qu'ils n'avaient que peu d'effet sur l'évolution de l'occupation du territoire municipal. Parfois, les énoncés du plan d'urbanisme contredisaient même les prescriptions de la réglementation afférente. Exception faite de municipalités mieux pourvues financièrement ou plus imposantes, plusieurs municipalités québécoises n'appliquaient que des instruments sommaires. Ils visaient davantage à maintenir les situations existantes qu'à mettre en œuvre un ensemble cohérent et articulé de propositions d'interventions à moyen et à long terme pour améliorer les conditions de la vie urbaine et poursuivre certains objectifs de développement socio-économique¹¹⁸».

La notion de plan d'urbanisme a fait son apparition dans la législation québécoise en 1960¹¹⁹. Élément étonnant (et démontrant le caractère indéfini du nouvel outil), le zonage conserva tout de même son autonomie (et sa prééminence) puisque la plupart des juristes interprétèrent les nouveaux amendements en établissant entre le zonage et le plan un rapport de suprématie en faveur du zonage (Trépanier 1982, Charles 1974). De portée et d'application essentiellement locale, le zonage était une compétence exclusive des administrations locales qui souhaitaient exercer ce pouvoir «facultatif». Aucun contrôle administratif n'était exercé par le gouvernement provincial et, jusqu'en 1956, les propriétaires étaient habilités à se prononcer lors d'un vote sur l'opportunité d'une modification à la réglementation. La formule fut révisée en 1956-1957 afin de rendre l'approbation des modifications de zonages automatiques, mais sujettes au référendum. Par ailleurs, au fil des ans, plusieurs critiques se sont fait entendre quant aux objectifs fondamentaux du zonage «traditionnel»,

¹¹⁸ GUAY, Pierre-Yves. «Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères». Modulo Éditeur. Mont-Royal, 1987.

¹¹⁹ SQ 1959-60, C. 76, Article. 26, mod. Article 429 paragraphe 8°.

soit la régulation du marché foncier et la protection des immeubles des propriétaires les mieux nantis.

Après 1965, la majorité des municipalités de plus de 5000 personnes exercèrent une forme quelconque de planification, celle-ci se limitant là au zonage, ailleurs étant passablement plus élaborée. Malgré quelques expériences se limitant à des territoires bien précis (Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, Bureau d'aménagement de l'Est du Québec), l'organisation du territoire demeurait (contrairement à la santé et l'éducation) un aspect peu traité, quasi-oublié, de la sphère publique québécoise. Diverses tentatives de légitimation de l'urbanisme eurent lieu, mais il fallu attendre jusqu'à la fin des années 1970 pour une loi établissant l'urbanisme à titre de jalon essentiel et juridiquement légitimé de notre vie collective.

La Révolution tranquille et le rapport LaHaye

Il est difficile de comprendre l'évolution de l'urbanisme québécois sans tracer un portrait général de l'évolution contemporaine de cette société entre les années 1950 et 1975. La fin du duplessisme, sonnée par le décès du personnage, constitue une absence qui a été vécue comme une libération des esprits et de l'imagination créatrice. Auparavant assimilé aux soupçons, au mépris et à l'indifférence par les leaders cléricaux, l'État québécois se révélera pour la classe moyenne canadienne-française l'outil lui permettant de réaliser ses aspirations (portées par une idéologie du rattrapage et une remise en question du régime fédéral). Il est par contre difficile de proposer une séquence coordonnée et hiérarchisée des raisons qui ont amené la légitimation de l'État québécois à titre de porteur des aspirations de la majorité de la population dans le cadre de la Révolution tranquille. À l'instar de McRoberts et Postgate (1980), il est possible d'énoncer les éléments suivants :

- «les années d'après-guerre correspondent à une période de croissance de la classe moyenne canadienne-française, dont une bonne partie occupe des postes d'exécution et de commandement dans des institutions bureaucratiques de service contrôlées par le clergé et les communautés religieuses ;
- de proche en proche, cette classe montante prend conscience que l'appareil étatique québécois peut constituer un tremplin idéal pour se libérer de ses anciens maîtres cléricaux et autres puissances notabilaires locales et pour consolider, à partir d'une bureaucratie centrale, l'emprise qu'elle a déjà commencé à exercer sur la société québécoise ;
- cette conviction intéressée est, par la suite, transmise à des publics de plus en plus larges sous la forme d'un discours axé sur l'urgence du rattrapage collectif et sur la capacité

collective de réaliser, à l'aide du levier étatique, un processus de réappropriation d'un ensemble de ressources et de centres de décision ;

- ceci, d'autant mieux que l'appareil gouvernemental fédéral sera mis hors d'état d'intervenir dans les secteurs de compétence provinciale, secteurs qui représentent effectivement les lieux privilégiés d'influence et de contrôle de la classe moyenne francophone¹²⁰».

Dans ce contexte, alors que l'administration provinciale est en pleine ébullition, les structures municipales étaient perçues comme étant peu dynamiques et «dysfonctionnelles» par rapport à l'évolution du peuplement. Au cours des années 1960, deux études firent ressortir l'inertie des structures locales : la première à partir d'une enquête sur le degré d'utilisation des pouvoirs municipaux de réglementation¹²¹, la seconde à partir d'une analyse de l'organisation et de l'action des corporations municipales dans la région Bas-Saint-Laurent – Gaspésie¹²². S'appuyant sur des constatations bien précises, la table était alors mise pour une modernisation du monde municipal québécois et des questions nouvelles quant aux modalités d'organisation et de planification du territoire furent soulevées. En réponse à ces questions, dans un contexte où les «forces vives» de l'administration publique étaient convaincues que la société québécoise devait de toute urgence procéder à un rattrapage substantiel dans tous les secteurs, une commission d'étude sur l'urbanisme fut mise sur pied en 1963, à la mi-mandat du gouvernement libéral de Jean Lesage. Le mandat et le contexte particulier de la mise sur pied de cette commission sont particulièrement bien décrits par Divay et Léveillé :

«Ces forces vives croient tout aussi fermement que les victoires à remporter contre une trop longue histoire de retards ne seront arrachées que grâce à une transformation radicale de l'appareil gouvernemental central et, conséquemment, par la création sur tout le territoire québécois d'un nouveau système de relais administratifs mieux articulé aux idées et aux objectifs élaborés dans les ministères centraux¹²³».

Face à une situation où la planification du territoire se limitait essentiellement à des outils exclusivement locaux (le zonage, contrôlé par les petits propriétaires étant le meilleur exemple), le rapport LaHaye de la Commission provinciale de l'urbanisme¹²⁴, déposé en décembre 1968,

¹²⁰ McROBERTS, K. POSTGATE, D. Quebec Social Change and Political Crisis. McClelland and Stewart. Toronto, 1980.

¹²¹ LAJOIE, A. Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec. Les Presses de l'Université de Montréal. Montréal, 1968.

¹²² DANSEREAU, F. GODBOUT, J. Les corporations municipales du territoire pilote. Bureau d'aménagement de l'Est du Québec. Québec, 1965.

¹²³ DIVAY, Gérard. LÉVEILLÉE, Jacques. La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979). Études et documents #27. Institut national de la recherche scientifique. Montréal, 1981.

¹²⁴ COMMISSION PROVINCIALE DE L'URBANISME. Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme. Imprimeur de la Reine du Québec. Québec, 1968.

apparaissait comme un «miroir inversé» (Trépanier 1982). Le zonage pratiqué au Québec à l'époque étant essentiellement d'ordre privé et libéral (avec un rapport de force garanti par les tribunaux), le rapport LaHaye y opposait une vision de planification d'un ordre public et bureaucratique, géré par l'administration publique.

Concrètement, le rapport LaHaye proposa de réorganiser l'administration centrale québécoise en renforçant le rôle du ministère des Affaires municipales et en établissant une direction générale du plan (planification nationale), un conseil de la planification et des comités interministériels. La structure nouvelle proposée se décomposerait par la suite en établissant une structure régionale déconcentrée comprenant des directions régionales du plan, des centres administratifs régionaux, des conseils régionaux de la planification et des bureaux régionaux pour chaque ministère. Au niveau de la mise en œuvre, le rapport LaHaye proposa qu'un plan d'urbanisme (ayant suprématie sur le zonage) devienne la pierre d'assise de la planification territoriale (voir la figure 18). Ce plan d'urbanisme comporterait diverses composantes obligatoires dont un plan directeur des structures (exposant les objectifs à long terme de l'aménagement du territoire), un plan des équipements (ceux-ci étant considérés à titre de composantes stratégiques du développement) et un plan de zonage (assurant la mise en œuvre des objectifs du plan, et non le contraire...). De plus, le rapport souhaita que le plan comporte des effets juridiques liant les interventions de la municipalité et des gouvernements supérieurs. En ce qui a trait précisément à la question du traitement de la densité, le rapport LaHaye, tout comme ce sera le cas avec la L.A.U. en 1979, demeura vague, ne faisant qu'énoncer que le plan d'urbanisme devrait traiter de densité. Plus précisément, c'est dans le cadre du contenu du plan directeur des structures (article 207.0 de la proposition de projet de loi sur l'urbanisme) que le rapport LaHaye amène la question de la densité :

«Le plan municipal des structures doit exprimer, en **termes spécifiques**, des **directives** quant à :

- I- l'affectation du sol en ce qui a trait à l'habitation, au commerce, à l'industrie, aux terrains de jeu, aux parcs, aux espaces sujets à des servitudes de non-construction, à l'agriculture et à tous autres usages identifiables ;
- II- la **densité d'occupation des terrains**¹²⁵ ;».

Plus précis que la future L.A.U. en terme d'affectation du sol, la proposition du rapport LaHaye était par contre tout aussi vague en ce qui a trait à la densité. De plus, il est possible de questionner la nature des expressions «termes spécifiques» et «directives» sur lesquelles un flou persiste quant

¹²⁵ COMMISSION PROVINCIALE DE L'URBANISME. Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme. (proposition de projet de loi sur l'urbanisme). Imprimeur de la Reine du Québec. Québec, 1968.

aux modalités précises de mise en œuvre. Autrement, d'autres éléments de la proposition de projet loi contenue dans le rapport LaHaye étaient de nature plus que pertinente et il aurait été souhaitable de les conserver dans le projet de loi 125, concernant la L.A.U. À ce titre, évoquons l'article 810 de la proposition de 1968 :

«Sur recommandation du ministre des Affaires municipales et de l'Urbanisme, le ministre de l'Éducation pourrait verser une bourse d'étude à tous les étudiants québécois post-universitaires inscrits à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal¹²⁶».

La prise du pouvoir en 1966 par les forces conservatrices de l'Union Nationale de Daniel Johnson imposa selon certains un temps d'arrêt à la fièvre réformiste amorcée par le gouvernement libéral de la période 1960-1966. Déposé à la mi-mandat de ce gouvernement unioniste, il est facile de comprendre pourquoi le rapport LaHaye, qui proposait un lourd appareil bureaucratique en matière de planification et d'organisation du territoire, sera assez rapidement «tabletté», malgré les efforts professionnels et l'intérêt des recommandations contenues. En 1972, un groupe d'experts issus exclusivement du milieu gouvernemental reprendra les grandes lignes du rapport et, conservant sa forte saveur bureaucratique, favorisera le dépôt à l'Assemblée Nationale d'un avant-projet de loi sur l'urbanisme. Il est intéressant de souligner que, dans cet avant-projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire¹²⁷, l'article 46 indique que le traitement de la densité dans le plan d'urbanisme (ici nommé «schéma d'urbanisme») est de nature obligatoire :

« Un schéma d'urbanisme doit comprendre les composantes suivantes :

- a) les affectations et les **densités d'occupation du sol** ;
- b) les zones d'expansion urbaine et leurs étapes de développement ;
- c) (...)

Moins précis au niveau de l'affectation que la proposition du rapport LaHaye, l'avant-projet de loi de 1972 demeurait vague en ce qui a trait à la nature de la densité. L'inadéquation de l'avant-projet de loi (calqué sur le rapport LaHaye) au discours du Parti Libéral version 1970-1976¹²⁸ a fait en sorte que cette tentative restera morte au feuillet.

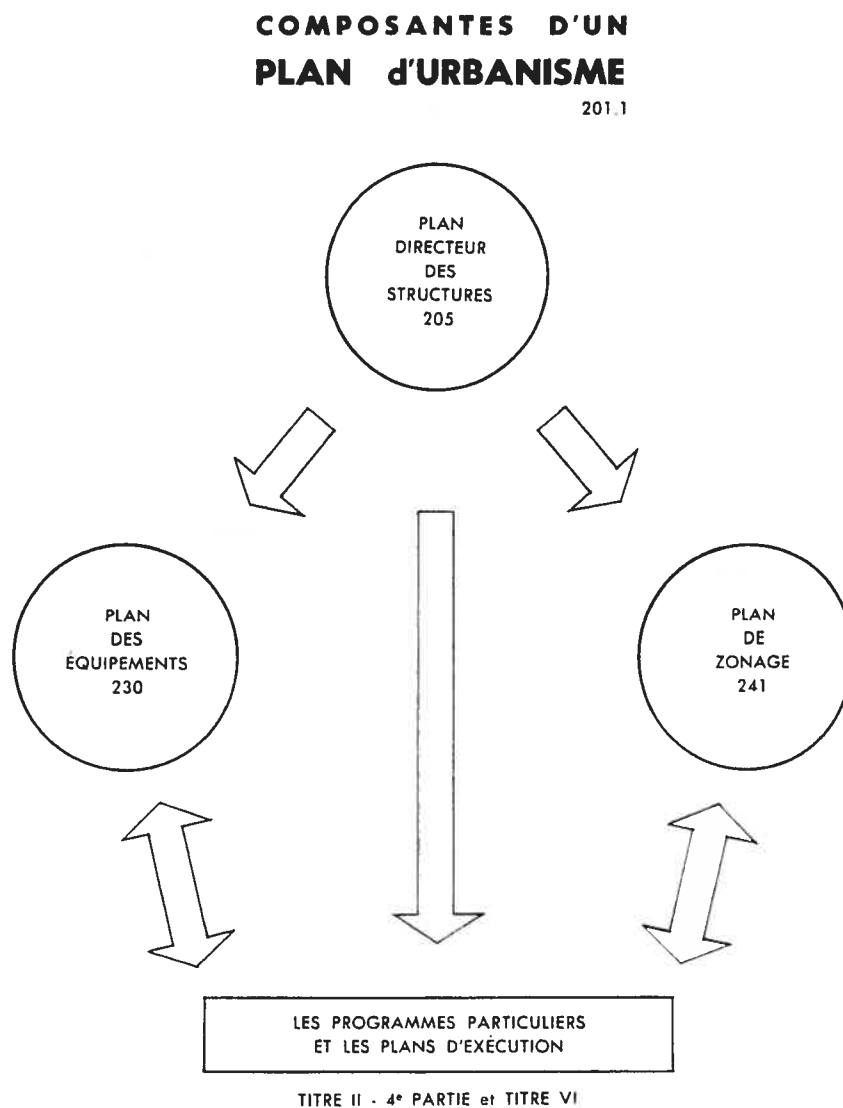
¹²⁶ COMMISSION PROVINCIALE DE L'URBANISME. Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme. (proposition de projet de loi sur l'urbanisme). Imprimeur de la Reine du Québec. Québec, 1968.

¹²⁷ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Ministre des Affaires municipales. Troisième session, vingt-neuvième Législature. Québec, 1972.

¹²⁸ Plusieurs observateurs, dont Divay et Léveillée, notent que le Parti Libéral de 1970 n'est pas du tout le même que celui ayant permis les transformations structurelles des premiers jours de la Révolution tranquille (1960-1966). Le Parti Libéral dirigé par Bourassa aspire à agir à titre de «bon gestionnaire» pour le Québec et souhaite tirer le meilleur profit d'un «fédéralisme rentable». De plus, le parti s'est délesté d'une bonne partie

Figure 18

Composante d'un plan d'urbanisme selon le rapport LaHaye.



Source : **COMMISSION PROVINCIALE DE L'URBANISME**. Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme. Imprimeur de la Reine du Québec. Québec, 1968.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme – adoption

L'élection du Parti Québécois en 1976 marqua un jalon important dans l'évolution du monde municipal québécois. Étant à son premier mandat, le nouveau gouvernement souhaitait introduire plusieurs réformes dont l'ampleur serait comparable à celle des réformes réalisées, dans les années 1960 en matière d'éducation et de santé. Particulièrement en ce qui a trait à l'organisation territoriale, le contexte de mise en application d'une réforme est particulier puisqu'en fait, lorsque l'on analyse le contexte socio-économique de la fin des années 1970, la nécessité d'une réforme de l'organisation territoriale était moins grande que quelques années auparavant. À l'époque, la stabilisation démographique du Québec était probable, le ralentissement, voir la baisse de la construction, était prévisible, et de nombreux signes annonçaient un ralentissement de l'activité économique et une hausse du taux de chômage. Malgré tout, les constats présentés au cours des années 1960 quant à la nécessité de renouveler les structures et mettre en application des mécanismes de planification demeuraient et expliquaient la constance des demandes des professionnels de l'aménagement visant une réforme municipale et l'adoption d'une loi cadre sur l'urbanisme. Le recul nécessaire à la suite à la mise en place de trois communautés urbaines en 1969 et le contexte galopant de suburbanisation des années 1970 posèrent les jalons idéologiques d'une réforme en gestation.

Contrairement à l'éducation (1965) ou à la santé (1972), divers facteurs ont retardé une réforme municipale de portée «radicale». D'abord, la portée économique de l'aménagement du territoire était dans les années 1960 moins «urgente» que l'éducation ou la santé ; deux services qui requéraient un financement central direct et massif et une révolution administrative (passant de l'Église à l'État) à brève échéance. Par ailleurs, à la fin des années 1970, des investissements massifs du gouvernement central furent requis pour le transport collectif et la dépollution des cours d'eau et il est possible d'évoquer que ces investissements aient accélérés la réforme. Au niveau du consensus sociétal quant au niveau et la nature des services touché par une réforme, il faut noter que la santé et l'éducation faisaient l'objet d'un consensus quant à la nécessité d'une égalité minimale entre les citoyens. Pour ce qui est des affaires municipales, la diversité des milieux et des acteurs augmentait le potentiel de conflits liés à une réforme. En ce qui a trait à la légitimité professionnelle des acteurs produisant les services, l'éducation jouissait du rôle traditionnellement valorisé accordé aux enseignants et aux maîtresses d'écoles dans la société québécoise. La même réalité existait pour les «docteurs», les «gardes-malades» et les autres professionnels de la santé ; le tout souvent doublé de syndicats puissants. Au niveau des affaires municipales, la réalité était tout autre et la légitimité des acteurs professionnels était encore très sommaire. L'Institut d'urbanisme de l'Université de

Montréal ouvra ses portes en 1961 et les premiers «urbanistes» québécois entamèrent leurs carrières au sein des organismes publics et des bureaux privés seulement au milieu des années 1960. En fait, au niveau des affaires municipales, les acteurs ayant le plus de légitimité demeuraient à l'époque (et encore aujourd'hui ?) les dirigeant politiques locaux regroupés au sein de deux «unions» puissantes (Union des conseils de comté et Union des municipalités du Québec) qui opposaient alors leurs priorités à l'opinion publique, en dépit d'une action nationale concertée du monde municipal.

Compte tenu de leur poids collectif (lorsque regroupés dans les deux «unions» du milieu municipal), de leur forte légitimité locale (puisqu'«élus») et de leur insertion fréquente dans les partis politiques nationaux, les élus locaux ont possiblement «ralenti» ou du moins fortement influencé le processus menant à une réforme municipale. L'absence de réel consensus quant aux exercices de planification et quant aux outils à mettre en place a sans doute fait en sorte qu'il fallu attendre la fin des années 1970 pour que le monde municipal québécois fasse l'objet une réelle réforme.

En 1975, l'Office de planification et de développement du Québec énonça dans une étude réalisée par des professionnels gouvernementaux de grands questionnements quant à l'espace urbain québécois. Cet ouvrage se consacrait à la recherche d'une problématique spatiale du développement des agglomérations du Québec et énonçait deux hypothèses. La première était que le développement urbain «issu des forces géographiques et sociétales québécoises, engendre des conflits se matérialisant par l'émergence de problèmes urbains» et la seconde que «les forces géo-sociales engendrant la croissance urbaine soient de nature différente de celles qui favorisent la transformation de l'environnement urbain». Soulignant les possibles conflits d'intérêts résultant de l'absence d'une législation sur l'espace, l'étude traçait les grandes lignes du dynamisme urbain du Québec. En ce qui a trait à la densité, l'étude était particulièrement surprenante puisqu'elle énonçait promptement le problème relatif à cette question :

« L'étalement de la ville sur son territoire périphérique ainsi que la concentration de superstructures sur le centre-ville se mesurent par la densité. Nous n'avons rien à ajouter sur le fait que la densité centrale est élevée et le devient de plus en plus, ou sur le fait que celle des banlieues est faible et a peut-être tendance dans certains cas à diminuer davantage. Il faut cependant insister sur un problème crucial que pose ce moyen de mesure quantitative qu'est la densité. Celle-ci exprime un rapport entre l'espace et son occupation. Si chacun des termes de ce rapport est quantifiable, le rapport lui-même soulève des connotations qualitatives entre le contenant et le contenu. Il est malheureux de constater que chaque utilisateur du rapport densité le fait, soit d'une façon vague ou ambiguë, soit d'une façon bien précise et qui lui est propre et qui ne correspond souvent en aucun point aux termes

utilisés par d'autres. Et, ce qui est plus important encore, c'est que la notion de densité, notion relative, est utilisée le plus souvent d'une façon normative. Or, on sait que la densité optimale ou maximale peut varier selon les époques, les sociétés, les paysages, etc... Il y aurait donc lieu de définir une gamme de densités applicables d'une façon différenciée aux agglomérations québécoises ainsi qu'à leurs secteurs urbains¹²⁹».

Cette réflexion forte énonça concrètement les bases des réflexions qui menèrent à l'adoption de la future Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Dès 1975, les professionnels du gouvernement se questionnaient quant à la nature de la densité et quant aux méthodes de traiter cette dernière de façon efficiente. Alors que l'on réalisait que la forme urbaine des agglomérations québécoises se transformait rapidement et de façon inégale, il était énoncé que la densité devrait être mieux contrôlée et être au centre d'un projet d'urbanisme national. À ce titre, l'étude de l'Office recommandait de poursuivre une double étude portant sur :

- «d'une part sur le choix des termes les plus utiles du ratio (les numérateurs et les dénominateurs) et sur le sens ou la portée des quotients ;
- d'autre part, sur les densités minimales, maximales, optimales d'occupation des différents types d'espaces, ainsi que sur la valeur normative de ces densités¹³⁰».

Il est impossible dans le cadre de cette recherche d'identifier les suites (et surtout s'il y a eu suite) de cette étude. Il est par contre possible de se questionner sur les raisons qui firent en sorte que les indications de ce rapport en ce qui a trait à la densité sont restées lettre mortes au niveau de la L.A.U. ; cette dernière ne faisant que ramener plus ou moins littéralement la proposition du Rapport LaHaye et de l'avant-projet de loi de 1972. Les recommandations de l'étude menée par l'Office semblent avoir été «tablettées» relativement rapidement, puis oubliées.

Suite à sa prise du pouvoir, le nouveau gouvernement péquiste procéda à de grandes réformes, particulièrement en ce qui a trait à l'organisation du territoire (sans oublier la langue française et l'assurance automobile) dans un contexte politique qui ne lui était pas particulièrement favorable. Au niveau de l'urbanisme, le gouvernement décida alors qu'il n'y aurait pas de plan national d'aménagement du territoire et pas plus de règlement quant à la façon de «faire de l'urbanisme». Le gouvernement préféra plutôt une «perspective éminemment réglementaire à caractère normatif» en s'appuyant sur un postulat fondamental : les citoyens peuvent se voir imposer les orientations d'aménagement du territoire décidées au niveau politique, mais ils doivent en même temps en

¹²⁹ OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC. Le dynamisme urbain québécois. Québec, 1975.

¹³⁰ OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC. Le dynamisme urbain québécois. Québec, 1975.

connaître précisément le cadre normatif et les règles de fonctionnement (St-Amour, 2006). Ce choix référait non seulement à une nécessité d'action, mais s'inscrivait aussi dans un programme politique nationaliste :

«Aiguillonné par le désir de marquer de nombreux changements, sécurisé par l'adaptation de modèles, appuyé par le recours aux lois, règlements et décrets, le gouvernement ne pouvait rater une occasion de raffermir sa grande politique nationale en y intégrant l'organisation territoriale¹³¹».

La réforme municipale souhaitée par le gouvernement s'établit sur l'adoption de trois lois distinctes se référant à la protection du territoire agricole, à l'aménagement et à l'urbanisme, et à la fiscalité municipale. Effectuée sur la base d'un focus territorial plutôt que sur la base d'un focus démographique-économique (Pilette 1986), la réforme considéra d'abord l'ensemble du territoire national (protection du territoire agricole) plutôt que les portions du territoire très densément peuplées et à fort potentiel économique non agricole (Montréal, Québec, Outaouais). Ce focus territorial plutôt que démographique-économique fut marqué par l'adoption rapide de la Loi sur la protection du territoire agricole en 1978. Un an après cette dernière loi, le gouvernement adopta la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.). Loi essentiellement décentralisatrice et non sectorielle, l'objet de la L.A.U. consistait essentiellement à réunir des pouvoirs d'urbanisme antérieurement délégués (selon le type de municipalité) par le Code municipal, la Loi des cités et villes, et diverses chartes spéciales. Adoptée le 12 décembre 1979, après deux décennies de réflexions, de discussions et de tergiversations, la L.A.U. fut «décevante pour ceux qui souhaitaient y trouver un vaste plan national d'aménagement, affolante pour ceux qui tenaient aux habitudes acquises, enthousiasmante pour ceux qui y voyaient confirmée l'importance de l'aménagement du territoire¹³²». La nouvelle loi s'appuyait sur quatre principes fondateurs annoncés en 1978 dans un livre vert portant sur la décentralisation¹³³ :

- l'aménagement est d'abord une responsabilité politique ;
- des pouvoirs partagés respectant les domaines propres d'intervention ;
- une concertation des choix et des actions des trois paliers de gouvernement ;

¹³¹ PILLETTE, Danielle. L'urbanisme au Québec : organisation, législation et perspectives politiques. Agence d'Arc. Montréal, 1986.

¹³² GUAY, Pierre-Yves. «Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères». Modulo Éditeur. Mont-Royal, 1987.

¹³³ **SÉCRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION**. La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle. Fascicule 3 – l'aménagement et l'urbanisme. Ministère du Conseil exécutif. Gouvernement du Québec. Québec, 1978.

- une participation plus active des citoyens à la prise de décisions et à la gestion de l'aménagement.

Il est important de souligner que les diverses étapes ayant mené à l'adoption de la L.A.U. constituent un symbole fort de l'évolution de la réflexion collective québécoise quant au rôle de l'État au cours de la période 1960-1980 :

«Après avoir reconnu la pertinence d'une bureaucratie centrale disposant des moyens susceptibles de lui faire jouer un rôle moteur auprès des autres instances politico-administratives dans le but d'achever l'œuvre de construction de l'appareil étatique québécois, la loi 125 s'efforce de convaincre qu'une certaine marge d'autonomie ou de discrétion locale au niveau de l'élaboration des schémas d'aménagement et de la mise en œuvre des plans directeurs d'urbanisme peut persister¹³⁴».

De plus, afin de comprendre la portée relativement limitée de la loi, il est essentiel de rappeler que cette dernière fut adoptée dans un contexte où le premier gouvernement de René Lévesque se trouvait dans une position précaire sur deux points. D'abord comme plusieurs gouvernements d'Occident, le mode d'intervention de l'État québécois dans la sphère publique était en révision (les livres de verts de la série «La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle» en font d'ailleurs état). Deuxièmement, le gouvernement était à la veille de procéder à la tenue d'un référendum sur la souveraineté (-association) du Québec et devait ménager les sensibilités, particulièrement celles des acteurs municipaux locaux.

Mélange subtil de tradition et d'innovation, la L.A.U. conservait certains repères historiques marquant de l'urbanisme québécois (référence forte et mise en valeur de l'unité territoriale du «comté», conservation des traditions du zonage, stabilité dans la dynamique des rapports entre les acteurs), tout en apportant certaines nouveautés intéressantes (mise en place d'un organisme de coordination municipale, institutionnalisation des rapports entre les municipalités et Québec, cadre procédurier transparent et théoriquement cohérent au niveau de la planification). Tel que l'indique Trépanier (1981), la conception de l'aménagement qui en ressort est plus souple et dynamique et implique l'élaboration d'une grande variété de mécanismes «de soupape, d'arbitrage, et l'identification de lieux de concertation multiples».

¹³⁴ **DIVAY, Gérard. LÉVEILLÉE, Jacques.** La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979). Études et documents #27. Institut national de la recherche scientifique. Montréal, 1981.

N'étant pas en elle-même un cadre national de planification (contrairement à ce que recommandait le rapport LaHaye), la L.A.U., toujours en vigueur aujourd'hui, tend plutôt à baliser la planification à l'échelle du territoire québécois. Principalement, elle détermine et articule de façon détaillée le cadre juridique et institutionnel à l'intérieur duquel doivent être élaborés, discutés, adoptés et appliqués les instruments d'urbanisme. Cette loi prescrit la forme, le contenu, la portée et les échelles d'application des instruments d'urbanisme qu'elle rend obligatoire (schéma d'aménagement, plan d'urbanisme et règlements d'urbanisme). De plus, la Loi détermine aussi les rapports mutuels qui s'exercent entre les instruments d'urbanisme, précise le rôle des différents paliers institutionnels concernés et indique les procédures de concertation et de consultation que ceux-ci doivent observer entre eux et la population. En dernier lieu, la L.A.U. prescrit les modalités d'adoption et d'application des instruments d'urbanisme (Guay 1987).

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme constitue donc la pierre d'assise de l'aménagement du territoire québécois. Chacune des municipalités étant tenue de respecter les prescriptions de la L.A.U. (essentiellement parce qu'elles sont des «créatures» relevant directement de l'autorité du gouvernement provincial, tel que défini par l'Acte de l'Amérique du nord britannique), les instruments d'urbanisme se retrouvent donc mis en application, de façon «semblable mais non uniformes» sur tout le territoire.

À ce titre, il est intéressant de souligner que le caractère flou des composantes des instruments d'urbanisme indiqués à la L.A.U. reflétait les volontés exprimées par la Corporation professionnelle des urbanistes du Québec (la C.P.U.Q. était l'ancêtre de l'Ordre des urbanistes du Québec) dans un mémoire qu'elle déposa lors des audiences publiques préalables à l'adoption de la loi. Dans ce mémoire, les urbanistes du Québec soulignaient que :

«La définition du contenu des plans et des schémas est à ce stade suffisamment large pour englober les éléments susceptibles d'y figurer pertinemment. Les vocables qui cernent ce contenu accordent la souplesse nécessaire, ils évitent le piège des typologies rigides¹³⁵».

De plus, la C.P.U.Q. recommandait de «conserver à la définition du plan et du schéma au moins la même souplesse et les champs de contenu» et souhaitait que la loi évite «des abus regrettables de normalisation, tant à l'égard du processus d'urbanisme, des règles administratives, que des équipements, du zonage, du lotissement...». Cette volonté claire de la part des «agents de

¹³⁵ **CORPORATION PROFESSIONNELLE DES URBANISTES DU QUÉBEC.** Mémoire portant sur le projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal présenté au ministre des affaires municipales. Montréal, 1977.

planification» de perpétuer un «flou» au niveau du contenu du plan et du schéma fut retenue par le législateur. Cette préoccupation des urbanistes de l'époque permet d'expliquer la relative liberté laissée aux administrations locales quant à la détermination des usages de l'affectation du sol et des paramètres de la densité. Encore, la recommandation des urbanistes s'inscrivait absolument dans le caractère souple et dynamique à la base de la loi et cette intervention publique des professionnels de l'urbanisme ne fit que confirmer les intentions du législateur.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme – adaptations

Afin de compléter ce bref portrait du caractère évolutif de l'urbanisme québécois, il est essentiel de décrire globalement les adaptations qui ont été apportées à la L.A.U. depuis son adoption. Suite à ce portrait historique, il est intéressant de noter que le meilleur exemple décrivant le «caractère évolutif» de l'urbanisme québécois se reflète certainement dans les modifications majeures apportées à la L.A.U. au cours des années 1980. Ce regard permettra de mieux comprendre comment évoluent la doctrine et la jurisprudence en regard du concept de la densité.

Le régime juridique de l'aménagement du territoire au Québec évolue et progresse dans une voie discrétionnaire :

«À l'origine, d'interprétation restrictive dans un cadre réglementaire limitatif, la législation sur l'urbanisme est aujourd'hui de plus en plus ouverte sur une pratique à caractère discrétionnaire se traduisant dans un exercice d'évaluation au mérite de projets préalablement à l'octroi d'autorisations d'aménagement¹³⁶».

Initialement, la L.A.U. précisait, selon un cadre normatif rigide, les interrelations entre les instruments d'urbanisme. Le schéma d'aménagement de la M.R.C. indique des orientations que le plan d'urbanisme de la municipalité précise et le zonage, en conformité avec les paramètres réglementaire du plan, indique les normes et les usages s'appliquant aux citoyens en matière d'urbanisme. À l'origine, si une demande d'autorisation quelconque (par exemple, construction) n'était pas conforme avec les règles d'urbanisme, soit elle était refusée, soit elle amenait une modification du zonage selon la procédure formelle prescrite. Cette situation, en plus de nier l'expertise professionnelle de l'urbaniste à analyser des projets en regard de leur intégration à la trame urbaine, minimisait la capacité des comités de citoyens (par l'entremise des C.C.U.) de se pencher sur l'avenir de leur ville et engendrait la multiplication des procédures réglementaires.

¹³⁶ ST-AMOUR, Jean-Pierre. Le droit municipal et l'urbanisme discrétionnaire au Québec. Les Éditions Yvon Blais. Cowansville, 2006.

Entre 1985 et 2002, le législateur a amené des modifications à la loi afin d'introduire une «souplesse dans la technique traditionnelle de prescription rigide, abstraite et uniforme des règlements normatifs qui peuvent être adoptés en vertu de cette loi¹³⁷». Principalement, cinq ajustements (regroupés principalement au chapitre IV du titre I de la L.A.U.) au ont été apportés à la loi :

- 1985 : introduction de la technique de la dérogation mineure ;
- 1987 : introduction des plans d'aménagement d'ensemble (PAE) ;
- 1989 : introduction des plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) ;
- 1994 : introduction des ententes relatives aux travaux municipaux ;
- 2002 : introduction des usages conditionnels et des projets particuliers de construction, de modification et d'occupation d'un immeuble.

Les décisions issues des nouvelles techniques d'urbanisme discrétionnaire introduites à la L.A.U. s'opérationnalisent de la même façon ; les dossiers sont d'abord étudiés au niveau du comité consultatif d'urbanisme (C.C.U.), puis font l'objet d'une décision au conseil municipal (ou au conseil d'arrondissement pour Montréal). Il est à noter que, tel que nous le verrons dans le prochain chapitre, il est impossible de déroger aux paramètres de la densité d'occupation du sol dans le cadre d'une dérogation mineure. Cette impossibilité de déroger à la densité d'occupation du sol inscrite au plan d'urbanisme semble être un choix pertinent et intelligent du législateur puisque, compte tenu que le plan constitue (même si ce n'est pas clairement explicite dans la loi) le résultat d'un consensus social entre les acteurs liés au développement municipal (élus, citoyens, développeurs), y déroger aisément irait à l'encontre de la nature du document.

Le bilan de la L.A.U. est très positif et comme l'indique un commentateur, les adaptations réalisées dans les vingt dernières années démontrent la capacité de l'urbanisme québécois à préciser de façon évolutive son champs et ses modalités d'action :

«Il apparaît que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est une loi très vivante. La quantité de modifications apportées témoigne de l'ampleur des problèmes pouvant exister et de l'intérêt qu'elle peut susciter. Il faut donc s'attendre à ce que cette évolution législative se poursuive dans l'avenir¹³⁸».

¹³⁷ ST-AMOUR, Jean-Pierre. Le droit municipal et l'urbanisme discrétionnaire au Québec. Les Éditions Yvon Blais. Cowansville, 2006.

¹³⁸ ST-AMOUR, Jean-Pierre. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée. Les Éditions Yvon Blais Inc. Cowansville, 1998.

Par ailleurs, une révision en profondeur de la L.A.U. est prévue sous peu. Bien que cette question fera l'objet d'un commentaire à la fin de ce texte, il est essentiel de préciser que cette nouvelle évolution devra tenir compte du traitement de la densité dans les différentes échelles de planification proposées. À ce titre, un examen des modalités actuelles de traitement de la densité dans le cadre de chacun des instruments d'urbanisme révèle qu'un flou juridique est présent dans la L.A.U. quant aux modes et aux objets de calcul, notamment à cause de la grande diversité de situations.

2.3.3 Le traitement de la densité dans la législation québécoise

Le concept de la «densité d'occupation du sol», énoncé à six reprises dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, demeure une abstraction relativement peu traitée par la doctrine et la jurisprudence. Il est certainement plus facile de déterminer le contenu juridique du concept par exclusion que par inclusion puisque celui-ci n'est pas défini à aucun endroit à la loi, tout comme la notion semblable de «densité approximative d'occupation». Malgré tout, la majorité des instruments d'urbanisme évoqués à la loi traitent de la densité et indiquent l'obligation ou la possibilité pour les M.R.C., les communautés ou les municipalités locales de traiter de ce concept. Un regard sur chacune des citations de la densité dans la L.A.U. est essentiel afin de mieux orienter la réflexion. Afin de faciliter le regard, l'examen des citations du concept de la densité à la L.A.U. sera mené sur la base des trois principaux instruments évoquant ce dernier : le schéma d'aménagement et de développement, le plan d'urbanisme de la municipalité, et le règlement de zonage. Pour chacun, un bref commentaire tentera d'éclairer le contenu juridique et mènera à l'examen de la jurisprudence.

Schéma d'aménagement et de développement

Tel que l'indique le Guide sur la prise de décision en urbanisme¹³⁹, «le schéma d'aménagement et de développement (SAD) est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une municipalité régionale de comté (MRC) ou d'une communauté métropolitaine». Cet instrument permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités regroupées dans la M.R.C. ou dans la communauté métropolitaine, ainsi que le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Le schéma est, principalement, un document d'intention dont la formulation tend à faire ressortir une vision régionale du développement économique, social et environnemental.

¹³⁹ CARON, Alain. La prise de décision en urbanisme. Ressource électronique archivée à la Bibliothèque nationale du Québec. Québec, 2005.

L'article 6 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme indique que le schéma peut traiter de la densité :

«6. Le schéma d'aménagement et de développement peut, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté:

1° déterminer toute zone, principalement à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, susceptible de faire l'objet, de façon prioritaire, d'un aménagement ou d'un réaménagement, établir la priorité entre les zones ainsi déterminées et déterminer pour une telle zone ou pour les différentes parties de celle-ci les affectations du sol et la densité approximative d'occupation;

2° déterminer la densité approximative d'occupation pour les différentes parties du territoire, hors de toute zone déterminée conformément au paragraphe 1^o ¹⁴⁰».

Élément fondamental de la planification du territoire québécois, le schéma d'aménagement et de développement d'une M.R.C. peut déterminer pour les différentes parties de son territoire la «densité approximative d'occupation», que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur d'un périmètre d'urbanisation prioritaire. C'est donc dire que selon la formulation proposée, le traitement de la densité au schéma est optionnel, est possible, et doit être approximatif.

Plan d'urbanisme de la municipalité

Encore une fois, comme l'indique le Guide sur la prise de décision en urbanisme¹⁴¹, «le plan d'urbanisme est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire». Ce document constitue le document officiel le plus important de la municipalité en matière de planification de l'aménagement de son territoire et il contient les politiques d'urbanisme arrêtées par le conseil municipal qui guideront sa prise de décision dans le futur. C'est un outil décisionnel qui donne une direction commune aux choix politiques sectoriels, tout en offrant une ouverture quant aux intentions de la municipalité pour les agents de développement. De plus, en théorie, les paramètres réglementaires du plan d'urbanisme permettent de comprendre la logique soutenant la réglementation d'urbanisme et certains choix budgétaires du programme triennal d'immobilisation.

¹⁴⁰ L.R.Q., c.A-19.1. article 6, paragraphe 1 et 2.

¹⁴¹ CARON, Alain. La prise de décision en urbanisme. Ressource électronique archivée à la Bibliothèque nationale du Québec. Québec, 2005.

L'article 83 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme indique que le plan d'urbanisme doit traiter de la densité :

«83. Un plan d'urbanisme doit comprendre:

1° les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité;

2° les grandes affectations du sol et les densités de son occupation;

3° le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport¹⁴²».

Première obligation juridique de la L.A.U. en matière de densité, l'article 83 portant sur le contenu obligatoire d'un plan d'urbanisme indique clairement que la densité d'occupation du sol doit être traitée. Comme c'était le cas pour le schéma d'aménagement et de développement, la loi ne détermine l'objet sur lequel doit porter cette obligation, pas plus qu'elle ne détermine l'outil qui doit être utilisé.

Parallèlement, l'article 85 de la L.A.U. indique qu'un plan d'urbanisme peut aussi comprendre un programme particulier d'urbanisme (P.P.U.) pour une partie du territoire de la municipalité :

«85. Un plan d'urbanisme peut aussi comprendre un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité.

Ce programme d'urbanisme peut comprendre:

1° l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation (...) ¹⁴³».

Le programme particulier d'urbanisme (P.P.U.) est une composante du plan d'urbanisme. Le plan d'urbanisme réfère à la planification de l'ensemble du territoire municipal tandis que le P.P.U. permet d'apporter plus de précisions quant à la planification de certains secteurs qui suscitent une attention toute particulière de la part du conseil municipal. Il peut s'agir, par exemple, du développement d'un nouveau secteur résidentiel, industriel ou d'un centre-ville. Il est à noter que l'expression utilisée à l'article 85 (densité «de son occupation») et qui réfère au «sol» est la même que celle de l'article 83.

¹⁴² L.R.Q., c.A-19.1. article 83, paragraphe 2.

¹⁴³ L.R.Q., c.A-19.1. article 85, paragraphe 1.

Zonage

Tel que l'indique LeChasseur, le zonage constitue «l'aboutissement» du cadre juridique mis en place par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Contrairement au plan d'urbanisme ou au schéma d'aménagement, il est directement applicable au citoyen :

«à n'en point douter, le zonage a un volet éminemment local. Cette conception est par contre minimaliste et fait fi d'un élément important sinon essentiel autour duquel s'articule la L.A.U. : la conformité régionale. Dans notre régime actuel, le zonage ressort comme étant le dernier morceau d'un casse-tête dont les principales pièces relèvent de la prestation d'un palier régional, la municipalité régionale de comté. Son existence est intimement liée à celle du plan d'urbanisme ainsi qu'à celle du schéma d'aménagement et de développement de la municipalité régionale de comté et n'est donc en rien autonome¹⁴⁴».

La L.A.U. permet à une municipalité d'adopter un règlement de zonage et ce règlement peut spécifier pour chacune des zones les densités d'occupation du sol. Cette «permission» d'adopter un règlement de zonage est en fait une «obligation» puisque l'adoption d'un règlement de zonage est un élément rendu obligatoire par l'article 102 de la loi :

102. Le conseil d'une municipalité doit, dans les 90 jours de l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ou de la délivrance du certificat de conformité, dans le cas visé au quatrième alinéa de l'article 44, adopter pour l'ensemble de son territoire un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, lorsque le document complémentaire l'exige, le règlement visé à l'article 116 et en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté, s'il y a lieu. Ces règlements doivent être conformes au plan d'urbanisme et, le cas échéant, aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement et aux dispositions du document complémentaire¹⁴⁵».

L'article 102 de la loi oblige la municipalité à adopter un règlement de zonage dans les 90 jours suivant l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme (l'entrée en vigueur a lieu habituellement \pm 10 jours après l'adoption par le conseil municipal) ou suite à la délivrance du certificat de conformité. De plus, élément fondamental, la loi indique que le règlement de zonage doit être subséquent et, surtout, conforme au plan d'urbanisme et aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement. Cette innovation de la L.A.U. fait en sorte que les outils d'urbanisme s'organisent entre eux de la façon des poupées russes; chaque outil référant au précédent et chacun devant avoir ses objets d'intervention propres mais référant aux orientations et objectifs de l'échelle précédente. Suivant cette logique, à partir du schéma d'aménagement et de développement, chacun des outils se raffine et précise davantage les paramètres de contrôle, jusqu'au zonage. C'est par le biais de l'article 113 de la L.A.U. que les municipalités sont autorisées à mettre en place un règlement de

¹⁴⁴ LECHASSEUR, Marc-André. Le zonage en droit québécois. Wilson Lafleur Ltée. Montréal, 2006.

¹⁴⁵ L.R.Q., c.A-19.1. article 102, paragraphe 3°.

zonage. De plus, c'est grâce à cet article que s'est établie une jurisprudence sur la question de la densité :

«113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants:

1° pour fins de réglementation, classer les constructions et les usages et, selon un plan qui fait partie intégrante du règlement, diviser le territoire de la municipalité en zones;

2° diviser la zone en secteurs de manière que chacun de ces secteurs serve d'unité territoriale pour l'application des dispositions des sous-sections 1 à 2.1 de la section V qui sont relatives à l'approbation référendaire et de manière que, dans chacun de ces secteurs, les normes d'implantation autorisées dans la zone puissent faire l'objet d'une réglementation subsidiaire de la part du conseil, à condition cependant que les normes quant aux usages permis soient uniformes dans tous les secteurs d'une même zone;

3° spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics, ainsi que les densités d'occupation du sol ;

(...)

