

REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME

Vol. 35 - N° 2 - Avril 2015



Association
québécoise
d'urbanisme

REGARD SUR LE MONDE ET SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



Mot du président

À INSCRIRE À VOTRE AGENDA

Heureusement, lorsque vous lirez ces lignes notre hiver devrait être chose du passé et vos activités estivales amorcées. Pour sa part, l'Association continuera au cours de l'été à être active afin de vous préparer une formation à la hauteur de vos attentes en octobre prochain à Mont-Saint-Hilaire. Cette journée et demie vous sera offerte sur une thématique orientée vers l'urbanisme et la santé publique. Le dépliant et le formulaire d'invitation vous parviendront vers la mi-août pour cette activité qui se tiendra les 2 et le 3 octobre prochain dans le cadre enchanteur de cette belle municipalité de la Montérégie.

J'ai, aujourd'hui, de bonnes raisons de me réjouir. En effet, comme mentionné lors de la dernière assemblée générale du 25 avril dernier à Drummondville, l'Association rééditera son guide sur l'affichage modernisé par le comité piloté par M. Denis Laplante. Ce guide sera un précieux atout pour chacun de nous puisque l'affichage fait partie de notre quotidien. Cet ouvrage sera offert gracieusement à tous les participants de la formation à Mont-Saint-Hilaire. Après cet événement, cette publication sera disponible au siège social de l'Association. Vous pourrez la commander via notre site Web à un coût d'acquisition très raisonnable.

L'Association québécoise d'urbanisme est plus dynamique que jamais. Elle est proactive afin de répondre à vos besoins. À titre d'exemple, nous venons de mettre en chantier un autre guide qui traitera du patrimoine bâti.

Plus tôt je vous faisais mention que j'avais plusieurs bonnes raisons de me réjouir. Comme mentionné dans les lignes précédentes, l'Association québécoise d'urbanisme est plus dynamique que jamais. Elle est proactive afin de répondre à vos besoins. À titre d'exemple, nous venons de mettre en chantier un autre guide qui traitera du patrimoine bâti. De plus amples détails vous seront transmis ultérieurement. Ce guide devrait voir le jour à l'automne 2016. Cette future réalisation est source de fierté pour nous tous.

Une invitation réitérée

Il n'est pas toujours facile pour les membres d'un comité consultatif d'urbanisme ou ceux d'un conseil municipal de se déplacer pour assister à des journées de formation. D'une

Pierre Dauphinais
Président



part, celles-ci exigent parfois de faire de longues distances. D'autre part, vous aimeriez peut-être un sujet plus pointu ou plus adapté à une problématique particulière de votre milieu. Alors, l'Association a une alternative adaptée à vos besoins sous la forme d'une formation sur mesure. Nos formateurs d'expérience iront dans votre milieu. Cette formation sera parfaitement ajustée à vos besoins. Pour obtenir de l'information concernant ce service, je vous invite à communiquer avec Mme Chantal Bergeron à notre siège social.

En terminant, je remercie la Ville de Drummondville et plus particulièrement M. Patrice Furlan et toute son équipe pour l'excellent travail accompli dans l'organisation de la journée de formation du 25 avril dernier. Cette journée fut sans contredit un succès sur toute la ligne. La qualité des conférenciers ainsi que celle du comité organisateur nous ont encore permis de vous offrir un contenu riche en information et expérience. C'est maintenant à vous dans chacun de vos milieux respectifs d'évaluer vos projets et de consulter votre population afin de leur donner vie, et ce, dans le cadre d'une acceptabilité sociale réussie.

Je vous souhaite à tous un bon été et je vous invite à la prudence afin de se rencontrer à la prochaine journée de formation.

Le président,
Pierre Dauphinais

Sommaire

04

S'INSPIRER D'AILLEURS

Pierre-Yves Chopin, chargé de projet
à Vivre en Ville.

07

CARACAS, UN FACTEUR DE PAUVRETÉ ET DE CONFLITS SOCIAUX ?

Maria A. Hernandez responsable du
Service d'urbanisme et de l'environnement
de la municipalité de Racine

10

RENFORCER LA COHÉSION DES TERRITOIRES : L'EXPÉRIENCE DES COULOIRS ÉCONOMIQUES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Pascal Lavoie, spécialiste en développement
des connaissances, Fédération canadienne des
municipalités – International et Edith Gingras,
urbaniste (MICU, RPP, OUQ), gestionnaire de
programme – Afrique, Fédération canadienne
des municipalités – International

13

TISSER DES MILIEUX DE VIE À L'ÉCHELLE HUMAINE : CE QU'UNE COUPE BRUTALE D'ARBRES À HANOI DOIT NOUS RAPPELER

Dao Minh Ngoc, b.arch, m.urb, stagiaire en urbanisme
à l'OUQ, coordinatrice de projet en design urbain
au Service d'urbanisme et de développement durable
à la Ville de Gatineau

16

OBSERVATIONS SUR LES VILLES ET LES MILIEUX RURAUX ET INSULAIRES EN SUÈDE

Kim Cornelissen, CORNELISSEN konsult,
consultante en développement régional
et liens avec les pays nordiques

19

LA GESTION DU TERRITOIRE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : LE CAS D'HAÏTI

Steve Potvin, urbaniste, M.sc. directeur principal de la
division de l'urbanisme et la planification chez Bc2

22

JURISPRUDENCE



Association
québécoise
d'urbanisme

Suite à la réorganisation de Postes Canada,
la nouvelle adresse de l'association est :
344, route 321 Sud, Saint-André-Avellin (Québec) J0V 1W0
Téléphone : 514 277-0228 • Télécopieur : 514 277-0093
info@aqu.qc.ca • www.aqu.qc.ca

La **REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME** est publiée
périodiquement par l'Association québécoise
d'urbanisme à l'intention de ses membres, des
municipalités, des professionnels, des étudiants
et de tout citoyen intéressés à l'urbanisme
et à l'aménagement du territoire.

Les auteurs des articles conservent l'entière
responsabilité des opinions qu'ils émettent. Il en va
de même pour les commanditaires quant au contenu
de leur publicité. Toute reproduction, traduction ou
adaptation, en tout ou en partie, des textes, des tableaux
ou des illustrations publiés dans la **REVUE QUÉBÉCOISE
D'URBANISME** requiert la permission préalable
de l'Association québécoise d'urbanisme.

Président

**Pierre Dauphinais, urbaniste et directeur du Service
de la planification et du développement urbain,
Ville de Sorel-Tracy**

Vice-président

**Marc-André Godin, urbaniste, coordonnateur
de la gestion des programmes et projets de
redéveloppement, Ville de Trois-Rivières**

Trésorier

**Germain Charron, membre CCU
Municipalité de Saint-André-d'Avellin**

Secrétaire

**Jean-Pierre St-Amour, avocat et urbaniste
Deveau, avocats**

Équipe de rédaction

**Danièle Myre, Pierre Dauphinais,
Patrice Furlan et Justine Fecteau-Fortin**

Directrice exécutive et responsable du secrétariat
Chantal Bergeron

Administrateurs

**Danny Gignac • Ville de Saint-Hyacinthe
Julien Pellerin, membre CCU • Ville de Trois-Rivières
Denis Laplante • Ville de Saint-Bruno-de-Montarville
Éric Salois • Municipalité du Canton de Shefford**

Révision, édition et impression
Cournoyer communication marketing

Dépôt légal

**Bibliothèque nationale du Canada
Bibliothèque nationale du Québec**

ISSN 0842-957X

CRÉER.	urbanisme
AMÉLIORER.	design urbain
PRÉSERVER.	immobilier
	économie
	architecture de paysage
	AECOM

S'inspirer d'ailleurs

Titulaire d'une maîtrise en ingénierie des systèmes urbains (Compiègne, France), il cumule six années d'expérience en aménagement, urbanisme et mobilité durable. Employé de Vivre en Ville depuis 2010, il travaille notamment en tant que conseiller dans le cadre des mandats de conseil et d'accompagnement et à titre de conférencier-formateur. Impliqué depuis plusieurs années dans les enjeux des collectivités viables, il accorde une grande importance aux questions de mobilité.



Pierre-Yves Chopin,
chargé de projet
à Vivre en Ville.

Que ce soit pour améliorer la qualité de vie des citoyens, dynamiser l'économie, régler des problèmes environnementaux ou améliorer l'image d'une municipalité, nombreux sont les acteurs et décideurs qui ont à cœur de construire des milieux de plus grande qualité. L'aménagement de nos collectivités influence la plupart des aspects de notre vie et constitue donc un levier d'action formidable. C'est pour cela que Vivre en Ville s'y intéresse.

En tant qu'organisation d'intérêt public, Vivre en Ville travaille à différentes échelles pour le développement de collectivités viables, par des activités de recherche, de formation, de conseil et d'accompagnement, ainsi qu'en s'impliquant dans le débat public. Pour cela, l'équipe travaille notamment à documenter de façon détaillée des expériences internationales, pour inspirer et outiller les acteurs et les décideurs québécois.

Pourquoi aller voir ailleurs?

Comme dans de nombreux domaines, la découverte d'exemples venus d'ailleurs inspire et entraîne une forme d'émulation. Même si l'herbe n'est pas toujours vraiment plus verte chez le voisin, les innovations issues d'autres contextes peuvent facilement faire écho à des préoccupations bien locales.

Pour contrecarrer, par exemple, la tendance à l'étalement urbain et tout ce que cela peut avoir de néfaste sur la qualité de vie, l'environnement et les finances publiques comme privées, de plus en plus de villes s'orientent vers une diversification des activités et une densification des milieux de vie. Il s'agit de transformer la ville pour l'aménager à échelle humaine, au bénéfice de tous. Il n'est donc pas étonnant d'aller chercher de l'inspiration dans les collectivités qui se sont développées avec des modes de déplacement traditionnels: la marche, le cheval, le vélo et le tramway. Ces villes dont la croissance a principalement eu lieu avant la seconde moitié du 20^e siècle ont en effet suivi un mouvement naturel de densification, permettant de loger plus de monde et d'activités, tout en assurant la proximité des activités entre elles.

Aujourd'hui, de nombreuses villes plus récentes revoient leur mode de développement, à commencer par celles qui sont le

plus contraintes dans l'espace, comme Vancouver en Colombie-Britannique, ou Portland en Oregon. Les solutions qu'elles ont adoptées, en mettant en œuvre des quartiers inspirés des principes du *transit-oriented development* (TOD) et en implantant un important réseau cyclable, sont devenues des cas d'école pour d'autres collectivités.

Pour changer la façon dont sont construites les villes québécoises, les exemples inspirants sont donc nombreux: en Amérique du Nord pour les TOD ou l'agriculture urbaine par exemple, et en Europe pour les quartiers modèles allemands, les écoquartiers français, les quartiers écologiques scandinaves, etc.