5° spécifier, pour chaque zone ou secteur de zone, les dimensions et le volume des constructions, l'aire des planchers et la superficie des constructions au sol; la superficie totale de plancher d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot; la longueur, la largeur et la superficie des espaces qui doivent être laissés libres entre les constructions sur un même terrain, l'utilisation et l'aménagement de ces espaces libres; l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les lignes de rues et les lignes de terrains; le recul des bâtiments par rapport à la hauteur (...) ¹⁴⁶».

Au niveau de l'article 113 paragraphe 3°, à l'instar des articles 83 et 85, la formulation utilisée par le législateur est celle de «densité d'occupation du sol». C'est donc dire qu'à première vue, il est possible d'évoquer que ces trois appels à contrôler la densité pourraient porter sur le même objet. Comme nous le verrons plus loin, quelques jugements ont été portés sur la signification de l'expression «densité d'occupation du sol» de l'article 113 et constituent la jurisprudence en place. Malgré cela, il est possible de se questionner quant à la portée et au sens de l'expression «densité d'occupation du sol» aux articles 83 et 113. Bien qu'utilisant la même terminologie, la logique des «poupées russes» ne fait-elle pas en sorte que, bien que portant probablement sur un même objet, un degré de précision devrait normalement être apporté lorsqu'il sera question de traiter de la densité selon les prescriptions de l'article 113. Le règlement de zonage étant l'aboutissement

¹⁴⁶ L.R.Q., c.A-19.1. article 113, paragraphe 3°.

concret et direct de cette chaîne de planification constituée du schéma, du plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme, il est normal que la densité soit traitée d'une façon semblable, et probablement plus précise, qu'au plan d'urbanisme. Malgré tout, tel que l'indique LeChasseur (2006), «il existe en effet une certaine difficulté à définir l'expression “densité d'occupation du sol” énoncée à l'article 113, al. 2 (3) L.A.U., qui demeure, encore de nos jours, une abstraction peu traitée par la doctrine et la jurisprudence». De plus, par le biais du paragraphe 5° de l'article 113, le législateur précise qu'un règlement de zonage peut traiter de «la superficie totale de plancher d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot». Cette expression, qui réfère directement au coefficient d'occupation du sol (C.O.S.), semble donc indiquer expressément que, pour le législateur, le C.O.S. est différent du concept de la densité d'occupation du sol évoqué au paragraphe 3° du même article. Cette subtilité de la Loi offre de nombreux questionnements.

Autrement, l'article 145.1 portant sur l'adoption d'un règlement sur les dérogations mineures indique que ces dérogations ne peuvent porter sur la densité d'occupation du sol :

«**145.1.** Le conseil d'une municipalité dotée d'un comité consultatif d'urbanisme peut adopter un règlement sur les dérogations mineures aux dispositions des règlements de zonage et de lotissement autres que celles qui sont relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol¹⁴⁷».

C'est donc dire que, tel qu'évoqué précédemment, bien que le législateur ait introduit la capacité d'exercer un urbanisme discrétionnaire, il oblige tout de même à respecter un paramètre réglementaire inscrit au plan d'urbanisme grâce à l'article 83 : la densité d'occupation du sol.

Finalement, le dernier article de la L.A.U. qui évoque le concept de la densité est le 145.10 et porte sur le contenu d'un règlement sur la production de plans d'aménagement d'ensemble (145.09) :

«**145.10.** Le règlement prévu à l'article 145.9 doit:

- 1° indiquer la zone à l'égard de laquelle une modification des règlements d'urbanisme est assujettie à la production d'un plan d'aménagement d'ensemble;
- 2° spécifier, pour cette zone, les usages et les densités d'occupation du sol applicables à un plan d'aménagement d'ensemble (...) ¹⁴⁸».

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est très claire quant aux opportunités de traiter de la densité dans chacun de ses outils. Par contre, ce qui est beaucoup moins clair, c'est l'objet auquel

¹⁴⁷ L.R.Q., c.A-19.1. article 145.1.

¹⁴⁸ L.R.Q., c.A-19.1. article 145.10.

réfère ces obligations ou ces permission de traiter de la densité. Dans tous les cas où l'expression «densité» est présente, elle s'attache automatiquement aux termes «d'occupation du sol», ce qui demeure très vague mais permet de croire que l'on réfère à une notion d'espace occupé par le bâti. Parallèlement, la jurisprudence considère que les règlements d'urbanisme ne sont pas applicables aux personnes mais aux propriétés, ce qui explique que toute référence à la population (par exemple la densité de la population) est volontairement exclue. En fait, à première vue, il semble que la notion de «densité d'occupation du sol» s'occupe à border, de manière relativement générale, la question du rapport entre la superficie des constructions implantées sur un terrain et celle du terrain en tant que tel de manière à harmoniser la densité de construction (Giroux, Poirier 1998). Un examen de la jurisprudence québécoise récente vient par contre partiellement contredire cette thèse.

2.3.4. Jurisprudence

Globalement, cinq affaires ont permis de construire la jurisprudence à l'égard de la densité telle qu'exprimée à six reprises dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Un examen des décisions rendues permet de mieux comprendre la perception des tribunaux à l'égard des intentions du législateur.

Michaud-Matte c. Sillery (Ville de)

En 1985, la Cour supérieure était appelée à se prononcer quant à l'objet de la densité. Elle indiqua alors que la définition à utiliser est celle du texte réglementaire si ce dernier en propose une :

«Si le texte fournit sa propre définition de la «densité», c'est cette définition qu'il faut appliquer¹⁴⁹».

Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc.

En 1991, la Cour supérieure a défini de la façon suivante la «densité d'occupation du sol» inscrite à l'article 113 de la L.A.U. :

« On entend par densité d'occupation au sol, le nombre total de logements compris à l'intérieur d'un périmètre. Il est possible de déterminer la "densité brute", c'est-à-dire le nombre total de logements compris à l'intérieur d'un périmètre divisé par le nombre total d'hectares visés, incluant les rues et tout terrain affecté à un usage public ou institutionnel à même ce périmètre, et la "densité nette", c'est-à-dire le nombre de logements compris ou prévus sur un hectare de terrain à bâtir affecté spécifiquement à l'habitation, excluant toute rue publique ou privée ainsi que tout terrain affecté à un usage public ou institutionnel. La

¹⁴⁹ Michaud-Matte c. Sillery (Ville de), J.E. 85-128 (C.S.).

réglementation de la densité ne permet pas de réglementer le nombre de personnes pouvant habiter un logement ou pouvant vivre dans un hectare de terrain ou à bâtir¹⁵⁰. ».

Tel que le soulève la Cour supérieure dans cette affaire, la densité d'occupation du sol semble référer à un concept strictement résidentiel. En fait, ce jugement porte à croire que les rapports quantitatifs que sont le nombre de logements par bâtiment ou par hectare sont les seuls éléments pouvant être considérés dans la définition de la «densité d'occupation du sol». Par contre, tel que le soulignent certains experts, le concept de la densité d'occupation du sol a historiquement été traité de façon beaucoup plus large et non exclusive par les municipalités québécoises :

«Toutefois, il va sans dire qu'à la base, le concept de "densité d'occupation du sol" en urbanisme est un concept très large qui fait référence à un nombre considérable de "rapports quantitatifs", que l'on parle seulement des coefficients d'emprise au sol, des coefficients d'occupation du sol, de la couverture du lot (exprime le C.E.S. en pourcentage), de l'espace de référence linéaire ou de la superficie ou de la dimension des lots. En fait, plusieurs des normes d'implantation de hauteur édictées dans un règlement de zonage, comme le nombre d'étages par exemple, ont un impact direct sur la densité. On peut donc dire que le concept général de "densité d'occupation du sol" est composé de plusieurs rapports quantitatifs tous élaborés en fonction des superficies autorisées des bâtiments et des terrains concernés¹⁵¹».

Parallèlement, il est important d'évoquer que la tradition urbanistique québécoise reconnaît par ailleurs qu'en plus des rapports liés à une référence quantitative directe (coefficient d'occupation du sol et coefficient d'emprise au sol), le concept de densité d'occupation du sol peut référer à une qualification qualitative des bâtiments (unifamilial, bifamilial, multifamilial, etc.). C'est donc dire que si le jugement *Sillery c. Villa Ignatia Inc.* était suivi à la lettre, bon nombre de municipalités québécoises auraient donc une conception juridiquement fautive de la densité. De plus, tel que l'indiquent les ouvrages spécialisés (¹⁵² et ¹⁵³) publiés par le gouvernement du Québec pour les professionnels de l'aménagement, la notion de densité d'occupation du sol permet de marquer le rapport entre la superficie des constructions implantées sur un terrain et celle du terrain en tant que tel de manière à harmoniser la densité de construction.

¹⁵⁰ *Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc.*, J.E. 91-1416 (C.S.).

¹⁵¹ LECHASSEUR, Marc-André. «La densité d'occupation du sol: un concept urbanistique oublié?». *Journal du Barreau*. Volume 30, Numéro 2. Montréal, 1999.

¹⁵² CARON, Alain. *La prise de décision en urbanisme*. Ressource électronique archivée à la Bibliothèque nationale du Québec. Québec, 2005.

¹⁵³ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. *Les composantes du plan d'urbanisme : les grandes affectations du sol et les densités de son occupation*. Collection « Aménagement et urbanisme ». Québec, 1987.

Société immobilière Manitonga Soutana c. Mont-Tremblant (Corporation municipale de)

En 1992, la Cour supérieure a eu à se prononcer dans une affaire où la logique induisant la densité prescrite par la municipalité pour un territoire était questionnée :

«Lorsque le schéma d'aménagement prescrit que la réglementation municipale doit indiquer la densité, elle doit le faire et tenir compte de tous les faits pertinents. Une faible densité peut être justifiée en raison des contraintes physiques¹⁵⁴».

Val-Morin (Municipalité de) c. Furlott-Donaldson

En 1995, la Cour supérieure est venue «confirmer» la décision Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc. puisqu'elle a répété que la classification en un ou plusieurs logements réfère à la densité et non à l'usage :

«La classification résidentielle en un, deux ou plusieurs logements ne concerne pas l'usage qui est résidentiel, mais sa densité d'occupation du sol¹⁵⁵».

Carter-Fraser Entreprises Inc. c. Mont-Tremblant (Ville de)

Tel qu'indiqué par St-Amour (2006), «dans cette affaire, la municipalité avait accordé une dérogation mineure pour permettre l'implantation d'un bâtiment selon un rapport plancher-terrain plus élevé que celui prescrit dans la réglementation de zonage». La cour devait alors déterminer si le rapport plancher-terrain constituait en lui-même une norme de densité. Bien que l'extrait suivant est passable long, il est tout de même essentiel afin de comprendre l'interprétation du juge dans cette affaire, notamment parce que des commentateurs tels Giroux et Poirier y sont cités :

«Cette expression semble claire et ne devrait pas porter à des interprétations différentes. La densité de quelque chose est un chiffre, une quantité quelconque mais non un rapport entre deux ou plusieurs chiffres, et l'occupation est le fait de se trouver physiquement en un lieu. La densité d'occupation du sol doit donc vouloir dire le nombre de bâtiments ou d'habitants qui se trouvent dans un secteur donné. Il ne faut pas confondre cette quantité, qui est unique, et un coefficient, qui est un rapport entre deux quantités différentes (...).

Les professeurs Giroux et Poirier se penchent particulièrement sur ces quantitatifs par rapport au concept général. Ils écrivent en page 218 de leur article intitulé «Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol» :

¹⁵⁴ Société immobilière Manitonga Soutana c. Mont-Tremblant (Corporation municipale de), J.E. 92-977 (C.S.).

¹⁵⁵ Val-Morin (Municipalité de) c. Furlott-Donaldson, J.E. 95-2130 (C.S.).

Les coefficients d'emprise au sol (C.E.S.) et les coefficients d'occupation du sol (C.O.S.) sont des normes d'implantation auxquelles fait référence le paragraphe 5° du second alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. (...)

Celui qui prend connaissance d'un schéma d'aménagement ou d'un plan d'urbanisme en particulier devra évidemment se méfier de la terminologie employée. On utilise parfois l'expression "coefficient d'occupation du sol" dans le sens de "coefficient d'emprise au sol" ou vice versa. Nous sommes d'avis que l'expression "densité d'occupation du sol" lorsque qu'employé spécifiquement dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ne comprend pas les normes édictées quant aux coefficients d'emprise au sol et de coefficient d'occupation du sol. (...)

Il ressort de ces opinions que, si l'on parle en général, chaque aspect des règlements d'urbanisme, chaque coefficient qui y est établi influence en fin de compte la densité d'occupation du sol d'une municipalité dans son sens le plus large. De même que le corps humain est un tout mais composé d'un squelette, d'organe, de muscles, etc. (...)

Une indication de l'intention du législateur, que les auteurs ne mentionnent pas, est la suivante : on trouve à la L.A.U. le mot "usage" à certains endroits et les mots "densité d'occupation" à d'autres. Mais les articles 113 (3°) et 145.1 sont les seuls qui utilisent ensemble dans la même phrase. Ils doivent donc avoir le même objet et la même portée dans les deux cas. Comme l'article 113 (3°) n'inclut pas les éléments de 113 (5°), l'article 145.1 ne les inclut pas non plus¹⁵⁶».

Reprenant globalement les conclusions de l'affaire Sillery c. Villa Ignatia, l'affaire Carter Fraser Entreprises Inc. c. Mont-Tremblay pose une interrogation quant à la nature du concept de la densité au zonage, en se penchant sur le concept de densité d'occupation du sol tel qu'évoqué à l'article 145.1 (qui permet au conseil d'une municipalité doté d'un C.C.U.¹⁵⁷ d'adopter un règlement sur les dérogations mineures aux dispositions des règlements de zonage et de lotissement autres que celles relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol). Appuyant son analyse sur les propos de LeChasseur et des professeurs Giroux et Poirier¹⁵⁸, le jugement indique quant à la densité d'occupation du sol au zonage que la loi l'interprète comme étant «un chiffre, une quantité quelconque mais non pas un rapport entre deux ou plusieurs chiffres et l'occupation est le fait de se trouver physiquement en un lieu». En regard de ce jugement, St-Amour indique que :

«La Cour supérieure a considéré que la conception de densité d'occupation du sol n'a de signification véritable qu'en milieu résidentiel et que la densité d'occupation du sol voulait

¹⁵⁶ Carter Fraser Entreprise Inc. c. Mont-Tremblant (Ville de).

¹⁵⁷ La constitution d'un Comité consultatif d'urbanisme (C.C.U.) est un pouvoir facultatif dont un conseil d'une municipalité peut se prévaloir selon les modalités décrites à l'article 146-148 de la L.A.U.

¹⁵⁸ GIROUX, Lorne. POIRIER, Michel. Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol, de même que les problèmes relatifs aux avis de motion dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme: des questions toujours d'actualité. Développements récents en droit municipal. Service de la formation permanente du Barreau du Québec. Éditions Yvon Blais inc. Cowansville, 1998.

dire le nombre de bâtiments ou d'habitations qui se trouvent dans un secteur donné. Il ne faut pas confondre cette quantité, qui est unique, et un coefficient qui est un rapport entre deux quantités différentes. Elle en est arrivée à cette conclusion en rapprochant les mots "densité d'occupation du sol" utilisée aux articles 93 [plutôt article 83], 113 alinéa 2 (3) et 145.1 de la Loi. Elle souligne qu'ils ont le même sens et se réfèrent au nombre de logements par unité de surface. Ils n'ont donc rien à voir avec la superficie totale du plancher d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot de l'article 113, alinéa 2 (5) de cette Loi. Cette interprétation restrictive du concept de densité est convaincante¹⁵⁹».

Selon l'interprétation du juge, la «densité d'occupation du sol» énoncée aux articles 83, 113 paragraphe 3° et 145.1 doit donc vouloir dire le nombre de bâtiment ou d'habitants qui se trouvent dans un secteur donné.

Malgré que certains évoquent le caractère convainquant du jugement Carter Fraser Entreprise Inc. c. Mont-Tremblant (Ville de), il est tout de même possible de se questionner quant à la volonté du législateur québécois. Notamment, la question principale tient certainement à savoir pourquoi la densité porterait exclusivement sur les usages relatifs à l'affectation résidentielle et exclurait toutes les autres activités. Nonobstant la jurisprudence et le fort degré de séduction offert par ce jugement, certains commentateurs juridique de la L.A.U., en prenant leur chapeau d'urbaniste plutôt que de juriste, admettront que la logique intrinsèque à ce jugement fait abstraction du caractère même de l'urbanité et de l'importance du rôle qu'a à jouer la densité en ce qui a trait à la forme urbaine, non seulement au niveau de la réglementation, mais aussi au niveau du plan d'urbanisme. Malgré la jurisprudence, l'objet sur lequel repose le concept de la densité d'occupation du sol est vague et indéfini. Conséquemment, nonobstant cette jurisprudence, certaines municipalités adoptent tout de même des prescriptions de densité fondées sur des rapports plutôt que sur un chiffre unique. De plus, certaines utilisent des paramètres qualitatifs larges alors que d'autres préfèrent énoncer des critères quantitatifs très stricts.

Dans tous les cas, il semble par contre que chacun des instruments doit être conforme à l'instrument supérieur et doit faire la démonstration d'une démarche logique de planification allant du plus général (le schéma d'aménagement et de développement), le cas échéant, au plus particulier et spécifique (les règlements d'urbanisme, dont le zonage) :

«Aussi la loi impose-t-elle la conformité entre les instruments soit plus précisément la conformité de chaque instrument municipal (y compris et surtout le plan d'urbanisme) aux

¹⁵⁹ ST-AMOUR, Jean-Pierre. Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec. Les Éditions Yvon Blais. Cowansville, 2006.

objectifs du schéma d'aménagement et aux principes qui en découlent de même que la conformité de chaque instrument d'une municipalité [zonage] à son plan d'urbanisme¹⁶⁰».

Comme l'indique le Guide de la prise de décision en urbanisme, «la règle de conformité est un mécanisme prévu par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) qui permet d'assurer la cohérence entre le schéma d'aménagement et de développement, le plan et les règlements d'urbanisme et les interventions gouvernementales sur le territoire d'une municipalité régionale de comté (M.R.C.), d'une communauté métropolitaine ou d'une municipalité». Par contre, cette obligation de conformité n'est pas synonyme d'identité ou de similarité. Compte tenu que cette notion de conformité (des règlements d'urbanisme par rapport au plan d'urbanisme ou du plan d'urbanisme par rapport au schéma d'aménagement et de développement) implique une analyse réalisée par des fonctionnaires de la municipalité, de la M.R.C. ou de la communauté métropolitaine, cette dernière peut faire l'objet d'une négociation entre les élus et les différents paliers des professionnels de la planification, ce qui en fait un geste politique :

«Il est important de noter toutefois que le principe de conformité, du moins par rapport au schéma, n'implique pas une obligation de nature strictement technique et qu'en quelque sorte, oserions-nous dire, il s'agit d'une conformité "négociable", c'est-à-dire soit présumée soit réelle¹⁶¹»

C'est donc dire que des paramètres de densité pourraient, théoriquement et contrairement à ce qu'a évoqué le jugement *Carter Fraser Entreprise Inc. c. Mont-Tremblant (Ville de)*, ne pas porter sur le même objet dans le schéma (article 6, paragraphe 1^o), dans le plan (article 83) et dans le zonage (article 113, paragraphe 3^o), et que les instruments pourraient tout de même être conformes les uns aux autres, si tel en est l'interprétation faite par le fonctionnaire responsable (puis confirmé par la volonté des élus). Cela est absolument lié à la précision et au niveau d'exigence du document «supérieur» et des balises que ce dernier offre. Au niveau de l'échelle de planification, Giroux et Poirier indiquent qu'une gradation doit exister dans le traitement de la densité entre les divers instruments :

« (...) les dispositions du schéma d'aménagement traitant de densité d'occupation du sol devront être plus générales que celles du plan d'urbanisme traitant du même objet. Dans le schéma d'aménagement, on doit se limiter à traiter de la densité approximative d'occupation du sol alors que les auteurs du plan d'urbanisme n'auront pas à tenir compte de cette limite. En règle générale, les dispositions du schéma d'aménagement concernant la

¹⁶⁰ PILLETTE, Danielle. *L'urbanisme au Québec : organisation, législation et perspectives politiques*. Agence d'Arc. Montréal, 1986.

¹⁶¹ PILLETTE, Danielle. *L'urbanisme au Québec : organisation, législation et perspectives politiques*. Agence d'Arc. Montréal, 1986.

densité d'occupation du sol établiront des balises à l'intérieur desquelles devra se définir la politique locale en la matière¹⁶²».

Les paramètres du plan d'urbanisme traitant de la densité peuvent donc être plus précis qu'au schéma d'aménagement et de développement. Malgré tout, ces paramètres peuvent toutefois être tout aussi généraux et imprécis qu'au schéma et mettre de l'avant des expressions qualitatives telles «faible densité», «densité moyenne» ou «haute densité». Comme c'est le cas dans le plan d'urbanisme de la ville de Gatineau¹⁶³, il est possible de limiter le contrôle de la densité à une référence qualitative. Par contre, tel qu'évoqué par une citation dans le jugement *Carter Fraser Entreprise Inc. c. Mont-Tremblant (Ville de), Giroux et Poirier* se questionnent quant à la possibilité pour une municipalité d'être très précise et d'inclure des normes relatives aux coefficients d'emprise au sol ou aux coefficients d'occupation du sol dans le cadre de son plan d'urbanisme. À cette question, les deux commentateurs soulèvent que, jusqu'à ce jour (1998), la jurisprudence est silencieuse, mais que selon eux l'expression «densité d'occupation du sol» ne s'établit pas sur des normes relatives au C.E.S. ou au C.O.S. Afin d'expliquer leurs propos, et tel que repris par le juge, les auteurs indiquent qu'il est possible de présumer que le législateur ait fait preuve de cohérence dans son utilisation des expressions faisant référence à la densité d'occupation du sol et que dans ce sens, il est impossible d'interpréter dans le même sens les dispositions de loi traitant du schéma d'aménagement et de développement, du plan d'urbanisme et du règlement de zonage.

Si cette présomption quant à la volonté de cohérence du législateur est juste, la prétention que la notion de densité d'occupation du sol va jusqu'à inclure des normes relatives aux coefficients d'occupation du sol et aux rapports «plancher / terrain» n'est pas compatible avec les instruments que constituent le schéma d'aménagement et de développement et le plan d'urbanisme. Selon l'opinion de Giroux et Poirier, le C.E.S. et le C.O.S. sont donc des normes d'implantation qui n'ont pas leur place dans le schéma d'aménagement et dans le plan d'urbanisme. Suite à cette réflexion, par exclusion, on peut donc identifier ce que la densité «n'est pas», mais la question demeure quant à son objet, tant dans le schéma d'aménagement et de développement que dans le plan d'urbanisme.

¹⁶² **GIROUX**, Lorne. **POIRIER**, Michel. Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol, de même que les problèmes relatifs aux avis de motion dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme: des questions toujours d'actualité. *Développements récents en droit municipal. Service de la formation permanente du Barreau du Québec*. Les Éditions Yvon Blais inc. Cowansville, 1998.

¹⁶³ **VILLE DE GATINEAU**. Règlement de plan d'urbanisme numéro 500. Ressource web : <http://www.ville.gatineau.qc.ca/urbanisme/pru/affectations1.htm>. Gatineau, 2005.

En ce qui a trait à la constance de la définition juridique d'un terme, il est pertinent d'évoquer l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire «Commission des droits de la personne du Québec c. Ville de Montréal-Nord». Dans cette affaire, le juge Tourigny a énoncé que :

«Il est exact à mon avis, de dire que ce n'est pas parce qu'un même terme se retrouve dans des lois différentes d'un même législateur qu'il a nécessairement le même sens, à tous ces endroits. Le contexte, quand ce n'est pas la loi elle-même, peut certes suggérer ou imposer une interprétation différente¹⁶⁴».

Selon cette décision, c'est donc dire que même si l'expression «densité d'occupation» se retrouve à plusieurs reprises à la loi, il y a lieu de croire que le sens n'est pas nécessairement le même à tous les endroits ; ce qui supporte la thèse voulant que le législateur ait souhaité mettre en place une logique de planification allant du plus général au plus particulier.

Malgré la «toute relative» liberté associée à la notion de conformité, compte tenu de la jurisprudence ici présentée, la question de la signification, de l'objet, et de la portée des expressions «densité d'occupation» et «densité approximative d'occupation» du sol dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme demeure flottante. Globalement, en urbanisme, contrairement à la position développée et soutenue par certains juristes, la notion de densité ne se limite pas exclusivement à un nombre de logements. De façon générale, il est convenu qu'il s'agit de tout rapport entre un indicateur statistique (population, logements, emplois, etc.) et une surface (Merlin, Choay 1988). Le législateur a par contre fait le choix de ne pas baliser le concept de la densité de façon plus précise et cela peut s'expliquer, tel qu'indiqué précédemment, par deux éléments ; c'est-à-dire le souhait des professionnels de l'époque (mémoire déposé par la C.P.U.Q.) et la volonté de mettre en place un système souple et dynamique (considérant le caractère nouveau de la L.A.U. et les risques d'erreurs et de lourdeurs inhérentes à cette «nouveauté»).

Cette absence d'une définition claire de la densité est intéressante. Bien que la jurisprudence tend à définir le concept en termes de logements à l'hectare, il y a tout de même lieu de se questionner quant à l'importance et la portée réelle des jugements rendus. Est-ce que les jugements rendus, s'établissant logiquement en regard des jugements précédents, font état d'une dérive des juristes qui a débuté avec l'affaire Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc.? Il est possible que oui. Dans cette affaire, le juge a présenté son jugement en regard de ce qui se trouvait devant ses yeux ; c'est-à-dire une affaire touchant un bâtiment résidentiel. Sur cette base, il a indiqué que la densité, telle

¹⁶⁴ Commission des droits de la personne du Québec c. Ville de Montréal-Nord. Cour d'appel du Québec. Montréal 500-09-000601-955, 13 février 1998 (DTE 98T-230).

qu'évoquée à l'article 113, paragraphe 3 est relative à un nombre de logement à l'hectare. Par la suite, certains commentateurs respectés de la L.A.U. ont interprété le jugement et procédé à certaines généralisations sur la base de ce cas particulier. Notamment, suivant la prémisse que le législateur avait fait preuve de cohérence dans son utilisation des expressions faisant référence à la densité d'occupation du sol tout au long de la loi, il a été interprété que :

- puisque l'article 113, paragraphe 5° réfère indirectement au C.O.S., le sens donné aux évocations de la densité des article 83 et 113, paragraphe 3° regarde un autre objet ;
- puisque l'expression «densité d'occupation» est exprimée de la même façon aux article 83 et 113, paragraphe 3°, ils ont donc la même portée.

Par la suite, en 2002, un jugement de la Cour supérieure détermina qu'il était possible, dans un règlement de dérogation mineure de déroger au rapport plancher-terrain puisque ce n'est pas la densité telle qu'évoquée à l'article 113 paragraphe 3°. Ce jugement venait en quelque sorte compléter la dérive juridique amorcée par l'affaire de Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc. Non seulement la densité n'est pas un rapport plancher-terrain (C.O.S.), mais elle doit porter exclusivement sur l'activité résidentielle.

La référence quant au lien exclusif entre la densité et l'affectation résidentielle relève d'une interprétation littérale de la L.A.U. qui semble faire abstraction de l'esprit du législateur et qui ne tient pas compte de tous les aspects de ce concept. Malgré l'éloquence du jugement Carter Fraser Entreprise Inc. c. Mont-Tremblant (Ville de), il faut espérer que d'autres cas et d'autres études s'ajouteront à la jurisprudence et la doctrine. Les décisions de la cour ont été menées selon la plus grande logique juridique, en regard des faits présents face aux juges. Plus globalement, cette situation fait certainement état de la nécessité d'une meilleure communication entre les juristes et les urbanistes. Les réflexions de ces derniers ayant le potentiel d'alimenter la réflexion des premiers.

Il arrive parfois que la doctrine juridique adopte certaines tendances en l'absence de directives claires. Au niveau de la L.A.U. un bon exemple de cette situation est l'introduction du principe de la double conformité en 1987. Avant cette date, il était prévu que le plan et les règlements d'urbanisme devaient être conformes aux objectifs du schéma et du document complémentaire. La situation fut corrigée puisque depuis un ajustement fait par le législateur, le plan et les règlements

doivent être conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, mais les règlements d'urbanisme doivent aussi être conformes au plan d'urbanisme.

Jusqu'à ce jour, il semble que le législateur ait préféré laisser les tribunaux le pouvoir de déterminer ce qu'était la densité exprimée à six endroits différents à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Le niveau de liberté accordé par la loi aux municipalités représente, comme le démontrera le cas montréalais, un avantage indéniable qui caractérise positivement un cadre juridique évoluant en complément de l'établissement et de la formalisation d'un urbanisme national québécois. Par contre, compte tenu que les tribunaux ont «horreur du vide», cette absence de définition claire a été comblée de façon pragmatique et juste, mais décevante en regard de la définition la plus large du concept de la densité.

Le Gouvernement du Québec a, s'il le souhaite, la capacité d'énoncer une directive claire quant au traitement de la densité à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Dans un texte intitulé *Clear Understandings. A Guide to Legal Writing*, les professeurs Goldfarb et Raymond indiquent que :

«Legislators, too, have the authority to fix meanings, as they often do in the beginning of statutes, where they say how various words are to be construed. And in fact attorneys may define words as they please in drafting wills, contracts, and other agreements¹⁶⁵».

C'est donc dire que le législateur a la capacité de recentrer son discours et répondre à la tendance malheureuse prise par la doctrine et la jurisprudence. Nous verrons, à la conclusion, suite à la partie III, quelle approche serait souhaitable afin de remédier à cette situation.

2.3.5 Examen de l'application du système L.U.I. à Laval

Démonstration forte du caractère nord-américain de l'urbanisme québécois, la ville de Laval tenta en 1970 d'implanter un système réglementaire liant (avec un succès tout relatif) planification et zonage. Cherchant à répondre positivement aux critiques du zonage traditionnel (largement évoqué par Réjane Charles en 1974 dans son livre «Le zonage au Québec : un mort en sursis»), la ville de Laval tenta l'expérience du système *Land Use Intensity* tel que développé par la *Federal Housing Administration* (F.H.A.) étasunienne. Aux fins de l'exercice, elle adapta la méthodologie proposée par la F.H.A. à sa façon. Cette expérience est intéressante et mérite d'être examinée puisqu'elle

¹⁶⁵ GOLDFARB, Ronald L. RAYMOND, James C. *Clear Understandings: A Guide to Legal Writing*. Random House. 1982.

démontre bien l'importance du concept de la densité pour les planificateurs, mais démontre aussi la difficulté d'en comprendre toutes les facettes.

Au cours des années 1960 et 1970, de nouvelles techniques de zonage ont fait leur apparition en Amérique. Tentant de remédier aux lacunes associées à la réglementation urbanistique traditionnelle, les nouvelles techniques visaient non seulement la protection des personnes et des propriétés, mais avaient aussi comme objectif la mise en œuvre de plans d'urbanisme et d'autres plans de développement (ce que le zonage traditionnel ignorait généralement dans la tradition urbanistique américaine). Ce «renouvellement» du zonage, bien que principalement étasunien, eut aussi ses échos au Québec puisque la ville de Laval tenta l'expérience en 1970.

Conçu en 1963, le système *Land Use Intensity* (L.U.I. – aussi appelé L.I.R. pour *Land Use Intensity Rating*) a été élaboré par la *Federal Housing Administration* étasunienne et visait à offrir aux divers intervenant de la scène immobilière (élus, développeurs, financiers, etc.) un instrument leur permettant de juger rapidement de la valeur d'un projet. Visant le contrôle de la forme urbaine, le L.U.I. s'établissait sur la prémisse que «si l'arrangement physique du projet répond aux besoins d'une clientèle identifiée, le succès économique du projet est assuré, ou du moins, les risques sont minimisés¹⁶⁶». À partir de projets réels, le système L.U.I. fut paramétré et réunissait, en un seul indice, toutes les relations bâties caractérisant les composantes physiques d'un projet pertinentes à sa viabilité et à sa rentabilité. Conçu principalement pour les projets résidentiels, le système L.U.I. permettait à la F.H.A. d'exercer un contrôle sur la densité des projets qu'elle finançait. Le système visait à établir une relation entre le bâtiment et le terrain, relation qui était en mesure d'offrir une certaine indication de l'intensité d'utilisation du sol permise. Le système utilisait un seul indice (variant de 1 à 10) à partir duquel découlaient toutes les relations requises pour identifier les composantes physiques essentielles à l'aménagement d'un site à des fins résidentielles. Les cinq rapports composant le système sont :

- rapport plancher / terrain ;
- rapport espaces libres / superficie brute de plancher ;
- rapport espaces viables / superficie brute de plancher ;
- rapport espaces récréatifs / superficie brute de plancher ;
- rapport cases de stationnement / nombre de logements.

¹⁶⁶ **CARDINAL**, Aurèle. **LABONTÉ**, Michel. «Application du système d'intensité du sol à Ville de Laval». Les Cahiers du droit. Volume 16, numéro 2. Presses de l'Université Laval. Québec, 1975.

L'élaboration des rapports s'est initialement réalisée sur la base d'observations empiriques d'exemples jugés pertinents. La simplicité de l'utilisation du système dans le cadre d'une analyse visant le financement d'un projet fut un avantage notable et permet d'expliquer la relative popularité du système L.U.I. à une certaine époque. Large et absolument quantitatif, le L.U.I. ne préjugait pas des typologies projetées sur le territoire et offrait une flexibilité au promoteur afin que ce dernier puisse s'ajuster au jeu de l'offre et de la demande. En plus, en établissant un rapport relatif aux espaces récréatifs, la F.H.A. s'assurait, de façon théorique, que les projets qu'elle finançait comportaient une qualité minimale d'aménagements d'espaces de détente. Malgré tout, le système présentait des limites évidentes découlant de son élaboration. Le système fut élaboré sur la base d'exemples qui n'avaient rien à voir avec les demandes nouvelles de la clientèle résidentielle et ne reflétait pas les besoins réels en termes d'espaces (viables, récréatifs, etc.). De plus, le système était fort primaire puisque, contrairement au zonage plus «traditionnel», il ne tenait pas compte d'éléments qualitatifs tels les vues, la lumière, les relations entre les bâtiments et le caractère de la rue. Tel qu'énoncé par Cardinal et Labonté (1975), «comme tout système de normes, le L.U.I. est donc fort primaire, et doit faire l'objet d'une utilisation judicieuse».

En 1969, le rapport Hellyer de la Commission d'étude sur le logement et l'aménagement urbain¹⁶⁷ constata les lacunes du zonage traditionnel alors en application dans la majorité des villes canadiennes et souligna que celui-ci «empêche généralement le pire et décourage le meilleur». À la même époque, les professionnels et décideurs de la toute jeune Ville de Laval prirent en compte les conclusions du rapport Hellyer et, étant au fait des techniques nouvelles mises de l'avant par la *Federal Housing Administration*, décidèrent d'expérimenter le système L.U.I. au niveau de leur schéma d'aménagement. Dans son schéma, la Ville de Laval formula son intention de développer un règlement de zonage plus souple qui puisse répondre à l'évolution rapide de la dynamique urbaine et parviendrait à mieux traduire les objectifs du document de planification. Afin de répondre concrètement à cette préoccupation, la nouvelle réglementation d'urbanisme devait offrir plus de flexibilité afin de faciliter un aménagement urbain plus adéquat, tout en favorisant une diversification des typologies résidentielles, une rentabilisation des équipements collectifs par l'atteinte d'une densité appropriée, et une qualité supérieure des projets d'habitation. En août 1970, la Ville de Laval adopta le règlement L-2000 (*Règlement concernant l'aménagement du territoire, le zonage, l'usage des bâtiments et des terrains dans la Ville de Laval*). Applicable (exclusivement)

¹⁶⁷ COMMISSION D'ÉTUDE SUR LE LOGEMENT ET L'AMÉNAGEMENT URBAIN. Rapport de la Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain. Imprimeur de la Reine. Ottawa, 1969.

à toutes les zones résidentielles, le règlement était directement calqué sur le système L.U.I. élaboré par la F.H.A. (à l'exclusion du rapport cases de stationnement / nombre de logements) et y ajoutait un système de bonus qui permettait de faire varier l'indice L.U.I. selon les «bons vouloirs» des autorités politiques. De plus, afin de rendre l'outil encore plus souple (sic), le règlement prescrivait que l'indice pouvait varier de 1.0 sur décision administrative ou politique. Des bonus étaient aussi accordés en fonction de la présence de stationnements intérieurs, pour le développement de grands terrains ou pour un nombre élevé de logements construits. De même, contrairement au système élaboré par la F.H.A., le système lavalais introduisit, en combinaison des rapports du L.U.I., des normes «traditionnelles» pour les marges de recul et latérales. Cette particularité fut, selon Cardinal et Labonté, une «aberration de premier ordre».

L'application du système L.U.I. à Laval fut un échec. Dans sa tentative de se détacher des limitations du zonage traditionnel, la Ville de Laval ne parvint définitivement pas à répondre à l'objectif du schéma qui consistait à accroître la densité du développement résidentiel et diversifier les typologies d'habitation disponibles sur le marché. Selon Cardinal et Labonté, l'échec de l'application d'une «certaine adaptation» du système L.U.I. à Laval est principalement liée au manque de contrôle de la part de l'administration sur le développement (les rapports étant tellement modifiables que toutes les typologies étaient conformes), aux contradictions internes du système (avec l'addition de composantes traditionnelles liées aux marges), et à l'incertitude scientifique quant aux rapports numériques (ceux-ci étant élaborés sur la base de cas d'espèce). En plus, l'adaptabilité trop grande du système parvenait mal à défendre les secteurs établis de typologies unifamiliales et permit l'apparition de typologies jumelées un peu partout. Cette réalité, en plus d'entraîner des «incohérences» au niveau de la morphologie urbaine, exposa des conflits de nature sociologique, mettant l'administration dans une position fort vulnérable. À la même époque où la Ville de Laval énonçait l'objectif de densifier son territoire (et pensait y parvenir grâce à un système réglementaire de type L.U.I.), la Société canadienne d'hypothèque et de logement (S.C.H.L.) lança un programme spécial de 200 M\$ destiné à favoriser l'accession à la propriété de la classe moyenne. Occupant une position stratégique dans l'espace métropolitain montréalais, le territoire lavalais devenait intéressant pour la classe moyenne canadienne-française qui touchait alors les fruits de sa Révolution tranquille et désirait accéder à la propriété individuelle.

La présence d'un système réglementaire qui ne permettait pas un réel contrôle sur l'urbanisation, conjuguée avec des incitatifs financiers au développement qui favorisaient les typologies unifamiliales, a fait en sorte que le territoire de Laval s'est développé de façon relativement

incohérente et incontrôlée. Les promoteurs ayant eu le bénéfice de répondre librement (puisque'à peu près tout était conforme grâce au système L.U.I.) à la demande du marché, Laval s'est donc développée rapidement, malgré un objectif concret et probablement très juste (et même théoriquement cohérent) de densification de son territoire. Malgré tout, cette tentative de s'éloigner des misères du zonage traditionnel était tout à fait au goût du jour (Charles 1974) et démontre qu'à cette époque, non seulement l'urbanisme québécois naissant affirmait sans honte son américanité, mais qu'il soulignait aussi l'importance de l'implication des administrations locales au niveau du contrôle de la forme urbaine. Tel que le soulignent Cardinal et Labonté, la tentative du L.U.I. à Laval s'inscrivait dans une recherche plus large de nouveaux outils à définir :

«Dans le contexte actuel, bien que l'effort de Laval soit louable, il ne fait que rendre plus évidente la nécessité de redéfinir sérieusement le rôle précis qui revient au zonage dans la multitude des instruments disponibles ou à créer, au niveau de l'aménagement du territoire. Le zonage, tel qu'on le connaît, devrait-il laisser place à un instrument dont l'objectif premier serait plus positif et axé sur des concepts différents de celui de nuisance¹⁶⁸».

Quelques années suite à son élaboration, le système L.U.I. fut vivement critiqué et un nombre relativement faible de municipalités nord-américaines l'adoptèrent :

«Adoption of the LIR (*Land Use Intensity Rating*) outside the FHA itself was limited, probably because of its lack of intuitive transparency and its complexity. The FHA's claims for its index, as being a more "reliable" reflection of the actual physical density and the use intensity of a development, are also not really supported in practice¹⁶⁹».

Malgré tout, l'expérience lavalloise du système L.U.I. démontra bien le caractère nord-américain de l'urbanisme québécois et faisait état de l'importance de la densité et des réflexions des années 1970 quant aux modalités de son traitement. De plus, à titre d'exemple à ne pas suivre, le cas lavallois démontra la pertinence de mener des recherches quant aux modalités juridiques de contrôle de la forme urbaine. Un outil défaillant, bien qu'issu d'objectifs nobles, peut produire un résultat très critiquable en matière d'aménagement du territoire.

2.3.6 Un urbanisme en évolution

À l'image du caractère fondamental de l'urbanisme nord-américain, le jeune urbanisme québécois s'établit, malgré l'introduction de règles discrétionnaires depuis 1985, essentiellement sur une tradition de zonage et de réglementation plutôt que sur une tradition aménagiste et planificatrice. Au

¹⁶⁸ CARDINAL, Aurèle. LABONTÉ, Michel. «Application du système d'intensité du sol à Ville de Laval». Les Cahiers du droit. Volume 16, numéro 2. Presses de l'Université Laval. Québec, 1975.

¹⁶⁹ ALEXANDER, E. MURPHY, P. Density Measures and their Relation to Urban Form. Milwaukee, 1988.

Québec, jusqu'en 1979, la planification consistait à un pouvoir optionnel des municipalités et rien ne subordonnait le zonage à une vision d'ensemble pour l'aménagement du territoire. Plus étonnant, avant le Rapport LaHaye, considérant qu'il y avait absence de règle de conformité, le plan d'urbanisme ou le plan directeur devaient être conformes au plan de zonage, et non l'inverse. Bien que cette situation fût dénoncée par les premiers urbanistes québécois, cette réalité faisait état d'une conclusion pragmatique des acteurs interpellés par la planification et la réglementation. Contrairement aux traditions ouest-européennes de la France ou du Royaume-Uni, le zonage au Québec a, bien qu'adopté avec un certain retard par rapport au reste de l'Amérique, toujours joui d'un attrait important. Encore aujourd'hui, malgré les prescriptions claires de la L.A.U. quant aux échelles de planification et quant à l'imbrication des outils, plusieurs professionnels de l'aménagement trouvent une certaine complaisance dans l'utilisation du zonage à titre d'instrument «unique» de planification. L'expérience récente du plan d'urbanisme de Montréal démontre à ce titre la difficulté de faire prévaloir la planification sur la réglementation d'urbanisme. L'élaboration des chapitres des arrondissements du plan d'urbanisme a notamment été l'occasion d'acrobaties techniques afin d'assurer la conformité des paramètres réglementaires (peu contraignants) du plan aux anciennes réglementations d'urbanisme qui avaient cours avant la réorganisation municipale. Était-ce une subordination de la planification au zonage sous l'égide de pseudos motifs politiques? Une analyse du contexte et du résultat permettrait certainement de répondre par l'affirmative. Cela démontre bien, encore aujourd'hui, tout le poids et toute l'emphase donnée au zonage dans la pratique de l'urbanisme au Québec.

Plus de vingt ans après l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, à l'aube d'un retour en profondeur sur son contenu, il est possible de se questionner quant à la justesse et la nécessité d'un tel flou juridique autour de la densité. De même, une réflexion semblable pourrait être suggérée quant à l'absence d'uniformité au niveau des catégories d'usages de l'affectation du sol. Est-il pertinent, après vingt-cinq ans d'essais, d'erreurs et de réussites de songer à une uniformisation des méthodes et des définitions plus claires à la L.A.U. ? Un tel questionnement soulève par ailleurs d'autres interrogations, notamment quant à la nécessité d'une uniformisation par opposition à un respect des pratiques et des contextes locaux reflétant souvent fidèlement la réalité concrète de la pratique professionnelle. Est-ce qu'une définition plus claire permettrait de consolider les acquis de l'urbanisme au Québec ou est-ce qu'au contraire, l'absence d'une définition stricte est une richesse permettant d'adapter les outils à des environnements multiples ?

À ce moment, il est possible d'énoncer que le traitement de la densité dans la tradition urbanistique québécoise reflète de façon très imagée les grandes caractéristiques de notre approche nationale en ce qui a trait à la planification et à l'aménagement du territoire. Le traitement de la densité par la L.A.U. permet d'adapter le concept en respect des traditions locales, de mener une expérimentation des outils d'urbanisme et de créer de nouvelles références. La pratique de l'urbanisme est relativement jeune au Québec et la professionnalisation du métier d'urbaniste l'est encore plus. Dans ce contexte, il est possible d'énoncer que l'absence de définition claire et commune relative au terme «densité» dans la loi peut être liée à une volonté du législateur de permettre un apprentissage collectif progressif.

Partie III
Recherche



Cour d'honneur et grand bassin. 1893 World's Columbian Exposition. Chicago.

Make no little plan. They have no magic to stir men's blood and probably themselves will not be realized. Make big plans ; aim high in hope and work, remembering that a noble, logical diagram once recorded will never die, but long after we are gone will be a living thing, asserting itself with ever-growing insistency. Remember that our sons and grandsons are going to do things that would stagger us. Let your watchdog be order and your beacon beauty.