Apprendre et non copier

L'inspiration ne se trouve toutefois pas uniquement dans les innovations ou les technologies tape-à-l'œil qu'on pourrait importer directement. Ce sont plutôt les pratiques et les méthodes de mise en œuvre qui définissent la qualité des milieux de vie.

Si certaines municipalités allemandes du Land du Bade-Wurtemberg (Fribourg-en-Brigau et Tübingen, entre autres) se sont par exemple illustrées dans la création de quartiers modèles¹, c'est notamment grâce à une décision forte de contrôler finement la planification urbaine de certains projets. En jouant un rôle de concepteur, les municipalités ont pu imposer un grand nombre de paramètres, notamment dans la définition des espaces publics, de la volumétrie architecturale et dans l'attribution des lots à bâtir, allant ainsi à l'encontre d'une tendance qui cède volontiers ce rôle aux acteurs privés. Au Québec, beaucoup semblent réfractaires à l'idée que les municipalités interviennent de la sorte dans les projets immobiliers. Toutefois, quand il s'agit d'innover ou de bâtir des milieux de vie de plus grande qualité, les municipalités qui reprennent en main leur développement performant davantage. C'est notamment ce que cherche à faire la Ville de Québec en reprenant les rênes de la planification de ses écoquartiers².

¹ Vivre en Ville (2014). Donner vie aux écoquartiers: leçons des collectivités viables du Baden-Württemberg en Allemagne. 133 p. (coll. Inspirer le Québec ; 5)

² Annie Morin, Le Soleil, 22 août 2013. Projet d'écoquartier de la Pointe-aux-Lièvres: les clés rendues à la Ville de Québec. www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/201308/22/01-4682346-projet-decoquartier-de-la-pointe-aux-lievres-les-cles-rendues-a-la-ville-de-quebec.php

S'intéresser à ce qui se fait ailleurs, c'est aussi pouvoir bénéficier de données et apprendre des erreurs passées. Lorsque bien documentées, les expériences étrangères peuvent en effet être une source précieuse d'informations permettant de mieux prévoir les effets à long terme d'un ensemble de mesures. Il serait dommage de ne pas en profiter!

- Quelle influence la mise en place d'un système structurant de transport en commun peut-elle avoir sur les parts modales? L'expérience de la ligne du MAX et du TOD de Orenco Station, en banlieue de Portland (Oregon), peut fournir des renseignements intéressants.
- La création de quartiers complets et bien reliés en transport en commun permet-elle de limiter les besoins en stationnement? Les quartiers Rieselfeld et Vauban, à Fribourg-en-Brisgau, en ont fait le test.
- Comment peut-on assurer la diversité et la qualité architecturale dans un quartier? La Ville de Tübingen en Allemagne est arrivée à la conclusion que cela passait nécessairement par la multiplication des promoteurs et architectes impliqués.



La mise en place du MAX, le train de banlieue de la région de Portland (Oregon), a permis de créer un quartier complet et diversifié autour de la station d'Orenco.

Source: Vivre en Ville.

Une adaptation nécessaire

Il est cependant rarement possible, ni souhaitable, de transposer des expériences d'une ville à l'autre. Les grandes différences de contexte rendent généralement les tentatives de «copier-coller» inefficaces. Les situations (politiques, culturelles, environnementales, réglementaires, économiques, etc.) diffèrent grandement, et d'autant plus lorsque l'exemple provient d'un autre pays. Les informations et données disponibles sont, quant à elles, souvent partielles et toujours sujettes à interprétation. Il est donc important d'étudier finement les contextes pour comprendre réellement ce qui pourrait être adapté et transposé au Québec. C'est l'objectif que poursuit Vivre en Ville, notamment pour les publications de la collection *Inspirer le Québec*³ proposant des études de cas détaillés.

L'adaptation de formes urbaines ou de façons de faire n'est pas toujours aisée et le travail sur le terrain, en partenariat avec les acteurs locaux, ne doit pas être délaissé pour implanter une «solution magique». En plus de devoir adapter et moduler les expériences au contexte local, les acteurs inspirés devront bien souvent faire face à des réticences face aux changements proposés. La réaction typique: «Oui, mais c'est différent là-bas!», n'est pas toujours évidente à contredire. Et pour cause, c'est en effet différent «là-bas». Mais cela discrédite-t-il nécessairement tout projet, toute idée s'inspirant d'un exemple venu d'ailleurs? Fort heureusement, non. Cette réaction traduit davantage une crainte du changement qu'une remise en question solide de la proposition. Paradoxalement, lorsqu'il s'agit de créer des lieux de villégiature, par exemple, il n'y a plus de problème pour s'inspirer largement d'expériences étrangères: pensons à Mont-Tremblant, qui tend à recréer un village alpin. Ces lieux sont conçus pour être attrayants et jouent sur le cadre bâti pour y parvenir. Pourquoi, donc, ne serait-il pas possible d'améliorer de la sorte les milieux urbains, où qu'ils soient?

Pour faire face, à cette crainte du changement, il faut donc présenter honnêtement les points communs comme les différences, sans perdre de vue l'intérêt final d'améliorer une situation existante.

Vivre l'expérience locale

Bien que les sources d'information soient de plus en plus nombreuses et que le travail de documentation réalisé par d'autres est souvent riche d'enseignements, il n'existe toujours pas de meilleure façon de connaître et de comprendre des contextes que d'en faire l'expérience sur place, en personne. En ce sens, les élus et les professionnels ont souvent intérêt à participer à des missions⁴ d'étude d'où ils reviendront généralement inspirés. En effet, si certains aspects se résument facilement en chiffres (performance énergétique, efficacité économique, etc.), d'autres sont moins tangibles, mais tout aussi importants. Le confort, l'ambiance, la vitalité d'un lieu peuvent difficilement être intégralement retranscrits par des chiffres, des photos ou même des vidéos.

³ Les publications *Retisser la ville: leçons de cinq expériences de transit-oriented development (2013)* et *Donner vie aux écoquartiers: leçons des collectivités viables du Baden-Württemberg en Allemagne (2014)* sont disponibles sur www.vivreenville.org/publications/

⁴ Pour en savoir plus sur les missions organisées par Vivre en Ville, voir : www.vivreenville.org/notre-travail/formation/missions/



Visite du quartier Annedal, à Stockholm en Suède, lors de la formation sur les collectivités viables nordiques organisée par Vivre en Ville en 2013.

Source : Vivre en Ville.

Il est par exemple difficile de faire part de la qualité atteinte dans des quartiers réalisés principalement en autopromotion⁵. Ce mode d'accès direct à la propriété, sans passer par un promoteur (mais avec des professionnels de la construction, contrairement à l'autoconstruction) permet en effet, outre l'économie réalisée, de construire des bâtiments à l'image des futurs propriétaires. En faisant la part belle à l'autopromotion, les quartiers Mühlenviertel et Französisches Viertel, à Tübingen, n'ont pas seulement gagné en diversité architecturale, comme il est facile de le constater sur photo. L'autopromotion y a généré un fort sentiment d'appartenance et de fierté, qui se traduit notamment dans la qualité des espaces privés et publics et dans l'ambiance générale. Et cela, ce n'est que sur place qu'on le constate véritablement.

De telles missions permettent donc de se dépayser et de vivre concrètement l'influence des choix effectués. En outre, elles constituent également des occasions de rencontrer les acteurs impliqués dans ces processus afin de pouvoir mieux échanger sur les défis de la mise en œuvre, une autre information souvent délicate à obtenir.

D'inspiré à inspirant

Aussi inspirantes que puissent être certaines expériences internationales, il serait faux de penser que tout existe, en mieux, ailleurs : chaque région possède ses spécificités. Il suffit



À Mühlenviertel (Tübingen, Allemagne), les autopromoteurs habitent dans des bâtiments uniques dont ils ont défini les caractéristiques pour répondre à leurs besoins spécifiques.

Source : Vivre en Ville.

de penser au climat québécois, par exemple. Bien peu de villes importantes dans le monde subissent des hivers aussi rudes et enneigés que ceux que l'on connaît ici. L'inspiration peut donc être difficile à trouver à l'étranger et les municipalités qui innovent en la matière ont de fortes chances de devenir à leur tour inspirantes. Rares sont ceux qui auraient pensé, par exemple, il y a quinze ans, que Montréal proposerait plus de 260 kilomètres de pistes cyclables déneigées sur les 650 kilomètres existants ? Cet effort a ainsi permis un formidable essor de la pratique du vélo en hiver et a également contribué à placer Montréal à la onzième place du classement mondial des villes cyclables établi par Copenhagize .

Par ailleurs, le Québec sait aussi se faire inspirant sur d'autres aspects. Pensons par exemple au développement de l'autopartage, qui permet d'avoir accès à une voiture sans en posséder une. Communauto, entreprise québécoise pionnière en Amérique du Nord, a longtemps été un des plus gros réseaux d'autopartage, ce qui n'a pas manqué d'inspirer différents acteurs partout dans le monde. La forte présence des coopératives d'habitation dans le marché québécois de l'immobilier est également un autre exemple où le Québec en inspire d'autres. En effet, si le système des coopératives d'habitation existe dans de nombreux pays, il est particulièrement développé au Québec et les avantages qu'il offre, notamment en ce qui a trait au caractère participatif et à l'abordabilité qu'il permet, font des envieux .

Au-delà de l'inspiration, il y a donc place pour l'innovation, et ce, dans de nombreux domaines. En plus de pousser plus loin les expériences menées ailleurs, le Québec pourrait devenir un chef de file de la nordicité, pour mieux vivre et assumer l'hiver, développer une industrie modèle du bâtiment durable, ou encore donner l'exemple en Amérique du Nord pour le développement de l'autopromotion. Des exemples parmi tant d'autres qu'il s'agira de documenter et diffuser pour faire profiter d'autres acteurs partout dans le monde! ■

Caracas, un facteur de pauvreté et de conflits sociaux?

En quête d'un environnement sécuritaire où il faisait mieux vivre, Maria A. Hernandez a d'abord posé ses bagages en Ontario, puis en 2006, elle a choisi de déménager à Sherbrooke, suite à la suggestion d'une amie vénézuélienne qui y habitait déjà. Maria A. Hernandez est détentrice d'un baccalauréat en architecture et d'une maîtrise en gestion de l'environnement de l'Université de Sherbrooke. Depuis 2012, elle est responsable du Service d'urbanisme et de l'environnement de la municipalité de Racine.



Maria A. Hernandez
responsable du
Service d'urbanisme
et de l'environnement de la municipalité de Racine

«Les villes modernes sont menacées d'asphyxie. Les poussières industrielles, la densité de la circulation automobile, la fatigue consécutive à leurs disproportions les rendent peu habitables. Seule une refonte d'ensemble évitera que l'existence y devienne bientôt impossible¹.»

Aménagement du territoire en Amérique latine

L'Amérique latine est l'une des régions les plus urbanisées au monde. Selon les estimations des Nations unies, d'ici l'an 2030, le taux d'urbanisation atteindra 84%, comparativement aux autres régions en développement, comme l'Afrique et l'Asie, où le taux d'urbanisation est en moyenne de 40%.

Il est à souligner que l'aménagement du territoire en Amérique latine a été fortement marqué par l'héritage colonial, principalement, espagnol et portugais. Les colonisateurs avaient des règles très précises d'urbanisme qui étaient décidées à Madrid dès le XVI^e siècle. Ces règles imposaient, entre autres, le plan en damier et spécifiaient que la construction de la ville devait commencer par une place la «Plaza mayor», les colonisateurs établissaient leurs domiciles à proximité de cet endroit. La «Plaza mayor» représentait le symbole du nouveau pouvoir, mais aussi un espace de manifestations officielles. Autour de cette place étaient construits des édifices publics qui supportaient la vie urbaine. Toutefois, le peuple (les colonisés) ne pouvait pas visiter ces endroits. Ils devaient, par contre, rester dans la périphérie urbaine.

Or, dans ce contexte, il ressort que l'organisation du territoire se faisait en fonction de la répartition du pouvoir. Au centre : le pouvoir ; près du centre : ceux qui profitaient du pouvoir ; et plus loin : ceux qui subissaient le pouvoir. Ironiquement, de nos jours, ce schème d'inégalité et d'exclusion est encore présent.

En Amérique latine, la conception de grandes villes ou de la principale ville du pays se fait au détriment des autres villes. Ce modèle d'organisation a donné naissance à des régions métropolitaines, comme la ville de Caracas, par exemple.

Les métropoles

En Amérique latine, on observe un phénomène appelé «métropolisation» qui est alimentée par la mondialisation de l'économie. Brièvement, ce phénomène désigne un processus d'accroissement du pouvoir de commandement de la grande ville sur une aire de plus en plus large. En Amérique du Sud, on parle aussi de mégapoles dont le seul critère de distinction par rapport aux autres villes est la taille de la population de la ville habitée. La mégapole se caractérise, principalement, par une grande agglomération urbaine en juxtaposant des villes voisines sur une grande étendue spatiale ; ces villes étant de taille démographique élevée, le plus souvent complémentaires sur le plan fonctionnel et ayant rang de métropoles.

Les principales métropoles de l'Amérique du Sud sont : Sao Paulo et Rio de Janeiro au Brésil, Lima au Pérou, Mexico au Mexique, Buenos Aires en Argentine, Santiago de Chile au Chili, Bogota en Colombie et Caracas au Venezuela.

Venezuela: l'un des pays les plus urbanisés

Aujourd'hui, le Venezuela est l'un des pays les plus urbanisés d'Amérique latine. Sa capitale, Caracas, est une ville moderne d'environ quatre millions d'habitants (environ sept millions avec l'aire métropolitaine). Caracas est située au nord du Venezuela, à proximité de la mer des Caraïbes, entre 760 et 910 mètres au-dessus du niveau de la mer, dans une vallée entourée de montagnes, au pied de l'Avila, une montagne d'environ 2600 mètres d'altitude.

Au début du XX^e siècle, en raison de l'économie florissante du pays, plus précisément, grâce au pétrole, Caracas a vécu une croissance urbaine importante. Cette croissance démesurée se traduit, principalement, par l'exode rural et la migration en ▶

¹ Le Corbusier, Manière de penser l'urbanisme, 1977



Caracas au pied de l'Avila

Source : <http://destinationsguide.copair.com/en/CCS/>

provenance d'autres zones urbaines du pays. Ainsi, dans la moitié du XX^e siècle, le pays est devenu l'un des centres économiques les plus importants d'Amérique latine (Venezuela était le second exportateur mondial de pétrole). La capitale alors concentrait des richesses du pays et est devenue, par le fait même, un fort noyau administratif et politique.

En ce qui a trait aux arts, la combinaison des richesses produites par les découvertes de pétrole et l'établissement de liens étroits avec les États-Unis, l'Amérique du Sud et l'Europe ont contribué à développer une architecture riche, moderne et en constante évolution, et ce, particulièrement, dans la ville de Caracas.

En 1920, Caracas ne rassemblait que 3,72% de la population vénézuélienne. Entre 1925 et 1950, la ville a passé de 100 000 à 700 000 habitants. Ensuite, dans les années 1950 et 1960, elle a doublé sa population (1 492 378 habitants)². À la fin des années 1960, Caracas dépassait deux millions d'habitants³. Il est à souligner que Venezuela a accueilli une immigration étrangère importante. D'abord, européenne dans les années 1960 et puis, latino-américaine dans les années suivantes. Les immigrants, qui sont entrés au pays faisant part de la classe moyenne, ont donc contribué à développer la ville. L'architecture est devenue alors une tâche anonyme et spontanée où le prestige et l'opulence mettaient fin à la raison. Caracas a perdu son identité et s'est transformée en une combinaison des styles et des formes incohérentes.

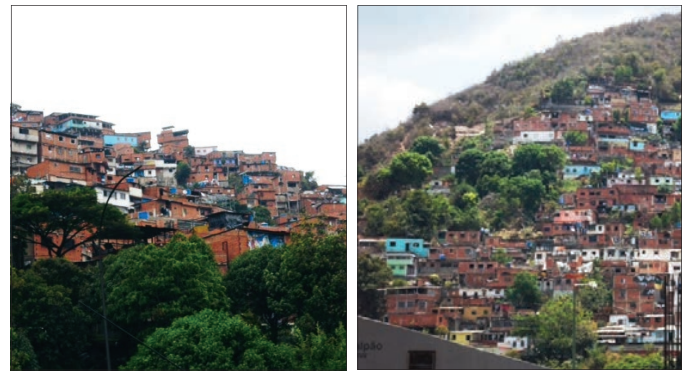
Dans les années 1970, la croissance de Caracas a ralenti. Toutefois, un autre phénomène prend de la place : « la croissance dans les municipalités périphériques ». Ces municipalités sont situées à quelques dizaines de kilomètres de la capitale et sont reliées entre elles et à cette dite capitale par des voies de circulation rapide. Cette modification spatiale a commencé à poser des problèmes d'ordre social, économique, environnemental et sanitaire, car elle n'était pas planifiée.

La croissance de la capitale

Les premiers quartiers résidentiels de la capitale datent du début du XX^e siècle. Ces secteurs se développeront autour de deux axes économiques principaux : le réseau de transport (le tramway) et la répartition des terres (côté est/ouest de Caracas). Les principales fonctions directionnelles et les sièges des grandes entreprises issues de la rente pétrolière s'installeront vers l'est

de la capitale, au pied de l'Avila, où la verdure des montagnes créait des paysages magnifiques, laissant au centre de la ville les principales fonctions politiques.

Vers les années 1930, le centre de Caracas envisageait déjà des problèmes de trafic et la ville commençait à se développer sous l'initiative privée. Dans cette période, la construction des quartiers se concevait de façon isolée. Les quartiers étaient autonomes, sans articulation entre eux et loin de devenir des projets qui respectaient la forme urbaine du milieu. Pour les familles à faibles revenus, l'accès à ces quartiers était impossible, car les prix des logements étaient exorbitants, ce qui a entraîné leur exclusion. Cette période incohérente, où la construction était aux prises de l'improvisation et de la corruption spéculative, a eu des impacts importants entre 1945 et 1955.



Les bidonvilles « barrios » de Caracas en 2015

Source : Marta Hernandez, mars 2015

En 1928, le gouvernement a construit les premiers logements sociaux, peu coûteux, pour loger les ouvriers de la capitale. Toutefois, dus à la transition démographique importante qui ségeait au pays, ces logements sociaux étaient insuffisants pour répondre au besoin élevé d'une population défavorisée. Cette population, qui provenait principalement de la campagne, avait besoin de se loger. Alors, ces paysans, qui avaient déménagé avec leurs familles, se sont approprié collectivement des terres publiques vacantes. C'est ainsi que les premiers logements informels de Caracas, dits « ranchos », sont apparus constituant ainsi les premiers bidonvilles, dits « barrios ». Ces nouveaux quartiers ont créé un contraste visuel très marqué entre l'opulence et la misère. Ces logements informels sont auto-construits sur de fortes pentes, sur des sites instables et souvent sujets à de gros risques d'inondation. Certains de ces logements ne sont pas desservis par les réseaux municipaux de base.



Les logements informels « ranchos »

Source : Marta Hernandez, mars 2015

D'ailleurs, aujourd'hui, «les ranchos» se sont progressivement édifiés et ne cessent pas de croître en hauteur à mesure qu'ils se consolident. La densité moyenne dans ce secteur est supérieure à 500 habitants par hectare³. Les conditions sanitaires sont très déplorables et l'accès aux bidonvilles est généralement contrôlé pour les gangs de rue.

Dans la décennie 1960-70, suite aux deux chocs pétroliers qui ont transformé le pays en «Venezuela saoudite», la fièvre immobilière se consolide au pays contribuant à densifier le rythme accéléré de la construction privée.



Quartiers résidentiels dans l'est de Caracas

Source: http://s11116.photobucket.com/user/anto_dag/media/caracas/camposdeGolfdeLaLagunita.jpg.html

Et pourtant, la morphologie urbaine de Caracas s'est définie selon les groupes sociaux. Ainsi, les quartiers résidentiels, dits «urbanizaciones», de classes moyennes et aisées s'installent dans l'est, sur les premières pentes de la montagne d'El Avila (poumon vert de la ville). Ces «urbanizaciones» se font sous forme de pavillons et d'immeubles de plus ou moins haut de gamme, souvent regroupés en copropriétés. Dans ce secteur, la densité est la plus faible, les quartiers sont les plus aérés, la végétation est abondante et bien sélectionnée. Ils sont généralement en-dessous de la densité moyenne de l'agglomération, qui tourne autour de 100 habitants par hectare³. Par contre, une autre réalité s'enfile vers l'ouest de la capitale où les quartiers populaires et des classes moyennes inférieures sont plus marqués. En ce qui concerne la zone du centre de la ville, on y trouve parfois des zones dégradées, des logements sociaux sous forme de petits pavillons ou de grands collectifs de logements.

Depuis 1980, le modèle économique du pays a changé et les tensions du quotidien des citoyens, accentuées depuis 1989, ont fait de la violence urbaine l'une des nouvelles composantes de la vie caraquénienne.

Quels seront les prochains défis à relever pour les citoyens ?

Aujourd'hui, la situation est très grave à Caracas, où, selon le Centre pour la paix de l'Université centrale du Venezuela, le nombre d'homicides pour 100 000 habitants atteint le chiffre de 105, soit le plus élevé d'Amérique latine⁴.