Daniel Burnham
Discours, 1907.

1. Formulation précise de la question de recherche et hypothèses de travail

Tel que démontré précédemment, il est extrêmement difficile d'énoncer une définition claire de la densité. Tant pour les académiciens que pour les professionnels de l'aménagement, ce concept peut être décrit comme étant vague et laissant beaucoup de place à une interprétation libre. En plus de son caractère nébuleux, le concept de la densité est difficile à délimiter puisque l'objet sur lequel il se penche, s'analyse et se contrôle est tout autant vaporeux. Ici la densité s'établit sur des paramètres de concentration de la population et là selon le niveau de congestion du bâti. Malgré tout, l'indétermination caractérisant la densité présente l'avantage indéniable de permettre l'adaptation du concept selon le contexte de travail. Dans les disciplines liées à l'urbanisme, la densité devient le rouage de nombreux outils permettant à l'académicien ou au professionnel de mieux lire la ville, de mieux comprendre son évolution et d'améliorer sa maîtrise de la croissance des populations et des formes urbaines.

Précédemment, différentes dimensions de la densité ont été explorées. À ce titre, trois dimensions du concept furent délimitées. Concept multidimensionnel, la densité présente tant une dimension physique (concrète et réelle), qu'une dimension psychosociologique (où les idées de perception de l'espace vécu et du sentiment d'entassement se distinguent), qu'une dimension juridico-économique et planificatrice (où l'État adopte des mesures de contrôle pour des raisons d'intérêt public).

L'évolution historique du concept de la densité permet d'observer que depuis l'antiquité, l'idée d'orienter la forme de la ville et le niveau d'entassement des hommes préoccupe tant les philosophes et les artistes que les gestionnaires urbains oeuvrant pour le prince ou la république. Plus concrètement, des considérations d'hygiène publique, de luttes de classes, et plus simplement de survie des régimes en place ont amené les autorités à contrôler la densité à partir de la fin du 18^{ème} siècle. Un peu partout en Europe, la surconcentration des populations ouvrières au cœur des villes a mené à des réformes qui, conjuguées à certains progrès technologiques, permirent une modification radicale de la forme traditionnelle de la ville occidentale. En Amérique, s'inspirant des expériences européennes et plus particulièrement allemandes, les méthodes de contrôle de la densité évoluèrent rapidement et devinrent des composantes fondamentales du zonage, le principal outil de régulation de l'espace. Critiquée comme étant un paramètre fondamental d'un outil d'exclusion, la densité est aujourd'hui intégrée à la plupart des règlements municipaux d'urbanisme, principalement au niveau du contrôle de la forme bâtie.

La dualité de l'approche nord-américaine de l'urbanisme qui oppose le zonage et la planification se reflète globalement dans le caractère indéfini et évolutif de l'urbanisme québécois. À cheval entre une volonté planificatrice incomplète tendant de plus en plus vers l'urbanisme discrétionnaire, et une instrumentalisation quasi-absolue du contrôle de l'espace, notre urbanisme national s'insère difficilement dans cet état «d'entre-deux». L'urbanisme québécois n'étant ni tout à fait volontariste, ni tout à fait strictement codifié. Malgré tout, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la pierre angulaire de l'aménagement du territoire québécois, met en place un cadre défini où chacun des outils d'urbanisme doit répondre à une intention précise et où les paramètres énoncés par un outil doivent être conformes aux paramètres énoncés par les outils des échelles supérieures de planification. Dans ce cadre précis, le traitement de la densité devient obligatoire ou autorisé (selon l'échelle de planification), mais le législateur semble avoir oublié (intentionnellement peut-être) de déterminer sur quel objet précis la densité doit s'établir. Cette situation fait en sorte que tant les M.R.C. (ou même les communautés métropolitaines) que les municipalités s'interrogent quant à l'objet sur lequel doit porter la densité et on assiste, d'un territoire à l'autre, à la mise en place de diverses méthodes de calcul et divers objets de contrôle. Bien que certains affirment que la L.A.U. détermine implicitement l'objet (par le fait qu'il doit y avoir cohérence des objets de contrôle entre les différentes échelles de planification) les municipalités sont tout de même libres de déterminer, sur la base de leurs contextes politiques et administratifs, quelle méthode doit être mise de l'avant et quel objet doit être visé par le plan d'urbanisme.

Le regard conceptuel a permis d'identifier ce qu'est, de façon globale et générale, la densité dans un contexte urbanistique. Par contre, la question de l'objet sur lequel porte la densité et la destination de son contrôle au niveau du plan d'urbanisme (dans le contexte québécois) demeurent des éléments de discussion. Compte tenu du contexte montréalais, cette réflexion mène directement à la question précise de cette recherche :

Est-ce que les modalités de contrôle de la densité mises de l'avant dans le Plan d'urbanisme de Montréal adopté en 2004 répondent correctement aux prescriptions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et est-ce que ces modalités constituent une réponse juridique juste, considérant le flou caractérisant le concept de la densité ?

Suite aux annexions de 2001, l'annonce de la réalisation d'un nouveau plan d'urbanisme pour le territoire de Montréal, amena les gestionnaires municipaux responsables de l'urbanisme à s'interroger sur les modalités de traitement de l'affectation du sol et plus particulièrement de

contrôle de la densité. Il est significatif de rappeler que, contrairement aux autres exercices d'annexion menés au Québec la même année (Québec, Gatineau, Sherbrooke, Trois-Rivières, Longueuil, Saguenay...), la réorganisation municipale du territoire montréalais s'opérait dans un contexte politico-linguistique particulier qui «limitait» une intégration complète et brutale de tous les anciens services municipaux d'urbanisme (comme ce fut le cas ailleurs, à Gatineau par exemple). Bien qu'une fusion totale des services aurait été, dans une certaine mesure, théoriquement possible, l'équipe politique élue massivement à l'hôtel-de-ville l'a été sur la base d'un discours prônant un certain statu quo et une pérennité des traditions administratives locales. Dans ce contexte bien précis, un nouveau plan d'urbanisme devait être élaboré et les modalités de traitement de la densité dans ce document de planification devaient respecter le contexte politique et administratif du moment.

Considérant le cadre conceptuel présenté préalablement qui décrivait le caractère multidimensionnel du concept de la densité, qui rappelait les différentes étapes de l'évolution de la réglementation d'urbanisme et qui énonçait la dualité et le caractère évolutif de l'urbanisme québécois, une réponse à la question de recherche sera proposée. Afin de répondre à cette question, trois hypothèses de travail orienteront la recherche.

H1 : L'objet de contrôle de la densité dans un plan d'urbanisme québécois est teinté du contexte politique et administratif ambiant.

H2 : Les modalités de contrôle de la densité antérieures au plan d'urbanisme 2004 étaient inadéquates.

H3 : À l'échelle de la planification municipale, le contrôle de la densité peut permettre de mieux guider le développement de la forme urbaine.

2. Hypothèse 1 : Les modalités de contrôle de la densité dans un plan d'urbanisme québécois sont teintées du contexte politique et administratif ambiant.

2.1 Contexte politique

L'urbanisme est un acte politique. Cette thèse souvent défendue dénote que le contrôle de l'espace est un acte accordant ou non à un individu ou à un groupe le privilège de la jouissance du sol. Dans cette optique, il est possible d'indiquer que le plan d'urbanisme et les outils réglementaires en découlant sont influencés par le contexte politique ambiant. À ce titre, il est pertinent de rappeler dans quel contexte politique le plan d'urbanisme de Montréal fut élaboré et quel contexte administratif en découla¹⁷⁰.

Avant la réforme municipale de 2001, le Québec comptait 1306 municipalités, dont près de 85% avaient moins de 5000 habitants. Selon plusieurs, cette multitude de villes engendrait des problèmes administratifs, des dédoublements, une sous utilisation des équipements et des déséquilibres fiscaux importants. La réforme municipale chambarda la façon dont l'urbanisme, à titre de pratique professionnelle, s'effectuait.

Au printemps 1997, le maire de Montréal Pierre Bourque mettait en branle la campagne «Une île une ville» qui visait à regrouper les 27 municipalités de la Communauté urbaine de Montréal en une seule ville unifiée. S'inspirant des expériences ontariennes de Toronto et d'Ottawa, le maire Bourque soutenait alors que l'administration et la fiscalité d'une ville unifiée seraient plus efficaces et plus compétitives face aux villes rivales. Bien que popularisée par le maire Jean Drapeau dans les années 1960, l'idée «d'une île une ville» rejoignait aussi les maires des autres grandes villes du Québec (Québec, Hull, Sherbrooke, Trois-Rivières et Chicoutimi) qui, sous le leadership de Bourque, rencontrèrent le premier ministre Lucien Bouchard afin de le sensibiliser à la nécessité de mener des regroupements municipaux. La Ville de Montréal alla même plus loin puisque le 10 août 1999, son conseil municipal adopta une résolution demandant au gouvernement de créer une seule ville sur l'île de Montréal et d'élargir le territoire de desserte (et de taxation indirecte) de la communauté urbaine à la région métropolitaine de recensement (à l'exception du service de police). Les ambitions du maire Bourque furent, quelques mois plus tard, en septembre,

¹⁷⁰ Le retour historique sur les événements qui ont menés aux fusions des municipalités de l'île de Montréal est basé sur la documentation disponible sur le site Internet du ministère des Affaires municipales et de régions (www.mamm.gouv.qc.ca) et sur Wikipedia, l'encyclopédie libre (www.wikipedia.org).

appuyées par l'Action démocratique du Québec, un parti de centre-droite sur l'échiquier politique provincial.

En avril 1999, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale présidée par Denis Bédard recommanda le regroupement des municipalités de l'île de Montréal en trois ou cinq villes. De plus, le rapport recommanda de faire disparaître la communauté urbaine et l'Agence métropolitaine de transport au profit d'une nouvelle structure régionale élue au suffrage universel et dotée de pouvoirs de taxation. Ce rapport fit écho puisque quelques mois plus tard, la veille de la fête nationale, le Conseil des ministres (P.Q.) chargea la ministre des Affaires municipales Louise Harel de préparer pour la mi-août un livre blanc énonçant les orientations du gouvernement du Québec en matière de réorganisation municipale. Faisant l'objet d'une fuite et d'opposition au sein du cabinet péquiste, le dépôt sera par la suite reporté. L'objection au livre blanc, au sein même du Parti Québécois, faisait tache d'huile et l'exercice fut finalement repris. Harel n'était plus seule puisque huit ministres étaient directement chargés de la rédaction de son contenu. Le 25 avril 2000, le livre blanc intitulé «La réorganisation municipale : Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens» fut présenté et fit état d'un plan d'action visant à créer les communautés métropolitaines de Québec, de l'Outaouais et de Montréal, et mandatait la Commission municipale du Québec (C.M.Q.) de recommander des regroupements municipaux pour les municipalités à l'extérieur des communautés métropolitaines. De plus, le livre blanc indiquait que le gouvernement souhaitait se donner la capacité de procéder à des regroupements «forcés». Diverses intentions quant aux relations de travail avec les employés municipaux étaient aussi évoquées. Les recommandations du livre blanc furent entérinées par les projets de loi 124 (pouvoir de mener des études de regroupement et capacité de regrouper des municipalités par décret) et 134 (création de la C.M.M.) et firent l'objet d'une vive contestation de l'opposition officielle formée du Parti Libéral du Québec.

Mandataire du gouvernement du Québec pour la réorganisation municipale de la région de Montréal, Louis Bernard proposa le 11 octobre 2000 un modèle «une île une ville». Les élus de l'île de Montréal n'ayant pas été en mesure d'établir un consensus sur un modèle, le premier ministre se déclara favorable au projet de Bernard (malgré qu'il ait complètement écarté une proposition semblable de Pierre Bourque en 1999). Quelques jours plus tard, le 15 octobre 2000, le congrès du Parti Libéral du Québec adopta une résolution indiquant qu'un gouvernement libéral adopterait une loi permettant la tenue de référendums afin de recréer les villes fusionnées de force. Quelques

années plus tard, en juin 2003, ce parti a tenu sa promesse et le nouveau ministre des Affaires municipales déposait un projet de loi sur les défusions de municipalités.

Suite à l'approbation du premier ministre, la ministre Harel déposa le 15 novembre 2000 les projets de loi 170 (création des nouvelles villes de Montréal, Québec, Longueuil, Lévis et Hull-Gatineau) et 171 (modification à la Charte de la langue française faisant en sorte que les futurs arrondissements montréalais de Ville-Marie et de Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce n'obtinrent pas de statut bilingue). En opposition à ce projet de loi, nombre de manifestations formelles et informelles eurent lieu à travers le Québec, mais principalement dans la région de Montréal. À ce titre, il est intéressant d'évoquer les référendums municipaux menés à Hampstead, Montréal-Ouest, Westmount, Anjou et Baie-d'Urfé (où dans chacun des cas une écrasante majorité – 94% – rejeta l'annexion à Montréal) et la grande manifestation du 10 décembre 2000 contre les fusions, qui a réuni plus de 75 000 personnes au centre-ville de Montréal. Les projets de loi furent tout de mêmes adoptés par l'Assemblée Nationale le 20 décembre 2000, en fin de session parlementaire.

Le 1^{er} janvier 2001, tel que le stipulait le projet de loi 134, la Communauté métropolitaine de Montréal (C.M.M.) fut mise sur pied et entreprit ses travaux. En même temps, le comité de transition, chargé d'organiser structurellement la nouvelle ville de Montréal, débuta ses tâches. Le 15 mai, le gouvernement déposa le projet de loi 29 qui venait apporter des ajustements techniques et précisait diverses dispositions administratives de la Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (projet de loi 170). Après plus de 400 amendements, le projet de loi fut finalement adopté le 21 juin. Après plus de cinq ans de questionnements et de remises en question, les annexions furent finalement effectives le 1^{er} janvier 2002 et la structure municipale québécoise était dorénavant composée de huit nouvelles municipalités de plus de 100 000 habitants¹⁷¹ : Montréal, Québec, Gatineau, Longueuil, Saguenay, Sherbrooke, Trois-Rivières et Lévis.

Le 4 novembre 2001, quelques mois avant la création formelle des nouvelles villes, les premières élections municipales du nouveau régime montréalais eurent lieu. Gérald Tremblay, ancien ministre libéral de l'Industrie sous Robert Bourassa, fut élu maire à titre de candidat de l'Union des citoyens de l'île de Montréal (U.C.I.M.), un nouveau parti politique municipal créé expressément pour cette élection et inspiré par le sentiment d'opposition régnant dans les anciennes villes de banlieue.

¹⁷¹ En plus de certaines autres villes québécoises de plus de 100 000 habitants, de moindre importance politique, en périphérie immédiate de Montréal.

Remportée haut la main, cette élection partagea tout de même le vote montréalais selon deux pôles puisque les citoyens des municipalités annexées votèrent massivement pour l'U.C.I.M. alors que les citoyens de l'ancienne ville de Montréal votèrent quant à eux en très forte proportion pour les candidats de Vision Montréal. Portés par un programme politique proposant une administration municipale décentralisée, les candidats de l'U.C.I.M. provenaient majoritairement des arènes politiques des municipalités annexées (Zampino à Saint-Léonard, Bossé à Verdun, Libman à Côte-Saint-Luc, Dauphin à Lachine, Parent à Montréal-Nord, Yeomans à Dorval, etc.) et avaient «déchiré leur chemise sur la place publique» quelques mois auparavant afin de contrer les fusions. Une fois arrivés au pouvoir à l'hôtel-de-ville de Montréal, ces nouveaux élus occupèrent des positions stratégiques au conseil municipal et au comité exécutif et furent appelés à conjuguer les désirs et volontés de leurs électeurs (leur programme électoral) et la lourdeur de la structure administrative de la Ville de Montréal. Cette structure, bien que lourde, était aussi relativement bien huilée, offrait l'avantage de la stabilité et de la pérennité décisionnelle et semblait fonctionner avec ses hauts et ses bas depuis plus de 150 ans. Ces nouveaux élus, majoritairement issus de municipalités de taille limitée, avaient par le passé la capacité de traiter les problèmes quotidiens par un simple appel téléphonique, par une brève rencontre avec les contremaîtres, ou par des directives directes aux chefs de services. L'orientation de la nouvelle structure administrative, comptant plus de 10 000 employés fortement syndiqués, était un nouveau défi, tant pour les élus provenant des anciennes banlieues que pour le nouveau maire, lui-même passablement inexpérimenté sur la scène municipale. De plus, les relations entre les employés de l'ancienne ville de Montréal et leurs nouveaux patrons politiques furent, à l'origine, teintées d'ignorance, de mépris et d'appréhension négative. De nouveaux élus, portés par une volonté populaire souhaitant la minimisation du rôle des services centraux au profit de services locaux offerts par les arrondissements, étaient d'abord perçus d'un œil suspicieux par les fonctionnaires de l'ancien Montréal. De plus, la réorganisation de la structure, la mise en place de services locaux au sein des neuf arrondissements couvrant le territoire de l'ancienne ville de Montréal (auparavant très centralisée) et l'intégration de tous les employés de l'ancienne communauté urbaine modifièrent radicalement les mœurs administratives en place. Paradoxalement, alors que les nouveaux membres du comité exécutif apprenaient à travailler avec une superstructure, certains employés devaient quant à eux apprendre à composer directement avec des élus locaux, ce qui rapprochait la structure administrative et le citoyen.

Souhaitant réunir les forces vives de la communauté montréalaise, l'équipe du maire Tremblay mit de l'avant à la première année de son mandat un exercice de concertation qui déboucha en juin 2002 sur le Sommet de Montréal. Lors de ce sommet, le plan d'urbanisme fut identifié à titre de priorité

de la collectivité montréalaise et il était énoncé la volonté «que le Plan d'urbanisme devienne le document municipal de référence en matière d'intervention sur le territoire¹⁷²». À ce titre le maire prit un engagement ferme. En plus d'être sous le poids d'une obligation juridique¹⁷³, l'administration municipale fut mandatée pour la réalisation d'un plan d'urbanisme et d'un ensemble de politiques sectorielles¹⁷⁴. La volonté politique de l'équipe politique au pouvoir était ferme et la nomination d'un architecte-politicien (Robert Libman) au comité exécutif à titre de responsable de l'architecture et de l'urbanisme annonçait des intentions bien réelles. L'urbanisme était alors perçu comme un élément unificateur qui allait au-delà des anciennes querelles de clochers. Après tout, malgré la légèreté de son contenu, le schéma d'aménagement de la défunte Communauté urbaine de Montréal était un document urbanistique qui s'appliquait à l'ensemble de l'île et ne créait aucun remous chez les citoyens, les leaders d'opinion ou les élus (compte tenu entre autres de ses intentions urbanistiques plutôt vagues). Un plan d'urbanisme pouvait-il réussir lui aussi à unir des intérêts divergents et porter un discours unificateur ? Le pari du maire de Montréal et de Robert Libman était que oui.

En 2003, les élections provinciales portèrent le Parti Libéral du Québec de Jean Charest au pouvoir et le premier projet de loi déposé à l'Assemblée Nationale porta sur les défusions municipales. Bien que cet aspect de l'histoire est ici moins pertinent (puisque ces événements sont subséquents aux étapes principales de l'élaboration du plan d'urbanisme), il est malgré tout intéressant d'évoquer que la «menace défusionniste» amena le maire Tremblay à présenter une stratégie de réorganisation de la structure municipale. Il donna alors des pouvoirs accrus aux arrondissements, ce qui diminua (davantage) la capacité d'action et l'autonomie des services centraux de l'administration.

¹⁷² **SECRETARIAT DU SOMMET DE MONTRÉAL.** (www.ville.montreal.qc.ca/sommet/).

¹⁷³ La loi créant la nouvelle Ville de Montréal obligeait cette dernière à adopter un plan d'urbanisme avant le 31 décembre 2004.

¹⁷⁴ Le plan de transport, la politique culturelle, la politique de l'arbre, la stratégie d'inclusion du logement abordable, etc.

2.2 Contexte administratif

Selon les compétences accordées aux provinces par la Constitution canadienne, les municipalités sont des entités administratives relevant du gouvernement du Québec. L'existence juridique de la ville est énoncée par la Charte de la Ville de Montréal¹⁷⁵, une loi adoptée par l'Assemblée Nationale du Québec. Le 1^{er} janvier 2002, lors de la création de la «nouvelle ville», la Charte fut modifiée afin de refléter la nouvelle structure administrative souhaitée. À ce titre, en plus de signifier l'existence juridique de la ville et ses compétences générale, la Charte énonce l'existence de structures locales nommées «arrondissements» (article 10) et définit les limites territoriales de chacune d'entre elles. En plus, par le biais de l'article 87, la Charte détermine les compétences particulières du conseil municipal (les articles 87 à 128 évoquent les compétences assurées par les services centraux et les compétences particulières des conseils d'arrondissement sont évoquées par les articles 129 à 142). Au niveau de la planification et de l'urbanisme, la Charte assure une division assez poreuse des compétences. Ainsi, la première compétence particulière de la Ville (conseil municipal) est l'aménagement et l'urbanisme et est décrit aux articles 88 à 90. Il est énoncé que la Ville doit, tel que le stipule la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, adopter un plan d'urbanisme comprenant tous les éléments obligatoires, en plus d'un document complémentaire établissant les règles et critères dont devront tenir compte les arrondissements lors de l'élaboration de leur réglementation d'urbanisme. Il est mentionné que les dispositions de la réglementation locale doivent être «au moins aussi contraignantes» que celles établies dans le document complémentaire du plan d'urbanisme. Le document complémentaire est un document juridique qui fait habituellement partie intégrante d'un schéma d'aménagement (et non d'un plan d'urbanisme) tel que le décrit l'article 5 de la L.A.U. Ce document constitue une «courroie de transmission» qui permet d'assurer la cohérence entre les échelles de planification en guidant, de façon coercitive, les paramètres des règlements locaux d'urbanisme. Par l'intégration d'un document complémentaire au futur plan d'urbanisme de Montréal, il est possible de voir clairement que l'intention du législateur était de créer deux échelles de planification ; l'une pan-montréalaise qui énoncerait les lignes directrices de la planification territoriale et l'autre plus locale, davantage apte à gérer au quotidien les pratiques d'urbanisme. L'intention du législateur semble claire et sous-tend que, de bonne foi, l'administration centrale allait être apte à imposer des normes minimales bien précises aux administrations locales. La réalité, engendrée par un contexte politique particulier, fut autre et les intentions de la première version du document complémentaire furent banalisées à force de compromis.

¹⁷⁵ L.R.Q., Chapitre C-11.4 – Charte de la Ville de Montréal.

Au niveau local, les arrondissements disposent de certaines compétences en matière d'urbanisme (et non «d'aménagement», tel que l'indique la Charte à l'article 130). Globalement, tel que prescrit à l'article 131, le conseil d'arrondissement exerce toutes les compétences municipales prévues à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en ce qui a trait au zonage, au lotissement et à certains autres outils discrétionnaires. De plus, aux fins de l'exercice de ses compétences, le conseil de l'arrondissement peut constituer, comme le ferait une municipalité autonome, un comité consultatif d'urbanisme (C.C.U.). Enfin, la Charte énonce que la réglementation d'urbanisme doit se conformer aux paramètres du plan d'urbanisme. La lourdeur administrative de l'exercice des compétences allouées au conseil d'arrondissement et l'obligation pour les arrondissements d'avoir un fonctionnaire responsable de l'émission des permis a mené directement à la mise en place de structures bureaucratiques locales responsables de l'urbanisme.

Considérant les compétences locales en ce qui a trait à la réglementation d'urbanisme et à l'émission des permis, de petits services d'urbanisme d'arrondissements nommés dans l'appareil technocratique montréalais les «*Directions de l'aménagement urbain et des services aux entreprises*¹⁷⁶» (D.A.U.S.E.) furent mises en place. Ces directions comptent généralement un personnel restreint qui est habituellement issu directement des anciennes structures. Pour les arrondissements des anciennes banlieues, sans trop de chambardements, le personnel provient directement des anciens services municipaux d'urbanisme, alors que pour les nouveaux arrondissements du territoire de l'ancienne Ville de Montréal, les professionnels sont issus du démembrement du Service du développement économique et urbain (S.D.É.U.). Pour les anciennes banlieues, la situation était relativement semblable ; le schéma de la C.U.M. était toujours valide et constituait l'instrument de «planification» (comprenant les grandes affectations du sol et les densités de son occupation). Pour l'ancienne ville de Montréal, la situation était légèrement différente.

Le S.D.É.U., auparavant très unitaire (professionnellement et syndicalement), fut donc fragmenté et les urbanistes et les préposés à l'émission des permis, auparavant tous regroupés à l'édifice Chaussegros-de-Léry, furent répartis aux quatre coins du territoire de l'ancienne ville afin d'assurer les nouvelles compétences locales. Après les annexions, le démembrement du S.D.É.U. fut effectif et ce dernier conserva des responsabilités affaiblies relatives à la gestion du portefeuille immobilier, à la planification du patrimoine, à la planification de l'habitation, à la planification du logement

¹⁷⁶ Sauf pour l'arrondissement d'Outremont, où le service local de l'urbanisme prit l'appellation de «direction de l'aménagement urbain et du patrimoine».

social, au développement économique (pan-montréalais) et à l'aménagement urbain. C'est sous ce dernier chapeau que les responsables du Service amorcèrent les travaux préparatoires à l'adoption d'un plan d'urbanisme pour Montréal.

Constituée depuis le 1^{er} janvier 2002, la ville devait adopter un plan d'urbanisme avant le 31 décembre 2004. De plus, l'annonce faite par le maire Tremblay lors du Sommet de Montréal qui visait à établir un «contrat social» entre l'administration et la communauté montréalaise, pressa les responsables de l'urbanisme à mettre de l'avant leur discipline. Afin de répondre à l'obligation juridique de la L.A.U. et satisfaire les ambitions politiques de certains élus, le S.D.É.U. créa la Division des politiques et du plan d'urbanisme, une structure ad hoc. Placée sous la responsabilité directe de la Direction du développement urbain, la nouvelle unité administrative regroupait des professionnels et des techniciens issus de diverses divisions du S.D.É.U. et du service de la planification de la communauté urbaine. De plus, l'important poids politique associé à l'élaboration du plan d'urbanisme (la volonté d'en faire un document unificateur) et la lourdeur technique de la production d'un tel document firent en sorte qu'un budget appréciable fut attribué aux fins de la réalisation de ce mandat. En plus de soutenir nombre de consultants privés en urbanisme par l'attribution de nombreux contrats d'études, une partie du budget permit la création de plusieurs postes de conseillers en aménagement¹⁷⁷. Parti intéressant, les nouveaux postes furent largement comblés par des urbanistes juniors fraîchement sortis des universités. Cette approche, forcément liée au fait que l'ampleur du travail allait exiger une facilité d'acceptation des heures supplémentaires et un certain niveau d'obédience à des décisions rapides (écorchant parfois les règles de l'art de l'urbanisme), permit de créer un climat de travail unique, pour un mandat qui était tout aussi unique et qui se révélera certainement avec les années un intéressant exercice de planification.

¹⁷⁷ Le titre administratif des fonctionnaires chargés de l'urbanisme à la Ville de Montréal est «conseiller en aménagement» ou «chargé de projet en urbanisme». Ce refus d'identifier nommément les «urbanistes» permet à la Ville d'outrepasser les barrières de la protection du titre imposée par l'Ordre des urbanistes du Québec. Cette astuce administrative permet à la Ville de ne pas engager exclusivement des urbanistes pour les emplois liés à l'urbanisme, tout en la détachant de la responsabilité financière des cotisations annuelles relatives à l'exigence d'appartenir à un ordre professionnel.

2.3 L'élaboration du plan d'urbanisme¹⁷⁸

L'annexion de toutes les municipalités de l'ancienne Communauté urbaine de Montréal à la Ville de Montréal en 2002 a été l'élément déclencheur d'un important exercice de planification qui mena à l'adoption d'un nouveau plan d'urbanisme. Avant les annexions de 2002, chacune des municipalités avait un plan d'urbanisme distinct, mais qui devait tout de même être conforme aux paramètres du schéma d'aménagement. Fort inégaux, ces documents de planification démontraient parfois des volontés urbanistiques fortes (par exemple le plan d'urbanisme 1992 de Montréal), mais généralement, ils ne faisaient état que d'une réponse administrative banale à une obligation juridique de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (par exemple, le plan d'urbanisme de Beaconsfield). De plus, les problématiques urbanistiques inégales relatives aux différents territoires expliquent les disparités quant à la portée des volontés planificatrices.

Liée juridiquement à une obligation d'adopter un plan d'urbanisme dans un délai de moins de deux ans, la nouvelle équipe politique à la tête de la Ville de Montréal démontra dès son arrivée à la mairie, une volonté de respecter les traditions administratives locales. Simultanément, avec le Sommet de Montréal de juin 2002, les élus indiquèrent qu'ils souhaitaient démontrer le caractère unifié de l'administration et soutenaient l'idée que «Montréal est un projet» auquel chaque montréalais, qu'il soit de Baie-d'Urfé ou du Plateau Mont-Royal, peut participer. C'est donc dire avec quel environnement administratif les gestionnaires de la ville devaient composer ; implanter à la fois une structure nouvelle à l'image unitaire, tout en permettant aux anciennes administrations locales de conserver des traditions de gestion ayant fait leurs preuves. Bien que les compétences du conseil municipal et des conseils d'arrondissement étaient définies à la Charte, un chevauchement informel au niveau de certaines attributions subsistait et administrer Montréal se comparait à rouler à grande vitesse sur un boulevard jonché d'énormes nids-de-poule. Ce chevauchement des compétences était particulièrement marqué dans tout ce qui avait trait à la gestion du territoire (urbanisme, parcs, développement). Au niveau de l'urbanisme et de la planification, le défi était encore plus grand puisqu'une unité administrative relevant directement d'un élu du comité exécutif (et à la fois aussi président d'un conseil d'arrondissement) devait parvenir à imposer un plan d'urbanisme et un document complémentaire juridiquement contraignants à l'ensemble de la nouvelle municipalité, alors que le travail de «terrain» au jour le jour (la réglementation d'urbanisme et l'émission des permis de construction) était quant à lui assuré par les D.A.U.S.E., dont la gouverne était le privilège exclusif d'élus locaux.

¹⁷⁸ Le retour historique sur les événements ayant menés à l'adoption du plan d'urbanisme de Montréal est bien sûr effectué sur la base de la participation active de l'auteur à ces événements à titre professionnel.

Malgré les intentions du maire de donner l'image d'une «ville unie par un projet porteur d'espoir», la répartition des compétences entre la ville et les arrondissements avait pour effet de perpétuer le climat qui prévalait antérieurement aux annexions. Pire, la création de petites administrations locales sur le territoire de l'ancien Montréal avait multiplié les fiefs autonomistes en constante position défensive face à l'administration centrale. Cette volonté d'autonomie des élus (et des professionnels) était compréhensible pour les arrondissements des anciennes banlieues (qui avaient naturellement une position autonomiste depuis des années), mais devenait surprenante pour les administrations nouvellement créées dans l'ancien Montréal. Les élus locaux étant beaucoup plus rapprochés des électeurs (ceux-ci n'officiant plus strictement à l'hôtel-de-ville du Vieux-Montréal, mais aussi en arrondissement), ils étaient davantage en mesure de transmettre des directives aux chefs de service, notamment en matière d'urbanisme. Cet état conduisit rapidement à des situations «particulières» dont entres autres, à titre d'exemple, celle où un représentant d'un arrondissement se présenta à une assemblée publique de l'Office de consultation publique de Montréal (O.C.P.M.) et réclama que «le central» réponde à ses doléances. L'attribution de pouvoirs d'emprunt lors de la réorganisation proposée par Tremblay en 2003 n'a en rien amélioré cette situation.

Alors que les autres grandes villes québécoises nouvellement fusionnées mirent en place des gouvernements municipaux plutôt unifiés, Montréal, conséquence d'une opposition plus forte aux fusions et d'un contexte sociolinguistique particulier, fit des choix administratifs qui résultèrent à la création de 27 fiefs locaux et puissants, énonçant des positions parfois fort divergentes. Ce contexte obligea les responsables du plan d'urbanisme à mettre, dès le départ, des gants blancs afin de s'assurer que tous les arrondissements, peu importe leur contexte particulier, octroient une légitimité au processus d'élaboration. Dans le cadre du Sommet de Montréal, en concertation avec les professionnels des arrondissements, la Division des politiques et du plan d'urbanisme produisit un document de réflexion intitulé «*Montréal à l'orée du XXIème siècle, un choix de ville*¹⁷⁹». Ce document qui présentait les enjeux, les orientations préliminaires et les principaux défis d'aménagement pour Montréal, constitua un ouvrage de discussion pour l'administration municipale. Ce document est particulièrement intéressant puisqu'il dressait d'abord un constat vigoureux quant à la nécessité de renverser une tendance de l'époque : revoir le mode d'urbanisation en vue d'une consolidation des secteurs déjà urbanisés.

¹⁷⁹ SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET URBAIN. *Montréal à l'orée du XXIème siècle, un choix de ville*. Ville de Montréal. Montréal, 2002.

2.4 Le contexte de confection d'une approche de contrôle de la densité

Le constat général dressé par le document exploratoire «*Montréal à l'orée du XXI^{ème} siècle*» quant à l'urbanisation annonça clairement une intention ferme que le plan d'urbanisme soit novateur en matière de développement de la ville. Pour donner du poids à ce constat, le document indiquait aussi qu'il était «impératif d'offrir de nouveaux logements dans les secteurs déjà urbanisés et principalement aux abords des axes de transport en commun». Plus loin, le document énonçait, qu'en conformité avec le Cadre d'aménagement du gouvernement du Québec, le futur plan d'urbanisme devrait veiller à consolider les zones urbaines existantes et limiter l'urbanisation en périphérie de ces zones aux secteurs qui disposaient déjà des infrastructures et des services (approvisionnement en eau potable, traitement des eaux usées, électricité, écoles, routes, transport collectifs, etc.). Plus précisément en ce qui a trait à la densité, le document préparatoire indiquait que le plan d'urbanisme devrait proposer «une réflexion sur la densification de certains secteurs de l'île». Les territoires à densifier devaient être bien ciblés afin de ne pas compromettre le caractère propre des différents arrondissements. À cette fin, il était alors proposé que le futur plan :

- identifie les territoires où la densification est souhaitable (terrains de centres commerciaux, terrains vacants à proximité des stations de métro et infrastructures de transport collectif) ;
- mette en place des mesures ou des programmes d'incitation à la densification résidentielle applicables dans les secteurs ciblés ;
- réalise un concours de design sur un terrain vacant en vue de démontrer un bon exemple de secteur densément peuplé qui intègre une typologie variée d'habitations et de service.

Suite au Sommet de Montréal, les cartes étaient mises sur table en ce qui a trait au plan d'urbanisme. Il était souhaité par tous les acteurs que le plan d'urbanisme devienne le document municipal de référence en matière d'intervention sur le territoire. Pour ce qui est de la densité, il était reconnu que les principes de consolidation du territoire et de densification aux abords des infrastructures de transport collectif devaient teinter le discours de ce futur document juridique. Au niveau des tendances démographiques de l'époque, le document préparatoire énonçait une réalité démographique particulière : une croissance faible, voir une stagnation de la population. Entre 2004 et 2014, une augmentation de 150 000 ménages était prévue (une situation s'expliquant entre autre par une réduction graduelle de la taille des ménages et la multiplication des ménages d'un seul individu) et il était énoncé que le développement urbain escompté serait modeste. Cette tendance démographique allait influencer le futur discours urbanistique du plan, mais allait aussi avoir pour effet de déterminer indirectement l'objet sur lequel la densité porterait.

2.5 Les modalités de contrôle de la densité dans un plan d'urbanisme québécois sont teintées du contexte politique et administratif ambiant

Le nouveau plan d'urbanisme de Montréal allait donc s'élaborer sous la gouverne de convictions urbanistiques fortes, grâce à des ressources financières et humaines adéquates et avec le soutien politique d'élus souhaitant projeter (dans un climat défusionniste fort) une image unie de la nouvelle administration municipale. Par ailleurs, les éléments coercitifs du document de planification devaient prendre en compte ce contexte. Entre autres, le document complémentaire et les modalités de contrôle de l'affectation du sol et de la densité devaient permettre de répondre aux principes urbanistiques énoncés de façon qualitative au plan d'une façon plus efficiente que par le passé. Les documents et les présentations préalables à l'élaboration du plan annonçaient des principes forts ; les outils réglementaires permettant d'y répondre devaient l'être tout autant. De plus, les relations particulières entre les services centraux et les arrondissements (et la surprenante autonomie politique des conseils d'arrondissement) influencèrent le contenu du plan et les outils qu'il mettait en place. Le plan devait porter des ambitions urbanistiques fortes, mais ne devait pas être trop contraignant afin de permettre aux arrondissements de jouir de leurs compétences locales tout en ne bouleversant pas trop les façons de faire, établies souvent depuis des décennies.

À ce titre, l'exemple de l'élaboration du document complémentaire est frappant. Alors que le premier projet de document complémentaire, élaboré par les responsables de la gestion de la réglementation au S.D.É.U., faisait état de prescriptions fortes et précises (à l'instar des orientations et des objectifs contenus dans le premier projet de plan d'urbanisme), le résultat final fut plutôt décevant. Le meilleur exemple est sans doute la question de la place de l'automobile dans la ville, plus particulièrement en ce qui a trait au stationnement. Dans le plan d'urbanisme adopté en 2004, l'action 3.5 souligne que la Ville entend favoriser la mise en valeur du territoire ainsi que l'utilisation du transport collectif et du vélo en agissant sur l'offre de stationnement. Il est énoncé que dans le cadre d'une éventuelle politique du stationnement, la Ville mettra en œuvre des actions visant à diminuer l'offre de stationnement dans un cadre qui demeure à déterminer. Au niveau du document complémentaire adopté, l'élément 2.4 indique ce que les réglementations locales devront minimalement respecter. Ainsi, il est vaguement énoncé que pour le stationnement au centre, «des règles seront élaborées pour établir un nombre maximal de places de stationnement pour véhicules automobiles en fonction des différents usages». Pour ce qui est du stationnement intérieur, le document complémentaire précise seulement que des règles devront être élaborées en ce qui a trait à l'éclairage, la circulation des piétons et la localisation des accès. La faiblesse des exigences du document complémentaire finalement adopté est tout de même étonnante puisque la première partie

du plan énonce une action claire visant à diminuer les espaces de stationnement. Cette action, à l'exception des intentions visant une éventuelle politique du stationnement (qui n'est toujours pas en élaboration en novembre 2006) n'est pas mise en œuvre à la réglementation et s'établit seulement sur la «bonne volonté» des professionnels locaux chargés de rédiger la réglementation. Par contre, à l'opposé, le premier projet de document complémentaire énonçait des volontés fortes en ce qui a trait au stationnement, particulièrement à proximité des infrastructures de transport collectif. Plus précisément, ce premier projet indiquait que les réglementations devaient limiter au maximum le nombre d'espaces de stationnement dans un rayon de 200 mètres aux abords des stations de métro et des gares de train de banlieue. Cette volonté coercitive du projet de document complémentaire aurait eu pour effet de mettre en œuvre efficacement l'action du plan qui référait au stationnement (qui traitait alors des stationnements aux abords des stations de métro et des gares). La pression provenant des professionnels responsables de l'urbanisme au sein des arrondissements fit en sorte que les «dents urbanistiques» du document complémentaire furent adoucies jusqu'à ne représenter, comme dans le cas de la question du stationnement, que des banalités réglementaires. À certains égards, les objectifs du plan furent donc difficiles à mettre en œuvre et ne représentent souvent que des «vœux pieux» de l'administration.

Au niveau des paramètres de la densité au plan d'urbanisme, les modalités de contrôle devaient permettre de structurer l'espace urbain de façon plus rationnelle, mais devaient aussi permettre aux administrations locales d'être autonomes dans leur gestion quotidienne du développement de l'espace et de l'émission des permis de construction. Le contexte d'élaboration du plan d'urbanisme de Montréal fut particulier d'un point de vue politique et administratif et conséquemment, les modalités de contrôle de la densité furent influencées par cet environnement de travail spécifique. À l'exemple de la question du traitement des espaces de stationnement, le traitement de la densité était une problématique complexe qui confrontait directement des objectif «qualitatifs» nobles à des préoccupations pratiques beaucoup plus pragmatiques. Cette réflexion permet de poser la question suivante : dans le cadre de l'élaboration du plan, est-ce que les modalités antérieures de contrôle de la densité auraient permis de répondre aux objectifs urbanistiques de façon efficiente ?

3. Hypothèse 2 : Les modalités de contrôle de la densité antérieures au plan d'urbanisme de 2004 étaient inadéquates.

3.1 État de la situation

Tel qu'énoncé précédemment, l'histoire de l'urbanisme québécois est marquée par une tradition aménagiste fragmentant zonage et planification. Cet état de fait démontre clairement le caractère nord-américain de notre urbanisme national et ce n'est que récemment, après presque deux décennies de réflexions, que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme remédia partiellement à la situation. Cette loi, édicta clairement que la délivrance des permis est un exercice associé au zonage et que cet instrument réglementaire doit être conforme aux exigences minimales de l'échelle de planification supérieure, c'est-à-dire le plan d'urbanisme. En ce qui a trait au contrôle de la densité (et de la forme urbaine), l'exercice relevait historiquement, tant à Montréal qu'ailleurs au Québec, de la réglementation d'urbanisme. Pour Montréal, depuis l'adoption des premiers règlements, le contrôle de la densité était inscrit uniquement au code de zonage ; le concept de plan d'urbanisme était même illusoire jusqu'en 1992. La tradition «planificatrice» (en termes de réalisation d'un plan d'urbanisme) étant relativement jeune, l'intégration de cette nouvelle échelle dans les pratiques aménagistes s'est fait graduellement. Il est intéressant, afin de comprendre pourquoi les modalités de contrôle de la densité antérieures au plan d'urbanisme de 2004 étaient inadéquates, d'énoncer ce qu'elles étaient.

3.2 Historique du contrôle de la densité à Montréal

À partir de 1930, le Code municipal du Québec accorda aux municipalités de plus de 20 000 personnes le pouvoir de diviser leur territoire en zones et d'y réglementer les usages et les constructions. Entre 1933 et 1935, la Cité de Montréal se prévalut de ce pouvoir et instaura son premier code de zonage, énonçant ainsi un premier cadre formel de contrôle de la densité. Par la suite, ce règlement fit l'objet d'une refonte et ce n'est qu'en 1990 que les notions du contrôle de la forme et de la densité firent l'objet de considérations planificatrices et non exclusivement réglementaires.

3.2.1 Le premier règlement de zonage de Montréal

Afin de comprendre comment le contrôle de la densité et de la forme urbaine a évolué à Montréal, il est intéressant d'utiliser l'exemple d'un territoire précis. Cette approche facilitera la compréhension et permettra de rattacher l'évolution de l'outil à un cadre temporel et spatial bien délimité. À cette fin, le quartier de Notre-Dame-de-Grâce servira de base d'analyse.

Le quartier de Notre-Dame-de-Grâce fait actuellement partie de l'arrondissement de Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce et regroupe à lui seul environ 65 000 résidents. Le quartier tire son origine¹⁸⁰ de la création d'une municipalité de village dans la paroisse de Notre-Dame-de-Grâce en décembre 1876 sur le territoire du Coteau Saint-Pierre, de la Côte Saint-Luc et de la Côte Saint-Antoine. En 1906, le village fut incorporé en municipalité de ville alors que la population comptait 1850 personnes. L'incorporation accordait des pouvoirs d'emprunt à la nouvelle municipalité et dès 1907, suite à un débat houleux entre les traditionalistes (rattachés au caractère champêtre du lieu) et les progressistes, les premiers égouts et aqueducs furent implantés. À partir de ce moment les spéculateurs firent leur œuvre et les investissements en infrastructures endettèrent davantage la municipalité de mois en mois. Cet endettement, à l'avantage des spéculateurs, provoqua une pression populaire sur les élus locaux et ceux-ci réclamèrent l'annexion à la cité de Montréal. De nombreux débats anti-fusion marquèrent le processus d'annexion, mais en juin 1910, l'ancienne ville de Notre-Dame-de-Grâce devenait formellement un quartier montréalais. Alors d'une population de 5000 résidents, le quartier se développait graduellement le long de la rue Sherbrooke. C'est entre l'annexion et la crise économique de 1929 que le développement du quartier prit son plein essor et la population atteint 50 000 résidents en 1940.

¹⁸⁰ Le bref portrait historique du quartier Notre-Dame-de-Grâce du site Internet de M. Yves Pelland (www.n-d-g.com) et de Wikipedia, l'encyclopédie libre (www.wikipedia.org).

Citer l'exemple de Notre-Dame-de-Grâce dans le cadre d'un examen du développement de la réglementation d'urbanisme est particulièrement intéressant puisque l'évolution de ce quartier concorde assez fidèlement avec la mise en place des différentes modalités régissant le zonage montréalais. Lors de l'annexion en 1910, le «*Règlement concernant les bâtiments de Montréal*» (règlement #260) adopté en 1901, prit effet sur le territoire du nouveau quartier. Essentiellement, l'objet de ce règlement était de «réglementer la construction, la modification, la réparation, l'enlèvement et l'inspection des bâtiments dans la cité de Montréal, et de prévenir les accidents par le feu¹⁸¹». Adopté par le conseil municipal en février 1901, ce règlement accordait certains pouvoirs à «l'inspecteur» municipal, qui selon certaines considérations hygiéniques ou aux fins de la sécurité publique ou de la protection contre l'incendie pouvait contrôler, voir interdire, certains aspect des constructions.