Un grand sentiment d'insécurité s'accompagne de formes de replis marqués des populations au sein de l'espace urbain.

Dans les bidonvilles, l'insécurité, la difficulté d'accès et le coût des transports, les mauvaises conditions sanitaires, la hausse de la mortalité infantile sont principalement responsables du repli des quartiers sur eux-mêmes, des faibles circulations entre secteurs, etc. Dans les quartiers résidentiels aisés, on constate la multiplication des constructions pour sécuriser la propriété privée. Par exemple, une guérite, une barrière ou toutes autres formes de fermeture sont installées visant à contrôler l'accès d'une rue. Les fenêtres et les portes des édifices se cachent à l'arrière de barreaux afin de protéger la propriété privée. Le développement des quartiers privés pour les classes moyennes supérieures et pour l'élite économique se poursuit. Ces quartiers, où la sécurité n'est qu'un des éléments parmi d'autres, disposent des services collectifs et d'infrastructures sportives de haut niveau. Les espaces publics urbains souffrent de la désaffectation et la privation. Le parc ainsi que la Plaza centrale deviennent parfois des centres commerciaux et des structures gigantesques.



L'inégalité sociale et urbanistique à Caracas

Source: Alfredo Brillembourg http://www.madrimasd.org/blogs/salud_publica/files/2011/12/caracas.jpg

Dans ce contexte d'inégalité et de difficulté à se partager une métropole, quels seront les prochains défis à relever pour les citoyens? Caracas est une ville qui croît sans stratégie, sans clarté et sans objectif. Elle se développe en fonction du pouvoir économique et politique. Le pire de tout cela est que le Venezuela est un pays qui possède des moyens pour rétablir leurs fonctions urbaines. Il est clair que les changements d'échelle de la capitale impliquent un nombre de nouvelles difficultés à relever, en termes d'aménagement du territoire, de planification de la croissance et de l'articulation harmonieuse des infrastructures et des services collectifs. Toutefois, la volonté politique joue un rôle majeur dans l'élaboration de politiques et programmes qui pourraient s'orienter vers une saine gestion du territoire en priorisant la forme urbaine de la ville. Est-ce que la gestion urbaine est l'un des défis majeurs de Caracas au XXI^e? ■

«La nature nous fournit des enseignements illimités. La vie s'y manifeste ; la biologie en rassemble les règles. Tout y est naissance, croissance, épanouissement, dépérissement... l'architecture et l'urbanisme qui sont les moyens par lesquels les hommes fournissent à leur propre vie son cadre utile, expriment au plus juste les valeurs matérielles et morales d'une société⁵.»

⁴ http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2007/06/19/la-lutte-contre-l-insecurite-grandissante-est-devenue-la-priorite-des-venezueliens_925451_3222.html

⁵ Le Corbusier, Manière de penser l'urbanisme, 1977

Renforcer la cohésion des territoires: l'expérience des couloirs économiques en Afrique de l'Ouest

À l'automne 2010, la Fédération canadienne des municipalités entamait un chantier de réflexion avec ses partenaires du Mali et du Burkina Faso afin de promouvoir le développement économique local (DÉL). Ce chantier s'inscrivait dans le cadre du lancement du programme des Partenaires municipaux pour le développement économique (PMDE), financé par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) du gouvernement du Canada.

Tant au Mali qu'au Burkina Faso, les enjeux de la décentralisation et du développement des mécanismes d'économie de marché posent des défis énormes aux autorités nationales et locales. Le PMDE a répondu à cette complexité en élaborant un plan d'action intégré ancré dans une approche de développement territorial. Cet article rend compte de l'expérience des couloirs économiques et fait ressortir la pertinence de l'aide municipale canadienne et certaines opportunités qu'elle présente.



Pascal Lavoie,
spécialiste en
développement
des connaissances,
Fédération canadienne
des municipalités –
International



Edith Gingras,
urbaniste (MICU, RPP,
OUQ), gestionnaire de
programme – Afrique,
Fédération canadienne
des municipalités –
International

Territoire et développement économique local

Depuis des années, l'Afrique de l'Ouest cherche à renforcer l'intégration des marchés dans la région. Ce faisant, elle se heurte à des défis de toutes sortes. En effet, malgré les multiples efforts consentis, les échanges intra-régionaux ne représenteraient présentement que 12% du total des échanges selon la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest. Pourtant, le développement économique du Mali et du Burkina Faso va bon train, avec respectivement 5% et 6,9% de croissance en 2013. Du coup, ces pays se retrouvent à la fois sur la liste des pays prioritaires pour l'aide canadienne au développement, et dans la liste des marchés émergents ciblés par le Plan d'action sur les marchés mondiaux établi en 2013 par le MAECD. Cette réalité rend compte du potentiel économique inexploité de ces pays...

Pour relever les défis du développement et accroître la prospérité des communautés, les gouvernements locaux ont un rôle déterminant pour créer des conditions favorables au développement économique. On pense entre autres à la réglementation, à la planification, aux infrastructures locales, aux services aux entreprises, etc. En outre, les gouvernements locaux sont au cœur de la participation des acteurs socioéconomiques ; un facteur essentiel pour mobiliser les forces et les ressources locales, de même que pour favoriser un développement inclusif. Les partenaires du PMDE en Afrique de l'Ouest travaillent de concert pour créer un espace économique qui réponde à ces défis. Les couloirs économiques en sont la clé de voûte.

Qu'est-ce qu'un couloir économique?

La mobilité des biens et des services, ainsi que la collaboration entre les collectivités locales d'une même région sont des éléments centraux du développement économique. En mettant en place des réseaux d'échange, le développement économique est intrinsèque à la création des territoires, c'est-à-dire à l'établissement des usages des espaces géographiques par les communautés. L'approche par «couloir économique» vise à favoriser cette cohésion territoriale aux plans local, régional, national et transfrontalier. Ainsi, elle implique la prise en compte des *hinterlands*. Dans ce cadre, les stratégies de développement économique sont alors un outil pour stimuler et dynamiser les potentiels locaux et créer des opportunités pour les opérateurs économiques. Chaque région doit identifier ses propres potentiels afin de définir ses espaces et les couloirs qui peuvent être développés. Il s'agit de soutenir l'émergence d'une gouvernance locale dynamique et d'un esprit entrepreneurial au sein des communautés participantes.

Des variantes du modèle de couloir économique existent partout dans le monde. Celles-ci sont habituellement issues de planifications hiérarchiques et ancrées dans la logique d'efficacité. On pense entre autres aux grands projets de pôles de transport qui, autant qu'ils soient nécessaires, négligent plus souvent qu'autrement les collectivités locales. En Afrique, ils sont connus sous le nom de «corridor de transport» ou «corridor de transit». Ils servent entre autres à lier les agglomérations à l'intérieur des terres avec une collectivité portuaire. Ces liens permettent l'accès aux marchés

régional et global. Mais on ne peut s'y tromper, ces couloirs sont des projets de transport: ils visent à assurer le transport rapide et sécuritaire des personnes et des marchandises d'un point à un autre – sans considération pour les espaces qu'ils traversent.

L'exemple du couloir économique Banfora-Orodara au Burkina Faso

Le couloir économique entre les communes¹ de Banfora et Orodara au Burkina Faso est situé au cœur d'une des régions les plus riches d'Afrique de l'Ouest, soit les provinces de KénéDougou et de Comoé. La première est considérée comme le château d'eau du Burkina en raison de sa pluviométrie et de ses cours d'eau. Quant à elle, la Comoé possède les terres parmi les plus fertiles du pays. Le couloir économique se trouve ainsi au centre d'un des plus grands systèmes de production agricole d'Afrique de l'Ouest. Il se retrouve dans la région connue sous l'appellation SKBO (Sikasso-Khorogo-Bobo), qui relie le Mali, le Burkina et la Côte d'Ivoire. Cependant, cette production souffre de pertes importantes, faute de marché pour l'évacuer. On estime par exemple que près de 40 000 tonnes supplémentaires de mangues pourraient être exportées, plutôt que de pourrir dans les vergers.

L'axe de transport Banfora-Orodara est jalonné de quelques gros villages, comme Mondon et Dan, mais ne permet pas la connexion avec d'autres chefs-lieux régionaux comme Moussodougou. Ainsi, dans la pratique, les flux entre des communes voisines sont parfois étonnamment faibles, voire inexistants. La défaillance est parfois liée au mauvais état des routes, mais les enjeux sont souvent plus



Pancarte illustrant la carte du couloir économique, région de Sikasso
Source: Fédération canadienne des municipalités

complexes. Par exemple, les litiges fonciers entre Mossoudougou et Orodara, distants d'à peine 18 km, ont tendu les relations entre ces deux localités il y a une quinzaine d'années. Les affrontements ont incité Moussodougou à plutôt développer ses échanges avec Banfora, situé à plus d'une cinquantaine de kilomètres plus loin.

Dans ce contexte, plusieurs facteurs motivent l'approche privilégiée par les partenaires du PMDE, notamment: le développement des échanges commerciaux à l'échelle du couloir ; la promotion

de la collaboration intermunicipale afin de permettre une vision du développement local et d'ensemble ; la mise en valeur du territoire et des ressources naturelles existantes ; le rétablissement de relations paisibles entre les collectivités locales voisines, et ; la recherche de synergies et de collaboration entre acteurs économiques.

Le PMDE supporte également la mise en œuvre d'un couloir économique entre les communes de Sikasso et de Kadiolo au Mali, de même que des couloirs transfrontaliers liant l'ensemble des communes maliennes et burkinabés citées plus haut. Ces expériences permettent aux collectivités locales de cheminer ensemble. Les processus, outils et mesures servant à créer les couloirs économiques sont mis en place avec les acteurs politiques, économiques et sociaux.



Marché de Loulouni, près de Sikasso, au Mali
Source: Fédération canadienne des municipalités

Le rôle des gouvernements locaux

Au Mali, la décentralisation étatique a créé les gouvernements locaux (ou, « communes ») en 1996. De leur côté, les communes élues au suffrage universel ont été mises en place progressivement au Burkina Faso, entre 1995 et 2006. Dans les deux pays, les réformes en cours visent entre autres à favoriser une meilleure gestion du territoire et des ressources, et à promouvoir la participation citoyenne aux affaires publiques. Les communes doivent en principe être amenées à jouer un rôle plus important. Toutefois, les autorités locales du Mali et du Burkina sont à la tête d'institutions dont l'historique des pratiques est encore jeune et doivent composer avec un manque endémique de ressources financières. Pour mettre en œuvre les couloirs économiques, les administrations locales doivent exercer un leadership politique, comprendre et adhérer à la vision du couloir, servir de courroie de transmission entre les acteurs, ainsi que mobiliser les populations afin d'établir cette vision qui dépasse largement leur territoire propre. Les communes doivent en outre développer des services efficaces et des lieux attrayants pour les entreprises qui veulent s'implanter. Une planification spatiale des usages, des besoins et des potentiels doit encore être réalisée. Bref, les communes sont au centre du projet territorial.

Le PMDE fournit un appui technique aux gouvernements locaux dans le cadre de projets de démonstration. Chaque commune partenaire agit comme point d'ancrage pour le couloir. Au fil du

¹ Dans le contexte du Mali et du Burkina Faso, la notion de commune correspond à des gouvernements locaux à l'échelle des communautés territoriales (i.e. des municipalités).

temps, il est souhaité que l'expérience de ces projets puisse être partagée et répliquée à l'intérieur du couloir afin de créer un moteur économique et une force régionale dans une approche intermunicipale.



Marché de Loulouni, près de Sikasso, au Mali
Source : Fédération canadienne des municipalités

Des résultats préliminaires probants

Il va de soi que le développement des couloirs économiques s'inscrit sur le long terme. La phase actuelle du PMDE a principalement permis d'établir les paramètres de cette collaboration et d'en définir la vision avec les partenaires. Cela dit, plusieurs jalons ont été complétés.

Suite au démarrage du PMDE en 2010, de nombreuses formations et une série de petits projets ont permis aux élus et aux acteurs locaux de mieux comprendre le rôle qu'ils pouvaient jouer. Notons à cet effet que les associations nationales des municipalités du Mali et du Burkina ont toutes deux créé un service de formation et d'appui à leurs membres en matière de DÉL.

Une première étape importante pour la mise en place des couloirs a été la préparation de diagnostics. L'information collectée et son analyse ont permis aux partenaires de définir une vision commune, fondée sur le sentiment d'appartenance sociale, culturelle et économique. Le processus de concertation s'est étiré sur un peu plus d'un an. C'est la première fois que des projets régionaux de la sorte sont portés par les communes. D'ailleurs, les partenaires ont indiqué que leur haut degré d'engagement dans le processus de conceptualisation des couloirs est un facteur clé des succès qu'ils commencent à générer. Cet effort a aussi été salué à différentes reprises par les autorités nationales. Par la suite, les responsables des couloirs respectifs et les associations de municipalités des deux pays se sont rencontrés pour développer une entente transfrontalière.

Un deuxième jalon a été complété avec l'approbation du plan stratégique pour chacun des couloirs économiques. Ces plans ont tout d'abord été faits pour les grandes communes sises aux extrémités des couloirs, suivi de plans d'action pour les petites communes. Les plans stratégiques des grandes communes ont été faits avec l'appui de municipalités canadiennes et de consultants locaux. Les élus et employés, les chambres de commerce et de

métiers ont rassemblé les acteurs économiques et la population pour assurer leur participation à travers du processus.

La mise en œuvre des plans stratégiques a véritablement débuté en 2012. Les communes utilisent ces plans pour guider leur développement et établir leur plan d'investissement annuel. La mise en œuvre des couloirs économiques est appuyée directement par des agents de DÉL des communes. Ceux-ci sont en contact régulier avec les acteurs économiques et contribuent à identifier les opportunités. Des fonds locaux d'appui à l'achat d'équipement sont aussi disponibles afin d'accompagner les entrepreneurs dans l'amélioration de la productivité et de leur compétence d'affaires.

Enfin, soulignons que les stratégies de couloirs économiques génèrent des projets, comme par exemple la mise en place du marché de Loulouni, qui a reçu du financement de la coopération suisse à la hauteur de 350000 euros, ou l'entrepôt frigorifique construit par la Banque mondiale à Sikasso. Des pourparlers sont aussi en cours pour le développement d'un marché de bétail, un centre multifonctionnel pour le DÉL, un échangeur routier et des barrages intra-régionaux.

La contribution municipale canadienne et ses opportunités

Le programme africain du PMDE est soutenu par les villes/organismes canadiens suivants :

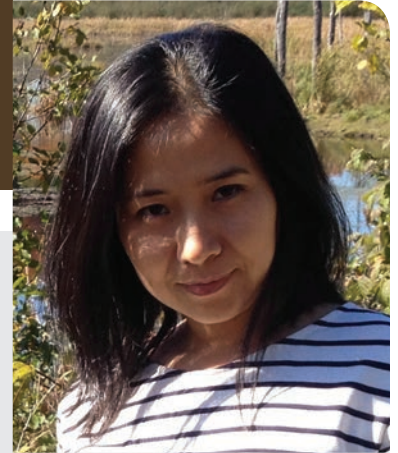
- MRC de Matawinie et son CLD
- MRC de Marguerite-d'Youville et son CLD
- Ville de Belœil et sa Chambre de commerce
- Association des municipalités bilingues du Manitoba et son Conseil de développement économique
- Centre local de développement de la Ville de Gatineau
- Centre local de développement de Chelsea
- L'Université Laval – professeur Simon Chartier

Sans l'appui de ces partenaires qui apportent leur savoir en développement économique, en aménagement du territoire, en gouvernance et gestion municipale, en gestion des chambres de commerce et métiers, en planification stratégique, en entrepreneuriat, en organisation de formations, en consultation publique, en tourisme, en développement de CLD, etc., l'expérience des couloirs n'aurait pas eu lieu.

Bien que d'abord altruiste, cette aide municipale canadienne est aussi stratégique. Elle peut par exemple permettre aux participants canadiens de se familiariser et d'établir des relations avec des marchés prospectifs. Ainsi, en juin 2014, la MRC de Marguerite-d'Youville a mis à profit sa connaissance des opportunités et les relations établies dans le cadre du PMDE pour organiser une mission commerciale à Sikasso (Mali) avec un petit groupe d'investisseurs de sa région. Pour Bruno Lavoie, coordonnateur du développement économique pour la MRC, ces missions exploratoires sont importantes : «Les entreprises qui ne seront pas là vont manquer le bateau, car dans 10-15 ans, c'est vraiment là [en Afrique de l'Ouest] que ça va se passer.» ■

Tisser des milieux de vie à l'échelle humaine : ce qu'une coupe brutale d'arbres à Hanoi doit nous rappeler

Lorsque je suis arrivée à Montréal à l'hiver 1999, mon bagage et mes connaissances en urbanisme s'enracinaient dans une seule et unique ville : ma ville natale, Hanoi. J'arrivais au Québec pour effectuer une maîtrise en design urbain à l'Institut d'urbanisme.



Dao Minh Ngoc,

b.arch, m.urb,

stagiaire en urbanisme

à l'OUQ, coordinatrice

de projet en design

urbain au Service d'urbanisme et de développement

durable à la Ville de Gatineau

Pour moi, Hanoi ne se présentait pas tant comme une source d'inspiration que comme un point de référence unique et essentiel. Les événements se sont enchaînés depuis et, en quinze ans, j'ai eu l'opportunité d'évoluer sur trois continents et d'approprier des dizaines de villes. Le travail sur les projets d'architecture, les projets urbains, le design d'espaces... m'a permis d'apprécier sous de nouveaux angles ce qui fait la force des villes dans mon pays d'origine et ailleurs. Ces réflexions guident ma pratique du design de la ville.

C'est un réveil brutal à la fin du mois de mars qui donne le ton de cet article.

Le 19 mars 2015, la Ville de Hanoi débutait une opération au coût de 3,4 millions de dollars (américains) visant à abattre 6 700 arbres – dont plusieurs arbres estimés centenaires – sur 190 rues. Cela représente environ un quart de l'ensemble des arbres dans la ville.

Cette opération de toute apparence discrétionnaire, sans consultation publique et officiellement justifiée par la volonté de se débarrasser d'arbres jugés dangereux et laids, a finalement duré trois jours. Les autorités locales ont alors dû suspendre le projet en raison de la révolte populaire.

Environ 500 arbres ont malgré tout été coupés...

Cet événement scandaleux a soulevé une dénonciation publique spontanée. Une révolte peu commune dans un contexte où le droit de parole en public n'est pas acquis. Les médias et les gens parlent d'un massacre. Un massacre de l'identité urbaine de Hanoi, de son historicité, de sa beauté, de son environnement.

Cette histoire reflète plusieurs enjeux auxquels la ville millénaire – une ville qui compte maintenant plus de six millions de personnes – est confrontée depuis la dernière décennie : la croissance démographique et spatiale accélérée, la dégradation de la qualité du milieu de vie et le manque de transparence dans la gestion urbaine.

Dans cet article, je questionne le rôle des espaces verts dans le milieu urbain sous l'angle de l'expérience hanoïenne. Ces espaces sont des éléments physiques qui façonnent et ancrent l'identité urbaine, contribuant au sentiment d'appartenance des citoyens vis-à-vis de la cité. Après un tour d'horizon sur Hanoi, on peut se demander ce qu'il en est des villes québécoises.

Verdure et culture urbaine à Hanoi

Le Vietnam est un pays d'agriculture. Environ 90% de sa population provient de la campagne. Même dans les villes, la population immigrante provenant des régions rurales est majoritaire. La culture villageoise collective demeure encore aujourd'hui une des caractéristiques sociales dominantes, enracinée chez les Vietnamiens. Dans le contexte urbain de Hanoi, les espaces verts et les espaces publics sont des lieux sociaux importants où les liens culturels et collectifs se tissent et s'incarnent au fil du temps.

Au village, quand un bébé naît, la tradition veut que ses parents placent son cordon ombilical dans un pot en terre cuite qu'ils enterreront dans le jardin au pied d'un arbre. Parfois, on plantera même un nouvel arbre pour l'occasion. De cette manière, on souhaite que l'enfant se souvienne toujours de son lieu natal, de sa maison et de ses ancêtres. Le petit arbre grandit en accompagnant son ami d'enfance. Un jour, l'arbre lui fournira du bois pour construire son abri. Le lien social entre l'être humain et son environnement est ainsi semé. Il s'établit très tôt dans la conscience individuelle vietnamienne. L'arbre est symbolique, physique, attachant et, essentiel.

Dans chaque village, les lieux les plus fréquentés sont les espaces publics près de la maison collective, des temples, des pagodes, de l'étang d'eau et des arbres centenaires. Les fêtes et festivals, les rencontres collectives s'y déroulent depuis des générations. Sous l'ombrage des arbres, les adultes se rencontrent après leur journée de travail. Les enfants jouent et chantent. L'arbre devient un symbole spirituel, témoignant de l'histoire de la communauté, symbole concret de la conscience collective.