En avril 1909, un peu plus d'un an avant l'annexion de Notre-Dame-de-Grâce, le conseil de la Cité de Montréal adopta le règlement #391 concernant la «*construction des édifices dans les limites du quartier Mont-Royal de Montréal*». C'est ce premier réel règlement de zonage qui sera applicable au territoire du nouveau quartier lors de l'annexion. Ce règlement ne comprenait que quatre sections et énonçait les premières modalités concrètes de contrôle de la densité et de la forme urbaine. À ce titre, l'article 1 affecta directement la forme urbaine future du quartier Notre-Dame-de-Grâce :

«Sect.1. – Nulle personne, société de personnes ou compagnie ne construira ou ne fera construire dans aucune des rues existantes ou projetées du quartier Mont-Royal, à l'exception des avenues de la Montagne, Swail, Picard, Albani et Maréchal et du Chemin de la Côte des Neiges, aucune maison ou bâtiment quelconque en deçà de 14 pieds de la ligne homologuée, l'espace ainsi réservé devant être libre de toute construction. Les bâtiments qui seront construits sur lesdites rues ne devront pas avoir moins de deux étages¹⁸²».

En précisant une hauteur minimale (deux étages) et un recul minimal (14 pieds) par rapport à la rue, l'administration montréalaise s'investissait pour une première fois dans le contrôle et l'orientation de la forme de la ville. Un contrevenant au règlement était alors passible d'une amende maximale de 40\$. En 1912, le règlement #391 fut abrogé par l'adoption du règlement #449 qui vint préciser davantage les paramètres guidant la forme urbaine et, par le fait même, la densité. Deux éléments furent amenés, soit premièrement que tout nouveau bâtiment sur le chemin de la reine Marie devrait être érigé à une distance d'au moins 25 pieds de la ligne dudit chemin. Deuxièmement, le règlement indiqua que certaines artères identifiées :

¹⁸¹ **CITÉ DE MONTRÉAL**. Règlement #260. Adopté par le conseil municipal le 4 février 1901.

¹⁸² **CITÉ DE MONTRÉAL**. Règlement #391. Adopté par le conseil municipal le 13 avril 1909.

«(...) sont réservées exclusivement pour des fins résidentielles, et aucun bâtiment ne sera construit sur ces rues à moins qu'il ne soit détaché ou semi-détaché. Les plains-pieds (flats) ou tous autres bâtiments destinés à être occupés par deux ou plusieurs familles vivant indépendamment y sont prohibés. De plus tout bâtiment devra avoir un front sur lesdites rues ou parties de rues, d'au moins 25 pieds s'il s'agit d'une maison semi-détachée. Cependant, sur les lots actuellement inscrits au cadastre comme ayant 25 pieds ou moins de largeur, le front minimum sera de 19 pieds pour les maisons détachées et de 38 pieds pour les maisons semi-détachées¹⁸³».

Liant dorénavant typologies et paramètres de recul et de hauteur, le zonage de Montréal se précisait de plus en plus et l'administration, en identifiant spécifiquement certaines rues, effectuait une première démarche «planificatrice».

En novembre 1920, dans le contexte d'une forte croissance urbaine soutenue par l'implantation massive de la classe moyenne anglophone, le conseil municipal dota le quartier Notre-Dame-de-Grâce d'un règlement de zonage qui lui était exclusif (règlement #736). Ce premier règlement propre au quartier fut intitulé «*Règlement concernant la construction des bâtiments dans le quartier Notre-Dame de Grâces et abrogeant les règlements Nos. 391, 408, 444, 449, 481, 493, 520, 541, 545, 552, 580, 632 et 640*» et était d'une portée beaucoup plus «professionnelle» que les règlements précédents. Il faisait d'ailleurs état de la création de certaines professions directement liées à la gestion du territoire municipal. Divisant le quartier en trois districts sur la base des grandes fonctions du territoire (district commercial, district industriel et district résidentiel), le règlement, se composait de 39 articles énonçant les dispositions particulières relatives aux constructions neuves. Au niveau du district résidentiel, le territoire était divisé en deux parties et pour chacune, des prescriptions assez précises quant au gabarit des bâtiments étaient apportées :

«Article 27. – Dans la première partie du district “C” : –

- a) Toutes les maisons d'habitation devront comprendre un rez-de-chaussée et un étage, et chaque maison ne devra être occupée que par une seule famille.
- b) Les maisons pourront avoir un étage additionnel avec toit à la Mansard, mais la maison entière ne devra être occupée que par une seule famille.

(...)

Article 29. – Dans les deux parties du district “C” : –

- a) L'on ne pourra construire que des maisons isolées ou jumelles sur les lots qui sont actuellement subdivisés à une largeur de 33 pieds ou plus.
- b) Sur les lots de moins de 33 pieds et de plus de 25 pieds de largeur, l'on ne pourra construire que des maisons jumelles.

¹⁸³ CITÉ DE MONTRÉAL. Règlement #449. Adopté par le conseil municipal le 22 avril 1912.

- c) Sur les lots de 25 pieds de largeur, l'on pourra construire des maisons jumelles ou contiguës.
- d) Sur tous les lots de moins de 25 pieds de largeur, l'on ne pourra construire que des maisons contiguës.
- e) Sur tous les lots de 25 pieds ou plus de largeur, lorsqu'on y bâtera des maisons isolées ou jumelles, il devra être laissé un espace libre d'au moins 4 pieds (...).
- f) Aucune maison ou habitation de moins de 21 pieds de largeur ne sera tolérée.
- g) Toutes les ouvertures telles que les portes, fenêtres, etc., devront être parfaitement calfeutrées avec de l'étoupe ou une autre matière approuvée par le surintendant des édifices¹⁸⁴».

Ce règlement, en conjonction avec le lotissement, donna à la municipalité le pouvoir d'orienter singulièrement la forme urbaine. Sur la base du lotissement, certaines dispositions particulières s'appliquèrent et il fut possible de lire et de visualiser concrètement le résultat de ces paramètres dans l'espace urbain du quartier Notre-Dame-de-Grâces. En 1920, alors que le quartier était en croissance exponentielle, la mise en place de paramètres contraignants drastiquement la hauteur à une norme de deux étages, engendra la création d'un environnement relativement uniforme. Les valeurs foncières des propriétés étaient du coup assurées par un contrôle très strict des typologies de tous les nouveaux bâtiments.

Entre 1933 et 1935, tous les quartiers de Montréal furent dotés d'une réglementation de zonage. Pour Notre-Dame-de-Grâce, l'exercice fut plutôt minimal puisque le règlement #1264 (*Règlement concernant la construction des bâtiments dans le quartier Notre-Dame de Grâce et abrogeant certains règlements*) vint abroger le règlement précédemment en vigueur, mais n'en modifia le contenu que très peu. Plus précis, ce règlement adopté par le conseil municipal en décembre 1933 reprenait l'essentiel des paramètres s'appliquant déjà aux constructions du quartier et s'inscrivait davantage dans une volonté d'uniformiser les pratiques à l'ensemble de la cité. Pour les années qui suivirent le contenu du règlement fut relativement stable (malgré les 56 règlements subséquents qui abrogèrent diverses dispositions). La présence de cette multitude de règlements fit en sorte que l'analyse des projets de développement devint, d'année en année, de plus en plus lourde et en 1961 on tenta de remédier à cette situation.

3.2.2 La première tentative de refonte du règlement de zonage de la Cité de Montréal

L'année 1961 marque un moment charnière dans l'évolution de l'urbanisme nord-américain. À New York, la municipalité mettait en application son règlement de zonage révisé et créait un mécanisme de «marchandisation de la densité» (*zoning bonuses*), le livre charnière de Jane Jacobs *The Death*

¹⁸⁴ **CITÉ DE MONTRÉAL.** Règlement #736. Adopté par le conseil municipal le 8 novembre 1920.

and Life of Great American Cities était publié et, à moindre échelle, Montréal entamait une importante tentative de mise à niveau de sa réglementation d'urbanisme.

Sous la direction de Claude Robillard, le Service d'urbanisme de la Cité de Montréal entreprit en 1961 un examen de la réglementation en vigueur. À l'époque, il était énoncé que :

«dans la Cité de Montréal, les règlements de zonage sont incomplets et désuets; dans certains cas, ils favorisent même des solutions qui ne sont pas toujours dans l'intérêt général; ils sont trop faciles à modifier à la faveur des circonstances et selon des intérêts en jeu¹⁸⁵».

À l'époque chaque district électoral disposait d'un règlement de zonage datant de 1933-1935 auquel pouvait s'ajouter une réglementation spéciale pour certaines rues ou pour certaines occupations. Depuis l'introduction de ce premier zonage, environ 1500 modifications avaient été effectuées, ce qui compliquait grandement toute tentative de lecture ou d'application des règlements en vigueur (particulièrement dans un contexte où les outils informatiques étaient inexistantes). De plus, dû à la disparité des modalités de contrôle selon les quartiers, il était devenu impossible de résumer l'ensemble de la réglementation de zonage de la ville. En ce qui a trait au contrôle de la forme et de la densité, toute préoccupation «directe» portant sur la volumétrie des bâtiments et le ratio d'espaces libres était inexistante, sauf dans les secteurs de maisons unifamiliales. Pour l'ensemble du territoire, seule la hauteur des bâtiments était assujéti à un minimum, mais ce dernier ne semblait pas avoir de signification bien précise. La quasi absence de réglementation des volumes et des espaces libres pour 75% du territoire municipal inquiétait les autorités de l'époque qui craignaient «la multiplication des taudis et (...) des problèmes de rénovation urbaine¹⁸⁶». La figure 19 illustre d'ailleurs très bien ce que les professionnels de l'époque considéraient comme «un développement avec des espaces libres convenables».

La nécessité de mettre de l'ordre dans la réglementation d'urbanisme montréalaise eut lieu dans un contexte précis caractérisé par deux éléments : l'arrivée de Claude Robillard à la direction du Service d'urbanisme et plus largement, l'américanisation de l'urbanisme québécois. En janvier 1961, Claude Robillard, ingénieur de formation, fut nommé à la tête du Service d'urbanisme. Bien que le Service existait depuis 1941, ses vingt premières années d'existence furent marquées par bien

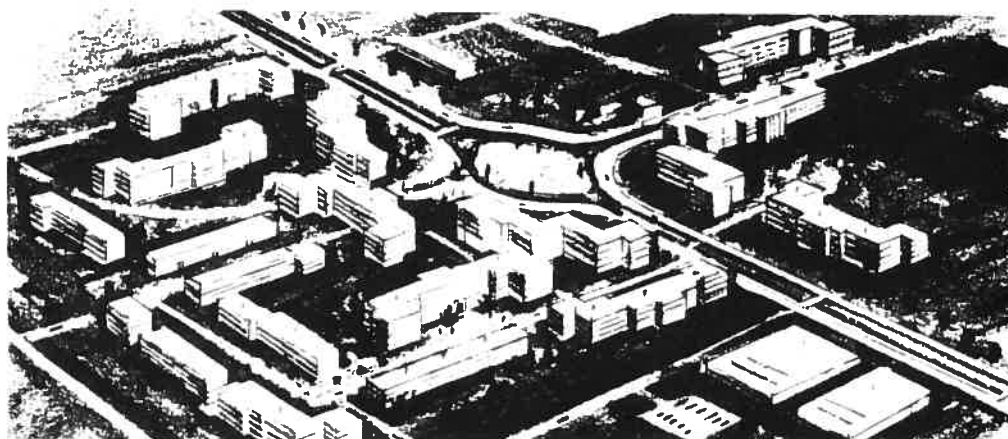
¹⁸⁵ AUCLAIR, Charles-A. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Service d'urbanisme. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

¹⁸⁶ AUCLAIR, Charles-A. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Service d'urbanisme. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

Figure 19

Illustration d'un développement comprenant des espaces libres convenables au début des années 1960.

EXEMPLE D'UN DÉVELOPPEMENT
AVEC ESPACE LIBRE CONVENABLE



Source : AUCLAIR, Charles-A. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Service d'urbanisme. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

peu de grandes réussites; le «Service d'urbanisme n'était plus qu'une branche morte de l'administration. Il coûtait cher et ne servait à rien¹⁸⁷». Disposant de peu de pertinence auprès des décideurs politiques (qui préféraient alors développer la métropole à leur guise) et malgré le potentiel intellectuel dont il disposait, le Service était devenu inefficace à produire quoi que ce soit de valable. L'arrivée de Jean Drapeau pour un second mandat à la mairie et la nomination de Robillard à la tête du Service changèrent les choses. D'un côté, l'aménagement devenait une préoccupation politique et de l'autre, la structure même du Service allait être profondément modifiée afin de créer un réel organisme de planification qui ne se contenterait plus seulement de l'inspection et de l'émission des permis.

L'autre facette importante du contexte dans lequel survint la nécessité de moderniser la réglementation consiste en la prise de conscience de plus en plus grande des urbanistes québécois quant à la nature américaine de leur contexte d'intervention. Tel que l'a indiqué Lewis :

«Avant 1961, l'urbanisme canadien, et québécois cela va s'en dire, était un urbanisme européen, par sa façon d'approcher les problèmes, mais également par beaucoup de ses praticiens, formés en Europe, ou même, le plus souvent, carrément Européens. (...) Mais les méthodes et les outils de ces urbanistes, souvent mal adaptés aux villes d'ici (notamment à cause du contexte de forte croissance démographique), ont peu à peu été remplacés par de nouvelles méthodes, essentiellement américaines¹⁸⁸».

Cet énoncé demeure par contre discutable puisque, bien que le discours intellectuel des «urbanistes» fut probablement européen, leur pratique et leur préférence pour la réglementation plutôt que la planification dénotent quand même le caractère purement américain de leur approche, même avant 1961. La meilleure façon d'illustrer cette «prise de conscience américaine» est probablement le cas de la modernisation du règlement d'urbanisme de Montréal en 1961. Alors qu'il était devenu nécessaire de modifier le cadre réglementaire de référence, c'est vers les États-Unis que les professionnels de l'époque se sont tournés afin d'éclairer leur réflexion.

Aux États-Unis, la fin de la décennie 1950 est marquée par la modernisation des règlements d'urbanisme dans bon nombre de grandes municipalités. En 1957 et 1958, les villes de Chicago et de Philadelphie adoptèrent un nouveau code de zonage et en 1961, c'était au tour de New York. Après analyses et comparaisons, les professionnels montréalais jugèrent que le modèle adopté par la grande métropole de la côte Est était préférable à celui adopté par tout autre ville puisque «plus

¹⁸⁷ BOURGAULT, Pierre. Le mal du siècle: l'urbanisme. La Presse. Montréal, 27 janvier 1962.

¹⁸⁸ LEWIS, Paul. Les pratiques d'urbanisme au Québec, 1961-2001: continuité ou renouvellement? Un urbanisme ouvert sur le monde. Éditions Trames. Montréal, 2004.

complet, plus compréhensible, mieux ordonné et présenté, et plus facile d'application¹⁸⁹». C'est donc le modèle du zonage de New York qui servit de pierre d'assise à cette tentative de réfection du zonage montréalais. Dans cette optique, il est intéressant d'analyser quelles étaient, au regard de la problématique du contrôle de la forme et de la densité, les particularités de ce modèle.

Le premier élément énoncé par le zonage new-yorkais de 1961 (qui est toujours en vigueur aujourd'hui) concerne le danger que représente la surpopulation urbaine. La refonte de 1961 fut d'ailleurs l'occasion d'actualiser (à la baisse) les prévisions de croissance de la population énoncées lors du premier exercice, en 1916. En terme d'accroissement de la population, le premier zonage new-yorkais était originalement conçu en vue d'accueillir une population totale d'environ 55,5 millions de personnes sur le territoire municipal. En 1961, le zonage révisé ramena les prévisions à des chiffres plus réalistes (voir la figure 20) et proposa une réglementation conçue pour accueillir à l'année 1975 11,8 millions de personnes (ce qui fut, bien qu'optimiste, beaucoup plus réaliste). Sur la base de cet exercice, les autorités montréalaises firent la déduction suivante : d'abord la population de New York était en 1961 six fois plus grande que celle de Montréal, et la superficie de la Cité de Montréal, trois fois plus petite; le nouveau zonage montréalais devrait donc accueillir une population de 3 000 000 de personnes (sur le territoire exclusif de Montréal – qui à l'époque ne comprenait que la portion centrale de l'île, la cité n'ayant pas encore annexé les municipalités de Pointe-aux-Trembles et de Rivière-des-Prairies). Cette prédiction, basée sur un taux de croissance constant, avait par contre ignoré la baisse éventuelle de la natalité. Cette réalité sociologique fit en sorte que le zonage montréalais refondu permit une utilisation du sol plus élevée que ce qui était réellement nécessaire et engendra certaines erreurs urbanistiques :

«Puisque le terrain vacant et bâtissable de la cité n'est environ que 7% de son territoire, il est évident que pour accueillir une population de 3 000 000, la cité de Montréal devra, par un zonage adéquat, profiter aussi des programmes de démolition de taudis et de rénovation urbaine¹⁹⁰».

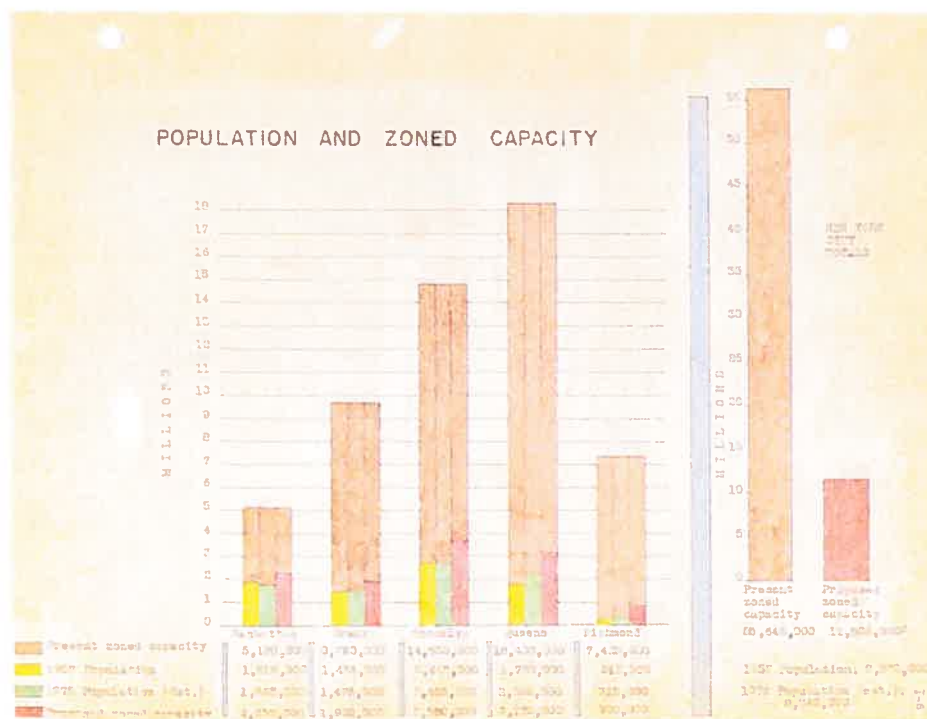
Considérant le danger de la surpopulation, les professionnels montréalais jugèrent qu'il était nécessaire de contrôler la forme urbaine, particulièrement la densité, de façon plus restrictive. Comme on l'avait fait à New York en ce qui a trait au contrôle de la densité, il fut énoncé que le nouveau zonage devrait traiter de la densité de population, du ratio d'espaces libres, de l'indice de

¹⁸⁹ AUCLAIR, Charles-A. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Service d'urbanisme. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

¹⁹⁰ AUCLAIR, Charles-A. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Service d'urbanisme. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

Figure 20

La population new-yorkaise et le zonage.



Source : AUCLAIR, Charles-A. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Service d'urbanisme. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

superficie de plancher, de primes d'encouragement de l'espace libre, de l'air et de la lumière, de la hauteur et du recul des bâtiments, et finalement des cours et des espacements.

Lors de la refonte du zonage new-yorkais, plutôt que de d'exprimer la densité de population par un nombre de personnes à l'acre (ce qui était la méthode utilisée depuis 1916), un facteur de densité de population fut introduit sur la base d'un nombre de pi² de terrain par pièce d'habitation. Ce facteur correspondait à un nombre de pièces d'habitation par superficie de terrain donnée ou par acre. La logique permettait alors de déterminer, en connaissant les dimensions d'un terrain, le nombre correspondant de pièces permises. Au niveau des espaces libres (afin d'en assurer un minimum), le nouveau zonage new-yorkais mettait en place un facteur d'espace libre indiquant la proportion de la superficie totale de terrain devant être réservée en espaces libres, en regard de la superficie totale de plancher du bâti.

Élément novateur, le zonage 1961 de la Cité de New York introduisit le *Floor Area Ratio* (F.A.R.), c'est-à-dire un «indice de la superficie de plancher» qui exprime la relation entre la superficie de plancher d'un bâtiment et la superficie du terrain où le bâtiment est construit. Par exemple, un F.A.R. de 3,0 équivaut à une superficie totale de plancher égale à trois fois la superficie du terrain alors qu'un F.A.R. de 0,3 permet quant à lui une superficie de plancher égale aux 3/10 de la superficie du terrain.

Tous les paramètres du zonage (densité de population, espace libre, F.A.R., hauteur, etc.) furent par la suite regroupés dans une table de facteurs qui, pour chacune des zones, présentait la conjonction des paramètres; démontrant ainsi rapidement quelles étaient les modalités de contrôle de la forme et de la densité. De plus, le nouveau règlement de zonage new-yorkais introduisit le concept des primes d'encouragement à l'espace libre; une première forme de «*zoning bonuses*» qui permettait au promoteur d'échanger une majoration de l'espace libre contre une densité plus forte (en termes de pièces habitables par terrain).

Afin de mieux comprendre l'applicabilité d'un tel système à Montréal, les professionnels du Service d'urbanisme comparèrent le règlement de zonage alors en place à celui nouvellement en application à New York. À partir d'un échantillon de 11 bâtiments récemment construits aux abords du mont Royal (dans le quartier du Musée des Beaux-Arts), ils examinèrent comment un code de zonage tel celui alors en application à New York aurait autorisé ou non de telles constructions. Suite à leur

analyse comparative, les professionnels montréalais en arrivèrent à la conclusion suivante quant au zonage alors en vigueur :

«...on ne peut contrôler les volumes des bâtiments, les espaces libres et la densité uniquement en fixant une hauteur et un pourcentage d'implantation des bâtiments. La méthode de Montréal est donc nettement insuffisante et doit être corrigée avant qu'il ne soit trop tard¹⁹¹».

De plus, les professionnels montréalais de l'époque énoncèrent qu'en termes de contrôle de la forme, le zonage new-yorkais comprenait des modalités relatives à la hauteur et au recul des bâtiments telles les «plans sécants imaginaires» (voir la figure 21) qui obligent les constructions à s'implanter en recul de la rue à partir d'une certaine hauteur (le cas de l'*Empire State Building* sur la 34^{ème} avenue en est un bon exemple).

C'est donc sur cette base que Montréal entreprit une première réflexion quant à la révision de sa réglementation d'urbanisme. Au cours des années, les différents quartiers de Montréal se dotèrent d'une réglementation de zonage révisée, «modernisée» et plus apte à répondre aux divers objectifs urbanistiques énoncés dès 1961 par Claude Robillard.

3.2.3 Le nouveau règlement de zonage de la décennie 1960

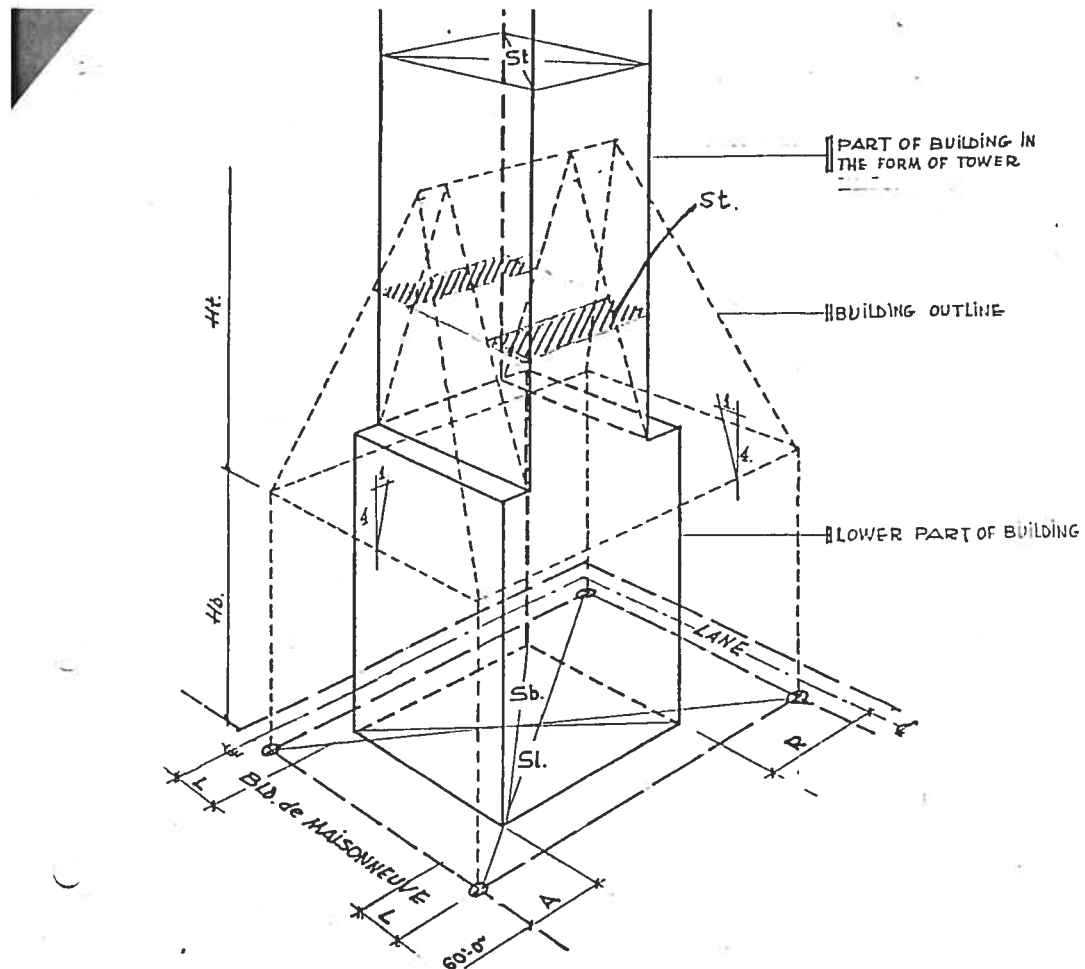
C'est le 13 novembre 1969, après quelques années d'études et d'analyse, que le quartier Notre-Dame-de-Grâce fut doté de cette nouvelle réglementation d'urbanisme. Intitulé «*Règlement de zonage des quartiers de Notre-Dame-de-Grâce et de Mont-Royal (#3955)*», il fut en vigueur jusqu'à la refonte de la réglementation qui accompagna l'adoption du premier plan d'urbanisme en 1992. Divisant le territoire de Notre-Dame-de-Grâce en quatre zones (habitation, commerce, industrie et parc) subdivisées en secteurs, le règlement précisait les usages et les modalités de construction du bâti. Au dossier cartographique, les secteurs affectés exclusivement à l'habitation, au commerce, à l'industrie et aux parcs étaient représentés par les lettres H, C, I, P à l'intérieur d'un cercle. La superposition des lettres indiquait que les occupations étaient permises concurremment. Dans la partie supérieure du cercle, le dessin représentait schématiquement un, deux ou trois bâtiments, qui indiquaient que suivant le cas, seuls sont permis :

- les bâtiments isolés;
- les bâtiments isolés ou semi-détachés;
- les bâtiments isolés, semi-détachés ou contigus.

¹⁹¹ AUCLAIR, Charles-A. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Service d'urbanisme. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

Figure 21

Orientation de la forme bâtie par le zonage new-yorkais.



- H_b - Height of building (By-law 3411 art. 7 & 8 A. b,) H_b
 the width of Boul. de Maisonneuve 60'-0" - $1\frac{1}{2} \times 60' = 90'$
 H_t - Height of the tower not limited (By-law 3411 art. 8 B 1.) H_t
 S_l - area of the parcel of land S_l
 S_b - land coverage (By-law 3411/4748/art.10 A) S_b
 $S_b = 50\%$ of S_l
 S_t - area of the tower $S_t = 35\%$ of S_l S_t
 S_f - the floor area index (By-law 3411/4748/art.6) S_f
 $S_f = 6 \times S_l$
 $S_f = S_b \times N$ of building's floors + $S_t \times N$ of tower's floors = $6 \times S_l$
 R - rear yard By-law 4697 art. 3 - 10. R
 L - Side yard By-law 4697 art. 3 - 10. L
 A - Buildings line 1'-0" (By-law 1242 art. 2a) A

Source : AUCLAIR, Charles-A. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Service d'urbanisme. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

De plus, un chiffre à la gauche du symbole H, C et I indiquait le nombre maximum de logements permis par bâtiments. Une lettre V ou W remplaçant le nombre maximum de logements référait quant à elle à un tableau de densité du règlement qui énonce certains paramètres spéciaux. À la droite du symbole, se trouvaient deux chiffres indiquant le minimum et le maximum d'étages permis dans le secteur. En bas du cercle, des chiffres romains pouvaient indiquer la classe commerciale ou industrielle permise. Enfin, une croix inscrite dans le cercle indiquait que pour l'élément indiqué, des dispositions spéciales s'appliquent (voir les figures 22 et 23).

Ces paramètres touchant la fonction dominante et la densité étaient accompagnés de précisions au règlement. Par exemple, pour le nombre d'étages, des barèmes étaient édictés (par exemple, les bâtiments de trois étages doivent mesurer de 27 à 35 pieds), des exclusions étaient énoncées (cheminées, équipements mécaniques, etc.) et des prescriptions spéciales étaient permises dans certaines situations (par exemple, pour les bâtiments de coin). En terme de contrôle de la forme bâtie, le règlement énonçait des précisions très larges quant à la largeur minimale des bâtiments et aux dégagements latéraux et arrières. Des précisions étaient aussi apportées en ce qui a trait à l'alignement par rapport à la rue.

L'article du règlement définissant la terminologie administrative identifiait «l'indice de superficie de plancher» (I.S.P., qui, une fois francisé, deviendra en 1992 le coefficient d'occupation du sol), mais cet instrument relevait directement d'un autre règlement, applicable à l'ensemble du territoire municipal. Adopté le 13 janvier 1967, le règlement #3411 intitulé «*Normes relatives à la superficie de plancher et à la hauteur des bâtiments, aux saillies sur le domaine public et aux alignements de construction*» fixait, pour l'ensemble de Montréal (à l'exception du territoire du centre-ville), divers paramètres relatifs à la forme du bâti. Entre autres le règlement fixait un I.S.P. maximal de 12 pour les bâtiments autres que l'habitation et un I.S.P. de 6 pour les bâtiments d'habitations situés sur l'avenue Mont-Royal, à la limite est de la ville d'Outremont, le long des voies du Canadien Pacifique et dans l'axe de la rue Notre-Dame. En dehors de ces territoires strictement identifiés le règlement fixait un I.S.P. maximal de 4,5 pour tous les bâtiments résidentiels. À titre indicatif, le règlement définissait l'indice de superficie de plancher comme étant :

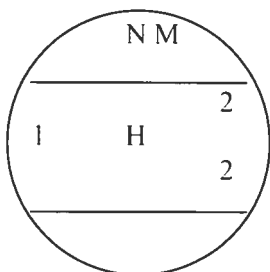
«le facteur par lequel on multiplie la superficie du lot pour déterminer la superficie de plancher maximum qu'il est permis de construire¹⁹²».

¹⁹² **CITÉ DE MONTRÉAL.** Règlement #3955. Article 2-1. Adopté par le conseil municipal le 13 novembre 1969.

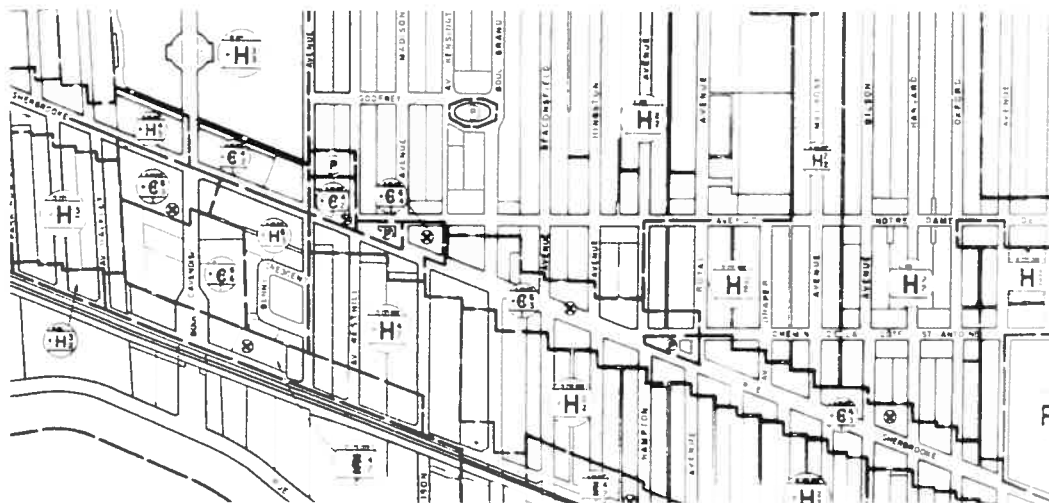
Figure 22

Codification administrative du zonage montréalais.

À titre d'exemple, pour un secteur d'habitation où les bâtiments isolés ou semi-détachés sont permis et où les bâtiments doivent avoir deux étages et un seul logement, le dessin suivant se serait appliqué :

**Figure 23**

Extrait du plan de zonage du quartier Notre-Dame-de-Grâce.



Source : **CITÉ DE MONTRÉAL**. Règlement #3955. Article 2-1. Adopté par le conseil municipal le 13 novembre 1969.

Parallèlement, le règlement fixait diverses normes générales relatives à la hauteur (fixée par rapport à la largeur de la rue), aux saillies, à l'alignement de construction et à l'implantation. En ce qui a trait à l'implantation, le règlement stipulait diverses normes particulières, notamment qu'un bâtiment de quatre étages ou moins pouvait atteindre 60% de la superficie du terrain sur lequel il était construit et qu'un bâtiment de plus de quatre étages était limité à 50% de la superficie du terrain.

Pour un territoire comme celui de Notre-Dame-de-Grâce, l'opérationnalisation des règlements #3955 et #3411 était relativement simple, mais elle s'est par contre complexifiée au fil des ans avec l'ajout, le retrait ou la modification de divers articles. Pour d'autres territoires, dont particulièrement le centre-ville, l'évolution du cadre réglementaire devenait de plus en plus lourde pour les professionnels et à la fin des années 1980, une seconde refonte était devenue nécessaire :

«Au cours des dernières décennies, le développement de l'arrondissement [Ville-Marie] a été encadré par un ensemble de dispositions évoluant avec l'adoption successive de règlements de zonage, auxquels s'additionnaient graduellement certains pouvoirs d'exception dans la Charte de la Ville. Il en est résulté une combinaison de règles de plus en plus complexes, sans cohérence les unes par rapport aux autres, puisque conçues sans vision d'ensemble, et dissociées de l'actualité¹⁹³».

C'est dans le cadre des démarches menant à la mise en place du premier plan d'urbanisme, qu'un outil uniforme de contrôle de la forme et de la densité fut développé pour l'ensemble du territoire. Quelques années auparavant, la Communauté urbaine de Montréal mena elle aussi un exercice similaire. Au début des années 1980, suite à l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, elle se lança dans l'élaboration de son premier (et dernier) schéma d'aménagement. Il est par contre important de noter que, suite aux pressions du maire Drapeau, la Ville de Montréal (à l'instar de la Ville de Québec) n'était pas tenue de se soumettre aux prescriptions de la communauté urbaine à laquelle elle appartenait. Certains évoquent que Drapeau percevait davantage la communauté urbaine comme un outil pour mieux gérer les banlieues de l'île et n'en voyait pas vraiment l'utilité pour Montréal. L'absence de réel porteur politique fit en sorte que les instruments d'urbanisme mis de l'avant par cet organisme eurent une portée plus que limitée.

¹⁹³ **SERVICE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN.** Cadre réglementaire – Arrondissement de Ville-Marie. Ville de Montréal. Montréal, 1992.

3.2.4 Le Schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal

La Communauté urbaine de Montréal (C.U.M.) a entrepris dès le début des années 1980 l'élaboration d'un premier schéma d'aménagement. L'article 264.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (l'article a été abrogé depuis la dernière réforme du monde municipal) spécifiait que la C.U.M. était assimilée à une municipalité régionale de comté et était donc ainsi tenue d'adopter un schéma d'aménagement. Par contre, tel que le précisait alors la L.A.U., le «conseil municipal [de Montréal] n'est pas tenu non plus de remplir les obligations relatives à la conformité de certains règlements au plan d'urbanisme, qui constituent l'un des effets de l'entrée en vigueur d'un schéma révisé». C'est donc dire qu'à cause de sa charte constitutive spécifique, la Ville de Montréal n'était pas liée au schéma de la C.U.M.

Contrairement aux schémas d'aménagement des M.R.C., le schéma d'aménagement de la C.U.M. devait par contre comprendre «la densité approximative d'occupation qui est admise dans les diverses parties de son territoire¹⁹⁴». Au début des années 1980, un concept préliminaire fut présenté aux municipalités locales et proposa une échelle de coefficient d'occupation du sol allant de 1 à 10 selon les fonctions, selon la distance à une grande infrastructure de transport collectif et selon le positionnement hiérarchique du secteur dans l'espace urbain. Les deux critères sur lesquels reposait l'élaboration de l'échelle des C.O.S. étaient les suivants :

- la consolidation des pôles de développement identifiés au concept préliminaire (centre-ville, sous-centres, stations de métro) où l'on devait trouver les C.O.S. les plus forts permettant ainsi une consolidation du territoire ;
- le respect du zonage municipal, dans la mesure du possible.

Dans le cadre d'une étude¹⁹⁵ menée subséquemment à la proposition de ce concept de contrôle de la densité, le Service de la mise en valeur du territoire de la C.U.M. révisa l'approche et prit en compte les réticences des municipalités locales. Entre autre, certaines critiques énonçaient que le C.O.S. ne s'appliquait pas aux occupations industrielles et commerciales éloignées des centres ou des stations de transport collectif (commentaire de la ville d'Outremont), qu'il était davantage souhaitable d'identifier un périmètre plutôt qu'un rayon (commentaire de la ville d'Outremont), que l'application d'un C.O.S. moyen au lieu d'un C.O.S. avec plancher et plafond pouvait représenter des difficultés de calcul et de contrôle (commentaire de la ville de Westmount).

¹⁹⁴ L.R.Q. Chapitre A-19.1. article 264.1. (version à jour le 11 juillet 1989).

¹⁹⁵ CARDINAL, André. Occupation du sol. Communauté urbaine de Montréal. Montréal, 1983.

Adoptée en 1986, la version finale du schéma d'aménagement de la C.U.M. proposa une approche différente (beaucoup plus compliquée et largement moins novatrice) au niveau du contrôle de la densité d'occupation du sol. À l'époque, les objectifs officiellement poursuivis étaient la hiérarchisation des pôles d'activité et la plus grande rentabilisation des équipements et des infrastructures. L'approche par C.O.S. fut retenue et les critères guidant l'établissement des gammes pour chacune des aires étaient :

- le zonage municipal en place ;
- la consolidation des pôles de développement ;
- le reflet du tissu urbain existant et des intentions de développement manifestées par les municipalités ;
- le caractère patrimonial ;
- la recherche de l'harmonie entre des aires d'affectation différente.

En examinant les critères guidant l'établissement des gammes de C.O.S. pour chacun des secteurs, il est possible d'énoncer que les ambitions planificatrices de ce document étaient minimales (reflétant certainement les volontés politiques divergentes des 27 municipalités membres) et que la mise en place d'un outil témoignant principalement du cadre bâti en place était l'intention première.

Le dossier cartographique du schéma d'aménagement de la C.U.M. présentait un territoire divisé en 13 types d'affectations du sol : habitation, rural, commerce, mixte, grandes emprises publiques, équipements socioculturels et sportifs, cimetières, industrie I, industrie II, parcs régionaux, réserves naturelles, grands parcs municipaux et golf. Pour les affectations habitation, commerce, industrie I et II et mixte, des C.O.S. étaient prescrits, selon des échelles différentes pour chacune :

- Habitation
 - o faible densité : 0,1 à 0,5 ;
 - o moyenne et haute densité : max de 4,0 ;
 - o plus forte densité : max de 6,0 ;
- Commerce
 - o artères commerciales et centres commerciaux importants : max de 3,0 ;
 - o centres commerciaux et artères à rayonnement limité : 0,5 à 1,0 ;
- Industrie
 - o les C.O.S. proposés reflètent la situation existante ;
- Mixte
 - o le centre-ville présente une gamme allant de 2 à 10 ;
 - o les sous-centres d'Anjou, de Saint-Laurent, de Pointe-Claire : max de 3,0.

Pour l'observateur peu accoutumé aux outils d'urbanisme, la logique soutenant certains aspects des gammes prescrites était relativement difficile à comprendre. Là où ça se compliquait davantage, c'était au niveau de la méthode de calcul proposée par la C.U.M. Contrairement à la «tradition» urbanistique, le C.O.S. prescrit pour une aire d'affectation était une moyenne globale que la réglementation était tenue de respecter (le C.O.S. ne s'appliquait pas en mode «lot par lot»). C'est-à-dire que la moyenne des C.O.S. minimum et la moyenne des C.O.S. maximums des divisions du territoire inscrites dans les plans d'urbanisme et dans le plan de zonage d'une municipalité devaient être comprises à l'intérieur de la gamme de C.O.S. déterminée pour cette aire de densité à la carte des grandes affectations du sol du schéma. Afin de «faciliter» la compréhension, la méthodologie inscrite à la codification administrative du schéma indiquait qu'afin de calculer la moyenne des C.O.S. minimums et la moyenne des C.O.S. maximums, les municipalités n'avaient qu'à appliquer les formules suivantes :

«Moyenne des C.O.S. minimums :
 $(C.O.S. \text{ min } 1) SZ 1 / SA + (C.O.S. \text{ min } 2) + \dots (C.O.S. \text{ min } n) SZ n / SA$

Moyenne des C.O.S. maximums :
 $(C.O.S. \text{ max } 1) SZ 1 / SA + (C.O.S. \text{ max } 2) + \dots (C.O.S. \text{ max } n) SZ n / SA$

où :

1,2, ..., n sont les divisions du territoire inscrites sur le plan d'affectation et sur le plan de zonage comprises à l'intérieur d'une aire de densité où au moins une occupation du sol et un usage correspondant aux occupations de résidence, commerce et industrie au schéma est permis. Une aire de densité peut comprendre 1, 2, ou n divisions.

C.O.S. min est le C.O.S. minimum prescrit par le plan d'urbanisme et le règlement de zonage d'une municipalité pour une division du territoire donnée inscrite sur le plan d'affectation des sols et sur le plan de zonage à l'intérieur d'une aire de densité du Schéma.

C.O.S. max est le C.O.S. maximum prescrit par le plan d'urbanisme et le règlement de zonage d'une municipalité pour une division du territoire donnée inscrite sur le plan d'affectation des sols et sur le plan de zonage à l'intérieur d'une aire de densité du Schéma.

SZ est la superficie brute d'une division du territoire donné inscrite sur le plan d'affectation et sur le plan de zonage.

SA est la superficie totale d'une aire de densité du schéma inscrite sur le plan d'affectation et sur le plan de zonage compris à l'intérieur d'une aire de densité où au moins une occupation du sol et un usage correspondant aux occupations de résidence, commerce et industrie définies au Schéma est permis. La superficie des autres divisions du territoire inscrites sur ce plan d'affectation et sur le plan de zonage n'est pas considérée¹⁹⁶».

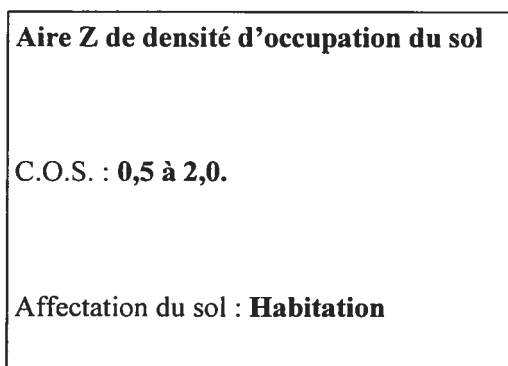
¹⁹⁶ **SERVICE DE LA MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE.** Codification administrative du Schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal. Communauté urbaine de Montréal. Montréal, 1986.

Dans la pratique, le contrôle de la densité était donc assez compliqué. La figure 24 illustre le calcul du C.O.S. moyen de la réglementation, tel que le prescrivait le Schéma. Le C.O.S. moyen prescrit au Schéma se situant entre 0,5 et 2,0.

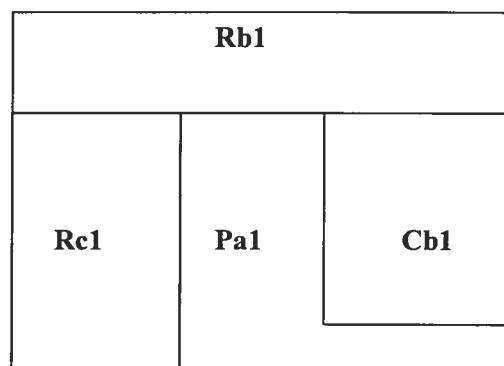
Figure 24

Exemple de calcul du C.O.S. moyen à la réglementation (schéma de la C.U.M.).