Hanoi est la capitale du Vietnam. À la fin du XIX^e siècle, la ville conservait encore sa nature médiévale. Située dans le delta du fleuve Rouge, sa géographie naturelle est définie par les longues digues qui bordent le

fleuve, et par la trame de multiples rivières et lacs petits et grands. Les digues protègent le noyau historique des crues d'un fleuve qui peut se révéler sauvage. La ville compte deux composantes importantes, la citadelle impériale et la cité marchande. À l'origine, cette dernière était composée de quartiers de métiers d'artisanat fondés par des gens issus des villages avoisinants. Ces gens apportaient avec eux leur culture et leurs coutumes. Les temples, les maisons collectives, les pagodes... sont autant de points de référence qui, au gré du temps, ont façonné le paysage de Hanoi.

Lorsque les Français s'installent à Hanoi en 1894, ils transforment radicalement la ville. Hanoi connaît un phénomène d'urbanisation en ajoutant de nouveaux quartiers de style européen. Dans les quartiers anciens, les rues remplacent les ruelles et les passages piétons. Les nouvelles rues coupent les quartiers et les relient entre eux. Une nouvelle trame urbaine orthogonale prend forme, avec des axes urbains bordés de bâtiments de style néoclassique. Les rues sont longées par des trottoirs des deux côtés, avec des arbres d'ombrage. Le savoir-faire urbanistique des Français, avec son analyse attentive de la biodiversité, permet d'identifier les meilleures espèces d'arbres à planter. Les trottoirs plantés, les parcs, les places publiques deviennent les nouveaux lieux de rencontre pour les Hanoïens.

Jusqu'en 1986, Hanoi est une ville charmante et paisible. Malgré la rudesse d'une capitale qui sort à peine de la guerre (américaine, en 1975), c'est une ville où il fait bon marcher. La circulation se fait beaucoup en vélo. Les modes de transport en commun sont le tramway et l'autobus. La hauteur maximale des bâtiments est de cinq étages pour les nouveaux quartiers collectifs, alors qu'il est de seulement 2 à 3 étages dans les quartiers anciens. Les espaces publics sont parmi les lieux les plus fréquentés. Ils gardent un rôle social important au cœur de la vie urbaine. On reconnaît Hanoi par sa dimension humaine et son climat agréable, où on voit quatre saisons se succéder au gré de la transformation continue des espaces verts. Ces espaces publics proposent et favorisent de multiples usages. Parfois, ils sont en partie accaparés par les commerces et par les gens du quartier. Ceux-ci se regroupent autour des kiosques de thé et de café. Ils se connaissent les uns, les autres. Sur les trottoirs, le matin, on voit les vieillards qui pratiquent leurs exercices de qi-gong. Et, durant la journée, ce sont les



Conversation entre amis sur le trottoir

Source: Dao Minh Ngoc

vendeurs d'alimentation de rue qui profitent de l'ombre des arbres, avec leurs paniers de fleurs, de légumes, de fruits, etc. Le charme de Hanoi est celui d'une ville vivante. Ses espaces publics et ses espaces verts offrent de multiples expériences.

Après 1986, avec l'ouverture économique et le droit de privatisation, Hanoi connaît une vague de transformations radicales en matière de développement urbain. Elle se développe à une vitesse accélérée, en se densifiant sur elle-même et en élargissant ses frontières vers la campagne. Les villages voisins sont transformés en quartiers urbains. Sans planification à l'échelle du quartier, la densification et l'intensification métamorphosent et bouleversent la ville jour après jour. Ce phénomène spontané, peu contrôlé (ou contrôlable) par les autorités locales, voit pousser des constructions partout. Les espaces vides sont réduits de plus en plus. Plusieurs lacs et espaces verts disparaissent. Le paysage urbain change de façon surprenante. Les voitures et les motos remplacent les vélos et les piétons. La circulation devient chaotique en raison de la mixité désorganisée de tous ces modes de transport. Voitures, motos, vélos, piétons... tous circulent de manière anarchique. La moto devient le moyen de transport privilégié par le plus grand nombre. La ville est bruyante et polluée par une quantité énorme de gaz d'échappement. Occupés par les stationnements de motos, les marchandises et les petites tables de restaurants en plastique, les trottoirs sont devenus inaccessibles pour les piétons.

On coupe les arbres ?

Retournant au massacre des arbres en mars dernier à Hanoi, ce n'est pas surprenant que la réaction publique ait été aussi impérative. Les gens ont brutalement pris conscience de l'importance de cette verdure qu'on voulait leur arracher. Sans les arbres, le paysage des rues n'est plus le même. Dans une ville aussi dense et bruyante, les arbres sont des facteurs positifs qui protègent la qualité de vie. Ils absorbent une partie des gaz et de l'air pollué. Ils atténuent les vents et les pluies tropicales.

Les arbres sont un capital de vie. La verdure au long des rues et des espaces publics accompagne la vie ardue des vendeurs de rue. Elle protège les vieillards et les enfants contre le climat difficile. Elle cache le cadre bâti hétéroclite. Elle calme les bruits incessants. Elle crée des coins intimes pour les couples amoureux, les enveloppant des odeurs douces de fleurs alors qu'ils se font la cour dans la nuit. Elle nourrit l'amour de Hanoi.

Dans une ville millénaire en mutation et où les vestiges historiques disparaissent les uns après les autres, les rues bordées d'arbres centenaires rappellent l'histoire d'une ville et préservent sa mémoire. Les arbres sont d'essentiels témoins de l'histoire collective.

Les explications de la Ville de Hanoi à l'effet que les arbres à couper sont malades et qu'ils seront remplacés ne peuvent satisfaire les citoyens. Cette histoire rend compte de plusieurs problématiques, en commençant par une attitude ignorante et arrogante des autorités locales, une faible connaissance des enjeux urbains chez les fonctionnaires impliqués et, surtout, une absence de participation publique dans la planification et un manque de transparence dans la gestion urbaine.

Verdure et culture urbaine dans les villes québécoises

Lorsque je suis arrivée au Québec à l'automne 1999, l'impression la plus frappante pour moi a été la beauté naturelle du pays. La fraîcheur de l'air et la gentillesse des gens. Quinze ans ont passé et cette impression demeure toujours.

Depuis près de huit ans, je travaille à la Ville de Gatineau en tant que coordinatrice de projet en design urbain. J'ai la chance de participer à de multiples projets d'urbanisme, à diverses échelles d'intervention. De



Boulevard bordé d'arbres à Hanoi (avant)

Source: Dao Minh Ngoc



Boulevard à Hanoi (après), plus de 500 arbres comme celui-ci ont été abattus par les autorités municipales en mars dernier.

Source: Dao Minh Ngoc

toute évidence, un cas comme ce qui s'est passé à Hanoi a bien peu de chance de voir le jour ici au Québec. Le bien-être collectif, la démocratie, la conscience envers les enjeux environnementaux sont des valeurs importantes que la société québécoise respecte, protège et défend.

Cependant, il y a encore des enjeux auxquels on doit bien réfléchir ensemble afin d'améliorer la qualité de nos villes, surtout en ce qui concerne le développement urbain et la façon de créer des espaces verts de qualité, tant pour nous que pour les générations qui nous suivent.

Depuis longtemps on parle de la protection environnementale, mais la remise en question de notre mode de développement est relativement récente. L'aménagement urbain au Québec, comme dans plusieurs villes nord-américaines, est le résultat d'une planification du territoire axée sur l'utilisation de l'automobile. En utilisant celle-ci comme unité de mesure des distances, la ville devient démesurée par rapport aux êtres humains. Dans les villes québécoises, on ne permet pas l'abattage d'arbres n'importe comment, comme ce qui s'est vu à Hanoi, mais on permet aux développeurs d'exploiter les terrains d'agriculture au nom du développement. La valeur des terres agricoles et des espaces verts n'est pas bien évaluée. Ils sont très abordables par rapport aux coûts de développement de projets immobiliers.

Un tel mode de développement amène des conséquences au niveau des paysages. La ville n'est pas conçue à l'échelle humaine. Plusieurs centres-villes et axes commerciaux sont remplis d'asphalte. On ne voit que les voitures, les routes, les stationnements... mais rarement la verdure et les gens qui y évoluent.

Les conséquences environnementales de ce mode de développement sont éloquentes. On parle d'«îlots de chaleur» et de leurs effets négatifs sur les êtres humains. Plusieurs municipalités commencent d'ailleurs à prendre cet enjeu en considération et le verdissement est un des moyens pour lutter contre ces effets de microclimat. On parle d'oasis de fraîcheur, de rues vertes, de toitures écoénergétiques, etc. On parle de mesures pour forcer les promoteurs à aménager une partie de leurs terrains avec des plantes, arbres et arbustes en pleine terre. On demande que les stationnements présentent une végétation et que leurs surfaces soient faites de matériaux perméables, etc.

Mais plus souvent qu'autrement, ces mesures ne considèrent le verdissement que comme une façon de protéger l'environnement. Le verdissement n'est pas encore considéré comme un facteur d'aménagement pleinement positif qui joue aussi un rôle social et culturel.

Planter des arbres pour faire naître la ville?

L'espace vert de Hanoi peut nous inspirer par sa dimension humaine, sociale, culturelle et historique. L'espace vert ne se limite pas aux surfaces gazonneuses monofonctionnelles que les développeurs aménagent à bas coût dans les nouveaux quartiers afin de les rendre «verts». Il ne se contente pas d'un projet d'aménagement paysager d'arbres et d'arbustes pour compenser l'espace asphalté. Comment peut-on penser ces espaces avec de nouveaux usages afin de les rendre plus humains et plus utiles, au-delà de leur fonction environnementale? En fait, on devrait penser aux personnes pour qui on crée ces milieux de vie. Les nouveaux quartiers urbains sont construits d'un coup, mais créer un milieu de vie de qualité auquel les gens veulent appartenir est plus difficile.

Les espaces verts, selon moi, doivent être considérés comme une infrastructure qui relie les gens en facilitant les déplacements actifs et les rencontres sociales dans le quartier. C'est un facteur d'aménagement important pour que le milieu de vie soit à l'échelle humaine, en apportant aux espaces bâtis une identité particulière. Pour les nouveaux quartiers, les espaces naturels et les cours d'eau peuvent jouer des rôles importants. En créant des lieux publics, ils sont des forces colossales dans l'aménagement. Les municipalités peuvent consulter leurs habitants pour des initiatives diverses. Le but est d'améliorer la qualité de vie à travers les espaces existants en permettant des usages multiples. On encourage ainsi les gens à occuper et enrichir les espaces verts à travers leurs activités.

Dans les quartiers banlieusards, les coupes de rues doivent être révisées afin d'y intégrer trottoirs et arbres. Les trames de rue sont modifiées pour créer une perméabilité de déplacement, permettant aux habitants de venir facilement, à pied, vers les centres commerciaux, l'école, les parcs... De multiples espaces verts de différentes formes, de différentes tailles les accueillent lors de leurs promenades. De cette façon, les adultes et les enfants sont encouragés à se promener et à jouer dans les rues. Ils se connaissent les uns et les autres à travers des rencontres multiples.

On peut encourager les résidents à participer et à bâtir leur rue, leur quartier en leur donnant le pouvoir de participer à l'organisation de l'espace public. Ensemble, ils peuvent choisir ce qui sera planté sur leurs rues en considérant une liste d'arbres fournis par la Ville. L'agriculture urbaine s'offre également comme un mode intéressant d'occupation de l'espace.

Ainsi, l'espace vert tisse les liens entre les habitants et leur milieu de vie. ■

Observations sur les villes et les milieux ruraux et insulaires en Suède

L'une des choses qui surprend le plus en Suède, c'est l'aménagement très planifié, dans les grandes villes et, à l'inverse, un aspect complètement « naturel » à la campagne ou dans les archipels, où les maisons sont souvent collées sur les autres, devant, derrière, et ce, pour profiter de milieux de vie et de points de vue extraordinaires.

En écrivant cet article, j'ai constaté que malgré ma formation et plus de 10 ans de visites annuelles en Suède, je n'ai jamais vraiment étudié ces aménagements qui m'ont toujours semblé si logiques. Je ne me suis donc jamais posé la question à savoir comment on obtenait un permis ou comment étaient gérées les villes, pour ce qui est de la planification, hormis quelques faits de base, comme les pouvoirs beaucoup plus étendus des municipalités suédoises, au nombre de 288 (ou 289, c'est selon).



Kim Cornelissen
CORNELISSEN
konsult

Consultante en développement régional
et liens avec les pays nordiques



Turning Torso

Source: Aline Lessner/imagebank.sweden.se

Quand la ville appartient à la municipalité

Contrairement aux villes québécoises, les municipalités suédoises ont beaucoup plus de pouvoir sur l'aménagement que les municipalités québécoises: en créant des entreprises parapubliques municipales immobilières, elles peuvent par exemple ériger des parcs immobiliers couvrant des kilomètres carrés de territoire, pensés à long terme, selon une architecture sobre, parfois ennuyeuse, qui s'intègre le plus souvent au tissu actuel (gabarit, couleurs et matériaux). Cela n'empêche pas les promoteurs privés de participer également à la construction de bâtiments qui, alors, tendront à ressortir davantage du lot, comme par exemple au Turning Torso¹ de Malmö.



Blocs-appartements municipaux

Source: Bebop et cie 2011



Rue cycliste, piétonnière et automobile, Göteborg

Source: <https://2lovecycling.files.wordpress.com/2013/09/8270066.jpg>

Par ailleurs, le fait qu'une très grande partie du parc immobilier appartienne aux municipalités est également avantageux parce que celles-ci peuvent décider d'intégrer des infrastructures routières très élaborées, ainsi qu'un réseau de parcs et d'espaces publics qui sont conservés plutôt que replantés. À Göteborg, deuxième ville suédoise et plus grand port scandinave, on retrouve des parcs à peu près à toutes les cinq minutes de marche dont de grands parcs, jardins botaniques et marinas mais les voies routières sont également des modèles de partage de la route avec imposante canopée.

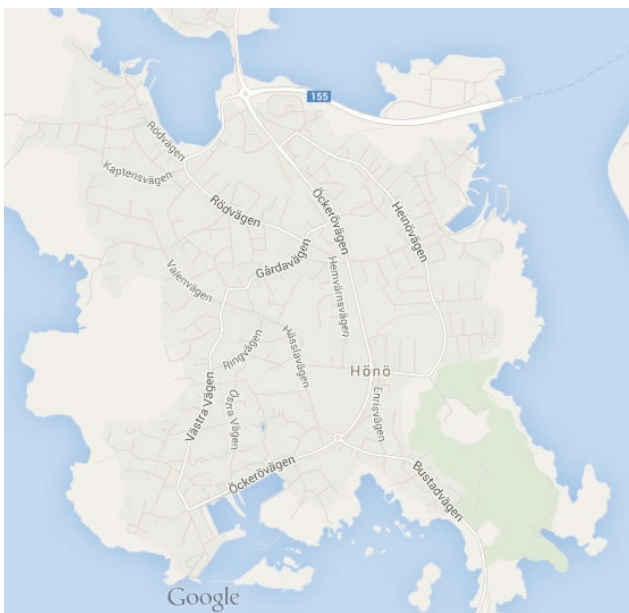
Les gens à pied et cyclistes ont leurs sentiers asphaltés protégés par les arbres de chaque côté et les autos sont à l'extérieur, réduisant ainsi le danger ou perception de

danger pour les gens qui marchent ou qui sont à vélo. On retrouvera souvent en plus le tramway au centre, protégé parfois par une autre rangée d'arbres. Cela demande une largeur considérable qui s'avère possible lorsque les villes sont planifiées depuis longtemps.

Enfin, le fait pour les municipalités de posséder une grande partie du parc immobilier permet également de gérer plus aisément la gestion des déchets (chutes à déchets intégrés et cabanons pour recyclage) et le chauffage souterrain d'agglomération qui s'étend souvent sur des kilomètres dans les grandes villes suédoises.

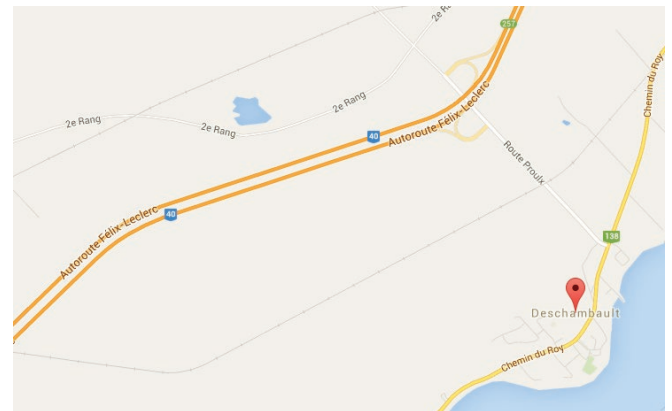
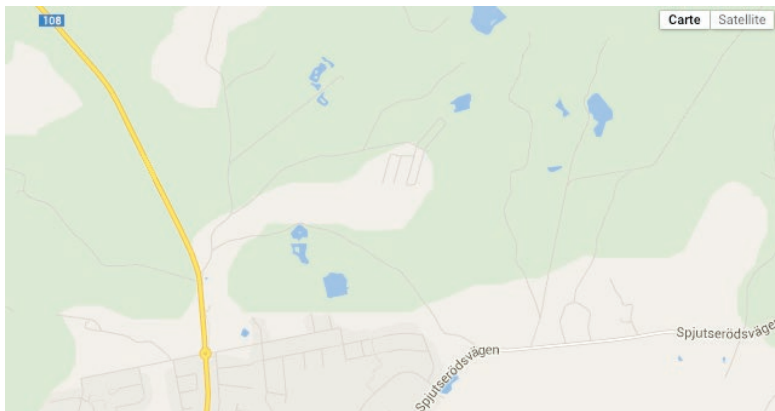
En milieu insulaire, les grilles disparaissent

Si l'on se transporte en milieu insulaire, on constate que les maisons se sont installées un peu partout dans le paysage : pas de marge de recul, de lotissement pré-défini ou de routes entourant simplement l'île avec terrain avec un frontage de rue obligatoire. En regardant la carte de l'île d'Hönö (+ 5 000 hab.), en banlieue de Göteborg, et l'île d'Orléans (+ 7 000 hab.), en banlieue de Québec, on constate tout de suite la différence : dans le cas suédois, malgré l'absence de pont reliant l'île à la terre ferme, on constate que le nombre de résidences est beaucoup plus élevé et est implanté un peu partout sur l'île, parfois dans les cours, sans aucune linéarité ; dans le cas québécois, on y retrouve une seule route qui fait le tour de l'île et où y sont accrochées les résidences, laissant le centre inhabité.



Cartes des rues de Hönö et île d'Orléans

Source: Google Maps



Cartes des rues en périphérie de Perstorp et de Deschambault

Source: Google Maps

En milieu rural, un contraste aussi grand

Si l'on se déplace en milieu rural, par exemple dans le Sud de la Scanie, cette région aux allures montérégiennes si chère à l'inspecteur Wallander², on voit encore là que l'aménagement des milieux ruraux suédois et québécois est fort différent. C'est dû entre autres au fait que contrairement au Québec, la Suède n'a pas découpé son territoire en fonction des seigneuries.

« Ces différences sont entre autres dues à l'histoire et aux choix politiques qui ont été faits en Suède comme au Québec. »

Ces quelques observations ne donnent qu'un minuscule aperçu de quelques différences d'implantation sur un territoire donné, même dans des milieux nordiques où le paysage naturel est remarquablement semblable. Ces différences sont entre autres dues à l'histoire et aux choix politiques qui ont été faits en Suède comme au Québec. À première vue, l'un ne saurait l'aménagement de l'un dans le territoire de l'autre. Et pourtant...

Quand la nature dicte l'aménagement

Quand je suis déménagée dans le petit village de Saint-Pacôme, au Bas-Saint-Laurent, au printemps 2013, je me suis sentie un peu comme en Suède mais sans savoir pourquoi. J'ai d'abord pensé que c'était la lumière, plus nordique qu'en Montérégie. Mais de fait, c'était effectivement l'implantation des maisons, la largeur étroite des rues et les rochers qui ont dicté l'aménagement plus organique de ce quartier ancien du XIX^e siècle où je vis. Le lotissement des maisons s'est fait un peu comme sur l'île d'Hönö: sans orientation particulière, certaines perchées

sur le bord de la falaise qui surplombe en fer à cheval le village, d'autres espacées par de gros rochers, d'autres au fond des cours des maisons voisines, avec de longues entrées en herbe ou en pierre, résidences orientées vers un coin de rue, vers un arbre, vers leur stationnement.

Pas de réglementation cartésienne forçant un même recul à partir de la rue, aucun alignement, pas de ligne droite, de verticalité, d'horizontalité. La présence de gros rochers et la réalité d'un autre centenaire ont rendu impossibles les principes de lotissement, pour le plus grand bonheur des gens qui y vivent et qui s'y promènent. Des couleurs différentes pour chaque maison, presque toutes en clin de bois debout ou couché, généralement peu d'ornementation. Et des arbres un peu partout, la nature partout qui conserve sa place, un quartier où ce sont les conducteurs de déneigeuses qui doivent s'adapter à ses particularités, et non le contraire.

De l'autre côté de la grande rue, les maisons immenses des riches propriétaires de scierie d'antan sont sises côte à côte avec un multilogement aux allures de HLM et une maison cachée derrière la côte qui sera tranquillement rénovée.