Schéma



Zonage municipal de l'aire Z



Zonage municipal	Usage et C.O.S.	C.O.S. min et max	Superficie Z
Rb1	Duplex 0,5 à 1	0,5 – 1,0	4 ha
Rc1	Logement mult. 1 à 2	1,0 – 2,0	2 ha
Cb1	Centre d'achat 0,25 à 0,5		
Pa	Logement mult. 1 à 3	0,25 – 3,0	1 ha
	Parc	–	–

Formule (ici, seulement pour le «C.O.S. moyen minimum») :

$$(Rb1 \ 0,5) \ 4ha / 7ha \text{ total} + (Rc1 \ 1,0) \ 2 \ ha / 7 \ ha \text{ total} + Cb1 \ 0,25 \ 1ha / 7 \ ha \text{ total}$$

$$\text{Total} = 0,607 \text{ (moyenne C.O.S. minimum)}$$

C'est donc dire que, dans ce cas, la moyenne des C.O.S. minimums (0,607) et la moyenne des C.O.S. maximums (ici de 1,57) des zones municipales s'inscrivent à l'intérieur des valeurs précisées au Schéma pour cette aire de densité.

L'approche de contrôle de la densité mise de l'avant par le schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal présentait donc deux caractéristiques très négatives reflétant la difficulté probable et les blocages politiques qu'ont dû affronter les professionnels de l'époque.

Premièrement, il y a lieu de douter de la capacité du modèle à influencer directement la forme urbaine à l'échelle d'un exercice régional de planification. En appliquant une moyenne plutôt qu'un contrôle lot par lot, le modèle permettait théoriquement aux municipalités locales de «faire ce qu'elle souhaitaient» puisqu'elles pouvaient choisir de concentrer spatialement le développement dans une aire Z de densité dans une seule zone du zonage, d'y dépasser le seuil maximal de densité prescrit, et de limiter fortement les C.O.S. permis dans toutes les autres zones du zonage faisant partie de cette aire Z de densité. Cette pratique ayant pour effet, grâce à la moyenne, d'atteindre facilement les limites fixées par le schéma. Une municipalité pouvait donc, théoriquement, créer une petite zone extrêmement dense dans un secteur entouré de «vastes plaines» et ainsi respecter les prescriptions de la communauté urbaine. Le danger de créer des ensembles urbains déstructurés fut donc très présent avec cette technique.

Deuxièmement, le modèle présentait des difficultés techniques qui compliquaient magnifiquement son application. Lors des modifications de zonage, tous les paramètres de densité devaient être recalculé afin de s'assurer que la moyenne des C.O.S. à la réglementation s'inscrivait toujours dans les paramètres du schéma. À une époque où l'utilisation de systèmes informatisés de données géographiques en était encore à ses premiers bredouillements, l'utilisation de ce modèle pouvait se révéler extrêmement lourd et exténuant pour les professionnels travaillant dans des municipalités en forte croissance.

Le schéma d'aménagement de la C.U.M., toujours en vigueur lors du dépôt de ce mémoire, cessera d'exister lorsque le schéma d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal sera adopté. En 2004, aux fins de l'adoption du plan d'urbanisme de la nouvelle ville de Montréal, le conseil municipal de Montréal a, par un processus réglementaire bien particulier, adopté un règlement de concordance qui a eu pour effet de rendre automatiquement conforme au schéma d'aménagement de la C.U.M. toutes les dispositions du projet de plan d'urbanisme et de son document complémentaire. Cette disposition réglementaire fit en sorte qu'il était alors possible de tenter certaines expériences urbanistiques novatrices, notamment en ce qui a trait au contrôle de la densité. Préalablement à l'examen des modalités administratives qui menèrent à l'adoption du plan d'urbanisme en 2004, il est pertinent d'examiner comment son prédécesseur traitait de la densité.

3.2.5 Le premier plan d'urbanisme (1992)

Au milieu des années 1980, une vive confrontation éclata entre les élites économiques et sociales montréalaise et l'administration municipale. Planifiée depuis les années 1920, le réaménagement de l'avenue McGill College au centre-ville était largement soutenu par la communauté des affaires qui, portée par les ambitions de grandeur associées à ces futurs «Champs-Élysées montréalais» avait engagé certains investissements fonciers le long de la future avenue. Entre autres, sur l'îlot au sud-est de l'intersection de la rue Sherbrooke et de la future avenue McGill College, un promoteur procédait à la construction d'un important édifice à bureau. Cet investissement allait dans le sens de ce que semblait soutenir le maire Drapeau et le milieu des affaires voyait d'un bon œil un investissement municipal visant à créer une percée visuelle monumentale au centre-ville entre la Place Ville-Marie, l'Université McGill et le mont Royal. Tel que le rappelle Marsan, une prise de position de l'administration Drapeau en 1984 est venue rompre la vision collective sur la planification de cette portion de la ville :

«Au début de 1984, un promoteur de Toronto, Cadillac Fairview, proposa, avec l'appui de l'administration du maire Drapeau, de réaménager le quadrilatère formé par les rues Sainte-Catherine, Mansfield, le boulevard de Maisonneuve et l'avenue McGill College en un centre commercial et culturel abritant la Maison de l'Orchestre symphonique, des salles de cinéma, une salle de théâtre et quelques 200 boutiques. (...) Le promoteur préconisait cependant de relier le nouveau complexe au magasin Simpson par une passerelle étagée au-dessus de la rue Mansfield et, dans la direction opposée, au complexe des Terrasses et au magasin Eaton en s'appropriant l'avenue McGill College. Adieu donc Champs-Élysées, percée visuelle sur le mont Royal et 50 ans d'efforts ! Le projet suscita une vive controverse, impliquant toutes les forces vives de la société, de la Chambre de commerce à Héritage Montréal¹⁹⁷».

L'appui à la proposition faisait état de l'incapacité de l'administration municipale en place à prendre en considération les volontés du milieu et de respecter une vision de planification, en dépit de projets «au goût jour». Le changement de vision de Drapeau quant à la future avenue McGill College braqua les investisseurs immobiliers, puisque ceux-ci avaient déjà entamé des démarches et des placements dans le sens de la vision initialement proposée. L'absence d'une constance dans la vision du maire était dénoncée et accompagnait un certain malaise face à un régime municipal sévère et inchangé depuis deux décennies. Face à la grogne de certains acteurs économiques et sociaux le maire Drapeau lança le Sommet économique de Montréal en espérant être en mesure de renverser la vapeur et ainsi être réélu. De cet exercice de consultation, découlera la volonté de procéder à l'élaboration d'un premier plan d'urbanisme pour le centre-ville de métropole

¹⁹⁷ MARSAN, Jean-Claude. Montréal en évolution: historique du développement de l'architecture et de l'environnement urbain montréalais. Éditions du Méridien. Laval, 1994.

québécoise. L'administration municipale du maire Drapeau, qui n'était même pas contrainte par le nouveau schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal accepta alors, à contrecœur, de procéder à ce premier exercice de planification¹⁹⁸. Malgré cette tentative «de la dernière chance» et suite à la grogne populaire, Drapeau ne fut pas réélu et Jean Doré entra en fonction à titre de maire de Montréal à la fin de l'année 1986. L'arrivée au pouvoir du maire Doré et de son équipe du Rassemblement des Citoyens de Montréal (R.C.M.) mit fin à presque trois décennies de règne du Parti Civique de Jean Drapeau. Porté par un programme progressiste et appuyé par le milieu populaire, le nouveau maire souhaitait se distinguer des façons de faire du maire précédent et décida d'entamer divers processus de consultation de la population et des acteurs sociaux et économiques. La décision de Drapeau de doter le territoire de Ville-Marie d'un plan d'urbanisme fut poursuivie. En 1988, le Service de l'urbanisme, devenu alors le Service de l'habitation et du développement urbain, déposa un énoncé d'orientations qui fut suivi en 1990 par l'adoption du *Plan directeur d'aménagement et de développement de l'arrondissement Ville-Marie*. Ce plan était le prélude à l'élaboration d'un plan d'urbanisme pour Montréal et d'un plan directeur pour chaque «arrondissement».

Parallèlement au cadre de planification mis en place par le plan directeur, le premier territoire qui a fait l'objet d'une réflexion quant à la mise en place de paramètres à portée réglementaire visant l'occupation du sol et les densités de son occupation fut Ville-Marie. Considérant que Ville-Marie était dotée d'un plan directeur d'aménagement et de développement depuis 1990, le cadre réglementaire de cet arrondissement devait servir de «modèle à l'ensemble des huit autres arrondissements de la métropole¹⁹⁹». Devant encadrer et baliser les instruments et les mécanismes aptes à assurer la cristallisation progressive de la vision du plan directeur, le cadre réglementaire était perçu initialement comme la cheville ouvrière de l'exercice de planification. Compte tenu qu'il fallait travailler avec plus de 9000 règlements (dont la plupart avaient été modifiés ou abrogés), il était alors impossible de simplement surimposer de nouveaux règlements sans effectuer un «grand ménage» du cadre réglementaire en place. L'option d'une refonte était alors porteuse d'un grand espoir. Les quatre visées initiales de cet exercice étaient :

- l'établissement de règles claires ;
- l'identification de règles et mécanismes adéquats ;

¹⁹⁸ Le regard sur ces événements est mené suite à des discussions avec des professionnels qui oeuvraient à la Ville de Montréal à cette époque, notamment M. Pierre Sainte-Marie.

¹⁹⁹ **SERVICE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN.** Cadre réglementaire – Arrondissement Ville-Marie. Ville de Montréal. Montréal, 1992.

- la consolidation de la réglementation d'urbanisme ;
- la démystification de la réglementation d'urbanisme.

Il fut alors souhaité de rendre la réglementation moins hermétique afin de permettre à tous les acteurs impliqués dans le développement urbain de connaître les règles qui dictent les décisions de la ville. De plus, une approche davantage qualitative et plus soucieuse des impacts physiques et sociaux des projets et des occupations permises était souhaitée. L'objectif général consistait à intégrer le zonage, mais aussi toutes les dispositions réglementaires reliées à la gestion du développement dans un seul corpus réglementaire adapté au contexte de l'époque. L'administration démontrait, parallèlement à l'exercice de refonte, une volonté claire d'informatiser les processus afin de faciliter les analyses effectuées par les professionnels concernés (principalement les «vérificateurs de plans²⁰⁰»).

Au niveau de la densité, aux fins de l'élaboration du cadre réglementaire, les prescriptions planificatrices du plan directeur furent considérées comme étant la pierre d'assise de l'exercice. Les prescriptions définies au plan directeur par la hauteur maximale et le C.O.S. maximal furent précisées au nouveau *règlement d'urbanisme U-1* selon diverses modalités. Pour la hauteur, la nouvelle réglementation traitait de la hauteur sur rue, de la hauteur aux intersections, des surhauteurs, du respect du mont Royal, de l'architecture et du design des bâtiments, des dépassements autorisés (antennes, symbolique religieuse, etc.) et du contrôle des situations dérogatoires. Pour le C.O.S., le nouveau cadre réglementaire prescrivait certaines modalités d'exclusion du calcul d'éléments particuliers (espaces commerciaux sur rue, équipement culturel, accès au métro, etc.), mais reprenait globalement et intégralement les prescriptions édictées par le plan directeur (très peu de secteurs dérogeaient aux prescriptions de C.O.S. du plan directeur ; il est possible d'identifier nommément la Place des arts, le complexe de La Cité, le quartier du Musée, la rue Sainte-Catherine Est, la façade est de l'avenue McGill...). Plus généralement, en ce qui a trait à la forme bâtie et parallèlement à la densité construite, le nouveau cadre réglementaire introduisait des précisions quant à la gestion des impacts microclimatiques (ensoleillement et impacts éoliens) et à l'implantation des bâtiments (alignement, marges latérales, reculs arrière, saillies et constructions accessoires, taux d'implantation au sol).

²⁰⁰ Le titre administratif des préposés à l'émission des permis prenait l'appellation de «vérificateur de plans» avant la refonte réglementaire de 1992.

La démarche planificatrice et réglementaire qui a été menée initialement pour Ville-Marie s'est par la suite imposée à tous les autres arrondissements de la Ville de Montréal. Chaque territoire fut doté d'un plan directeur et d'une réglementation d'urbanisme qui lui était spécifiquement associée (et qui furent toutes regroupées dans le règlement U-1). Par contre, contrairement à Ville-Marie, seules des limites de C.O.S. (et non de hauteur) furent imposées dans les plans directeurs des autres arrondissements. De plus, l'échelle retenue était aussi différente ; présentant douze niveaux de densité, plutôt que de stricts C.O.S. de 3, 6, 9 et 12 pour Ville-Marie. Bien que la différence du cadre urbain peut être évoquée pour expliquer ces différences, plusieurs professionnels évoquent aujourd'hui des conflits entre les équipes de travail du Service de l'habitation et du développement urbain pour expliquer que les paramètres de contrôle de la densité n'aient pas été uniformisés à la grandeur de Montréal. Il est par ailleurs intéressant d'observer que le même type de conflit fit en sorte que des modalités de contrôle de la densité particulières furent appliquées, encore une fois pour Ville-Marie, dans le cadre du plan d'urbanisme adopté en 2004.

Plus précisément, dans les plans directeurs des huit arrondissements de Montréal hors Ville-Marie, une gamme de C.O.S. maximums allant de 1,0 à 7,5 fut associée à des repères numériques portant sur la hauteur minimale et maximale en mètres, ainsi que sur son équivalent en étages résidentiels (voir les figures 25 et 26). Tous les indicateurs numériques, tant les C.O.S. que les indicateurs d'étages ou métriques furent aussi regroupés en cinq niveaux d'intensité (associés à une couleur) qui s'appliquèrent aux secteurs délimités à une carte, ce qui facilita la lecture et le repérage spatial des prescriptions de densité du plan.

Pour conclure en ce qui a trait à la réglementation et au plan d'urbanisme de 1992, il est intéressant d'observer que toute la démarche révéla un respect très clair des échelles de planification (si l'on fait exception de l'inapplicabilité – et la difficulté de calcul – du schéma d'aménagement). Les plans directeurs des neuf arrondissements firent office de documents énonçant une vision planificatrice d'ensemble, alors que neuf règlements locaux de zonage précisèrent les modalités de construction de l'espace urbain. Pour une première fois à Montréal, la mise en œuvre des règles d'urbanisme s'était réalisée conformément aux orientations et aux objectifs attachés à une échelle supérieure de planification.

Figure 25

Extrait d'une carte visant le contrôle de la densité dans le plan d'urbanisme de 1992 (arrondissement de Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce).

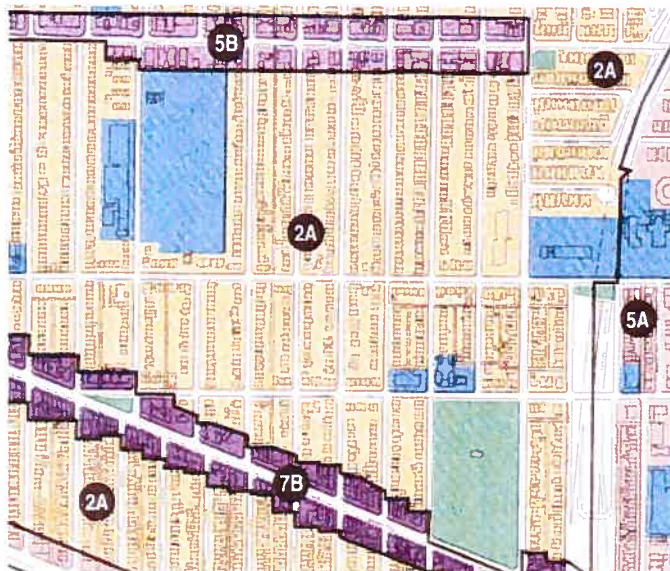


Figure 26

Légende d'une carte visant le contrôle de la densité dans le plan d'urbanisme de 1992.

CATÉGORIE	HAUTEUR		DENSITÉ MAXIMALE				INTENSITÉ
	Mètres		Équivalents en étages résidentiels		A	B	
	Min.	Max.	Min.	Max.			
1	3,0	9,0	1	2	1,0	-	Faible
2	5,5	9,0	2	2	1,5	-	
3	3,0	12,5	1	3	2,0	-	Moyenne-faible
4	-	-	-	-	2,0	-	
5	5,5	12,5	2	3	2,0	3,0	Moyenne
6	5,5	16,0	2	4	2,0	3,5	
7	8,5	16,0	3	4	2,5	3,5	Moyenne-forte
8	5,5	23,0	2	6	3,0	-	
9	8,5	23,0	3	6	3,5	4,5	
10	8,5	30,0	3	8	4,0	-	
11	16,0	30,0	6	8	6,0	-	Forte
12	16,0	44,0	6	12	6,0	7,5	

Source : SERVICE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN. Plan d'urbanisme de Montréal. Ville de Montréal. Montréal, 1992.

3.3 Le contrôle de la densité et les échelles de planification

L'héritage du plan d'urbanisme de 1992 pose par contre une question quant au contrôle de la densité. En examinant les plans directeurs des arrondissements de Montréal et le règlement U-1, il est possible de réaliser qu'au niveau de la densité (à l'exception de Ville-Marie), les plans directeurs édictaient des C.O.S. alors la réglementation reprenait quant à elle aussi les C.O.S. et les précisait par diverses modalités normatives relatives au bâti et à son implantation. Pourquoi est-ce qu'à deux échelles urbanistiques (planification et réglementation) la densité était traitée globalement de la même façon ? Certains éléments normatifs quant à la densité, et plus généralement la forme urbaine, furent traités à l'échelle de la réglementation, mais le document cartographique reprenait le C.O.S. Le plan d'urbanisme s'était soumis à l'obligation juridique de la L.A.U. de traiter de la densité et il avait choisi de le faire par la voie de la prescription de C.O.S. maximum pour l'ensemble du territoire (combiné à des hauteurs maximales pour Ville-Marie). Dans quelle mesure cette approche permettait-elle réellement de répondre aux visions urbanistiques fortes énoncées par le contenu qualitatif des plans directeurs ? Afin de répondre à cette interrogation, il est pertinent d'examiner ce qu'est le C.O.S. et surtout de mesurer son efficacité à répondre à des objectifs urbanistiques relatifs au contrôle de la densité et de la forme urbaine.

3.3.1 Le C.O.S. et la mesure de la densité

Le coefficient d'occupation du sol («*Floor Area Ratio* en anglais) fut introduit pour la première fois par la municipalité de New York en 1961, lors de la réforme du zonage. Le coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) s'exprime généralement sous la forme d'un rapport entre une superficie construite (ou potentiellement constructible) et une superficie d'une parcelle ou d'une unité cadastrale (lot). L'implantation massive de mesures de C.O.S.²⁰¹ au cours des années 1960 fait état de la professionnalisation et des courants de technicisation de l'urbanisme. Un seul nombre associé à une zone faisant état facilement des paramètres de densité pour un territoire. Couplé à des normes, le C.O.S. semblait être la réponse technocratique la plus appropriée au contexte de l'époque et paraissait permettre un réel contrôle de la densité du territoire.

Cette logique fonctionne. Il est vrai que couplé à des normes, le C.O.S. peut permettre un contrôle efficace de la densité et de la forme urbaine. Par contre, utilisé seul et détaché d'un regard sur le lotissement, le C.O.S. est une mesure imprécise qui permet de construire à peu près n'importe

²⁰¹ À Montréal, le québécoisisme «I.S.P.» (pour «indice de superficie de plancher») traduisait littéralement l'expression étasunienne «F.A.R.» (pour *Floor Area Ratio*) jusqu'en 1992.

quelle typologie. Un C.O.S. approximatif de 2,0 autorise la construction tant d'un complexe multilocatif que d'un triplex, dépendamment de la taille du lot.

De la même façon, d'autres indices utilisés de façon singulière permettent une myriade de typologies bâties très distinctes les unes des autres. L'indice du nombre de logements à l'hectare est à l'image du C.O.S. très peu contraignant utilisé seul. La figure 27 démontre fidèlement comment une densité définie par un indice de 75 logements à l'hectare peut se traiter de différentes façons.

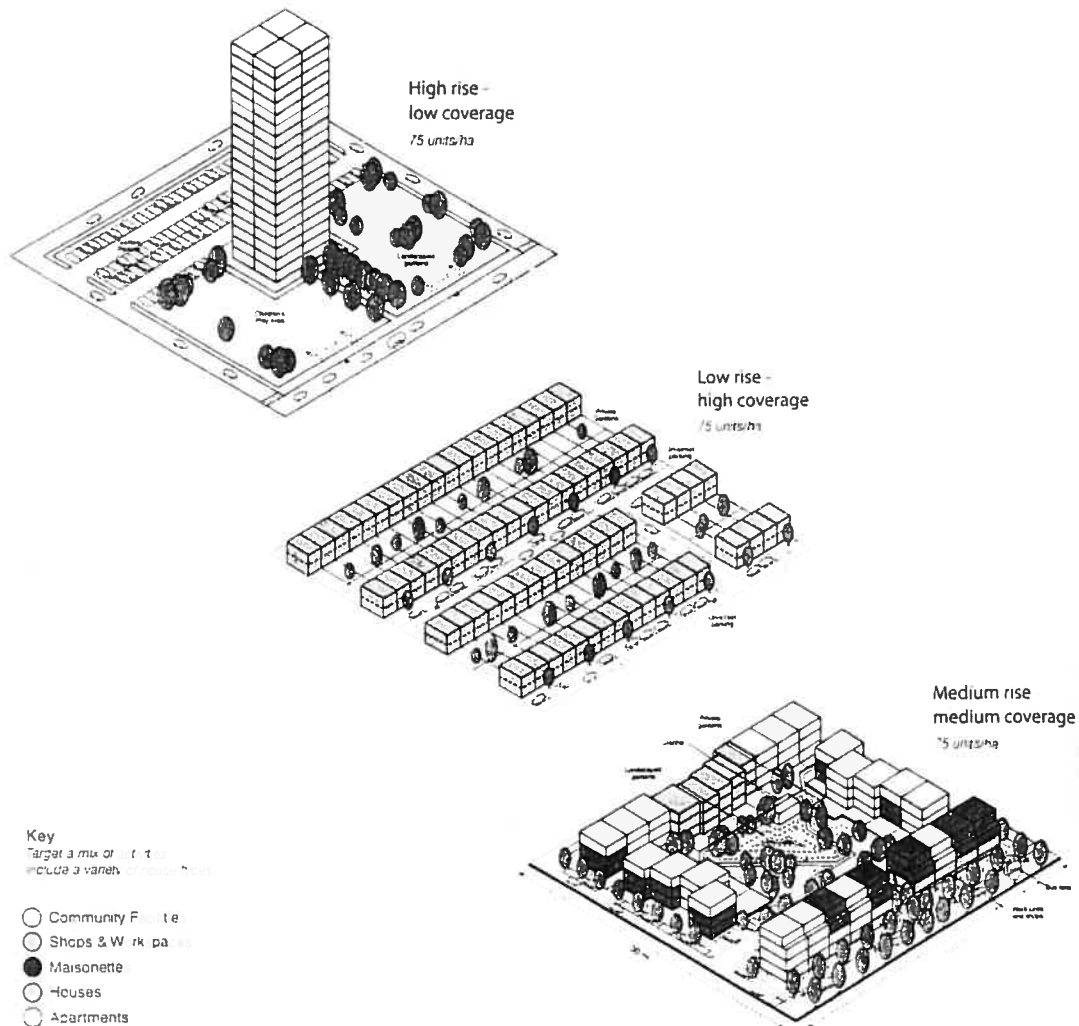
En France, le C.O.S. est défini à l'article R.123-10 du Code de l'urbanisme et détermine la densité de construction admise sur une parcelle en termes de mètres carrés de surface hors-œuvre nette (S.H.O.N.) ou en nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits sur un mètre carré de terrain. Les règlements d'urbanisme et plus particulièrement les plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) peuvent fixer la valeur du C.O.S. En zone de bâti unifamilial, le C.O.S. est généralement de 0,3 alors qu'il dépasse habituellement 1,0 dans le centre des villes. Pour Paris, le C.O.S. était de 3,25 (3,75 pour certains secteurs), mais le P.L.U. adopté en 2006 l'a abaissé à 3,0 pour la zone urbaine générale (le P.L.U. de Paris comprend quatre zones et n'a pas juridiction sur les secteurs du Marais et sur le Jardin du Luxembourg, ces secteurs relevant directement de l'État) avec des variations selon la taille et la fonction des parcelles. Contrairement au cadre juridique québécois, le législateur français a préféré déterminer ce qui est inclus dans le calcul du C.O.S. Au Québec, les municipalités ont une plus grande liberté quant aux paramètres de calcul, d'autant plus que cet élément n'est pas inscrit à la L.A.U. Notamment, les municipalités peuvent ou non inclure les espaces en sous-sol, les garages, etc.

Utilisé de façon singulière, le C.O.S. n'est pas, comme tout autre indice de densité utilisé singulièrement, un outil efficace permettant le contrôle juste de la forme urbaine et des densités. Le C.O.S., s'il n'est pas lié à des normes ou des règles, se révèle être très peu contraignant et peut laisser une très grande marge de manœuvre quant à la forme des constructions et leurs intégrations à la ville.

En 1992, le contrôle de la densité s'effectuait dans le plan d'urbanisme de Montréal strictement par un C.O.S. (et des hauteurs en mètres pour Ville-Marie) appliqué secteur par secteur à l'ensemble de la ville. Bien que le C.O.S. ne permet pas, tel que démontré, de contrôler efficacement la densité, l'approche retenue pouvait être légitimée par la mise en place d'un cadre réglementaire nouveau,

Figure 27

Trois façons d'obtenir la même densité.



▲ Three ways of achieving the same density
Andrew Wright Associates for the Urban Task Force

Source : **URBAN TASK FORCE**. Towards an Urban Renaissance. Department of Environment, Transport and Regions. Routledge. Londres, 1999.

élaboré en «adéquation totale» avec le plan d'urbanisme. Cette adéquation totale, aussi possible dans la majorité des villes québécoises, s'explique par le fait que les individus imaginant la réglementation sont, en très grande proportion, les mêmes qui élaborent aussi les cartes de densité et d'affectation des plans directeurs d'arrondissement composant le plan d'urbanisme. À l'époque, comme dans toutes les villes québécoises, une unité administrative unique, le Service de l'habitation et du développement urbain, menait de front la planification, la réglementation, l'examen de la conformité réglementaire, l'émission des permis et la mise en œuvre. Faisant partie d'un vaste processus urbanistique, l'établissement de normes et de règles complémentaires aux paramètres de densité du plan d'urbanisme était une étape prévue et réalisée qui a permis, sans trop de questionnements, d'avoir des prescriptions de densité minimale au niveau du plan d'urbanisme. Les échelles de la planification et de la réglementation étaient en 1992 des échelles complémentaires et les exercices urbanistiques en découlant relevaient des mêmes autorités administratives et politiques. Bien que toujours présents, les risques d'incohérence étaient minimisés et il était tout à fait normal que le plan d'urbanisme n'édicte que des paramètres très généraux et peu précis se basant sur le C.O.S.

3.4 Le traitement de la densité dans les autres municipalités de l'île de Montréal

Avant l'adoption d'un plan d'urbanisme à Montréal en 2004, 27 plans d'urbanisme différents (y compris celui de la Ville de Montréal qui se décomposait en plusieurs «plans directeurs») étaient en vigueur sur le territoire des municipalités de l'île. De plus, pendant la période de transition entre l'annexion (1^{er} janvier 2002) et l'adoption officielle d'un nouveau plan d'urbanisme par le conseil municipal, le «plan d'urbanisme» qui avait force de loi était en fait l'amalgame de tous les anciens documents locaux. Le schéma d'aménagement de la communauté urbaine, bien qu'étant toujours en vigueur lors de l'écriture de ces lignes, était quant à lui tombé dans une zone grise puisque le conseil municipal de la nouvelle ville avait réputé automatiquement conforme au schéma toute modification à l'un de ces plans (et, tel qu'énoncé, la même logique s'appliquerait éventuellement aussi pour le nouveau plan d'urbanisme).

Considérant que ces plans d'urbanisme étaient en vigueur, il peut être intéressant d'examiner comment ces derniers traitaient de la question de la densité. De plus, ce regard permet de conclure à la grande disparité entre les modalités de contrôle. Cette situation renforça d'ailleurs la nécessité de repenser totalement la question de la densité dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau plan d'urbanisme. Sans procéder à une grande analyse itérative de toutes les municipalités, il est intéressant d'examiner les particularités des cas suivants :

Plan d'urbanisme d'Anjou

Le contrôle de la densité s'effectuait sur la base d'un C.O.S. minimum et maximum pour toutes les catégories d'affectation. Particulièrement pour l'affectation résidentielle, la densité qui était «historiquement» (c'est-à-dire avant l'adoption du schéma de la C.U.M.) exprimée par un nombre maximal de logements à l'hectare avait été convertie en une expression qualitative et en un C.O.S. minimal et maximal (très faible – C.O.S. 0,1 ; faible – C.O.S. 0,6 à 1,4 ; moyen – C.O.S. 0,75 à 1,5 ; haut – C.O.S. 1 à 3).

Plan d'urbanisme de Baie-d'Urfé

Au niveau de la densité, le plan d'urbanisme n'en traitait pas directement et référerait plutôt le lecteur à un autre règlement municipal (le règlement #875).

Plan d'urbanisme de Beaconsfield

Le plan d'urbanisme ne présentait que deux catégories de densité, soit faible (C.O.S. 0,2 à 0,45) et moyen (C.O.S. 0,4 à 1,0).

Plan d'urbanisme de Côte-Saint-Luc

Le plan d'urbanisme liait directement un terme qualitatif, à un C.O.S. et à un nombre de «familles» (ménages ?) à l'hectare (faible – C.O.S. 0,25 à 0,8 – 13 à 18 familles ; moyen – C.O.S. 0,5 à 1,0 – 13 à 26 familles ; fort – C.O.S. 1,0 à 4,0 – 74 à 210 familles).

Plan d'urbanisme de Hampstead

Le plan d'urbanisme divisait le territoire en secteurs de densité «haute, moyenne et faible», mais précisait que compte tenu que le territoire de la municipalité était entièrement construit, les nouveaux projets seraient plutôt analysés de façon discrétionnaire, avec comme critère principal leur intégration harmonieuse au tissu urbain.

Plan d'urbanisme de l'Île-Dorval

Compte tenu que le C.O.S. minimum moyen prescrit par schéma d'aménagement de la C.U.M. était de 0,1, le plan d'urbanisme précisait que la municipalité ne pouvait être conforme, considérant que le C.O.S. réel moyen du territoire était de 0,04 et que l'ensemble de la municipalité était déjà construit.

Plan d'urbanisme de l'Île-Bizard

Le plan d'urbanisme reprenait intégralement les paramètres de densité et les secteurs d'affectation énoncés par le schéma d'aménagement de la C.U.M.

Plan d'urbanisme de Pointe-Claire

Le plan d'urbanisme précisait des C.O.S. minimaux et maximaux pour chacun des secteurs composant le territoire. De façon intéressante et passablement surprenante, le plan indiquait clairement qu'un parti avait été suivi en vue de la simplification du plan d'urbanisme dans l'optique de minimiser les modifications et ainsi les examens de conformité au schéma de la C.U.M.:

«La nomenclature à 7 fonctions est une nomenclature minimale. Elle correspond à celle utilisée par la C.U.M. dans son Schéma. Le Plan utilise cette formule simplifiée pour des raisons pratiques. La raison principale est de ne pas reproduire, dans le Plan, le plan de zonage détaillé de la ville, de façon à ne pas compliquer inutilement la gestion du plan d'urbanisme. Il est en effet à prévoir que, dans l'avenir, il continuera à y avoir des modifications au plan de zonage de la ville, comme par le passé. La ville veut donc éviter de devoir modifier le plan d'urbanisme à chaque fois qu'elle devra modifier le plan de zonage. Cette formule ne lèse pas les citoyens, qui conservent leur droit à la consultation et à l'opposition à un changement de zonage, mais évite de superposer à la procédure

d'amendement au zonage une longue et coûteuse procédure d'amendement au Plan, qui doit d'ailleurs impliquer la C.U.M. à chaque fois²⁰²».

Un bref regard sur les plans d'urbanisme de certaines des anciennes municipalités fusionnées à Montréal en 2002 permet d'observer la diversité et l'imagination fort fertile de certains en réponse à l'obligation juridique de traiter de la densité. La vaste majorité de ces documents de planification ont été adoptés entre 1989 et 1991 (les derniers plans d'urbanisme adoptés avant l'annexion furent ceux Verdun et de Westmount en 2001), ce qui démontre la relative immuabilité des pratiques planificatrices et réglementaires en ce qui a trait au contrôle de la densité. Dans bien des cas, les modalités de contrôle et les pratiques professionnelles étaient implantées depuis plus de quinze ans et répondaient adéquatement aux besoins des municipalités et à leur contexte urbain spécifique. Dans ce cadre, la mise en place d'un nouveau plan d'urbanisme, proposant des paramètres d'encadrement réglementaire ménageant la chèvre et le chou, constituait un défi substantiel. De plus, dans bien des cas, un simple regard permettait d'observer que les modalités de contrôle en place n'étaient peut-être pas tout à fait aptes à répondre adéquatement à des objectifs urbanistiques et constituaient davantage une banale réponse technocratique à une obligation juridique. C'est donc dire que, non seulement les modalités d'encadrement de la densité devaient être améliorées, mais cela devait aussi provoquer un changement des philosophies professionnelles en place.

²⁰² VILLE DE POINTE-CLAIRE. Plan d'urbanisme de Pointe-Claire. Pointe-Claire, 1989.

3.5 Les données utilisées pour mesurer la densité

Compte tenu que les prescriptions de densité du schéma d'aménagement de la communauté urbaine étaient élaborées sur la base de coefficients d'occupation du sol, la totalité des municipalités de l'île, y compris la ville de Montréal, reprirent cet outil au niveau de leur plan d'urbanisme. Généralement, dans le cas des grandes municipalités de l'île, les prescriptions de C.O.S. étaient élaborées non seulement sur la base d'une connaissance fine du bâti de la municipalité, mais aussi et principalement sur la base des données quantitatives issues du rôle d'évaluation. Le C.O.S. étant un outil absolument technique et quantitatif, il était nécessaire de baser son calcul sur des données bien précises et «justifiables». Les professionnels des différentes municipalités, supportés par certains outils de cartographie informatique, mirent donc en place des prescriptions de densité utilisant les C.O.S. sur la base des données les plus fiables qui étaient alors disponibles : les données du rôle d'évaluation. Pour la plus grande partie du territoire les prescriptions de densité devaient principalement et simplement refléter le cadre bâti existant (puisque le tissu urbain était déjà construit). Pour les secteurs à développer, les prescriptions devaient faire état des volontés et des souhaits pour l'avenir. Il est possible de questionner la justesse et la qualité des données utilisées à l'époque pour le calcul des limites de C.O.S. dans les plans d'urbanisme.

Le rôle d'évaluation était alors élaboré par le Service de l'évaluation de la Communauté urbaine de Montréal et avait pour destination principale et unique l'évaluation de la valeur foncière. Cette évaluation était par la suite utilisée afin de calculer les taxes municipales relatives à chacun des comptes fonciers. Le rôle n'était donc absolument pas un instrument d'urbanisme, mais demeurait par contre la principale source de données quantitatives afin d'élaborer les modalités de contrôle de la densité. Selon les indications d'un responsable actuel du rôle d'évaluation de la Ville de Montréal, les précisions suivantes sont importantes à apporter quant aux données du rôle:

- la superficie du bâtiment inscrite au rôle correspond seulement à l'aire habitable (c'est-à-dire, qu'elle exclue les sous-sols non aménagés, les garages, les greniers, les corridors des immeubles, etc.) ;
- les mesures de superficie au rôle sont parfois en m² et parfois en pi² (mais sans indication) ;
- pour la superficie des condominiums, des règles particulières s'appliquent et résultent parfois en des mesures qui peuvent sembler incohérentes.

C'est donc dire qu'au moment de procéder à des exercices d'urbanisme requérant des données fiables, la qualité du rôle soulève de multiples problèmes. Particulièrement, le calcul de la densité

sur cette base est particulièrement problématique. Par exemple, selon le règlement de zonage de la Ville de Montréal, les superficies en sous-sol sont calculées dans le C.O.S.; par contre le rôle exclut généralement cette mesure et se concentre plutôt sur «l'aire habitable». De la même façon, les garages intégrés à une habitation devraient être intégrés au calcul du C.O.S lorsqu'ils sont localisés au rez-de-chaussée ; par contre la superficie de ces espaces n'entre pas dans le calcul de l'aire habitable du rôle d'évaluation...

3.6 Les modalités de contrôle de la densité antérieures au plan d'urbanisme de 2004 étaient inadéquates

Pour récapituler il faut indiquer que les modalités de contrôle de la densité antérieures au plan d'urbanisme de 2004 étaient, dans les différentes municipalités, résultats d'une longue évolution historique débutant au début du 20^{ème} siècle. Pour la municipalité de Montréal, le contrôle de la densité s'inscrivait historiquement dans une tradition réglementaire forte qui faisait fi des exercices de planification et ce, jusqu'en 1992.

L'analyse du parcours historique du contrôle des densités à Montréal permet d'observer que les modalités en place étaient souvent inadéquates ou inadaptées à un exercice urbanistique crédible et pertinent. Globalement les éléments suivants peuvent être évoqués dans le cadre d'une critique des modalités en place antérieurement à l'adoption du plan d'urbanisme de Montréal en 2004 :

Utilisation unique des C.O.S.

La totalité des municipalités de l'île, y compris Montréal et la communauté urbaine, utilisaient les C.O.S. afin d'effectuer un contrôle de la densité au niveau du plan d'urbanisme ou même du schéma d'aménagement. Tel qu'évoqué précédemment, même à l'échelle de la planification, l'utilisation de ce paramètre unique ne permet pas de contrôler de façon appropriée la forme urbaine. Parallèlement, l'utilisation unique du C.O.S. au niveau du plan d'urbanisme pose une question fondamentale qui n'a pas été répondue souvent mise de côté : quel est le rôle de la population dans la réalisation et la mise en œuvre d'un plan d'urbanisme ? Au-delà des questionnements juridiques sur le degré de précision des paramètres de la densité au niveau d'un schéma ou d'un plan d'urbanisme, il est essentiel de se questionner quant à l'objectif même d'un exercice de planification. Essentiellement, comme plusieurs le croient, le plan d'urbanisme, au-delà de son caractère de document juridique, est un contrat social entre la population, ses élus et les développeurs immobiliers. Cette propriété de «contrat social» entre les divers acteurs d'une collectivité explique que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme oblige les municipalité à procéder à des assemblées publiques portant sur le contenu. Dans la mesure où l'on reconnaît que le plan d'urbanisme est porteur de l'avenir et doit adopter un caractère rassembleur, il est essentiel que ses diverses composantes soient lisibles pour les gens qui auront à se prononcer sur ce dernier. Le C.O.S. est une mesure de la densité issue d'une époque où la grandeur et le sérieux d'une démarche planificatrice s'exprimaient par ses attributs scientifiques, techniques et normatifs. Le C.O.S. était donc une mesure purement technocratique que l'élite urbanistique pouvait maîtriser aisément et qui était parfaitement adapté au zonage ; un outil précis édictant des normes de contrôle de la forme et

des activités urbaines. Suite à l'assimilation du C.O.S. par les architectes et les premiers urbanistes aux modalités de contrôle de la forme urbaine, le corps juridique se l'est approprié et une jurisprudence s'est graduellement bâtie autour de la mesure. Le corpus juridique a horreur du vide.

Tel que démontré, un C.O.S. de X peut permettre une multitude de situations très différentes en termes de bâti. Parallèlement, le citoyen qui désire s'exprimer sur des densités paramétrées en C.O.S. ne dispose pas des ressources nécessaires afin d'évaluer correctement telle ou telle prescription sur le territoire de sa municipalité. Un simple indice tel un C.O.S. est rébarbatif et semble s'adresser beaucoup plus à celui ou celle qui a produit le document qu'à celui ou celle à qui il était destiné (le «contrat social»). Si l'on accepte que le plan d'urbanisme constitue un contrat social pour l'avenir d'une ville, on doit aussi reconnaître que le cadre réglementaire qui s'y rattache doit être lisible pour la population. Le C.O.S. n'est pas une mesure lisible pour le «commun des mortels». Dans certains cas, comme dans le plan d'urbanisme de Montréal 1992, des tentatives d'illustration du C.O.S. ont été menées. À la carte des densités, on associait le C.O.S. à un nombre d'étages ou à des hauteurs approximatives en mètres. Cet exemple démontre le malaise à l'utilisation brute d'une telle mesure et énonce la nécessité de trouver une alternative pour le contrôle de la densité à l'échelle de la planification.

Indifférenciation entre les échelles de planification

Dans la plupart des municipalités de l'ancienne C.U.M., les plans d'urbanisme traitaient la densité par des C.O.S. alors que les réglementations d'urbanisme traitaient des densités aussi par des C.O.S. et à l'aide de diverses règles de hauteur et d'insertion. Pourquoi est-ce que le C.O.S. était répété deux fois, à deux échelles différentes de planification ; quelle en était l'utilité ?

Fiabilité des données disponibles

Tel que démontré, les données généralement utilisées pour le calcul des C.O.S. étaient (dans le cas des secteurs établis) issues directement du rôle d'évaluation. Par contre, les données inscrites au rôle d'évaluation sont compilées dans un objectif strict de taxation foncière. Cette réalité fit en sorte que la qualité des données recherchée pour un exercice d'urbanisme n'était pas toujours au rendez-vous. Dans le cas du rôle d'évaluation de la C.U.M. des éléments étaient manquants en ce qui a trait aux superficies bâties non habitables ; celles-ci n'étant pas taxées, mais relevant tout de même d'une importance majeure dans le cadre d'un exercice d'urbanisme, notamment en ce qui a trait à la densité bâtie.

Difficulté et diversité des méthodes de calcul

À travers les anciennes municipalités de la C.U.M., les méthodes et les objets de calcul de la densité au travers du C.O.S. différaient largement. Ici les espaces en sous-sol étaient inclus dans le calcul et là non. Ici c'était le garage, là non, et ailleurs le garage comptait si ce dernier était au rez-de-chaussée et n'était pas comptabilisé s'il était en demi sous-sol. Ce maelström administratif était aussi complexifié par l'incompréhensible méthode de calcul de la densité mise en place par le schéma d'aménagement de la communauté urbaine. Au schéma, les valeurs moyennes de C.O.S étaient utilisées et la difficulté d'application du modèle fit en sorte que celui-ci devenait un obstacle aux bonnes pratiques urbanistiques.

Les modalités de contrôle de la densité antérieures au plan d'urbanisme de 2004 étaient donc inadéquates. Il est pertinent de souligner que, dans bien des cas, les paramètres en place étaient suffisants et répondaient efficacement aux besoins des professionnels en considération des volontés politiques et du caractère urbain du territoire d'intervention. Par contre, il aurait été impossible de transposer ces paramètres à d'autres territoires présentant des dynamiques urbaines beaucoup plus complexes. De plus, la fusion de 2002 et la nécessité de mettre en place un nouveau plan d'urbanisme pour l'ensemble du territoire permettait une analyse critique des méthodes de travail en place au sein des administrations fusionnées et plus largement, de prendre le temps de réfléchir à l'outil optimal qui permettrait de répondre de la meilleure façon aux objectifs urbanistiques et sociaux fixés.

4. Hypothèse 3 : À l'échelle de la planification municipale, le contrôle de la densité peut permettre de mieux guider le développement de la forme urbaine dans un cadre de transparence et d'ouverture par rapport aux citoyens.

4.1 Élaboration d'un nouvel outil de contrôle

Les conclusions de la seconde hypothèse démontrent que l'élaboration d'un plan d'urbanisme pour la nouvelle ville de Montréal fut l'occasion de réviser les pratiques et d'innover quant aux outils urbanistiques en place. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme oblige les municipalités à traiter de densité dans le cadre de leur plan d'urbanisme, mais ne précise pas quelle forme ce traitement doit prendre. Autrement, la jurisprudence semble avoir démontré que la densité au plan d'urbanisme doit être traitée par l'entremise d'une mesure visant le nombre de logements par unité de surface. Parallèlement, plusieurs évoquent que cette jurisprudence au niveau de la densité est davantage une réponse de juriste face à un vide laissé en plan par les urbanistes. De plus, la jurisprudence vient malheureusement légitimer des pratiques technocratiques qui ne sont peut-être pas adaptées à un urbanisme ouvert et actuel. Au niveau des pratiques en place, l'échelle urbanistique de la planification étant relativement jeune au Québec, les paramètres de contrôle de la densité ont bien souvent été simplement modelés sur ce qui existait déjà au niveau du zonage.

La volonté politique à la fois forte (mais dont la portée fut finalement limitée) et le cadre administratif décentralisé de la nouvelle ville de Montréal ont fait en sorte qu'une réflexion globale sur le cadre réglementaire à intégrer à un plan d'urbanisme était nécessaire. L'élaboration du plan d'urbanisme de Montréal était l'occasion de démontrer qu'il était possible, à l'échelle de la planification, de mettre en place un outil permettant de mieux encadrer la forme urbaine, tout en étant plus ouvert et plus transparent face aux citoyens, aux élus et aux développeurs.

4.2 Principes et objectifs guidant le contrôle de la densité

Tel qu'évoqué précédemment, au-delà des ambitions politiques de la nouvelle équipe en place à l'hôtel-de-ville, l'ambition «sociale» du plan d'urbanisme était d'en faire un document de référence pour l'aménagement du territoire montréalais. Qui plus est, la ville étant nouvellement constituée, le processus fut perçu par les élus comme étant l'occasion de créer un lien de confiance autour d'un projet collectif d'urbanisme :

«Une fois adopté dans sa forme définitive à la fin de 2004, le Plan deviendra le document de référence en matière d'aménagement et de mise en valeur du territoire aussi bien pour l'administration municipale que pour ses partenaires privés, publics et associatifs. La Ville de Montréal compte aussi assurer le leadership de la mise en œuvre du Plan d'urbanisme en collaboration avec ses divers partenaires et avec la participation de l'ensemble des citoyens.

Le Plan représente à la fois un instrument grâce auquel nous serons en mesure d'améliorer le cadre de vie de la population montréalaise et un contrat social liant les citoyennes et les citoyens autour d'objectifs communs et partagés quant à leur vision d'avenir²⁰³».

Il était donc souhaité, tant par les élus que par les gestionnaires responsables, que le nouveau plan soit porteur d'un consensus collectif quant à l'avenir de la ville et que l'ensemble de la collectivité porte les interventions d'aménagement qui y étaient identifiées.

Lors de l'élaboration, l'approche fondamentale sur laquelle devait s'établir le plan d'urbanisme était le «développement durable». Le développement durable, tel que défini par le rapport de la commission Brundtland de l'Organisation des Nations Unies, devait dorénavant être au cœur des préoccupations planificatrices de la Ville de Montréal. Cette notion énonçait que la Ville devait mettre en œuvre une approche équilibrée de vitalité économique, d'équité sociale, de préservation de l'environnement et de respect des besoins des générations futures. Sur cette base, le plan fondait son discours sur un parti d'aménagement proposant une densification de certains secteurs stratégiques déjà desservis par les infrastructures et sur une préoccupation de préservation pour les secteurs déjà construits composant la trame urbaine. Cette volonté de veiller à la fois à densifier certaines portions du territoire et à favoriser la conservation d'autres, posait les premières pierres d'une approche réglementaire de contrôle de la forme urbaine adaptée à ces deux réalités. Sur la base de cette double volonté, le territoire montréalais fut caractérisé selon trois types : les secteurs établis, les secteurs à construire et les secteurs à transformer. Cette approche de contrôle de la

²⁰³ TREMBLAY, Gérald. (Mot du maire) Plan d'urbanisme de Montréal (version préliminaire – avril 2004). Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine. Montréal, 2004.

concentration du bâti qui vise à reconnaître le bâti existant tout en cherchant à orienter ce que le bâti de demain sera, est bien théorisée par Stein :

«The point to be made is that density controls do not serve directly the needs of prevention or regulation of concentrations of individuals but rather are designed to fulfil certain extraneous expectations and aspirations²⁰⁴».

Pour les secteurs établis, la Ville reconnaissait la qualité des acquis et souhaitait veiller à leur maintien. Pour ces secteurs, ceux-ci représentant la plus grande portion du territoire, l'administration prenait le parti de veiller à consolider les caractéristiques existantes au niveau des activités autorisées et de la forme urbaine. Au niveau des secteurs à construire ou à transformer, compte tenu du caractère stratégique de ces territoires, l'administration souhaitait mener des changements radicaux, que ce soit au niveau des activités en place ou même du caractère de la forme urbaine. Cette division du territoire en deux grandes catégories, les secteurs établis et les secteurs à construire ou à transformer, annonçait les fondements du cadre réglementaire à mettre en place.

Suite à ce clivage du territoire en deux grandes catégories, le parti d'aménagement du plan d'urbanisme présentait sept grandes orientations s'appliquant à l'ensemble de la ville :

- des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets ;
- des réseaux de transport structurants, efficaces et bien intégrés au tissu urbain ;
- un Centre prestigieux, convivial et habité ;
- des secteurs d'emplois dynamiques, accessibles et diversifiés ;
- un paysage urbain et une architecture de qualité ;
- un patrimoine bâti, archéologique et naturel valorisé ;
- un environnement sain.

Ces orientations, précisées par 21 objectifs et traitées chacune par l'entremise d'un chapitre, composèrent la majeure partie du contenu du plan. Chaque chapitre proposait un état de la situation, énonçait ensuite les volontés de la Ville et de ses partenaires et se terminait par l'identification des interventions d'aménagement prévues sur le territoire. Lors de l'élaboration du plan, la rédaction de chacun des chapitres fut assumée par une équipe professionnelle restreinte composée d'un chargé de

²⁰⁴ STEIN, Leslie A. The Relevance of Density Controls. Urban Law and Policy 1. North-Holland Publishing Company. 1978.

projet, de un ou de deux conseillers en aménagement et d'un technicien cartographique. Cette organisation permettait un travail efficient qui répondait adéquatement aux demandes politiques et au calendrier de réalisation fixé. Afin de mettre en œuvre les orientations et les objectifs qu'il exposait, le plan devait présenter un cadre réglementaire en cohérence avec l'ensemble de son discours. Ce cadre devait aussi répondre aux aspirations énoncées par les élus quant au «contrat social» entre les citoyens et l'administration. Cette volonté impliquait que, bien que les paramètres réglementaires du plan ne seraient pas appliqués directement envers la population (contrairement au zonage) ceux-ci devaient tout de même offrir une grande lisibilité tout en assurant un contrôle adéquat de la densité et de la forme urbaine. De plus, parallèlement à la nécessité de contrôler l'espace en vue de mettre en œuvre les objectifs qualitatifs, le plan devait aussi respecter l'article 83 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui précise qu'un plan d'urbanisme doit comprendre des grandes affectations du sol et des densités de son occupation.

Tel qu'énoncé préalablement, dans la tradition aménagiste québécoise, les outils d'urbanisme doivent s'emboîter les uns dans les autres à l'image des «poupées russes»; chaque échelle de planification étant davantage précise que la précédente. Considérant cette logique, quel devait être le degré de précision des paramètres réglementaires du plan d'urbanisme, particulièrement dans un contexte où la responsabilité de la confection de la réglementation relevait d'entités administratives «distinctes»? Cette situation où la responsabilité des règlements d'urbanisme relevait d'une entité administrative distincte et plutôt autonome (même autonomiste) était une nouveauté par rapport au plan d'urbanisme de 1992. Non seulement ces entités administratives avaient une existence juridique reconnue par la Charte de la ville, mais ces dernières étaient dorénavant des lieux de pouvoir politique et administratif. Par exemple, chaque directeur général d'arrondissement ayant une position dans l'organigramme municipal tout aussi importante que le directeur général adjoint menant les destinées de l'un des grands services corporatifs. C'est donc dire que le directeur général adjoint responsable du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine, théoriquement chargé d'offrir des services à l'ensemble de la population de Montréal, était de la même importance (tant au niveau de l'échelle salariale qu'au niveau de son poids administratif) que le directeur général de l'arrondissement de Beaconsfield – Baie-d'Urfé. Non seulement la mise en œuvre directe du plan d'urbanisme par l'entremise des réglementations d'urbanisme n'allait pas relever du pouvoir de l'unité administrative qui l'a élaboré, mais ceux qui allaient procéder à la mise en œuvre n'étaient aucunement administrativement liés à une organisation centrale de planification du territoire. La nécessité de mettre en place un consensus pour chacun des éléments du plan, particulièrement les éléments réglementaires, fut donc d'une importance stratégique.

4.3 Élaboration de l'outil

L'élaboration d'un outil de contrôle de la densité constitue une étape urbanistique stratégique pour le développement d'une ville puisque les choix effectués orientent, pour les années à venir, la forme urbaine (la mise en place du système L.U.I. et ses impacts illustre bien cette préoccupation). De façon plus pragmatique, les prescriptions de densité signifient directement aux promoteurs les volontés et les choix de l'administration municipale quant à la forme bâtie future. Théoriquement, l'administration doit mettre en place les prescriptions de densité en lien avec les volontés politiques, la capacité des réseaux d'infrastructures et les caractéristiques environnementales du territoire. Le cadre théorique encadrant l'étape d'élaboration des prescriptions de densité est par contre assez peu strictement délimité. Stein, se basant sur un contexte où la densité est prescrite par l'entremise d'un nombre de logements et d'un objectif de population, évoque 4 étapes à prendre en compte lors d'un exercice de planification des densités :

- «1) Organize data relative to the existing supply of dwelling units and the “density of development” and summarize by planning districts.
- 2) Make assumptions as to future residential trends and on the basis of these determine the additions to the total supply of dwelling units required and then estimate how this total should be allocated to the assumed future housing types and residential density classes.
- 3) On the basis of the supply of vacant and renewal land suited to residential development and the approximate net holding capacity make tentative allocations of additions to the total dwelling stock for several density classes to the various districts.
- 4) Summarize the space required and the population estimate by planning districts to reach the goal of the total tentative distribution of population by the end of the period²⁰⁵».

Lors de l'élaboration du plan d'urbanisme, la mise en place d'un cadre réglementaire fut traitée en dernier lieu. D'abord, une équipe professionnelle réduite, appuyée par de nombreux consultants externes, a d'abord élaboré un constat quant aux caractéristiques socio-économiques et environnementales de la ville. Une fois cette étape franchie (et fort d'une équipe plus nombreuse), les chapitres portant sur les grandes orientations du plan d'urbanisme furent élaborés. Considérant l'ampleur de la tâche et la nécessité d'un retour politique rapide (dans un contexte politique très favorable aux forces défusionnistes) l'essentiel des ressources humaines et monétaires a d'abord été concentré sur cette tâche. Dans les dernières semaines de cette étape, alors que tout le travail associé à la concertation avec les partenaires s'engageait, un regard sur le cadre réglementaire (traité dans le dernier chapitre du plan intitulé «La mise en œuvre») devint essentiel. Composé d'une chargée de

²⁰⁵ STEIN, Leslie A. The Relevance of Density Controls. Urban Law and Policy 1. North-Holland Publishing Company. 1978.

projet, d'un conseiller en aménagement et d'un technicien, l'équipe du chapitre de la mise en oeuvre s'est alors attelée à la tâche de proposer un cadre réglementaire pour le nouveau plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Ce cadre devait respecter le caractère général retenu pour le plan, soit une approche davantage qualitative que quantitative ou normative, tout en évitant de chambarder brutalement les traditions urbanistiques en place dans les 27 arrondissements.

L'élaboration du cadre réglementaire fut donc entamée et le traitement de ses deux composantes, l'affectation du sol et la densité, devaient permettre une approche à la fois « novatrice et un grand respect des traditions en place » (sic !). Pour ce qui est de la densité, le défi était d'autant plus complexe puisque, tel que démontré à la seconde hypothèse, les outils alors en vigueur ne semblaient pas particulièrement efficaces. Dans un souci de cohérence, la partie descriptive du plan d'urbanisme (le parti d'aménagement ainsi que les sept orientations) déjà rédigée et avalisée par les autorités politiques, a d'abord été analysée et tous les éléments référant particulièrement ou globalement au concept de la densité furent identifiés. Ceux-ci peuvent être regroupés en six énoncés généraux :

- préserver le bâti et les fonctions des secteurs établis et traduire les volontés de changement du plan pour les secteurs à construire ou à transformer ;
- préserver l'échelle humaine de la ville en veillant à ce que les interventions sur le cadre bâti tiennent compte du caractère général du voisinage ;
- confirmer la forte densité d'occupation du sol et soutenir la diversité des activités dans le Centre des affaires ;
- intensifier le développement autour de certaines stations de métro et gares de train de banlieue en vue de favoriser une utilisation accrue du transport collectif ;
- assurer une densité de construction adéquate sur les sites à construire à des fins résidentielles dans les secteurs propices à l'intensification de l'habitation ;
- favoriser une utilisation plus intensive du sol dans les secteurs d'emplois en soutenant une intensification et une diversification des activités d'emplois.

C'est sur la base de ces six énoncés que le travail d'élaboration d'un cadre de contrôle de la densité fut entrepris. Dès le départ, le contrôle de la forme plutôt que le contrôle de la concentration de la population fut mis de l'avant.

Dans les chapitres du plan portant sur les orientations d'aménagement, le seul lieu où la concentration de la population fut vaguement évoquée, était à l'objectif 2 «Favoriser la construction de 60 000 à 75 000 logements entre 2004 et 2014». En identifiant le nombre de nouveaux logements à construire et en les localisant par grands secteurs géographiques, le plan traitait indirectement et extrêmement brièvement de la question du nombre de logements ; il était donc difficile de lier toute une approche réglementaire à ce seul et unique regard. En fait, il aurait été difficile et inapproprié, malgré l'adéquation d'une telle approche avec la jurisprudence québécoise, de baser l'élaboration des modalités de contrôle de la densité sur ce seul élément. De plus, tel que le démontrent les six énoncés généraux identifiés préalablement, le discours urbanistique général du plan portait, de façon quasi exclusive, sur la forme urbaine plutôt que sur la concentration de la population ou la quantité de logements. Bien que quelques «acrobaties» auraient été possibles afin de transformer les objectifs de densité relatifs à la forme en termes d'objectifs de densité associés à un nombre de logements à l'hectare, cela aurait représenté un certain danger quant au sens et la destinée d'un tel exercice. De plus, la question de la densité de logements dans les secteurs d'emploi se posait ; le plan souhaitait une utilisation plus intensive du sol dans ces secteurs, mais comment était-ce possible de répondre à cette volonté par un nombre de logements à l'hectare ? Plus globalement, il est aussi pertinent de rappeler que la tradition urbanistique montréalaise traite de densité en regard de la forme urbaine plutôt qu'en rapport au nombre de logements ou à la concentration de la population. Historiquement, de la réglementation montréalaise d'urbanisme au schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal, en passant par les plans d'urbanisme des anciennes municipalités de l'île, tous les documents de planification se préoccupèrent de la forme lorsqu'il fut question de densité. Dans plusieurs cas, comme par exemple dans l'ancien plan d'urbanisme de Côte-Saint-Luc, des nombres de logements (ou de familles) étaient indiqués, mais dans tous les cas, ce n'était qu'à titre indicatif, afin de supporter et de rendre plus lisible une approche de contrôle de la densité qui portait sur la forme, généralement par l'entremise d'un C.O.S. Un cadre réglementaire traitant de logements à l'hectare, tel que «valorisé» par la jurisprudence, aurait donc créé un changement brusque et important de la tradition urbanistique montréalaise. D'autant plus, une telle approche aurait nécessité une révision fondamentale de toutes les réglementations d'urbanisme en vue de leur adaptation au nouveau cadre de planification. La continuité d'une approche basée sur les typologies bâties plutôt que sur le nombre de logements a donc été rapidement favorisée par les professionnels et a été expliquée aux élus.

Sur la base de ce choix, un examen des modalités de contrôle en place fut mené. L'exercice visait essentiellement à vérifier si le cadre réglementaire en vigueur permettait de répondre adéquatement

aux six énoncés généraux identifiés précédemment. Le cadre de contrôle des densités qui était en place dans les anciennes municipalités était généralement hérité directement des prescriptions du schéma d'aménagement de la communauté urbaine. Cette situation faisait en sorte que partout, même à Montréal, le contrôle de la densité s'effectuait par des gammes de C.O.S. À plusieurs niveaux et tel que cela a été largement évoqué à la deuxième hypothèse, le cadre de contrôle en place ne permettait pas de répondre adéquatement à des objectifs urbanistiques. De plus, la fiabilité du rôle d'évaluation dans le cadre d'un exercice de planification était douteuse et le caractère absolument technocratique des C.O.S. fut largement critiqué.

Parallèlement, afin de mesurer la validité des prescriptions de densité des anciens plans d'urbanisme, un large exercice d'examen de la densité réelle du territoire fut mené et a permis la création d'un échantillon composé de 119 secteurs établis. Pour chacun des secteurs des relevés concernant diverses caractéristiques du bâti ont alors été exposés et analysés (le C.O.S. moyen du secteur, le C.O.S. minimal observé, le C.O.S. maximal observé, et le nombre de logements à l'hectare du secteur). Chacun des 119 secteurs était composé d'une vingtaine d'unités foncières et chacune d'entre elles fit l'objet de mesurage précis (et réels, c'est à dire sur le terrain avec des instruments de mesure) au niveau de la superficie du terrain, de l'emprise du bâtiment, du nombre d'étages, du nombre de logements, de la présence d'un sous-sol, etc. L'analyse des données et la comparaison avec les prescriptions réglementaires en vigueur permit d'exposer que la densité prescrite par le plan d'urbanisme d'une municipalité pour les secteurs déjà construits ne reflétait pas toujours les C.O.S. réels obtenus lors de vérifications sur le terrain. Ce résultat démontrait alors de façon forte l'inadéquation d'utiliser des données du rôle d'évaluation pour des exercices urbanistiques. La création de ce vaste échantillon légitima plus largement une éventuelle approche basée sur diverses caractéristiques de la forme bâtie. Une telle avenue étant plus apte à répondre aux objectifs urbanistiques et «démocratiques» attendus, notamment en ce qui a trait à la lisibilité du cadre réglementaire pour la population.

Afin d'atteindre les divers objectifs énoncés, une réflexion fut menée sur ce qui composait la densité réelle d'un bâtiment par rapport au territoire. La densité de la forme urbaine, la «densité de construction», fut décomposée en quatre éléments :

- la hauteur du bâti ;
- l'alignement du bâti par rapport à la rue ;
- le mode d'implantation du bâti ;

- le taux d'implantation du bâti.

Assemblés, ces quatre éléments permettent de donner une image juste du gabarit typologique d'un bâtiment. Fréquemment présents dans la réglementation de zonage à des degrés divers de précision, ces éléments permettent d'illustrer aisément l'allure générale des bâtiments d'un secteur tout en demeurant dans le cadre large et non restrictif associé à la planification. Pour ce faire, des paramètres larges furent attribués à chaque élément :

- un nombre minimal et maximal d'étages pour la hauteur du bâti ;
- les qualificatifs «sur» ou «en recul» pour l'alignement par rapport à la rue ;
- les qualificatifs «isolée, jumelée ou en rangée» pour le mode d'implantation ;
- les qualificatifs «faible, moyen ou élevé» pour le taux d'implantation au sol.

Chaque élément, examiné seul, est indépendant et n'a que peu d'impact sur la densité globale d'un projet. La conjonction de l'ensemble de ceux-ci semblait par contre permettre de contrôler la densité, tout en respectant le cadre général attribué au plan d'urbanisme et en respectant l'objectif primordial d'offrir une grande lisibilité du cadre réglementaire pour les citoyens qui s'y intéresseraient.

L'approche de contrôle s'élaborant, l'élément du recul par rapport à la rue fut rapidement abandonné puisque jugé trop difficile d'application. Un bâtiment est rarement directement «sur rue» et il est difficile de préciser davantage ce que constitue la distance de recul. De plus, l'option de caractériser le recul en mètres fut jugée trop précise, trop contraignante, trop difficile d'application et non conforme au caractère large et général du plan. Tout au long des étapes d'élaboration de cette approche, divers éléments furent précisés. Entre autres, il fut décidé que le paramètre concernant la hauteur s'appliquerait uniquement aux étages hors-sol. Par ailleurs, suite à d'importants débats, il fut déterminé que les qualificatifs associés aux taux d'implantation demeureraient vagues et que des limites précises en terme de pourcentage s'établiraient au zonage, selon les caractéristiques de l'environnement urbain (malgré que lors de l'élaboration et lors de l'examen préliminaire non-officiel de l'éventuelle conformité de la réglementation déjà en vigueur, les pourcentages utilisés étaient issus du règlement U-1 de l'ancienne ville de Montréal ; où un taux d'implantation au sol faible équivalait à une emprise de moins de 30%, un taux moyen à une emprise au sol de 30%-70% et un taux élevé à plus de 70% d'emprise au sol). Graduellement, l'outil se formalisait sur la base d'expériences menées sur l'échantillon des 119 secteurs et semblait répondre adéquatement aux

objectifs opérationnels du plan d'urbanisme. Afin de mener plus loin l'expérience et de vérifier l'opérationnalité du modèle sur un territoire plus large, un examen de l'application réelle à l'échelle d'un arrondissement fut mené sur le territoire de Lachine.

L'arrondissement de Lachine fut retenu pour ce test pour de multiples raisons, la principale étant que la diversité de son cadre bâti permettait d'identifier les limites et les faiblesses de l'outil. D'une envergure territoriale limitée, Lachine se caractérise par un important secteur de bâtiments unifamiliaux (à l'ouest de la 32^{ème} avenue), un noyau historique très similaire à plusieurs autres faubourgs montréalais (près du canal de Lachine), un vaste secteur industriel contemporain (au nord de l'autoroute 20), des nouveaux développements résidentiels de type «*new urbanism*» (dans le village Saint-Louis) et un cœur à intensifier et redévelopper composé d'anciennes usines. Le territoire de Lachine, caractérisé par une dynamique urbaine stimulante, fut considéré comme étant très juste pour le premier test de l'outil. De plus, le territoire de l'arrondissement était choisi en considération de raisons purement stratégiques ; l'arrondissement était auparavant une municipalité autonome, était localisé à la porte du West Island et aucun professionnel de l'ancienne ville de Montréal n'y oeuvrait au niveau de l'urbanisme. Compte tenu que le test devait éventuellement être exposé aux gestionnaires responsables des arrondissements, le choix de Lachine démontrait l'ouverture de l'administration centrale face à la nouvelle réalité montréalaise et signifiait pertinemment que les responsables du plan d'urbanisme étaient absolument branchés sur les réalités de leurs collègues des anciennes municipalités. Sur la base du zonage en place et d'un important travail d'analyse du terrain, l'arrondissement fut d'abord divisé en territoires établis, à transformer ou à construire. Ensuite, les territoires établis, à transformer ou à construire ont été subdivisés en ensembles typomorphologiques distincts. Selon les modalités choisies, le territoire était donc originalement divisé en une quinzaine de secteurs auxquels étaient rattachés des paramètres relatifs au nombre d'étages, au mode d'implantation et au taux d'implantation. Pour les secteurs à transformer ou à construire, un coefficient d'occupation du sol minimal et maximal fut aussi attribué, considérant que le caractère de ces territoires requérait davantage de précision réglementaire. L'analyse de l'application de la nouvelle méthode de contrôle de la densité semblait répondre aux objectifs du plan d'urbanisme et afin d'évaluer la pertinence de celle-ci et permettre la comparaison, un scénario de contrôle de la densité selon une approche plus «traditionnelle» fut aussi réalisé. Aux fins de la comparaison, le territoire fut divisé en grands secteurs typomorphologiques auxquels étaient associés un C.O.S. minimal et un C.O.S. maximal allant de 0,2 à 4,0. Une fois complété, l'exercice permit de réaliser une comparaison juste et légitime entre la

nouvelle méthode proposée et l'approche plus traditionnelle se basant sur des C.O.S. L'examen démontra que la nouvelle méthode révélait trois qualités :

- la méthode permettait d'orienter de façon plus efficiente la forme urbaine par l'entremise de paramètres portant sur les éléments constituant la densité construite ;
- la méthode permettait une plus grande lisibilité puisque les paramètres sont facilement compréhensibles pour le citoyen ordinaire (la méthode étant au départ plus simple que le C.O.S.) ;
- la méthode permettait la mise en place de paramètres larges qui seraient précisés à la réglementation, dans le respect de l'échelle graduée entre zonage et planification.

Ces trois qualités de la nouvelle méthode permirent aux professionnels du plan d'urbanisme d'aller de l'avant et de procéder à une première présentation formelle auprès des directeurs de l'aménagement urbain et des services aux entreprises (D.A.U.S.E.) des arrondissements. Le 18 novembre 2003, les D.A.U.S.E. de neuf arrondissements se réunirent spécifiquement pour discuter de la question du contrôle de la densité. Au cours de cette rencontre, la démarche entreprise et les conclusions quant à l'impossibilité de reconduire l'approche déficiente du schéma d'aménagement de la communauté urbaine au niveau du plan d'urbanisme de Montréal furent exprimées. Afin d'amener une discussion ouverte, le test réalisé sur la base du territoire de l'arrondissement de Lachine fut exposé aux participants selon les deux scénarios développés ; le scénario de contrôle de la densité bâtie par un C.O.S. et le scénario expérimental de contrôle par des paramètres qualitatifs. Au premier regard, les participants soulignèrent que le scénario d'un contrôle de la densité par un C.O.S. apparaissait insuffisant pour contrer le phénomène des maisons disproportionnées (*monster houses*) ; une réalité particulièrement présente dans l'ouest de l'île. De même, certains soulignèrent qu'un C.O.S. minimal n'était pas nécessaire pour les secteurs établis puisque pour certains secteurs, dont particulièrement Senneville, les C.O.S. minimaux réels oscillaient autour du 0,0025. Au niveau de la seconde méthode, il fut évoqué que cette dernière semblait plus intéressante puisqu'elle permettait de mieux traduire les orientations du plan relatives aux secteurs établis ou aux secteurs à transformer, au maintien et à l'amélioration de la forme urbaine des arrondissements et à la densification souhaitée. Certaines préoccupations quant à la transcription de ces critères au niveau du zonage furent évoquées mais tous s'accordèrent quant à la nécessité de poursuivre les travaux visant à améliorer cette méthode en vue de son application dans le cadre réglementaire du plan d'urbanisme. Cette première présentation de la nouvelle méthode était donc une réussite et amena la poursuite des travaux dans cette voie. Exactement un mois plus tard, le 18 décembre 2003, la

méthode retenue pour le contrôle de la densité fut exposée au comité aviseur du plan d'urbanisme, un comité formé d'experts provenant des milieux économiques et académiques qui était appelé à se prononcer sur divers aspects du document tout au long du processus de son élaboration. Lors de la présentation de la nouvelle approche, l'ensemble des participants souligna le caractère novateur de cette dernière et les commentaires alors émis allèrent dans ce sens. Il fut même proposé d'envisager de resserrer les paramètres dans certains secteurs, notamment pour les secteurs présentant des ensembles paysagers que l'on souhaitait préserver.

Les approbations du comité des D.A.U.S.E. et du comité aviseur constituèrent deux éléments marquant dans l'élaboration de la nouvelle méthode de contrôle. Des professionnels externes reconnaissaient l'aspect innovant de la méthode et recommandaient de poursuivre les travaux. À partir de ce moment, environ un an avant l'adoption officielle du plan d'urbanisme par le conseil municipal, la méthode fut appliquée à l'ensemble du territoire de la ville et l'expérience menée à Lachine fut répétée pour les 26 autres arrondissements. Chaque conseiller en aménagement de l'équipe du plan d'urbanisme était responsable de 3 ou 4 arrondissements et devait proposer des paramètres et des limites de secteurs, en regard du zonage en place et sur la base d'une connaissance fine, rue par rue, du territoire. Pour tous les arrondissements, la méthode fut appliquée et des paramètres de densité de construction existaient alors pour l'ensemble de l'île de Montréal (voir la figure 28).

En fin d'exercice, divers ajustements et améliorations furent apportés à la méthode. Principalement, les correctifs et les améliorations suivantes ont été portés :

- Pour tous les secteurs, une limite maximale a été fixée au niveau de la hauteur. Ce plafond a par la suite été retiré pour certains secteurs stratégiques présentant de forts potentiels de développement. Par exemple, la pointe nord de l'île des Sœurs ou certains secteurs du centre-ville n'ont pas de plafond formel de hauteur, ce plafond étant délimité indirectement par un C.O.S. maximal ou la hauteur du mont Royal ;
- Tous les secteurs ont été identifiés, d'ouest en est, par un identifiant composé du numéro de l'arrondissement (selon l'ordre alphabétique établi) et d'un numéro générique (la lettre «T» ou «C» accompagnant les secteurs à transformer ou à construire) ;
- Tous les secteurs limitrophes à un autre arrondissement ont été ajustés dans un objectif de cohérence d'ensemble ;

Figure 28

Extrait du plan d'urbanisme (2004) présentant la façon de lire la densité.



Source : www.ville.montreal.qc.ca/plan-urbanisme

- Tous les secteurs ont été vérifiés au niveau de la cohérence entre les paramètres (afin de s'assurer que la combinaison de paramètres proposée par le plan soit logique) ;
- Une note spécifiant que «la réglementation de zonage pourra reconnaître le bâti existant au moment de l'adoption du Plan d'urbanisme qui ne se conforme pas aux paramètres énoncés» a été ajoutée sur chacune des fiches contenant les paramètres de densité de chacun des arrondissements. Cette note, demandée par les professionnels en arrondissement, permettait de reconnaître à la réglementation le bâti déjà présent et rappelait le caractère «général» des paramètres de densité prescrits ;
- Au niveau du paramètre traitant du mode d'implantation, le terme «en rangée» a été remplacé par l'expression «contigu» ;
- Aux fins de la représentation visuelle, les paramètres ont servi à créer un indice permettant d'illustrer sur une carte la densité.

Plus précisément, concernant ce dernier élément, afin de déterminer la couleur attribuée à un secteur, un indice de densité était calculé. Celui-ci se composait de la façon suivante :

- Pour la hauteur du bâti, on obtient la médiane entre le nombre d'étages minimal et maximal (ce qui implique que l'on doit toujours attribuer un nombre maximal d'étage, même «fictif» si cet élément n'apparaîtra pas sur la fiche des secteurs) ;
- Pour le mode d'implantation, une cote est accordée selon le caractère de celui-ci (1,0 pour une implantation isolée ; 2,5 pour une implantation jumelée ou contiguë ; 3,0 pour une implantation contiguë) ;
- Pour le taux d'implantation, la même logique est suivie : 1,0 pour un taux d'implantation au sol faible (moins de 30%) ; 3,0 pour une implantation au sol élevée (plus de 70%), et 1,5 pour une implantation au sol faible ou moyenne ;
- Une fois les quatre résultats obtenus, chacun est multiplié selon la pondération souhaitée considérant que chaque élément peut avoir un «poids» différent dans ce «qu'est» la densité (il a été retenu que la hauteur comptait pour 40% de l'indice et que le taux et le mode d'implantation comptaient chacun pour 30% de l'indice), ce qui fait en sorte que chaque élément représente une portion relative de l'indice. Le résultat global donne un indice se situant entre 1,5 et 14, auquel est associé une gradation de couleurs facilement cartographiables et lisible.

La cartographie de la densité de construction, représentée à titre illustratif seulement, reposait donc sur une gamme de 17 couleurs graduées. Aux fins de la représentation graphique, l'échelle était logarithmique, ce qui permit des distinctions dans la partie inférieure de l'échelle (ce qui touche la plus grande portion du territoire). Toute modification aux paramètres du plan impliquait par contre un recalcul afin de déterminer la nouvelle couleur applicable à la carte. Pour des fins de cohérence d'ensemble, des ajustements furent apportés aux secteurs établis de la Pointe Saint-Charles dans l'arrondissement Sud-Ouest (où l'indice faisait en sorte que la gradation de couleur était tellement pâle et signifiait «brutalement» la faible densité du quartier) et au secteur à construire de l'ouest de l'arrondissement de Pierrefonds (où les paramètres de hauteur étaient, à la demande de l'arrondissement, tellement larges – par exemple : 1 à 10 étages – que la couleur engendrée par l'indice équivalait à la couleur de certains secteurs du centre-ville...). Au mois d'avril 2004, des paramètres étaient attribués pour tous les secteurs de la ville, y compris pour l'arrondissement de Ville-Marie.

La question du traitement de la densité dans l'arrondissement de Ville-Marie fut particulière. D'abord, la centralité de l'arrondissement, ses typologies inhabituelles (pour le cadre urbain montréalais) et sa dynamique immobilière beaucoup plus vigoureuse sont des éléments qui incitèrent à adapter l'approche à ce territoire spécifique. Parallèlement, lors de l'élaboration, un grand nombre de professionnels oeuvrant dans l'arrondissement au niveau de l'urbanisme firent preuve d'une opposition farouche à toute tentative de modification du cadre réglementaire qui était en place depuis le plan d'urbanisme de 1992. À toute occasion, le caractère «vaporeux» de la nouvelle méthode de contrôle était virulemment dénoncé et fréquemment de grands éloges «de 1992» étaient menés. Suite à une succession de blocages administratifs, les responsables du plan d'urbanisme proposèrent de conserver, strictement pour Ville-Marie, les anciens paramètres de densités. Ceux-ci étaient uniquement composés d'une limite maximale de hauteur en mètres et d'une limite maximale de C.O.S. Au cours des discussions qui suivirent entre les responsables du plan d'urbanisme et les responsables de l'arrondissement, il fut convenu d'adapter les paramètres du plan de 1992 «à la sauce» 2004 (ce qui signifiait une simple mise à jour graphique). À cette fin, le territoire de l'arrondissement de Ville-Marie fut, à l'instar des autres arrondissements de Montréal, divisé en secteurs de densité dotés d'un identifiant à la seule différence que les paramètres présentés ne traitaient seulement que de C.O.S. Pour tous les secteurs, une gradation de couleur a par contre été établie sur la base de paramètres tout à fait hypothétiques issus de la nouvelle approche ; cette précision permettait de conserver le caractère «pan-montréalais et unificateur» de la méthode de contrôle de la densité. Par exemple, pour le centre des affaires, des paramètres hypothétiques

prescrivant des hauteurs maximales de 50 étages furent utilisés pour créer des couleurs cohérentes avec celles des autres arrondissements. De plus, pour Ville-Marie, une carte des hauteurs fut spécifiquement produite et fut intégrée au cadre réglementaire. Par la suite, pour le territoire du Griffintown, dans l'arrondissement du Sud-Ouest, une telle carte a aussi été produite (mais ne fut pas, dans ce cas, intégrée au document complémentaire).

Il est intéressant de souligner qu'une majorité de professionnels qui oeuvraient dans Ville-Marie lors de l'élaboration du plan d'urbanisme de 2004 étaient, une dizaine d'années plus tôt, dans l'équipe de professionnels travaillant spécifiquement et exclusivement au plan directeur de Ville-Marie. Il est aussi pertinent de rappeler qu'au niveau du cadre réglementaire, cet arrondissement était en 1992 unique comparativement aux autres arrondissements du Montréal de l'époque.

De façon intentionnelle, l'approche de contrôle de la densité développée pour le plan d'urbanisme de Montréal n'a jamais, contrairement à plusieurs autres éléments, fait l'objet d'une demande particulière d'examen auprès des responsables du contentieux de la Ville de Montréal. L'examen des modalités de contrôle de la densité a plutôt été intégrée à un examen général de la validité juridique du plan d'urbanisme qui portait sur tous les aspects de ce dernier. Il était alors implicitement souhaité que l'approche, jugée novatrice par les professionnels travaillant sur le plan, ne soit pas aisément «bloquée» par un examen précis, exclusif et exhaustif de cette dernière. Le risque étant que les juristes de la Ville déclarent l'approche non conforme, puisque ne respectant pas la jurisprudence établie par les tribunaux. Avant l'adoption par le conseil municipal en novembre, les juristes de la Ville ont recommandé par l'intermédiaire d'une intervention sur le dossier décisionnel, l'adoption du plan d'urbanisme. Suite à l'adoption par le conseil municipal, le nouveau cadre de contrôle des densités sur le territoire de la Ville de Montréal fut opérationnel et des paramètres généraux étaient énoncés, selon la méthode retenue, pour 26 des 27 arrondissements (Ville-Marie faisant exception). Diverses failles furent par contre notées et firent suite au processus d'élaboration des modalités de contrôle de la densité. La principale faille constitue certainement la difficulté du passage du cadre théorique d'application aux modalités pratiques de mise en œuvre.

4.4 Mise en place de paramètres de densité pour l'ensemble du territoire

Le passage du cadre théorique d'application développé sur la base du territoire de l'arrondissement de Lachine au cadre pratique fait état d'une grande difficulté.

L'implantation de la nouvelle approche de contrôle de la densité a fait l'objet d'un nécessaire compromis entre les responsables du plan d'urbanisme (le service corporatif) et les responsables de la réglementation d'urbanisme (les D.A.U.S.E. des arrondissements). Considérant que la majorité des réglementations d'urbanisme (de l'ancien Montréal et des anciennes municipalités) étaient déjà en application avant l'adoption du nouveau plan d'urbanisme, il avait été entendu lors d'une rencontre de travail que le «statu quo» serait encouragé et que le nouveau plan d'urbanisme et sa nouvelle méthode n'entraîneraient pas de changements majeurs au cadre réglementaire. Il semblait alors que les professionnels locaux avaient une certaine habitude de travail avec le cadre réglementaire urbanistique en place et que toute modification, fut-elle positive, aurait été «dramatique». En fait, suite à cet accord tacite, les seules modifications nécessaires devaient être relatives à des changements majeurs introduits par de nouveaux objectifs politiques du plan d'urbanisme. À titre d'exemple, il était convenu qu'une volonté de densification aux abords des gares de train de banlieue inscrite qualitativement (par un objectif) et quantitativement (par le cadre réglementaire de densité) au plan d'urbanisme pourrait entraîner une révision des paramètres du zonage. Autrement, pour les secteurs établis, le cadre réglementaire du plan devait refléter non seulement le bâti en place, mais aussi la réglementation déjà prescrite. C'est donc dire que contrairement à ce que préconise la tradition juridique quant à la notion d'emboîtement des échelles de planification, la mise en place des paramètres de densité au plan d'urbanisme fut largement teintée des paramètres de la réglementation de zonage déjà en vigueur. Cette situation, imposée par un contexte politique et administratif bien particulier où tout devait être mis de l'avant pour contrer le tsunami défusionniste (qui se réalisera quand même), fit en sorte que la portée initiale et les espoirs suscités au départ furent en bout de ligne limités.

L'expérience initiale de mise en place des paramètres de la densité a été menée sur le territoire de l'arrondissement de Lachine à la suite d'une analyse fine du cadre typologique en place et des prescriptions du règlement de zonage de l'ancienne municipalité. Le temps de travail consacré à l'expérience fut optimal (quelques semaines) et le processus était suivi de près, au jour le jour, par trois professionnels dont une chargée de projet. Dans le cas de la mise en place des paramètres pour les territoires des autres arrondissements, le contexte de travail ne fut pas aussi idéal et cela explique certaines difficultés d'application. Les délais de production serrés ont fait en sorte que tous les

conseillers en aménagement n'ont pas été en mesure d'avoir une connaissance très fine du caractère du territoire d'étude ainsi que du zonage en vigueur. Cet empressement à compléter dans les délais prescrits le plan d'urbanisme et la grande rigueur par contre nécessaire à l'application du nouveau cadre de contrôle de la densité firent en sorte que de nombreuses erreurs furent commises lors de la mise en place des paramètres pour certains arrondissements. À titre d'exemple, il est possible d'évoquer des cas où les paramètres de densité du plan d'urbanisme réfèrent difficilement au bâti déjà présent dans un secteur établi (le plan prescrivait deux à quatre étages alors que de nombreux bâtiments de un étage composaient le cadre bâti du secteur identifié comme étant établi) et étaient totalement inadéquats par rapport aux paramètres du règlement de zonage. De telles erreurs reflètent un manque de rigueur professionnelle, tant au niveau de la connaissance du cadre bâti que de la lecture des prescriptions de zonage déjà en place. De plus, l'importante charge de travail des professionnels en arrondissement limitait la possibilité d'une contre-vérification des paramètres proposés. Cette réalité explique certains problèmes vécus lors de l'examen de la conformité des réglementations d'urbanisme au plan d'urbanisme, notamment en ce qui a trait à la hauteur en nombre d'étages.

4.5 Examen de la conformité de la réglementation d'urbanisme au Plan d'urbanisme

Tel que prescrit à l'article 102 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le conseil d'une municipalité doit, dans les 90 jours suivant l'entrée en vigueur de son plan d'urbanisme, adopter pour l'ensemble de son territoire un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction.

Dans la foulée de l'adoption du plan d'urbanisme de la nouvelle ville de Montréal, cette exigence posait plusieurs difficultés particulières. Premièrement, les règlements d'urbanisme (dont plus particulièrement le règlement de zonage) étaient sous la responsabilité des arrondissements ; c'est-à-dire des entités administratives relativement autonomes par rapport à l'entité administrative qui avait la responsabilité de la confection du plan d'urbanisme et de l'examen de la conformité des règlements au plan. En règle générale, tel que c'est le cas dans la majorité des municipalités québécoises, les professionnels responsables du plan d'urbanisme sont directement aussi responsables de la réglementation ; cette situation « assure », ou du moins facilite, l'examen de la conformité au plan. Normalement, la réalisation du plan précède la rédaction de la réglementation, et compte tenu que les mêmes individus font le travail (ou du moins le supervise) une cohérence générale est beaucoup plus probable. À Montréal, compte tenu du contexte politique en place, les choix administratifs firent en sorte qu'une superstructure administrative fut mise en place. Bien qu'en théorie tout devait fonctionner parfaitement, les jeux de pouvoirs et la qualité des relations entre les composantes de l'administration complexifièrent la situation.

Tel qu'énoncé précédemment, des erreurs d'application de la méthode de contrôle des densités furent notées pour certains arrondissements en ce qui a trait à l'adéquation des paramètres du plan au zonage déjà en place ou au caractère du cadre bâti. Le résultat de ces erreurs fut d'entraîner la mise en place d'une valse diplomatique entre les unités administratives afin de trouver un compromis acceptable permettant de minimiser les modifications nécessaires au plan d'urbanisme ou au zonage. À cette fin, les professionnels responsables de la conformité du zonage au cadre réglementaire du plan d'urbanisme (affectation, densité, document complémentaire) élaborèrent une grille spécifiant les cas où la concordance (c'est-à-dire la modification des paramètres du zonage) était requise. Cette grille s'appliquait principalement aux paramètres concernant l'élément « nombre d'étages » dans la nouvelle approche de contrôle de la densité. Pour ce qui a trait au mode ou au taux d'implantation au sol des bâtiments, des indications qualitatives de type « isolé-jumelé-contiguë » ou « faible-moyen-élevé » permettaient une interprétation plus discrétionnaire des paramètres du zonage. Pour la hauteur par contre, une prescription de deux à cinq étages hors-sol au plan

d'urbanisme obligeait à mettre en place dans le zonage des paramètres autant (par exemple deux à cinq étages) ou plus restrictifs (par exemple trois ou quatre étages). La grille de concordance pour la hauteur était donc nécessaire et permettait de traiter tous les types de cas de façon équitable en énonçant l'action à entreprendre selon la situation. Il est à noter que cette grille d'analyse constituait un document de travail et n'était en rien une directive «officielle» adoptée par la Ville de Montréal ou l'un de ses services. Cette grille, qui révèle de façon intéressante le caractère «humain», discrétionnaire et parfois flou de l'examen de la conformité, n'était qu'un outil permettant de traiter équitablement une diversité de situations. Se basant sur l'énoncé présent sur les fiches de densité de construction que «le règlement de zonage pourra reconnaître le bâti déjà présent lors de l'adoption du plan d'urbanisme», la grille était la suivante. L'interprétation est différente selon que les paramètres s'appliquaient à un secteur établi ou à un secteur à transformer ou à construire :

Secteurs établis

1. Peu importe les paramètres inscrits au plan d'urbanisme, les paramètres du règlement de zonage sont représentatifs du cadre bâti = pas de concordance requise (exemple : le zonage prescrit de 2-3 étages et le cadre bâti est composé de bâtiments de 2 étages) ;
2. Les paramètres du règlement de zonage ne sont pas représentatifs du cadre bâti mais les paramètres du plan d'urbanisme sont représentatifs du cadre bâti = concordance requise dans le sens du plan d'urbanisme ou du bâti (exemple : le zonage prescrit de 2-3 étages, le cadre bâti est composé de bâtiments de 4 à 6 étages, le plan d'urbanisme prescrit de 4 étages et plus) ;
3. Les paramètres du règlement de zonage ne sont pas représentatifs du cadre bâti et les paramètres du plan d'urbanisme ne sont pas représentatifs du cadre bâti et ils ne correspondent pas non plus à ceux du règlement de zonage = concordance requise dans le sens du plan d'urbanisme ou du bâti (exemple : le zonage prescrit de 2-3 étages, le cadre bâti est composé de bâtiments de 4 à 6 étages, le plan d'urbanisme prescrit 8 étages et plus) ;
4. Les paramètres du règlement de zonage ne sont pas représentatifs du cadre bâti et les paramètres du plan d'urbanisme ne le sont pas non plus mais ils correspondent à ceux du règlement de zonage = pas de concordance requise (exemple : le zonage prescrit 2-3 étages, le cadre bâti est composé de bâtiments de 4 à 6 étages, le plan d'urbanisme prescrit de 1 à 3 étages).

Secteurs à transformer ou à construire

1. Les paramètres du règlement de zonage sont représentatifs du cadre bâti = pas de concordance requise (exemple : le zonage prescrit 2-3 étages, le cadre bâti est composé de bâtiments de 2 étages) ;
2. Les paramètres du règlement de zonage ne sont pas représentatifs du cadre bâti mais les paramètres du plan d'urbanisme sont représentatifs du cadre bâti = concordance requise dans le sens du plan d'urbanisme ou du bâti (exemple : le zonage prescrit de 2-3 étages, le cadre bâti est composé de bâtiments de 4 à 6 étages, le plan d'urbanisme prescrit de 4 étages et plus) ;
3. Les paramètres du règlement de zonage ne sont pas représentatifs du cadre bâti, et les paramètres du plan d'urbanisme ne sont pas représentatifs du cadre bâti et ils ne correspondent pas non plus à ceux du règlement de zonage = concordance requise dans le sens du plan d'urbanisme ou du bâti (exemple : le zonage prescrit 2-3 étages, le cadre bâti est composé de bâtiments de 4 à 6 étages, le plan d'urbanisme prescrit 8 étages et plus) ;
4. Les paramètres du règlement de zonage ne sont pas représentatifs du cadre bâti et les paramètres du plan d'urbanisme ne le sont pas non plus mais ils correspondent à ceux du règlement de zonage = pas de concordance requise (exemple : le zonage prescrit 2-3 étages, le cadre bâti est composé de bâtiments de 4 à 6 étages, le plan d'urbanisme prescrit de 1 à 3 étages).

La grille d'analyse retenue aux fins de l'examen de la conformité des réglementations de zonage aux paramètres de densité du plan d'urbanisme est contestable, spécifiquement pour ce qui a trait aux secteurs à transformer ou à construire. Il est possible de s'interroger quant à l'impact de cette grille d'analyse notamment sur la mise en œuvre des objectifs du plan d'urbanisme. Plus particulièrement, dans le cas des secteurs à construire et à transformer, la volonté initiale du plan d'urbanisme était de considérer le bâti en place comme étant inadéquat et proposait plutôt de rompre avec le statu quo et de favoriser un nouveau cadre bâti répondant à des objectifs qualitatifs précis pour ces secteurs particuliers. Entre autres, aux abords des stations de métro et des gares de train de banlieue, divers objectifs du plan soutenaient la densification du territoire. Conséquemment, le cadre réglementaire qualifiait ces secteurs comme étant «à transformer» ; c'est donc dire qu'il était souhaité qu'éventuellement, dans un horizon de 10 ans ou plus, le cadre bâti de ces secteurs se transforme graduellement, en réponse à l'image du territoire proposée par les paramètres de densité du plan d'urbanisme. La grille d'analyse suivie pour l'examen de la conformité minimisa radicalement l'impact et la portée des paramètres du plan d'urbanisme et

transforma en «belles intentions» la logique planificatrice. Particulièrement pour les secteurs à transformer et à construire, l'absence de concordance dans certaines situations permit une certaine permanence du statu quo quant à la forme urbaine en place. Entre autres, la permission de la conformité dans le sens du bâti en place plutôt que dans le sens des paramètres du cadre réglementaire du plan d'urbanisme présenta un risque très important. Dans une telle situation, les constructions futures s'établiraient en continuité avec ce qui était déjà en place et perpétueraient un cadre urbain que le plan souhaitait modifier, sur la base d'objectifs d'aménagement bien précis et débattus publiquement.

Encore une fois, cette situation tout à fait paradoxale et inquiétante s'explique facilement par la réalité administrative et politique en place à Montréal depuis les annexions. Initiée en 2005 et poursuivie au cours des années suivantes, l'examen de la conformité des règlements de zonage des arrondissements est un exercice éminemment teinté des frictions entre les différentes unités administratives chargées de l'urbanisme à la Ville de Montréal. Diverses raisons firent en sorte qu'une telle grille d'analyse, édulcorant drastiquement les ambitions du plan d'urbanisme, fut informellement adoptée par les professionnels chargés de la conformité. Officieusement, des raisons bien pragmatiques relatives à l'absence d'intérêt et de ressources suffisantes expliquent les largesses permises par une telle grille d'analyse. Sans répéter ce qui a été énoncé précédemment, il faut rappeler que le plan d'urbanisme adopté en novembre 2004 a été élaboré dans un contexte politique où une grande partie du territoire menaçait de se défusionner. Cette situation entraîna une accélération inhabituelle du rythme de travail, dans un contexte où les différents acteurs de l'administration étaient dans un processus d'adaptation et d'apprentissage vis-à-vis leur rôle dans la nouvelle structure. Dans bien des cas, les professionnels en urbanisme des arrondissements devaient apprendre à offrir des services aux citoyens et aux entreprises de leur territoire et minimiser les opportunités de «faire de la planification» (tout en s'adaptant à une enveloppe budgétaire largement insuffisante). De l'autre côté, les professionnels du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine devaient apprendre à s'occuper strictement de la planification du territoire tout en minimisant toute intrusion dans les champs de compétences des arrondissements. Cette logique, théoriquement très juste, est particulièrement difficile à implanter et nécessite sans aucun doute une longue période d'adaptation et d'échanges entre les acteurs des différentes échelles administratives. L'élaboration d'un nouveau plan d'urbanisme s'est effectuée dans les deux premières années qui suivirent la création de la nouvelle ville de Montréal. Durant cette période qui suivait un événement «révolutionnaire» (l'annexion par Montréal de l'ensemble des municipalités de l'île), les acteurs tentaient de délimiter leurs champs de compétences tout en s'adaptant aux ressources allouées.

Lorsque le cadre réglementaire du plan d'urbanisme fut présenté aux professionnels des D.A.U.S.E. des arrondissements, il y a lieu de croire que la portée réelle du contrôle de la densité n'ait pas été bien assimilée. Il est possible d'invoquer que dans plusieurs cas l'impact concret sur le zonage en place n'a pas été absorbé et était plutôt considéré comme «une autre composante sans portée réelle» du plan d'urbanisme. Pour les responsables de nombreux arrondissements issus de la banlieue, cette réflexion s'inscrivait aussi dans la logique que la réalisation d'un plan d'urbanisme et d'un règlement de zonage s'effectuaient par le passé par l'entremise de contrats «clé en main» où un consultant externe s'engageait à produire pour le client deux outils s'intégrant parfaitement et étant aisément opérationnels. Peut-être nombreux sont ceux qui n'ont pas perçu la portée immédiate et contraignante des paramètres qui étaient mis en place. Dans le cas de nombreux arrondissements, les paramètres d'abord proposés par les responsables du plan d'urbanisme n'ont pas fait l'objet de négociations ou même de discussions. Dans plusieurs cas, l'absence de ressources et l'urgence des dossiers courants firent en sorte que personne n'a vérifié si les professionnels du plan s'étaient trompés et si les nouveaux paramètres mettaient en danger la cohérence d'ensemble des règlements de zonage des anciennes municipalités. De plus, suite à l'adoption du plan d'urbanisme, la poursuite d'un tel contexte lors de la réalisation des chapitres des arrondissements (une étape où il était alors possible et très simple pour les D.A.U.S.E. de modifier l'affectation du sol ou les densités de construction inscrites au plan) a fait en sorte de perpétuer des conflits latents qui allaient exploser quelques mois plus tard. Il est par contre pertinent de signifier que certains arrondissements profitèrent de l'adoption de leur chapitre pour modifier sans grand tracass administratif le cadre réglementaire du plan d'urbanisme s'appliquant à leur territoire. À la lecture attentive du plan, certains réalisèrent l'impact que pouvait avoir le nouveau cadre réglementaire sur leurs affaires courantes et examinèrent alors finement la délimitation des secteurs de densité de même que les paramètres caractérisant le bâti souhaité. D'autres, n'ont par contre pas poursuivi la même réflexion et c'est au moment de l'examen de la conformité que ressurgirent de nombreuses inadéquations entre le cadre réglementaire du plan et le zonage en place. Le dévoilement d'erreurs d'interprétation du territoire, du zonage et des perceptions différentes quant à l'avenir de certains secteurs créa des tensions entre le service corporatif et certains D.A.U.S.E. qui n'avaient pas effectué leur travail avec justesse lorsque c'était possible. Cette situation explosive devait être désamorcée afin de ne pas envenimer des relations de travail qui étaient déjà tendues. Le parti adopté fût donc celui de respecter les compétences locales et de tenter de refléter, lors de l'examen de la conformité, les objectifs de développement des arrondissements. Considérant que les professionnels locaux étaient les plus aptes à connaître le contexte local, leurs visions étaient donc mises de l'avant et une grille d'analyse souple de la conformité fut mise en place.

4.6 À l'échelle de la planification municipale, le contrôle de la densité peut permettre de mieux guider le développement de la forme urbaine dans un cadre de transparence et d'ouverture par rapport aux citoyens

Tel qu'énoncé précédemment, la nouvelle approche de contrôle de la densité de construction proposée dans le cadre du plan d'urbanisme de Montréal présente de nombreuses qualités comparativement à une approche plus traditionnelle se basant exclusivement sur des C.O.S.

L'objectif de lisibilité et de transparence envers la population semble être respecté par la nouvelle approche de contrôle de la densité. Le citoyen ou le promoteur désirant connaître rapidement le caractère de la forme bâtie permise dans un secteur peut référer au cadre réglementaire du plan d'urbanisme et imaginer que, par exemple et dans l'avenir, les bâtiments qui s'implanteront dans ce secteur auront de 4 à 8 étages, un taux d'implantation au sol moyen et un mode d'implantation isolé ou jumelé. Cette utilisation combinée de paramètres qualitatifs et quantitatifs permet de démocratiser la partie généralement la moins lisible d'un plan d'urbanisme. De cette façon, le cadre réglementaire peut graduellement s'éloigner de son caractère essentiellement technocratique et devenir l'essence d'un «contrat de ville» entre la population, les élus et les promoteurs. L'approche s'inscrit donc dans un cadre davantage participatif où l'urbanisme est non seulement un contrôle réglementaire du territoire, mais aussi la réponse de l'administration municipale par rapport aux souhaits de la population quant à l'avenir de la forme bâtie. De plus, d'un point de vue strictement technique, les précisions apportées au cadre réglementaire par la nouvelle approche font état d'un raffinement au niveau du contrôle de la forme urbaine et d'une volonté de briser la chasse gardée des «urbanistes-zoneurs» sur les règles dictant le développement des quartiers. La nouvelle approche amenée par la Ville de Montréal dans le cadre de son plan d'urbanisme soulève certainement une question d'échelle et d'intégration entre les différents paliers de la planification au Québec. Est-ce que les paramètres prescrits sont trop précis et sont davantage des attributs habituels du zonage plutôt que de la planification ? Est-ce que le plan d'urbanisme outrepassé son mandat traditionnel et s'ingère dans des compétences du zonage ? Est-ce que le cadre réglementaire du plan d'urbanisme de Montréal constitue un moyen pour les services corporatifs de la Ville de Montréal de s'ingérer dans les champs de compétences de ses arrondissements ? Toutes ces questions pourraient être largement débattues et faire l'objet de conflits idéologiques entre différents acteurs. Toutefois, considérant les éléments précédemment discutés, tout porte à croire que l'approche mise en place a permis de répondre de façon efficiente aux objectifs politiques et administratifs que la Ville de Montréal s'était donnée préalablement à l'élaboration de son plan.

La nouvelle approche a été élaborée dans une optique planificatrice idéale où, suivant une règle fondamentale de l'urbanisme québécois, il était convenu que le cadre réglementaire du plan d'urbanisme allait automatiquement entraîner des modifications au zonage des arrondissements. La réalité concrète, orientée par un cadre politique et administratif peu orthodoxe, minimisa l'impact réel de la nouvelle méthode. Le fort courant défusionniste présent lors de l'élaboration fit en sorte que de nombreuses erreurs d'application furent commises et que les situations créées furent par la suite régularisées maladroitement lors de l'examen de la conformité. Par ailleurs, la méthode d'examen de la conformité, exercice toujours en cours pendant la rédaction de ce mémoire, a fait en sorte que les paramètres de densité de construction inscrits au plan ne se reflètent pas nécessairement à la réglementation de zonage et cette situation peut, dans bien des cas, induire le lecteur du plan d'urbanisme en erreur.

Idéalement, la mise en place des paramètres composant la nouvelle approche de contrôle de la densité aurait fait l'objet d'un exercice soutenu composé d'une analyse fine et précise du territoire ainsi que d'une vaste réflexion quant à l'avenir des différents quartiers montréalais. Dans la réalité, l'exercice fut réalisé avec un empressement certain et en bout de course des erreurs stratégiques furent commises. De plus, étrangement, la prémisse originale de l'exercice considérait que le zonage déjà en vigueur constituait la pierre d'assise des paramètres à mettre en place. Cette réalité toute montréalaise a fait fi de la question des échelles de planification et dans les faits les paramètres du plan étaient donc obéissants aux paramètres du zonage en vigueur.

La mise en place de la nouvelle approche a par contre permis d'inscrire dans le patrimoine urbanistique québécois une nouvelle méthode de contrôle de la densité et de la forme urbaine. S'éloignant d'un caractère strictement normatif, le cadre réglementaire du plan d'urbanisme permet une ouverture sur le dialogue en vue d'une nouvelle dynamique d'échanges entre les urbanistes et les citoyens. Bien que ce ne fut pas particulièrement le cas lors des consultations publiques portant sur l'adoption du plan d'urbanisme de Montréal, il est possible d'imaginer qu'éventuellement, le citoyen pourra plus aisément faire connaître sa position quant à la forme urbaine prescrite par la municipalité pour tel ou tel secteur. Bien que cette possibilité existe déjà avec le zonage, un plan d'urbanisme davantage lisible ne peut que contribuer davantage à la légitimation de la discipline que constitue l'urbanisme et des exercices de planification urbaine.

Partie IV
Conclusion



Edward Hopper. Nighthawks (1942).

«La ville n'est pas une théorie d'urbanisme, c'est un bouillonnement de forces vives, un affrontement d'hommes en chair et en os, qui tirent et poussent les orientations urbaines dans plusieurs directions (...). Ces divers acteurs qui tissent au jour le jour ce qu'est notre ville s'appuient tous sur des idéologies, des pouvoirs, des groupes d'intérêts, des classes sociales qui occupent une variété remarquable dans l'éventail des options urbaines (...). De ce point de vue, les divers acteurs sociaux font de l'urbanisme sans le savoir, comme monsieur Jourdain faisait inconsciemment de la prose».

Guy Tardif, ancien ministre des Affaires municipales du Québec

1. Conclusion générale

Colporté dans les médias à titre de caractéristique positive ou négative d'un projet urbain, le concept de la densité illustre de façon ouverte l'idée de la congestion relative de l'espace, que ce soit en termes de population, de bâti ou d'activité. Élément essentiel du processus d'urbanisation, la densification de l'espace permet, à divers degrés, la cohésion sociale et la croissance économique, culturelle et sociale. Parallèlement, un niveau de densité surpassant la «capacité de charge» d'un environnement peut entraîner des pathologies sociales ainsi que des problèmes liés à la «déséconomie» d'échelle. Dans les disciplines liées à l'urbanisme et à l'aménagement de l'espace, le concept de la densité constitue un lieu commun, une donnée de référence guidant l'évaluation des divers niveaux de rentabilité des projets de développement. Depuis quelques années, les ténors du développement durable soulignent l'intérêt de favoriser des densités urbaines plus élevées ; une forme urbaine plus compacte ayant selon certains le potentiel de minimiser les impacts environnementaux liés à la présence humaine sur le territoire. De plus, certains soulignent qu'une plus grande densité (le modèle de comparaison étant la banlieue nord-américaine classique) offre l'avantage de diminuer les charges sur les finances publiques du processus d'urbanisation.

Globalement, plusieurs recherches récentes ont décomposé le concept de la densité en trois grandes dimensions :

- la dimension physique (la densité réelle) ;
- la dimension psychosociologique (la densité perçue et le sentiment d'entassement) ;
- la dimension juridico-économique et planificatrice.

La densité réelle du territoire est fortement liée à la perception qu'aura l'individu de son environnement et parallèlement au sentiment d'entassement d'adaptation et de stress qu'il ressentira. Le territoire et l'intensité de son occupation sont perçus à travers un filtre personnel construit sur les caractéristiques individuelles (classe sociale, niveau d'éducation, ethnicité, etc.) qui déterminera l'aisance et le bien-être d'un individu dans un environnement déterminé. Bien que l'humain soit un animal ayant une forte capacité d'adaptation, l'exemple du faible niveau de tolérance psychologique de certaines personnes par rapport à des environnements hyperdenses (centre-ville, mégapoles asiatiques) illustre bien ce propos. La troisième dimension du concept est certainement celle qui revêt un intérêt plus marqué dans un contexte urbanistique. S'établissant sur la régulation de l'espace par des règles et normes juridiques ou économiques, la mesure de la densité peut servir deux objectifs :

- la prévention et la régulation de la concentration des individus et du bâti ;
- la réponse planificatrice aux volontés et aspirations politiques d'une collectivité.

Faisant office d'outil de médiation entre les projets de développement et le programme politique d'une collectivité, le contrôle de la densité a évolué à travers les siècles passant d'un outil nécessaire à la mise en œuvre de politiques hygiénistes à un outil de contrôle de plus en plus réglementaire et relatif à l'agencement sécuritaire et esthétique de la forme des villes. Plus largement, à travers l'histoire de l'Occident, des philosophes, des artistes, des architectes et des urbanistes ont tenté de maîtriser la forme urbaine et la congestion de l'espace en édictant des règles opposant l'ordre public et le bien commun au libre marché et à la liberté des capacités individuelles de construire l'espace.

La première trace d'un cadre de contrôle formel et juridique de la forme urbaine (donc de la densité) remonte à 1593 alors que le gouvernement anglais, en réaction à la surpopulation de Londres (qui comptait alors 120 000 habitants) limita la construction résidentielle dans la capitale et édicta que tout propriétaire de bâtiment construit illégalement devra payer une amende de 5 livres. Depuis, le lien entre le contrôle de la densité et l'amélioration des conditions sanitaires est historiquement présent dans la majorité des sociétés occidentales. La nécessité (pour la survie et la continuité du régime politique en place) de désagglomérer les populations «dangereuses, vicieuses ou misérables» a partout porté les premiers programmes de dédensification. Plus près de nous, le modèle germano-étasunien de normalisation de la forme a quant à lui établi sous la forme de règles bien précises des modalités de contrôle de la densité et de la forme urbaine. La ville de New York retrouva dans les codes réglementaires allemands des modèles en ce qui a trait au contrôle de la forme, plus particulièrement du gabarit des bâtiments. Alors que le contrôle des usages permit d'éloigner des populations indésirables des secteurs commerciaux bourgeois, le contrôle de la hauteur assura l'accessibilité à la lumière et la conservation de valeur foncières élevées. Suites aux succès du zonage new-yorkais adopté en 1916, le gouvernement central étasunien rédigea en 1923 un modèle de code de zonage afin d'aider les états à doter leurs villes d'une réglementation. Le «droit au zonage» fut par la suite reconnu par la Cour suprême dans l'affaire *Euclid v. Ambler Realty Company*. Contrairement à la majorité des traditions européennes, l'urbanisme nord-américain s'est donc d'abord établi solidement sur la réglementation plutôt que sur la planification ; le code de zonage faisant office d'outil planificateur. Ce parti fondera le mode d'intervention sur la ville et influencera largement la pensée des urbanistes nord-américains. La densité devenait ainsi un

paramètre contrôlable (parmi tant d'autres) qu'il était possible de réguler selon les ambitions politiques relatives à un territoire.

Au Québec, l'influence de la tradition urbanistique nord-américaine est marquante (et parfois même plutôt contraignante). En fait, quelques années après les autres grandes villes américaines, Montréal se dota d'un code de zonage en 1933-1935. Celui-ci touchait la typologie des bâtiments, la hauteur, le recul, les marges, etc. Ce code fut par la suite réformé dans les années 1960 ; cet événement s'intégrait alors pleinement dans un processus large de professionnalisation de l'urbanisme et d'établissement formel de la discipline au sein de l'appareil étatique québécois. En 1960, la notion de plan d'urbanisme a fait son entrée formelle dans la législation municipale et le caractère et la nature du nouvel outil demeurèrent par contre flous et indéfinis. Parallèlement, juridiquement, le zonage conserverait tout de même son autonomie et sa suprématie puisque la loi ne liait pas le zonage au plan. Le plan était à l'origine une compétence des municipalités locales et son adoption était tout à fait facultative et sans effet juridique. Cela explique certainement la faible portée de l'outil à ses débuts.

La Révolution tranquille constitue une période intense de rattrapage et de prise en charge des composantes de l'État par la nouvelle classe moyenne canadienne-française. Au niveau de l'urbanisme, le cadre municipal en place était alors perçu comme étant peu dynamique et relativement dysfonctionnel par rapport à l'évolution du peuplement. En réponse à cette perception, le gouvernement mit sur pied en 1963 la commission provinciale de l'urbanisme et chargea cette dernière de trouver des solutions afin de rattraper les retards au niveau de l'organisation des structures administratives et de proposer un nouveau système de relais administratifs mieux articulé aux idées et aux objectifs élaborés dans les ministères centraux. Le rapport de la commission fut déposé en 1968 et ce dernier proposa une vision inversée de l'urbanisme qui se pratiquait alors au Québec. Dans la proposition le plan de zonage, qui était auparavant considéré comme la pierre angulaire de la planification, devenait une composante obligatoire d'un plan d'urbanisme, au même titre que le plan directeur des structures et le plan des équipements. Au niveau du traitement de la densité, la proposition de projet de loi sur l'urbanisme inscrite au rapport indiquait que le plan municipal des structures devait exprimer, en termes spécifiques, des directives quant à la densité d'occupation des terrains. Sans préciser sur quel objet portait cette densité, la proposition de projet de loi du rapport LaHaye amenait tout de même l'idée que le contrôle de la densité était une composante essentielle d'un exercice de planification et que cette dernière pouvait porter sur l'intensité de l'usage du sol (soit en termes de population ou de bâti). La prise du pouvoir par

L'Union Nationale en 1966 amena un temps d'arrêt aux grandes réformes de la Révolution tranquille et les propositions du rapport de la commission provinciale sur l'urbanisme furent largement mises de côté. Il faudra attendre la fin de la décennie 1970 et l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour que le Québec se dote d'un véritable cadre juridique d'encadrement de l'aménagement du territoire. Mise de l'avant dans le contexte d'un discours nationaliste puissant, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) ne constituait pas, contrairement aux propositions du rapport LaHaye, un cadre national de planification ; la Loi tendait plutôt à baliser les exercices de planification à l'échelle du territoire québécois.

Mélange subtil de tradition et d'innovation, la L.A.U. conservait des repères historiques de l'urbanisme québécois tout en apportant des nouveautés intéressantes. Loi de «compromis», la L.A.U. prescrit la forme, le contenu, la portée et les échelles d'application des instruments d'urbanisme qu'elle rend obligatoire. Considérant que l'objectif de la loi est de baliser le cadre urbanistique (et non d'imposer une vision centralisatrice), les instruments d'urbanisme prescrits se retrouvent donc mis en application, de façon semblable mais non uniforme, sur l'ensemble du territoire. Cette souplesse souhaitée par la loi est particulièrement intéressante au niveau de la densité puisque plusieurs articles évoquent cette dernière, sans jamais la définir bien précisément.

Globalement, la L.A.U. indique que le schéma peut, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté, déterminer la densité approximative d'occupation du sol (article 6), que le plan d'urbanisme doit comprendre les grandes affectations du sol et les densités de son occupation (article 83), et que le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage contenant des dispositions quant aux densités d'occupation du sol s'appliquant pour chacune des zones (article 113, paragraphe 3^o). La L.A.U. est très claire quant aux opportunités de traiter de la densité dans chacun de ses outils. Ce qui est moins clair, c'est l'objet auquel réfèrent ces obligations ou ces permissions. Dans tous les cas où l'expression «densité» est présente, elle s'attache automatiquement aux termes «d'occupation du sol», ce qui demeure très vague mais permet de croire que l'on réfère à une notion d'espace occupé par le bâti. Parallèlement, la tradition concède qu'au niveau de la densité, les règlements d'urbanisme s'établissent sur des rapports relatifs au bâti (C.O.S.) et non aux personnes, ce qui explique que toute référence à la population (population à l'hectare) est volontairement exclue. Au niveau de la jurisprudence, les décisions rendues portent à croire que les rapports quantitatifs que sont le nombre de logements par bâtiment ou par hectare sont les seuls éléments pouvant être considérés dans la définition de la «densité d'occupation du sol». Les jugements, largement discutés parmi les juristes et les urbanistes, sont par contre extrêmement limitatifs puisque

d'autre part, avec un regard plus large, il est possible d'évoquer que le concept général de densité d'occupation du sol peut être composé de plusieurs rapports quantitatifs ou qualitatifs élaborés en fonction du contexte d'application. La portée de la jurisprudence est donc discutable puisque même les publications gouvernementales en matière d'urbanisme indiquent que la densité peut être contrôlée sur divers objets, notamment le coefficient d'occupation du sol. Le caractère évolutif de l'urbanisme québécois et la dualité historique de notre approche planificatrice conjuguant exercice de planification et zonage font en sorte que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme constitue une bonne représentation de l'état de notre réflexion urbanistique collective. D'autant plus, depuis le milieu des années 1980 une nouvelle approche discrétionnaire inscrite à la L.A.U. permet de refléter correctement le nouveau paradigme dans lequel s'inscrit globalement l'urbanisme :

«Le pouvoir discrétionnaire est sans contredit l'expression la plus accomplie et la plus significative d'un régime d'administration publique décentralisée, véritablement autonome et pleinement responsable – dans tous les sens du terme – de ses décisions de gouvernance de la collectivité²⁰⁶».

Le flou offert par la L.A.U. s'inscrit donc possiblement dans ce cadre, indiquant la volonté du législateur de permettre des expériences novatrices et des solutions adaptées aux différents contextes urbains présents sur le territoire québécois. La L.A.U. est certainement un bon exemple soutenant l'idée que les lois ne doivent pas tout définir. Dans le cas précis du traitement juridique de la densité, le flou offert par la loi a permis différentes expériences novatrices adaptées aux contextes locaux. Une définition claire et bien définie aurait probablement empêché toute innovation et aurait confiné le traitement de la densité à une cellule bien précise et limitée. La principale richesse de la L.A.U. réside certainement dans son caractère évolutif. Compte tenu de l'établissement graduel de l'urbanisme québécois à titre de discipline incontournable de la bonne marche de l'État, la loi permet par l'absence de certaines définitions des innovations qui bonifient notre urbanisme national. Le flou juridique de la L.A.U. au niveau de la densité est certainement davantage un problème de juriste que d'urbaniste et il est possible d'évoquer que la réflexion quant à la nécessité de définir plus clairement le contenu de la loi doit se poursuivre. Afin d'éclairer le concept et son traitement, il serait souhaitable dans les prochaines années que les responsables gouvernementaux des affaires municipales cherchent davantage à démontrer et expliquer, par l'entremise de manuels techniques, les diverses options qui s'offrent aux municipalités en processus d'élaboration d'outils d'urbanisme. En expliquant davantage le concept et les diverses possibilités de traitement, des

²⁰⁶ **ST-AMOUR**, Jean-Pierre. Le droit municipal et l'urbanisme discrétionnaire au Québec. Les Éditions Yvon Blais Inc. Cowansville, 2006.

manuels techniques permettraient aux municipalités de mener des choix éclairés, sur la base de leur propre réalité urbaine et des expériences issues de notre jeune tradition urbanistique. Ce futur manuel technique devrait, à l'instar de ce mémoire, présenter globalement la problématique du traitement de la densité et ensuite faire état, en relation avec les différents contextes urbains québécois, des différents éléments qui peuvent faire l'objet d'un contrôle réglementaire de la densité ainsi que des outils et méthodes disponibles.

Au niveau de la jurisprudence, tel qu'évoqué précédemment, il semble qu'on assiste depuis quelques jugements à une dérive juridique et il y aurait certainement lieu de se questionner quant à la nécessité pour le gouvernement d'énoncer des directives claires. Tel qu'exprimé, il arrive parfois que la doctrine juridique adopte certaines tendances en l'absence d'instructions claires. Au niveau de la L.A.U. un bon exemple de cette situation est l'introduction du principe de la double conformité en 1987. Il semble que, jusqu'à maintenant, le législateur ait préféré laisser les tribunaux le pouvoir de déterminer ce qu'était la densité exprimée à six endroits différents à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Considérant la réalité du monde juridique, les tribunaux ont fait en sorte de combler de façon pragmatique, juste et décevante l'absence de définition claire de la densité.

Simultanément, le flou juridique amené par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme devient un défi d'interprétation et de traitement lorsque les municipalités procèdent à l'élaboration de leur plan d'urbanisme. L'unification des municipalités de l'île de Montréal en une seule municipalité en janvier 2002 amena la nécessité de réaliser un plan d'urbanisme pour le territoire de la nouvelle ville. Avec le recul, presque deux années suite à l'adoption du plan d'urbanisme de Montréal, il est maintenant possible de se questionner quant à la justesse des choix effectués en regard du traitement de la densité face aux prescriptions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Est-ce que le plan d'urbanisme répond de façon juste aux prescriptions de la L.A.U ? À cette question, il est possible de répondre oui et non ; dans la mesure où **le plan d'urbanisme de Montréal a répondu de façon efficiente aux prescriptions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme dans le contexte particulier caractérisant son élaboration, mais qu'autrement, il n'a pas suivi à la lettre la logique de conformité des échelles de planification.** Trois éléments permettent d'expliquer cette réponse.

D'abord, élément essentiel et qui est rarement évoqué dans les écrits théoriques traitant de l'aménagement du territoire, il est à souligner que le plan d'urbanisme de Montréal (comme tous les

autres plans d'urbanisme...) a été élaboré dans un contexte politique et administratif particulier. Pris dans un contexte caractérisé par une volonté politique forte de réussite d'un modèle organisationnel à la fois «centralisé et diffus», les responsables de la réalisation du plan d'urbanisme devaient parvenir à satisfaire des volontés politiciennes nobles, souhaitant que le document soit novateur du point de vue urbanistique et souhaitaient à la fois que ce dernier parvienne à établir un réel consensus entre la population de tous les arrondissements et l'administration centrale. Parallèlement, les responsables du plan d'urbanisme devaient obtenir l'accord de principe de leurs nouveaux collègues des arrondissements quant au contenu. Habités de fonctionner de façon autonome, ces derniers perdaient le pouvoir de planification et leurs champs de compétences étaient dorénavant limités à l'urbanisme local (l'application de la réglementation d'urbanisme et le développement économique local). La mise en place et le rodage d'une nouvelle structure organisationnelle requiert habituellement de nombreuses années. Dans le cas de la nouvelle ville de Montréal, les travaux de réalisation d'un nouveau plan d'urbanisme ont été lancés très rapidement alors que la structure n'était pas encore tout à fait définie. De plus, la présence d'un courant défusionniste fort, encouragé par l'État, a mis en place une nécessité informelle de «satisfaire» l'ensemble des acteurs, tant politiques qu'administratifs. Le traitement de la densité dans un tel contexte devenait donc extrêmement stratégique puisqu'il était nécessaire de trouver une façon de mettre en œuvre des objectifs urbanistiques forts tout en permettant aux administrations locales d'exercer leurs compétences sans trop de grands chambardements. Le défi était d'autant plus grand considérant une opposition systématique et vive à toute immiscions directe de l'administration centrale dans les règlements d'urbanisme, chasse gardée des arrondissements. L'exemple de la tentative échouée de mettre en place un document complémentaire contraignant illustre bien cette situation.

Le second élément expliquant la réponse du plan d'urbanisme de Montréal quant au contrôle de la densité est que les modalités de contrôle antérieures au nouveau plan d'urbanisme étaient inadéquates. Dans les anciennes municipalités qui furent fusionnées à Montréal, les modalités de contrôle de la densité des plans d'urbanisme étaient le fruit d'une longue tradition remontant dans bien des cas à plusieurs décennies. Tel qu'évoqué plus tôt, ces modalités de contrôle s'inscrivaient généralement dans une logique où l'exercice de planification se soumettait dans les faits au zonage, qui demeurait l'outil maître de l'urbanisme dans bien des villes. L'exemple de l'évolution du contrôle de la densité à Montréal (dans le quartier Notre-Dame-de-Grâce) démontre bien cette situation. Initié au début du siècle avec un contrôle des étages et des typologies, le contrôle de la densité s'est raffiné et a pris avec les années un aspect davantage technique avec l'introduction de

mesures et de rapports, notamment le coefficient d'occupation du sol (C.O.S.). S'inscrivant dans un courant de professionnalisation de l'urbanisme et porté par une volonté visant à inscrire l'urbanisme à titre de discipline «scientifique», l'utilisation d'un C.O.S. pour mesurer la densité a permis de mesurer de façon «rationnelle» ce qu'était l'intensité de l'utilisation du territoire. Vivement critiquable, l'utilisation unique d'un C.O.S. pour contrôler la densité nie la complexité du concept et exclue le fait que la ville se constitue par une forme urbaine et non par des rapports basés sur des gabarits théoriques de bâtiments. Par exemple, un C.O.S. de 2,0, en plus de n'évoquer aucune image pour le commun des mortels, permet une multitude de situations, que ce soit une tour d'habitation sur un grand terrain ou un triplex sur un terrain situé dans un quartier central. Pour le «citoyen ordinaire» un C.O.S. n'est rien, sinon qu'un terme technocratique utilisé par une élite afin de mystifier la population. De plus, antérieurement au plan d'urbanisme de 2004, le contrôle de la densité sur la base des C.O.S. se retrouvait souvent tant dans les documents de planification que dans les documents de zonage. De tels cas venaient donc nier le fait que les outils indiqués à la L.A.U. se complètent et ne se chevauchent (théoriquement) pas. Enfin, il est nécessaire d'évoquer que les données utilisées pour la mise en place des limites de C.O.S. étaient généralement peu fiables. Issues généralement du rôle d'évaluation, les données utilisées s'adressaient à un exercice de taxation et de fiscalité et non à une activité d'urbanisme. C'est donc dire que dans bien des cas, les prescriptions des anciens plans d'urbanisme étaient basées sur une image faussée de la densité réelle du territoire. La fiabilité de l'information disponible, le caractère inaccessible du C.O.S. (dans le cadre d'un document ouvert se proclamant «le contrat social entre la population, l'administration et les élus») et la diversité des méthodes de calcul des densités dans les anciennes municipalités formant dorénavant la Ville de Montréal amenèrent les responsables de l'aménagement du territoire à chercher à renouveler la façon de contrôler la densité dans le cadre d'un plan d'urbanisme. Les modalités de contrôle de la densité semblaient inadéquates et une nouvelle approche, plus apte à répondre à des objectifs urbanistiques et politiques, dans le respect des prescriptions de la L.A.U., fut recherchée.

Le troisième élément essentiel à évoquer afin d'expliquer la réponse du plan d'urbanisme en ce qui a trait au contrôle de la densité consiste en la volonté réelle de mettre en place une méthode permettant concrètement de guider le développement de la forme urbaine dans un cadre d'ouverture et de transparence envers la population. Tel que démontré précédemment, l'échelle urbanistique de la planification est relativement jeune au Québec et, dans la majorité des cas, les plans d'urbanisme reprennent une approche de contrôle de la densité fortement modelée sur ce qui existait déjà au niveau du zonage. Dans la majorité des cas, cette situation fit en sorte que, tant au niveau de la

planification que du zonage, l'objet de contrôle de la densité fut le même. Contrairement à d'autres exercices de planification de portée similaire, le cadre réglementaire du plan d'urbanisme de Montréal n'était pas déterminé d'entrée de jeu. Chronologiquement, selon un cadre logique et cohérent, l'exercice a d'abord énoncé des principes et objectifs que le cadre réglementaire devait ensuite permettre de mettre en œuvre. Sur la base de ces éléments, un examen des modes de contrôle en place a permis de réaliser qu'il était impossible d'atteindre les objectifs visés avec le cadre réglementaire habituel (c'est-à-dire, un simple C.O.S., possiblement accompagné d'une hauteur en mètres ou en étages). Un vaste échantillon de «densités réelles» a alors été produit et a permis de décomposer la densité bâtie du territoire en quatre grands éléments :

- la hauteur du bâti ;
- l'alignement du bâti par rapport à la rue ;
- le mode d'implantation du bâti;
- le taux d'implantation du bâti.

Chacun de ces paramètres, pris individuellement, ne constitue rien de particulièrement intéressant en regard de la densité. Mis ensemble, ces derniers constituent une image concrète de la densité construite. Bien que, suite à des considérations techniques, le paramètre de l'alignement du bâti par rapport à la rue a été mis de côté, la mise en commun des trois autres paramètres, liés lorsque nécessaire à un C.O.S., révélait trois qualités indéniables :

- la nouvelle méthode permettait d'orienter de façon plus efficiente la forme urbaine par l'entremise de paramètres portant sur les éléments constituant la densité construite ;
- la nouvelle méthode permettait une plus grande lisibilité puisque les paramètres sont facilement lisibles pour le citoyen ordinaire ;
- la nouvelle méthode permettait de mettre en place des paramètres larges qui seraient précisés à la réglementation, dans le respect de l'échelle graduée entre zonage et planification.

La nouvelle méthode a fait l'objet de discussions entre les acteurs municipaux et les experts externes et finalement, l'ensemble du territoire des arrondissements montréalais fut divisé en secteurs, pour chacun une combinaison de paramètres s'appliquant. Bien que l'application de la nouvelle méthode a soulevé de nombreux questionnements chez les professionnels des arrondissements et que certains éléments auraient pu être raffinés, le résultat fut tout de même

généralement positif. L'exercice de l'examen de la conformité des règlements de zonage des arrondissements, toujours en cours au moment de la rédaction de ces pages, souleva quant à lui de nombreux questionnements, notamment en ce qui a trait à la grille d'interprétation ; cette dernière étant plus souvent qu'autrement à l'avantage de la réglementation qui était déjà en place. Il faut comprendre que l'examen de la conformité réglementaire au plan d'urbanisme est, bien que teinté d'un aspect neutre et rigoureux, un exercice qui laisse une grande place à la discrétion et au relativisme. Il en demeure que l'examen de la conformité réglementaire est aussi un choix politique et relève en bout de compte des élus ; lorsque le contexte administratif et politique laisse peu de place à la centralisation, la logique des échelles de planification soutenue par la L.A.U. passe au second rang. S'inscrivant dans un contexte où la mise en place du nouveau plan d'urbanisme ne devait pas chambarder les pratiques en vigueur, la continuité des cadres réglementaires des arrondissements teinta tant la mise en place des paramètres de densité au plan d'urbanisme que leur interprétation dans le cadre de l'examen de la conformité. Cette réalité fait en sorte que tous les objectifs visés par le plan seront certainement plus difficiles à atteindre, considérant que les paramètres issus de l'outil de mise en œuvre du plan ont été passablement dilués dans le processus de l'examen de la conformité du zonage.

Répondant à l'exigence de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de traiter de la densité d'occupation du sol, la nouvelle approche amenée par la Ville de Montréal dans le cadre de son plan d'urbanisme soulève une question d'échelle et d'intégration entre les différents paliers de la planification au Québec. Est-ce que les paramètres prescrits sont trop précis et sont davantage des attributs habituels du zonage plutôt que de la planification ? La situation soulevée suite à l'examen de la conformité peut démontrer que c'est effectivement le cas. Est-ce que le plan d'urbanisme outrepassa son mandat traditionnel et s'ingère dans des compétences du zonage et qu'ainsi l'administration centrale de la Ville de Montréal s'ingère dans les champs de compétence de ses arrondissements ? Encore une fois, il est possible de croire que oui, mais là aussi, il faut constater que le contexte était particulier et amenait une certaine nécessité morale d'ingérence. Lors de l'élaboration du plan les élus avaient donné un mandat clair de produire un document fort traduisant une volonté réelle de mettre en place un cadre de développement durable du territoire. À l'opposé, les mêmes élus portaient le chapeau de régents devant assurer l'autonomie de leur administration d'arrondissements et devaient chercher à maximiser le potentiel de développement de «leur» territoire (ce qui allait parfois à l'encontre des objectifs de développement durable mis de l'avant par l'administration centrale). Dans ce cadre, deux ans suite à l'adoption du plan d'urbanisme tout porte à croire que l'approche mise en place a permis de répondre de façon

efficace aux objectifs politiques et administratifs que la Ville de Montréal s'était donnée préalablement à l'élaboration de son plan d'urbanisme. Pour ce qui est de la mise en œuvre par l'entremise des règlements locaux d'urbanisme, les ratés peuvent s'expliquer par la nécessité des compromis administratifs dans le contexte de la mise en place d'une nouvelle structure.

La mise en place de la nouvelle approche a permis d'inscrire dans le patrimoine urbanistique québécois une nouvelle méthode de contrôle de la densité et de la forme urbaine. S'éloignant d'un caractère strictement normatif, le cadre réglementaire du plan d'urbanisme de Montréal permet une ouverture sur le dialogue qui porte une nouvelle dynamique d'échanges entre les urbanistes et les citoyens. Bien que ce ne fut pas le cas lors des consultations publiques portant sur l'adoption du plan d'urbanisme de Montréal, il est possible d'imaginer qu'éventuellement le citoyen pourrait plus aisément faire connaître sa position quant à la forme urbaine prescrite par la municipalité pour tel ou tel secteur. Bien que cette possibilité existe déjà avec le zonage, un plan d'urbanisme davantage intelligible ne peut que contribuer davantage à la légitimation de l'urbanisme et des instruments de planification tels les plans d'urbanisme.

Au-delà de l'échelle municipale, les structures administratives supramunicipales telles les M.R.C. et les communautés métropolitaines peuvent aussi traiter de la densité. Normalement, suivant la logique sous-tendant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, les prescriptions édictées à cette échelle devraient être d'un ordre absolument général et moins précis qu'au plan d'urbanisme. La première version du schéma d'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal laisse très songeur à cet égard. La première version (non adoptée) du projet de schéma établit que le calcul de la densité doit s'effectuer sur une mesure du nombre de logements à l'hectare. Cette méthode soulève de nombreuses questions, notamment au niveau de son objectif et fondamentalement au niveau de son choix. La méthode de contrôle de la densité à l'échelle de la communauté métropolitaine est discutable, entre autres puisque le nombre de logements à l'hectare permet exclusivement d'exercer un contrôle sur la densité de l'activité résidentielle, qui n'est qu'une des nombreuses composantes de l'espace urbain. De plus, cette méthode s'établit sur une mesure faussée considérant que le nombre de personnes et la taille des ménages (et parallèlement le nombre de logements en découlant) varie largement, de façon inégale, sur l'ensemble du territoire de la communauté métropolitaine. Le projet de schéma métropolitain établissait une densité minimale de 24 logements à l'hectare, ce qui, pour Montréal n'était pas particulièrement contraignant. Là où le bas blesse, c'est que ce projet de schéma proposait aux municipalités trois méthodes de calcul en vue de mesurer la densité de logements à l'hectare :

- la densité moyenne minimale pour l'ensemble du territoire municipal ;
- la densité moyenne minimale par projet pour tout nouveau projet résidentiel sur les terrains vacants ou le redéveloppement de terrains déjà urbanisés ;
- la densité moyenne minimale par territoire géographique délimité par la municipalité et dont la sommation doit couvrir au minimum l'ensemble des terrains vacants disponibles au moment de l'adoption du schéma.

Bien que le projet de schéma énonçait clairement des objectifs urbanistiques nobles, la mise en œuvre concrète est tellement peu contraignante qu'il est possible de se questionner quant à l'impact réel de l'exercice. L'approche par «choix de méthode optimale» permet un contrôle inefficace de la densité d'occupation du sol et ainsi peut faire en sorte que les objectifs visés par le schéma ne soient pas atteints. De plus, il semble que le seuil minimal de 24 logements à l'hectare proposé par le projet de schéma pour tout ce qui est identifié à titre d'aire de densification est un choix qui pourrait mener à davantage d'étalement urbain. Enfin, l'adéquation entre le cadre réglementaire davantage qualitatif du plan d'urbanisme du plus important territoire de la communauté métropolitaine (la Ville de Montréal) et les prescriptions du projet de schéma démontre une douteuse volonté de passer outre ce qui a déjà été réalisé (alors que le plan d'urbanisme a été adopté en novembre 2004, le schéma d'aménagement n'était toujours pas adopté lors de la rédaction de ces lignes en novembre 2006). Il est souhaitable que le schéma d'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal, s'il est un jour adopté, non seulement respecte les prescriptions de la L.A.U. en matière de contrôle de la densité, mais qu'il offre aussi un cadre de contrôle tout aussi pertinent que celui du plan d'urbanisme de Montréal.

Récemment, la législation ontarienne a adopté deux lois visant le contrôle de l'urbanisation dans la portion la plus stratégique et la plus dynamique de son territoire. La première loi, le *Ontario's Greenbelt Act* (adoptée en février 2005), gèle le développement sur un territoire de 1,8 millions d'acres, un peu à l'image de la loi québécoise sur la protection du territoire et des activités agricoles. La seconde loi, le *Place to Grow Act*, adoptée en juin 2005, est quant à elle plus novatrice. Ce plan de croissance de la conurbation de Hamilton – Toronto – Oshawa (*Golden Horseshoe*) fixe des limites territoriales claires à l'urbanisation et annonce que le développement urbain futur de la principale région métropolitaine canadienne devra se concentrer dans 25 «*intensified cities*» identifiées. Parallèlement, selon un scénario réaliste de croissance, il est énoncé que cette région devra accueillir à elle seule quatre millions d'immigrants provinciaux,

interprovinciaux et internationaux dans les 30 prochaines années. Une concentration géographique de la croissance liée à une augmentation rapide de la population suppose donc une augmentation de la densité urbaine dans certains secteurs jugés stratégiques. Le défi de la région du *Golden Horseshoe* suppose un exercice novateur et le cadre de planification mis en place par les autorités ontariennes semble être une réponse tout à fait unique dans notre contexte urbanistique canadien. Ce plan de croissance comporte essentiellement des souhaits, des objectifs, des politiques, des annonces d'investissements et surtout, un cadre formel et contraignant d'orientation de l'urbanisation et de la densification. S'appliquant dans une région dont la croissance outrepassa largement celle de n'importe quelle région du Québec, le plan de croissance démontre comment le contrôle de la densité devient stratégique et essentiel dans un environnement urbain en développement selon une optique de développement durable. Le contrôle et le paramétrage de la densité sont donc, comme l'a démontré la législation ontarienne dans le cadre du plan de croissance de la région du *Golden Horseshoe*, des éléments centraux du développement durable.

1.1 Suites et pistes de développement

Apparu en Europe afin de répondre à des préoccupations d'hygiène et de sécurité publique (et surtout de protection des régimes en place), le concept de la densité s'est rapidement transformé en outil d'exclusion sociale, de protection des valeurs foncières et d'atténuation des nuisances environnementales. Rapidement, en Amérique, le contrôle de la densité est devenu un outil prépondérant d'un urbanisme à portée réglementaire. Malgré tout, cette notion de contrôle à portée quasi-exclusivement réglementaire semble pourtant attachée à une nécessité peut-être aujourd'hui moins présente de contrôle de l'entassement de la population et d'accès à l'air et à la lumière... Les conditions sanitaires et sociales actuelles ne sont aucunement à l'image des situations qui forcèrent les gouvernements occidentaux à appliquer un cadre réglementaire strict et à mener des grandes opérations urbanistiques visant à décongestionner la population. Les moyens de transport et de communication de même que l'accession à certaines normes minimales de qualité de vie ont changé la donne et la forme de la ville s'est par conséquent modifiée. Malgré tout, dans la majorité des municipalités québécoises, le contrôle de la densité s'effectue toujours selon une approche héritée d'une époque où les préoccupations des administrations publiques étaient autres. Avec le recul, il est possible d'énoncer que le choix fait par le plan d'urbanisme de Montréal de proposer une approche davantage qualitative que quantitative s'inscrit dans un processus de renouvellement des pratiques urbanistiques. Dans les dernières années, notre conception de la ville s'est modifiée et le contrôle de la densité et de la forme urbaine revêt de plus en plus un caractère esthétique qu'hygiéniste. Tel qu'évoqué précédemment, trois tendances majeures marquent la transformation

de l'espace urbain et ainsi, forceront les administrations municipales à modifier leur conception du contrôle de la densité :

- un phénomène d'indifférenciation spatiale qui caractérise de plus en plus les espaces métropolitains;
- de nouvelles typologies de bâtiments, liées à un nouveau contexte économique et social, qui changent la conception traditionnelle des villes historiques;
- l'habitat individuel, peu dense ou étalé, qui est de plus en plus socialement valorisé.

La première tendance fait état d'un milieu urbain qui se suburbanise et d'une banlieue qui s'urbanise; tant typologiquement que culturellement. Sans quitter la banlieue, il est aujourd'hui banal d'accéder à des biens et services qui étaient hier l'apanage exclusif des «urbains». Parallèlement, la hiérarchisation traditionnelle du cadre bâti des agglomérations urbaines se transforme et les références aux modèles urbains classiques (modèle des zones concentriques, théorie des places centrales, etc.) sont de moins en moins justes. Des tours à bureaux poussent dans certaines banlieues et des commerces de types «big-boxes» s'implantent sur des territoires où hier encore «l'épicerie du coin» régnait. La densité construite du territoire évolue et se transforme et la réponse aménagiste semble timide et dépourvue face à cette nouvelle réalité de nos agglomérations. La deuxième tendance se reconnaît quant à elle par l'apparition, dans les grandes métropoles européennes d'un cadre bâti en rupture avec les traditions architecturales. La multiplication des développements de tours à bureaux (dont la forme devient de plus en plus spectaculaire, marquant à toute fois le paysage d'une signature d'un architecte culte – i.e. Norman Foster, Renzo Piano, Santiago Calatrava, Jean Nouvel, etc.) répond aux ambitions d'une économie portée par le savoir et fait l'objet de vives tensions et d'importantes réactions chez les populations résidentes. L'exemple berlinois du redéveloppement des abords de la place Postdam est très évocateur à cet égard. Autrement, il semble que le développement résidentiel s'inscrit aussi de plus en plus dans cette tendance; la transformation d'anciennes tours à bureaux en condominium dans l'est du centre-ville de Montréal ou les projets de gigantesques tours résidentielles signées Santiago Calatrava à New York et Chicago font état de cette nouvelle mode (voir figure 29). La troisième tendance évoquée, la grande valorisation de l'habitat individuel, représente un défi actuel important pour les urbanistes. Malgré toutes les critiques, la maison individuelle représente, dans toutes les sociétés en croissance, un attrait indéniable. L'accession à un certain niveau de vie s'accompagne généralement d'un processus d'accession à la propriété et d'une volonté d'une plus grande consommation d'espace. Il peut sembler illusoire, voir inutile pour les urbanistes de lutter tels des Don Quichottes contre cette réalité. Il serait par contre à leur avantage, dans l'optique d'un développement plus durable, d'amorcer une réflexion

Figure 29

Tour résidentielle «80 South Street» de l'architecte Santiago Calatrava.



Source : www.calatrava.com

quant aux modalités de création d'un habitat individuel plus dense. Cette réflexion devrait intégrer un examen des modalités de contrôle et de valorisation de la densité et pourrait permettre d'atteindre un certain équilibre entre le triplex montréalais et le bungalow californien. D'ailleurs, à ce titre, il est temps que les urbanistes participent davantage aux réflexions sur l'habitat et les typologies résidentielles. Une optique distincte, basée sur une échelle d'analyse différente, pourrait certainement permettre d'enrichir ce domaine de recherche, actuellement chasse gardée des architectes.

Tel qu'évoqué précédemment, le contrôle de la densité ignore souvent un élément essentiel : la perception et les désirs des usagers de l'environnement. Les arguments évoqués lors des exercices de densification urbaine visent d'abord une augmentation de l'utilisation des infrastructures et des équipements publics, une réduction des coûts de transport, une fiscalité plus efficiente et un environnement plus sain. Les objectifs de densification exprimés par les administrations publiques sont par contre très rarement examinés en terme de densité perçue, de sentiment d'entassement, ou d'impact direct sur la population. Parallèlement, plusieurs chercheurs soutiennent que ce qui importe vraiment dans le cadre d'un exercice de planification, ce n'est pas la densité physique réelle du territoire (telle que généralement traitée par les objectifs des municipalités), mais plutôt la perception de celle-ci, susceptible ou non d'aboutir à un sentiment d'entassement chez les individus. Dans un contexte où le discours politique et environnemental dominant favorise une plus grande concentration des activités et du bâti, tant dans un cadre territorial suburbain ou en ville-centre, la compréhension des perceptions et des réactions comportementales des résidents et des usagers de l'espace est primordiale au succès de nos villes, mais est rarement prise en compte par les autorités planificatrices. L'exemple ontarien de l'exercice de planification réalisé pour la région du *Golden Horseshoe* est particulièrement évocateur puisque les publications officielles évoquent rarement l'idée que les individus demeurent, de façon toute relative, libres du choix de leur environnement. Tel que l'indique Stein :

«The view of the “ideal” life in a static arrangement obviously ignores the more important factor of ontogenesis, the development of the individual²⁰⁷».

C'est donc dire que même si l'administration publique souhaite favoriser un certain type d'environnement urbain, ce n'est pas nécessairement en conjonction avec les aspirations de tous les sous-groupes composants une population. Dans cette optique, il serait pertinent de tenter de mieux examiner les rapports entre les caractéristiques de la population et la valorisation de la concentration

²⁰⁷ STEIN, Leslie A. *The Relevance of Density Controls. Urban Law and Policy* 1. North-Holland Publishing Company. 1978.

en terme de bâti ou d'activités humaines. La poursuite des recherches sur le concept de la densité pourrait certainement permettre de proposer de nouvelles avenues favorisant une meilleure application des objectifs de densification tout en valorisant la diversité de la population, l'importance des intérêts collectifs et le respect des choix individuels. Un tel travail, dont l'ampleur est beaucoup plus grande que le présent mémoire, permettrait de guider d'une façon plus efficiente les projets de densification urbaine, en ayant une idée plus juste des modalités susceptibles de contribuer au succès social, économique et environnemental de telles opérations. La croissance annoncée de la population canadienne d'ici les trente prochaines années et la concentration dans les principales villes du pays des nouveaux citoyens issus de l'immigration nécessite une compréhension plus approfondie des modalités d'acceptation et de valorisation de la densité. Sans une telle analyse, des politiques publiques fortes risquent de ne pas répondre adéquatement aux besoins des individus et de plutôt valoriser des considérations de portée uniquement territoriale ou économique.

La densification serait-elle plus importante que la densité? Les urbanistes devraient certainement se poser cette question puisque la confusion entre ces deux indices fausse souvent les débats; notre discours urbanistique et juridique confondant généralement les notions de «concentration» et de «densité». Une même densité de «x» peut se réaliser avec un bâti bas et serré ou encore élevé et très éloigné. À l'opposé, la concentration urbaine est plutôt relative à cette capacité historique des villes de se construire graduellement, au fil du temps, sur un espace limité. L'œuvre de Cerdà sur Barcelone illustre bien comment la concentration urbaine peut s'inscrire dans le temps; la trame étant déterminée, les îlots se remplissent graduellement, en configurations variables, selon les choix des constructeurs individuels. Les approches «techniciennes» régulant l'urbanisme depuis les années 1960 mettent de l'avant par l'entremise du règlement de zonage un encadrement strict et peu malléable de la ville. Répondant d'abord à des nécessités hygiénistes, puis à une volonté des urbanistes de «scientifiser» leur discipline, le contrôle de la forme urbaine par le zonage, (selon sa forme actuelle), semble peu en mesure de permettre ce qui a, dans un autre contexte, permis de créer des environnements uniques, vivants et évolutifs.

D'autre part, les changements de règnes au niveau de la gouverne mondiale, la confirmation d'une seconde révolution industrielle basée sur les technologies de l'information et du savoir et les défis sociaux relatifs à la structure démographique de l'Occident remettent aujourd'hui en question les pratiques de la majorités des sciences et des disciplines et l'urbanisme n'y fait pas exception. La fin appelée du post-modernisme pousse l'urbaniste à redéfinir son action dans la société et confirmer

l'importance de son expertise unique. Ce contexte unique constitue donc une occasion de revoir les pratiques et de mettre de l'avant un urbanisme davantage qualitatif et discrétionnaire que quantitatif, à l'image de l'ouverture créée par le plan d'urbanisme de Montréal en ce qui a trait au contrôle de la densité.

Partie V
Sources documentaires

ABERASTURI, A.L. Pour une lecture de Cerda, Introduction à La théorie générale de l'urbanisation. Éditions du Seuil. Paris, 1979.

ABERCROMBIE, Patrick. Berlin: Its Growth and Present State. Town Planning Review. Vol. 4. Liverpool, 1914.

ABERCROMBIE, Patrick. **KELLY**, A. Dublin of the Future. University Press of Liverpool & Publications of the Civic Institute of Ireland. Dublin, 1922.

ADAMS, Hubertus. Helvetischer Höhenrausch: Die Schwiz erlebt das Comeback der Hochhäuser. Neue Zürcher Zeitung. Zurich, 31 octobre 2006.

ALEXANDER, Ernest R. Density Measures: A Review and Analysis. Journal of Architectural and Planning Research 10 (3): 181-202. 1993.

ALEXANDER, Ernest R. **MURPHY**, Peter. Density measures and their relation to urban form. School of Architecture & Urban planning. University of Wisconsin. Milwaukee, 1988.

ALEXANDER, Ernest R. **MURPHY**, Peter. Density Measures and their Relation to Urban Form. School of Architecture & Urban planning, University of Wisconsin – Milwaukee. Milwaukee, 1988.

ALONZO, W. The System of Intermetropolitan Population Flows. Population Distribution and Policy. S.M. Mazie Editor. 1970.

ALTMAN, Irwin. Territorial behaviour in humans: an analysis of the concept. Spatial Behavior of Older People. University of Michigan. Ann Harbor, 1970.

ALTMAN, Irwin. The environment and social behaviour. Brooks-Cole. Monterey, 1975.

AMERICAN PUBLIC HEALTH ASSOCIATION. Committee on the Hygiene of Housing. Planning the Neighborhood. Public Administration Service. Chicago, 1960.

ANGERS, Gilles. Projet résidentiel de 350 millions \$ à Québec. Le Soleil. Québec, 18 décembre 2004.

ANTHONY, H. Le Corbusier: His Ideas for Cities. Journal of the American Institute of Planner. No. 32. 1966.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. Avant-projet de Loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Ministre des affaires municipales. Québec, 1972.

AUCLAIR, Charles-A. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Service d'urbanisme. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

BARGEL, Egon Ernest. Size, Density, Spatial Types. Urban Sociology, 7: 117-144. 1955.

BAZET, Cédric. La ville, un choix écologique. Libération. Paris, 19 novembre 2004.

BEAUD, M. L'art de la thèse : comment préparer et rédiger une thèse de doctorat, un mémoire de DEA ou de maîtrise ou tout autre travail universitaire. La Découverte. Paris, 1993.

- BEAUDET**, Gérard. Terroirs et territoire de l'économie marchande au Québec de 1608 à aujourd'hui. Trames. Numéro 11. Montréal, 1994.
- BEAUDET**, Gérard. Le pays réel sacrifié. 2000. Éditions Nota Bene. Québec, 2000.
- BEAUDET**, Gérard (sous la direction de). L'Institut d'urbanisme 1961-1962 / 2001-2002. Un urbanisme ouvert sur le monde. Éditions Trames. Montréal, 2004.
- BELLAVANCE**, Claude. Shawinigan Water and Power 1898-1963 : formation et déclin d'un groupe industriel au Québec. Boréal. Montréal, 1994.
- BERROIR**, Sandrine. **CATTAN**, Nadine. **SAINT-JULIEN**, Thérèse. Densité, concentration et polarisation. Les Annales de la recherche urbaine. No 67.
- BORSI**, Franco. Architecture et Utopie. Éditions Hazan. Paris, 1997.
- BLANCILHON**, P. Relations entre la démographie et les surfaces de plancher bâties. DREIF. Paris, 1997.
- BLUMENFELD**, Hans. **LASH**, Harry N. **LEGAULT**, Guy R. Étude de la forme – Région de Montréal. Service d'urbanisme et aménagement urbain. Ville de Montréal. Montréal, 1966.
- BOURGAULT**, Pierre. Le mal du siècle: l'urbanisme. La Presse. Montréal, 27 janvier 1962.
- BROUILLETTE**, Normand. Shawinigan Falls : ville de l'électricité, ville industrielle. Villes industrielles planifiées. CCA / Boréal. Montréal, 1996.
- BURCHELL**, R.W. **LISTOKIN**, D. **GALLEY**, C.C. Smart growth: More than a ghost of urban policy past, less than a bold new horizon. Housing Policy Debate. No. 11. 2000.
- BURDETT**, Ricky. **FIRTH**, Kathryn. **TRAVERS**, Tony. Tall Buildings : Vision of the Future or Victims of the Past ? London School of Economics – Development Securities PLC. Londres, 2005.
- BURDETT**, Ricky. **TRAVERS**, Tony. **CZISCHKE**, Darinka. **RODE**, Philipp. **MOSER**, Bruno. Density and Urban Neighbourhoods in London. Minerva London School of Economics – Research Group. Londres, 2004.
- BUREAU DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES**. Montréal et son gouvernement. Précis d'organisation politique et administrative. Ville de Montréal. Montréal, 1967.
- BUTTLER**, HJ. Equilibrium of a Residential City, attributes of Housing, and Land-Use Zoning. Urban Studies 18 (1): 23-40. 1981.
- CALHOUN**, JB. The role of space in animal sociology. Journal of Social Issues. Volume 22, Numéro 2. 1966.
- CALHOUN**, JB. **EDEN**, M. Social Welfare as a Variable in Population Dynamics. Populations Studies: Animal Ecology and Demography. Cold Spring Harbor, 1957.

CAMAGNI, Roberto. **GIBELLI**, Maria Christina. **RIGAMONTI**, Paolo. Forme urbaine et mobilité: les coûts collectives des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise. RERU No.1 2002.

CAMPANELLA, Tommaso. *La Città del Sole*. Francfort, 1602 (1994).

CARDINAL, André. *Occupation du sol*. Communauté urbaine de Montréal. Montréal, 1983.

CARDINAL, Aurèle. **LABONTÉ**, Michel. «Application du système d'intensité du sol à Ville de Laval». *Les Cahiers du droit*. Volume 16, numéro 2. Presses de l'Université Laval. Québec, 1975.

CARON, Alain. *La prise de décision en urbanisme*. Ressource électronique archivée à la Bibliothèque nationale du Québec. Québec, 2005.

CASTELLS, Manuel. *The Information Age: Economy, Society, and Culture*, vol. I. (The Rise of the Network Society). 1996.

CERDÀ, Ildefons. *Théorie générale de l'urbanisation*. Madrid, 1867.

CHARLES, Réjane. *Le zonage au Québec : un mort en sursis*. Presses de l'Université de Montréal. Montréal, 1974.

CHEVRIER, Jacques. *La spécification de la problématique. De la problématique à la collecte de données*. 3^{ème} édition. Presses de l'Université du Québec. Sainte-Foy, 1997.

CHOAY, Françoise. *L'urbanisme, utopies et réalités – Une Anthologie*. Éditions du Seuil. Paris, 1965.

CHOMBART DE LAUWE, Paul-Henry. *Famille et habitation*, tome 1. Sciences humaines et conception de l'habitat. CNRS. Paris, 1959.

CHOMBART DE LAUWE, Paul-Henry. *La fin des villes: Mythe ou réalité*. Calmann-Lévy. Paris, 1982.

CHRISTALLER, Walter. *How I discovered the Theory of Central Places: A Report about the Origin of Central Places*. 1933. (cite par **ENGLISH**, P.W. et **MAYFIELD**. *Man Space and Environment*. Oxford University Press. Oxford, 1972).

CHURCHMAN, Arza. *Disentangling the Concept of Density*. *Journal of Planning Literature* 13 (4) : 389-411. 1999

CITÉ DE MONTRÉAL. Règlement #260. Adopté par le conseil municipal le 4 février 1901.

CITÉ DE MONTRÉAL. Règlement #391. Adopté par le conseil municipal le 13 avril 1909.

CITÉ DE MONTRÉAL. Règlement #449. Adopté par le conseil municipal le 22 avril 1912.

CITÉ DE MONTRÉAL. Règlement #736. Adopté par le conseil municipal le 8 novembre 1920.

CITY OF TORONTO. *Toronto Official Plan*. Toronto, 2004.

CLÉMENT, Pierre. GUTH, Sabine. De la densité qui tue à la densité qui paye. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67.

COMMISSION CONSULTATIVE SUR LE RÉAMÉNAGEMENT DU SITE DE LA GARE JEAN-TALON. Rapport de consultation publique. Montréal, 1997.

COMMISSION D'ÉTUDE SUR LE LOGEMENT ET L'AMÉNAGEMENT URBAIN. Rapport de la Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain. Imprimeur de la Reine. Ottawa, 1969.

COMMUNAUTÉ URBAINE DE L'OUTAOUAIS. Schéma d'aménagement révisé. Hull, 2000.

COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL. Schéma d'aménagement. Montréal, 1986.

COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL. Codification administrative du Schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal. Montréal, 1989.

COOPER MARCUS, Clare. SARKISSIAN, Wendy. Housing as if people mattered. University of California Press. Berkeley, 1986.

CORPORATION PROFESSIONNELLE DES URBANISTES DU QUÉBEC. Mémoire portant sur le projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire municipal présenté au ministre des affaires municipales. Montréal, 1977.

COUR D'APPEL DU QUÉBEC. Montréal. 500-09-000601-955, 13 février 1998 (DTE 98T-230).

COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC. Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc., J.E. 91-1416 (C.S.).

COX, V.C. PAULUS, P.B. MCCAIN, G. Prison crowding Reasearch. American Psychologist. Volume 39. 1984.

CROTHERS, Charles. Three Problems with Density Indices. The Australian and New Zeland Journal of Sociology, 12 (2):152-153. 1976.

CURTIS, William J. R. Modern Architecture Since 1900. Phaidon Press. Londres, 1996.

DAGENAIS, Michèle. Des pouvoirs et des hommes : L'administration municipale de Montréal, 1900 – 1950. Mc Gill – Queen's University Press. Montréal, 2000.

DANSEREAU, F. GODBOUT, J. Les corporations municipales du territoire pilote. Bureau d'aménagement de l'Est du Québec. Québec, 1965.

D'ATRI, D. Psychophysiological responses to crowding. Environment and Behavior. Volume 7. 1975.

DEBORD, Guy. La société du spectacle. Éditions Buchet-Chastel. Paris, 1967. (Gallimard, 1992)

DEBORD, Guy. Rapport sur la construction des situations. Internationale Situationniste. 1958-1969. Librairie Arthème Fayard. Paris, 1997.

DEFOREST, R.W., Veiller, L. The Tenement House Problem: Including the Report of the New York State Tenement House Commission of 1900. Macmillan. New York, 1903.

DÉLÉAZ, Dominique. PAGÈS, Adeline. RICARDEAU, Jacky. La densité des formes du développement résidentiel. CERTU. Lyon, 2004.

DÉPARTEMENT DES AFFAIRES MUNICIPALES. Modèle de règlement de zonage et de construction pour les cités et villes. Service provincial de l'urbanisme. Québec, 1960.

DESIGN CENTER FOR AMERICAN URBAN LANDSCAPE. Measuring Density: Working Definitions for Residential Density and Building Intensity. University of Minnesota. Minneapolis, 2003.

DIVAY, Gérard. LÉVEILLÉE, Jacques. La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979). Études et documents #27. Institut national de la recherche scientifique. Montréal, 1981.

DRIARD, J-H. Histoire du droit de l'urbanisme français. 1997. www.coin-urbanisme.org/urbanisme/develop.html

DUANY, Andres. PLATER-ZYBERK, Elizabeth. SPECK, Jeff. Suburban Nation. North Point Press. New York, 2001.

DUBOS, René. Man Adapating. Yale University Press. New Haven, 1965.

DUHAYON, Jean-Jacques. PAGES, Adeline. PROCHASSON, François. La densité – Concept, exemples et mesures (Éclairage sur le concept de densité et sur les différents usages de ses mesures). CERTU. Lyon, 2002.

ÉDITEUR OFFICIEL DU QUÉBEC. Lois refondues du Québec, Chapitre A-19.1 – Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Québec.

ÉDITEUR OFFICIEL DU QUÉBEC. Lois refondues du Québec, Chapitre C-11.4 – Charte de la Ville de Montréal. Québec.

ÉDITEUR OFFICIEL DU QUÉBEC. Lois refondues du Québec, Chapitre C-37.01 – Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal. Québec.

FAN, Yaobang. Some Opinions About Rational Density of Residential Quarters. Architectural Journal 3: 20-23. 1980.

FEDERAL HOUSING ADMINISTRATION. Land Use Intensity. Land Planning Bulletin no.7. U.S. Government Printing Office. Washington D.C., 1971.

FEHERDY, Yvan. État global de l'occupation du sol de Montréal. Service d'urbanisme, Ville de Montréal. Montréal, 1971.

FIJALKOW, Yankel. Les usages de la notion de densité résidentielle. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67.

- FISCHEL**, William. *The Economics of Zoning Laws*. Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1985.
- FLORIDA**, Richard. *The Rise of the Creative Class*. Basic Books. New York, 2002.
- FOOKS**, Ernest. *X-ray the city! : The density diagram: basis for urban planning*. Melbourne, 1946.
- FORD**, George B. *Building Height, Bulk, and Form*. Harvard City Planning Studies. Harvard University Press. Cambridge, 1931.
- FOUCHIER**, Vincent. **CADIOU**, N. *Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles*. Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles. Paris, 1997.
- FOURIER**, Charles. *Théorie de l'Unité universelle*. Paris, 1822 (1965).
- FOWLER**, Edmund P. *Building Cities That Work*. McGill-Queen's University Press. Montréal, 1992.
- FROLICK**, Larry. *Suburbia's Last Stand. The Walrus. Volume 2. Numéro 9*. Toronto, 2005.
- GALLE**, R.O. **GOVE**, W.R. **MCPHERSON**, J.M. *Population density and pathology: What are the relations for man? Science. Volume 176*. 1972.
- GAR-ON YEH**, Anthony. *Urban Form and Density in Sustainable Development*. Centre of Urban Planning and Environmental Management, University of Hong Kong. Hong Kong, 2001.
- GAUTHIEZ**, Bernard. *Espace urbain: vocabulaire et morphologie*. Centre des monuments nationaux. Paris, 2003.
- GHORRA-GOBIN**, C. *Mythes fondateurs des villes américaines. Études foncières. No. 31*. Juin 1986.
- GIFFORD**, R. *Environmental psychology*. Newton Editors. 1984.
- GIROUX**, Lorne. **POIRIER**, Michel. *Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol, de même que les problèmes relatifs aux avis de motion dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : des questions toujours d'actualité. Développements récents en droit municipal. Service de la formation permanente, Barreau du Québec. Éditions Yvon Blais Inc. Cowansville, 1998.*
- GOLDFARB**, Ronald L. **RAYMOND**, James C. *Clear Understandings: A Guide to Legal Writing*. Random House. 1982.
- GREAT BRITAIN ROYAL COMMISSION ON THE HOUSING OF THE WORKING CLASSES**. Vol. I: First Report. BPP. Londres, 1885.
- GREAT BRITAIN MINISTRY OF HOUSING AND LOCAL GOVERNEMENT**. *The density of residential areas*. London, 1952.
- GREATER LONDON AUTHORITY**. *The London Plan*. Londres, 2004.

GOTTDIENER, M. The Decline of Urban Politics: Political Theory and the Crisis of the Local State. Sage Publications. Newbury Park, 1987.

GUAY, Pierre-Yves. «Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères». Modulo Éditeur. Mont-Royal, 1987.

GUENGANT, Alain. JOSSELIN, Jean-Michel. ROCABOY, Yvon. Densités et finances locales. Annales de la recherche urbaine. Densités et espacement. No 67. Paris, 1995.

HAAR, C.M. The Social Control of Urban Space. Cities and Space: The Future Uses of Urban Land. Wingo Editor. 1963.

HALL, E.T. La dimension cachée. Éditions du Seuil, 1966.

HALL, Peter. Cities of Tomorrow. Blackwell Publishers. Oxford, 1996.

HALL, Peter. Cities in Civilization: Culture, Innovation, and Urban Order. Weidenfeld & Nicolson. Londres, 1998.

HAMILTON, Bruce. Zoning and the Exercise of Monopoly Power. Journal of Urban Economics. Volume 5. Numéro 1. 1978.

HANKE, Byron R. Urban Densities in the U.S. and Japan. Density: Five Perspectives. Urban Land Institute. Washington D.C., 1972.

HAROUËL, Jean-Louis. Histoire de l'urbanisme. Presses universitaires de France. Paris, 1981.

HARRISON, M.L. Social Policy and Normative Theories of Town Planning : The Implications of Planning Policies and Legislation. Urban Law and Policy 1. North-Holland Publishing Company. 1978.

HOK ARCHITECTS CORPORATION. Design Criteria for Review of Tall Building – Proposals. City of Toronto. Toronto, 2006.

HOWARD, Ebenezer. Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform. Londres, 1898.

HUBBARD, Theodora Kimball. HUBBARD, Henry Vincent. Our cities, to-day and to-morrow: a survey of planning and zoning progress in the United State. Harvard University Press. Cambridge, 1929.

INSEE – Préfecture de la Seine. Recensement de 1946 à l'îlot. Paris, 1946.

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE. Évolutions récentes de la fiscalité de l'urbanisme. Note rapide #310 sur les finances locales #18. Paris, 2002.

INTERNATIONAL CONGRESS FOR HOUSING AND TOWN PLANNING. Housing Density = Densité d'habitation = Wohndichte. Edinburgh, 1954.

JACOBS, Allan. APPLEYARD, Donald. Toward an urban design manifest. *Journal of the American Planning Association*. Volume 53. Numéro 1. 1987.

JODIDIO, Philip. *Building a New Millennium*. Taschen. Cologne, 1999.

KEEBLE, L. *Principles and Practices of Town and Country Planning* (4^{ème} édition). 1969.

KENNIFF, Patrick. Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois : Bilan et perspectives d'avenir. *Revue de droit*. Volume 12 Numéro 1. 1981.

KOPPELMAN, L. *Urban Planning and Design Criteria*. Van Nostrand Reinhold. New York, 1982.

KRUPAT, Edward. *People in Cities: The Urban Environment and Its Effects*. Cambridge University Press. Cambridge, 1985.

LACHAISE, Claude. *Topographie médicale de Paris*. Paris, 1822.

LACHAPELLE, Jacques. *Le fantasme métropolitain. L'architecture de Ross et Macdonald: magasins et hotel 1905 – 1945*. Presses de l'Université de Montréal. Montréal, 2001.

LACHOWICZ, Anthony William. *Development and evaluation of the land use intensity system as a technique for planning commercial land uses*. University of Rhode Island. Providence, 1971.

LAJOIE, A. *Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec*. Les Presses de l'Université de Montréal. Montréal, 1968.

LAMPARD, E.E. *The History of Cities in the Economically Advanced Areas*. 1955.

LANCHESTER, HV. *Height and Bulk of Buildings in Relation to their Requirements and Surroundings*. *Journal of the Town Planning Institute* 20 (8): 213-222. 1934.

LANG, Fritz. DVD du film *Metropolis* – version de la Murnau Foundation. Commentaire du réalisateur.

LAVOIE, Claude. *Initiation à l'urbanisme*. Éditions Georges Lepape. Montréal, 1978.

LE BRAS, Hervé. *La densité a-t-elle une influence sur les comportements sociaux? Densité et Espacements*. *Les Annales de la recherche urbaine* No 67.

LECHASSEUR, Marc-André. *La densité d'occupation du sol: Un concept urbanistique oublié*. *Le Journal du Barreau*. Volume 30, Numéro 2. 1999.

LECHASSEUR, Marc-André. *Le zonage en droit québécois*. Wilson Lafleur ltée. Montréal, 2006.

LE CORBUSIER. *Le centre des grandes villes et le modernisme. Où en est l'urbanisme en France et à l'étranger*. Société française des urbanistes. Actes du colloque de Strasbourg. Édité par Léon Eyrolles. Strasbourg, 1923.

LE CORBUSIER. *Vers une Architecture* (1923). Flammarion. Paris, 1995.

LE CORBUSIER. *Urbanisme* (1924). Flammarion. Paris, 1994.

LÉGIFRANCE. Loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Paris.

LEHMAN & ASSOCIATES. *Urban density study: General Report.* Office for the Greater Toronto Area. Toronto, 1995.

LEGATES, Richard T. STOUT, Frederic. *The City Reader.* Routledge. New York, 1996.

LÉVEILLÉ, Jacques. TRÉPANIÉ, Marie-Odile. *Évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec. Droit et société urbaine au Québec.* Centre de recherche en droit public de la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Éditions Thémis. Montréal, 1981.

LÉVEILLÉ, Jacques. (CRÈTE, Jean. DIVAY, Gérard. HAMEL, Pierre. LÉONARD, Jean-François. QUESNEL-OUELLET, Louise. TRÉPANIÉ, Marie-Odile. TELLIER, Luc-Normand). *L'aménagement du territoire au Québec : Du rêve au compromis.* Éditions Nouvelle Optique. Montréal, 1981.

LEWIS, Paul. *Les pratiques d'urbanisme au Québec, 1961-2001: continuité ou renouvellement? Un urbanisme ouvert sur le monde.* Éditions Trames. Montréal, 2004.

LEY, David. GERMAIN, Annick. *Immigration and the Changing Social Geography of Large Canadian Cities.* Plan Canada. Juillet-Août-Septembre 2000. Volume 40. Numéro 4.

LISTA, G. *Futurisme, manifestes – proclamations documents.* Éditions L'Âge d'Homme. Lausanne, 1973.

LONGLEY, Paul A. MESEV, Victor. *Measurement of density gradients and space-filling in urban systems.* *Papers in Regional Science.* 81, 1–28, 2002.

LOO, C. ONG, P. *Crowding perceptions, attitudes, and consequences among the Chinese.* *Environment and Behavior.* Volume 16. 1984.

LYNCH, Kevin. HACK, Gary. *Site Planning.* MIT Press (3ème édition). Cambridge, 1984.

MARCUS, Norman. *Zoning for the new century: a 50 years perspective: record of a two-day conference for professionals September 13 and 14, 1999.* Real Estate Board of New York. New York, 2000.

MARSAN, Jean-Claude. *Montréal en évolution: historique du développement de l'architecture et de l'environnement urbain montréalais.* Éditions du Méridien. Laval, 1994.

McROBERTS, K. POSTGATE, D. *Quebec Social Change and Political Crisis.* McClelland and Stewart. Toronto, 1980.

MEARNS, A. *The Bitter Cry of Outcast London: An Inquiry of the Condition of the Abject Poor.* Pall Mall Gazette. Londres, 1883.

MERLIN, Pierre. CHOAY, Françoise. Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Les Presses universitaires de France. Paris, 1988.

MILGRAM, S. The experience of living in cities. Science, 167. 1970.

MILLS, Edwin. WALLACE, Oates. Fiscal Zoning and Land Use Controls. Lexington Books. Lexington, 1975.

MILLS, Edwin S. Why do we have Urban Density Controls? Lincoln Institute of Land Policy. Northwestern University. Evanston, 2002.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. Les composantes du plan d'urbanisme : les grandes affectations du sol et les densités de son occupation, collection «Aménagement et urbanisme». Québec, 1987.

MOCH, Annie. BORDAS, Florence. HERMAND, Danièle. Perceived Density : How Apartment Dwellers View their Surroundings. Le courrier du CNRS. Numéro 82. 1996.

MOCH, Annie. BORDAS, Florence. HERMAND, Danièle. Approche psychosociale de la densité. Densité et Espacements. Les Annales de la recherche urbaine No 67.

MORE, Thomas. L'Utopia. Lovarrio, 1516. (1994).

MUMFORD, Lewis. The Story of Utopias (1922). Kessinger Publishing. 2003

MUNICIPAL ART SOCIETY. The Zoning Game: How New York Takes Shape. New York, 1981.

NEW YORK CITY DEPARTMENT OF CITY PLANNING. «Agency Strategic Plan». Ressource web: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/about/strategy.shtml>.

NICOLAOU, Lora. Tall Buildings in the European Context. Document Power Point présenté lors du Toronto Higher Learning Symposium. Toronto, 2006.

NIEUWENHUYS, Constant Anton. Une autre ville pour une autre vie. Internationale Situationniste No. 3. Paris, 1959.

OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC. Le dynamisme urbain québécois. Québec, 1975.

ONTARIO GROWTH SECRETARIAT. Draft Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe. Ministry of Public Infrastructure Renewal. Toronto, 2005.

LOUDIN-ROUVIÈRE. Dissertation sur les substances qui peuvent influencer sur la santé des habitants de cette cité. Paris, 1794.

ÖZER, Atila. L'État. GF Flammarion. Paris, 1998.

PANERAI, Philippe. DEPAULE, Jean-Charles. DEMORGON, Marcelle. Analyse urbaine. Éditions Parenthèses. Marseille, 1999.

PANERAI, Philippe. **MANGRIN**, David. *Projet urbain*. Éditions Parenthèses. Marseille, 1999.

PARENT, Honoré. *L'urbanisme et la loi*. Revue trimestrielle canadienne. Montréal, 1944.

PETIT LAROUSSE ILLUSTRÉ. 1988.

PETRELLI, Robert. *Scénarios de réforme des institutions locales et régionales au Québec*. Document de recherche à l'intention de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale. Montréal, 1999.

PHILLIPS, Barbara E. *City Lights. Urban-Suburban Life in the Global Society*. Deuxième édition. Oxford University Press. New York, 1998.

PINEAULT, Stéphane. *L'approche des régimes urbains appliqué aux enjeux métropolitains: L'épisode de la création de la Commission métropolitaine de Montréal*. Communication présentée dans le cadre du colloque «Le développement urbain de Montréal et de Barcelone à l'époque contemporaine: étude comparative». Barcelone, 5-7 mai 1997.

POGREBIN, Robin. *An Aesthetic Watchdog in the City Planning Office*. The New York Times. New York, 29 décembre 2004.

PÔLE CONCEVOIR CONSTRUIRE HABITER. *Habitat pluriel: densité, urbanité, intimité*. Appel d'offres de recherche. Plan Urbanisme Construction Architecture. Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer. Paris, 2005.

POPPER, F.J. *The Politics of Land-Use Reform*. University of Wisconsin Press. Madison, 1981.

PRESTON, R.E. *The Dynamic Component of Christaller's Central Place Theory and the Theme of Change in his Research*. Canadian Geographer. Volume 27. 1983.

PRÉVOST, Pierre. *La gestion municipale au Québec: perspectives nouvelles*. Gaëtan Morin Éditeur. Boucherville, 1999.

QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO. *Place to Grow Act*. Bill #136. 2005.

QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO. *Loi de 1994 sur la planification et l'aménagement du territoire de l'Ontario*. L.O. 1994.

RONCAYOLO, Marcel. **PAQUOT**, Thierry. *Villes & Civilisation urbaine XVIIIe-XXe siècle*. Larousse. Paris, 1992.

RAGON, Michel. *Histoire mondiale de l'architecture et de l'urbanisme modernes*. Casterman. Paris-Tournai, 1986.

RAPOPORT, Amos. *Toward a Redefinition of Density*. Environment and Behavior. Vol. 7. No. 2. Juin 1975.

REAL ESTATE RESEARCH CORPORATION. The Cost of Sprawl. Council on Environmental Quality. Department of Housing and Urban Development. Environmental Protection Agency. Washington D.C., 1974.

REGIONAL PLAN ASSOCIATION. Regional Plan of New York and Its Environs. Buildings: their uses and the spaces about them. Arno Press. New York, 1974.

REVELL, Keith D. Building Gotham: civic culture and public policy in New York City 1898-1938. Johns Hopkins University Press. Baltimore, 2002.

RIBBECK, Eckard. From the periphery to the centre? – Urbanisation in Asia, Africa and Latin America. Deutsches Architektentblatt DAB. Décembre 1995.

RICHARDSON, A.J., BRUNTON, P.J. RODDIS, S.M. The Calculation of Perceived Residential Density. Road & Transport Research 7(2), pp.3-15. Melbourne, 1988.

RIIS, Jacob. How the Other Half lives: Studies among the Tenements of New York. Scribner's Son. New York, 1890.

RITCHOT, Gilles. FELTZ, Claude. Forme urbaine et pratique sociale. Le Préambule. Montréal, 1985.

RITCHOT, Gilles. Québec, forme d'établissement – Étude de géographie régionale structurale. Éditions de l'Harmattan. Paris, 1999.

ROBERT, Robert. La vague d'expansion métropolitaine : étude sur les variations de la densité dans la région de Montréal. Service d'urbanisme, Ville de Montréal. Montréal, 1964.

ROGER, Richard. POWER, Anne. Cities for a Small Country. Faber & Faber Editions. Cambridge, 2000.

ROY, Martin. Typologies and Urban Form. School of Urban Planning. McGill University. 1997.

RUSKIN, John. Letters to the Clergy on the Lord's Prayer and the Church. Londres, 1880.

SAEGART, S. Environment and children's mental health : Residential density and low income children. Handbook of psychology and health Volume 2. Erlbaum. Hillsdale, 1982.

SANT'ELIA, Antonio. L'architecture futuriste – Manifeste. 1914 (1994).

SARRAZIN, Michel-Pierre. L'espace et la densité. Éditions de l'Hexagone. Montréal, 1993.

SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION. La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle. Fascicule 3 – l'aménagement et l'urbanisme. Ministère du Conseil exécutif. Gouvernement du Québec. Québec, 1978.

SECRÉTARIAT DU SOMMET DE MONTRÉAL. (www.ville.montreal.qc.ca/sommet/).

SEGAL, Walter. The Use of Land in Relation to Building Height, Coverage and Housing Density. Architectural Association Journal 79 (880): 253-258. 1964.

SERVICE DE LA MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE. Codification administrative du Schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal. Communauté urbaine de Montréal. Montréal, 1986.

SERVICE DE LA MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE ET DU PATRIMOINE. Plan d'urbanisme révisé de Montréal – Version préliminaire. Ville de Montréal. Montréal, Avril 2004.

SERVICE DE LA MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE ET DU PATRIMOINE. Plan d'urbanisme révisé de Montréal – Version finale. Ville de Montréal. Montréal, Novembre 2004.

SERVICE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN. Cadre réglementaire – Arrondissement de Ville-Marie. Ville de Montréal. Montréal, 1992.

SERVICE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN. Plan d'urbanisme de Montréal. Ville de Montréal. Montréal, 1992.

SERVICE DE L'URBANISME. Rapport préliminaire sur un code de zonage. Cité de Montréal. Montréal, 1961.

SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET URBAIN. Montréal à l'orée du XXIème siècle, un choix de ville. Ville de Montréal. Montréal, 2002.

SERVICE D'URBANISME. Zonage des quartiers Rosemont, Préfontaine et Saint-Eusèbe. Ville de Montréal. Montréal, 1966.

SELYE, H. Le stress de la vie. Gallimard. Paris, 1956.

SIEVERT, Thomas. Cities without cities : An interpretation of the Zwischenstadt. Spon Press. Londres, 2003.

SINGER, J.E. LUNDBERG, U. FRANKENHAUSER, M. Stress on the train: A study of Urban Commuting. Advances in Environmental psychology Volume 1. Erlbaum. Hillsdale, 1978.

SOLERI, Paolo. Arcology: The City in the Image of Man. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, 1969.

SPAN, Paula. The Not-So-Great Divide. New York Times. New York, 15 mai 2005.

SQ 1959-60, C. 76.

ST-AMOUR, Jean-Pierre. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée. Éditions Yvon Blais Inc. Cowansville, 1998.

ST-AMOUR, Jean-Pierre. Le droit municipal et l'urbanisme discrétionnaire au Québec. Éditions Yvon Blais Inc. Cowansville, 2006.

STEIN, Leslie A. The Relevance of Density Controls. Urban Law and Policy 1. North-Holland Publishing Company. 1978.

STOKOLS, Daniel. On the distinction between density and crowding: Some implications for future research. *Psychological Review* 79. Numéro 3. 1972.

TEMELOVÁ, Jana. Contemporary Buildings in City Promotion: Attributes and Foundation of High-Profile Structures. Research and Training Network Urban Europe. Prague, 2004.

THÉRIAULT, Joseph Yvon. Critique de l'américanité. Mémoire et démocratie au Québec. Éditions Québec Amérique. Montréal, 2005.

TREMBLAY, Marc-Adélar. Initiation à la recherche dans les sciences humaines. McGraw-Hill Éditeurs. Montréal, ____.

TREMBLAY, Gérald. (Mot du maire) Plan d'urbanisme de Montréal (version préliminaire – avril 2004). Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine. Montréal, 2004.

TRÉPANIÉ, Marie-Odile. Formes traditionnelles et réforme récente du droit de l'urbanisme au Québec. L'aménagement du territoire au Québec: du rêve au compromis. Nouvelle optique. Montréal, 1982.

TRÉPANIÉ, Marie-Odile. Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement : 1961-2001. Un urbanisme ouvert sur le monde. Éditions Trames. Montréal, 2004.

TRIBILLON, Jean-François. Vocabulaire critique du droit de l'urbanisme : à l'usage des constructeurs, des urbanistes et des collectivités. Édition de la Villette. Paris, 1985.

TRUDEL, Jacques. Expression physique des densités. Service de l'urbanisme. Ville de Montréal. Montréal, 1964.

URBAN TASK FORCE. Towards an Urban Renaissance. Department of Environment, Transport and Regions. Routledge. Londres, 1999.

VACHON, Marc. L'arpenteur de la ville – L'utopie urbaine situationniste et Patrick Straram. Triptyque. Montréal, 2003.

VANDENHOVE, Charles. Une architecture de la densité. Institut français d'architecture. Mardaga, 1985.

VILLE DE GATINEAU. Règlement de plan d'urbanisme numéro 500. Ressource web : <http://www.ville.gatineau.qc.ca/urbanisme/pru/affectations1.htm>. Gatineau, 2005.

VILLE DE MONTRÉAL. Plan d'urbanisme de Montréal. Montréal, 1992.

VILLE DE PARIS. Projet de plan local d'urbanisme. Paris, 2004.

VILLE DE POINTE-CLAIRE. Plan d'urbanisme de Pointe-Claire. Pointe-Claire, 1989.

VILLE D'OTTAWA. Plan Officiel. Ottawa, 2003.

VILLERMÉ, Louis-René. De la mortalité dans les divers quartiers de Paris et des causes qui la rendent très différente dans plusieurs d'entre eux ainsi que dans les divers quartiers de beaucoup de villes. Annales d'Hygiène Publique et de Médecine Légale. Paris, 1830.

WEAVER, Clifford L. **BABCOCK**, Richard F. City Zoning: The Once and Future Frontier. Planners Press – APA. Chicago, 1979.

WELLS, Herbert George. Anticipations of the Reaction of Mechanical and Scientific Progress upon Human Life and Thought. 8th Edition. Chapman & Hall. Londres, 1994.

WIKIPEDIA L'ENCYCLOPÉDIE LIBRE. www.wikipedia.org.

WILLIAMS, F. The Law of City Planning and Zoning. Macmillan. New York City, 1922.

WILLIAMS, Norman. American land planning law: cases and materials. Center for Urban Policy Research, Rutgers University. New Brunswick, 1978.

WHITE, Michelle. The Effect of Zoning on the Size of Metropolitan Area. Journal of Urban Economics. Volume 3. Numéro 1. 1975.

WOHL, A.S. The Eternal Slum: Housing and Social Policy in Victorian London. Edward Arnold. Londres, 1977.

WORCHEL, S. **TEDDLIE**, C. The experience of crowding: a two-factor theory. Journal of Personality and Social Psychology, 34. 1976.

WRIGHT, Frank Lloyd. Broadacre City: A New Community Plan. Architectural Record Vol. 77. 1935.