À l'autre extrémité de ce petit quartier, passé le magnifique manoir en bois rond implanté dans un parc formel, c'est le retour des ennuyeux bungalows et maisons de ville, dont plusieurs sont adossées au golf. Comme dans trop de petites villes québécoises, où il y a trop de rues trop larges, dessinées sur des tables à dessin par des techniciens, comme si la ville n'était pas autre chose que le terrain de jeu des promoteurs, dont les goûts et propositions sont balisés trop souvent selon des grilles d'usage standard qui ont banalisé nos paysages québécois, canadiens, nord-américains... ■

² Personnage principal des romans d'Henning Mankell, romancier policier suédois très connu et apprécié, entre autres au Québec.

La gestion du territoire dans les pays en développement: le cas d'Haïti

Steve Potvin détient un baccalauréat en urbanisme (formation internationale) et une maîtrise en études urbaines. Il œuvre dans les domaines de l'urbanisme et de l'architecture depuis 2002. Son expérience académique et professionnelle lui a permis de développer une expertise dans les champs de l'urbanisme réglementaire, du patrimoine bâti, du design urbain, de la gestion de projet, du développement commercial et international.

M. Potvin détient une expérience significative en développement international puisqu'il a dirigé des projets de planification et de gestion du territoire en Asie et dans les Caraïbes. À cet effet, il a été impliqué sur d'importants projets de développement principalement en Haïti. Cependant, il s'est surtout illustré en 2005 dans la région d'Aceh en Indonésie comme coordonnateur d'un important projet d'assistance technique et de gestion du territoire dans la région de Calang sur l'île de Sumatra. Son bénévolat lui a d'ailleurs valu la Médaille du jubilé de diamant de la reine Élisabeth II.



Steve Potvin, urbaniste, M.sc.

Directeur principal de la division de l'urbanisme et de la planification chez Bc2

Introduction

Au lendemain du tremblement de terre de janvier 2010, toute la communauté internationale s'est tournée à nouveau vers la perle des Antilles. Les experts internationaux en tous genres y affluèrent en masse avec le désir sérieux d'y apporter toutes leurs connaissances afin de donner un coup de main à ce petit pays des Caraïbes qui en avait vraiment besoin.

Haïti occupe la portion ouest de l'île d'Hispaniola, qu'elle partage avec la République dominicaine. Ce pays a vécu de nombreux bouleversements à travers son histoire. Cependant, la première république noire du monde a toujours réussi à se relever avec brio. Pas étonnant que cinq ans après le dernier tremblement de terre, plusieurs efforts ont été consentis au renforcement administratif dans diverses régions du pays.

Nous ne sommes pas sans savoir qu'en matière d'urbanisme et de gestion du territoire, les résultats ne sont pas visibles rapidement contrairement à la construction d'un pont, d'une route ou d'un réseau d'aqueduc. En effet, les efforts que l'on met dans la construction d'infrastructures administratives prennent des décennies à montrer des résultats. C'est d'ailleurs pour ces raisons que les projets d'appui institutionnel de tout ordre n'ont pas toujours la cote puisque les grands projets d'infrastructures montrent des résultats plus rapidement.

Haïti fait actuellement face à d'importants défis en matière d'urbanisme. Malgré le désir de déconcentration de l'administration centrale, la polarisation se poursuit dans les deux principales villes du pays à savoir: Port-au-Prince et Cap-Haïtien. Ces concentrations importantes de population entraînent des problématiques environnementales et de santé publique inquiétante. L'absence ou la faiblesse des structures administratives de gestion du territoire,

engendrée par des ressources financières extrêmement limitées, est l'un des principaux problèmes qui limitent la capacité d'Haïti à «dékolé».

Dans un tel contexte, on se demande *a priori*, quels mécanismes, quels moyens utiliser pour faire de la planification et du contrôle de l'aménagement du territoire, dans un contexte où les ressources, les infrastructures et les moyens sont limités?

La problématique du contrôle de l'utilisation des sols

En parcourant les différentes communes (municipalités) haïtiennes, on constate un manque d'information territorial généralisé. La plupart des villes ne disposent d'aucune matrice cadastrale compilée, d'aucun processus d'émissions de permis, ni de système de mise à jour des données. Plusieurs n'ont simplement pas de personnel attiré aux tâches urbanistiques ou d'équipements permettant la saisie des informations. Bien que des initiatives d'appui administratif aient été mises en place au cours des dernières années dans un nombre important de communes, on constate qu'elles sont souvent de courte durée et qu'elles ne perdurent que le temps du financement. Le principal enjeu sera de soutenir sur une longue période (un minimum de 20 ans), des initiatives de renforcement administratif, tel le déploiement de services locaux d'urbanisme. Sans cela, le développement continuera de se faire au ralenti. ▶

² L'expression est tirée d'une chanson populaire haïtienne qui a été composée suite au tremblement de terre. Dékolé veut simplement dire repartir.

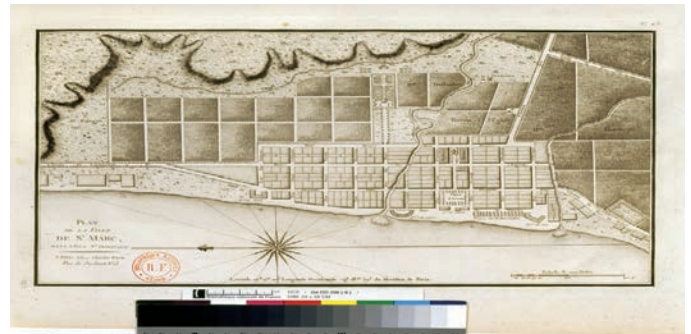


Photo: Steve Potvin

Nous pensons que le premier frein au développement d'un urbanisme ou d'un système de gestion du territoire, ne serait-ce que minimal, en Haïti est l'absence d'une matrice cadastrale compilée ; condition *sine qua non* au déploiement d'un système de gestion complet du territoire tel que'on le connaît au Québec. En effet, toute notre structure de gestion de nos municipalités repose au départ sur le découpage de nos territoires en lots distincts. Les dossiers de propriété, aujourd'hui numériques, permettent de relier toutes informations pertinentes d'une propriété dans le temps. C'est sur ce découpage que repose le système de taxation qui permet l'autonomie financière de nos communautés. En l'absence de ces bases de données et dans l'absence de mises à jour de celles-ci, il est pratiquement inconcevable de mettre en œuvre des outils de contrôle de l'utilisation du sol.

La complexité de la mise en œuvre des outils de planification

Du point de vue législatif, le pays d'Haïti repose sur un corpus législatif comparable à celui dont le Québec dispose en matière de gestion et d'aménagement du territoire. En effet, le pays dispose, bien que certaines datent un peu, de lois équivalentes à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur la qualité de l'environnement, la Loi sur le patrimoine culturel, etc. Le problème réside davantage dans la mise en œuvre et dans l'application de ces lois. Au cours des 25 dernières années, de nombreux documents de planification ont été préparés dans les principales communautés du pays. Ainsi, les plans directeurs, les plans d'urbanisme, les plans d'embellissement, ou les plans directeurs de circulation, trônent sur les étagères des différents corps administratifs. La plupart du temps, ces documents s'inspirent de méthodologies éprouvées dans les pays de provenance des auteurs. Les documents d'urbanisme préparés par les auteurs canadiens ou américains s'inspirent des grands principes de l'urbanisme réglementaire qui propose comme moyen de mise en œuvre sur le zonage euclidien². Cet urbanisme, orienté sur l'interdiction plutôt que sur l'action, est mal adapté au contexte urbanistique haïtien. En effet, comment peut-on penser réguler l'utilisation du sol et restreindre ou interdire certaines utilisations du sol en l'absence de matrice cadastrale permettant d'affecter chacun des lots à bâtir. Comment simplement tracer un plan de zonage classique dans un tel contexte ?



Archives nationales d'outre-mer

Pour un modèle de gouvernance haïtien

Le modèle de gouvernance en matière de gestion territoriale en Haïti se situe au carrefour des modèles nord-américains et français. On peut penser que cette dualité découle de l'héritage administratif colonial, d'une part, et des influences en matière de support administratif s'étant opéré au cours des trente dernières années par le biais de programmes d'échanges et de coopérations internationales.



Photo: Steve Potvin

L'organisation administrative haïtienne découle directement du modèle d'organisation administratif français de type centralisé en opposition aux modèles décentralisés des pays d'influence anglo-saxonne comme le Canada ou les États-Unis par exemple. En effet, les structures administratives locales qui s'apparentent à nos services d'urbanisme et d'ingénierie québécois sont en fait des structures déconcentrées des ministères centralisés dans la capitale de Port-au-Prince. Les structures administratives des communes (villes) sont principalement affectées à des tâches telles la taxation, la protection civile et les tribunaux.

Il n'existe en définitive aucun véritable service de gestion du territoire local (service d'urbanisme et d'ingénierie) en Haïti à l'exception de l'initiative canadienne financée par la Fédération canadienne des municipalités dans la région des Palmes. Il s'agit d'un programme de coopération municipale dont l'une des principales missions est de supporter un groupe technique, à savoir la Direction administrative et technique de l'intercommunauté des Palmes (DATIP). Ce groupe constitue le bras technique d'un regroupement communal d'initiative locale qui comprend quatre communes. Il s'agit en définitive d'un modèle qui pourrait s'apparenter à

² Le zonage euclidien est un dérivé du règlement de zonage adopté à New York en 1916 et qui a culminé en 1926 suite à un jugement de la Cour suprême des États-Unis en faveur du village d'Euclid en Ohio pour venir reconnaître le droit aux municipalités américaines de contrôler l'utilisation des terres. Ce type de zonage vise essentiellement le contrôle des usages afin d'éviter les nuisances.

celui des Municipalités régionales de comté (MRC) du Québec. Considérant les ressources financières extrêmement limitées au niveau local, il serait impensable que chacune des communes se dote de son propre service d'urbanisme et d'inspection.

La présence de cellules techniques locales comme la DATIP permet une meilleure maîtrise des informations relatives au territoire pour en assurer une saine gestion mais aussi pour garantir la protection des populations. C'est ce type d'organisation qui pourrait mettre à jour les informations relatives à la propriété foncière, aux programmes de taxation, aux mesures de protection et de sécurité civile, à la mise à jour de l'information géographique, de délivrer les permis à bâtir, afin de pallier à l'enjeu soulevé plus haut.

Un système de gestion du territoire à concevoir

Dans ce contexte, d'absence de données cartographiques et foncières minimales, peut-on penser à implanter des outils réglementaires d'urbanisme tels que ceux que l'on connaît au Québec? En parcourant plusieurs documents de planification préparés par des consultants internationaux, il s'avère qu'un nombre important de ces derniers propose des solutions réglementaires comme s'ils étaient dans leur pays d'origine. Ainsi, des plans d'urbanisme et d'affectations des sols accompagnés de plans de zonage euclidiens sophistiqués ont été préparés et présentés à l'échelle des différentes communes du pays. Ces documents ne tiennent pas réellement compte des réalités juridico-administratives du pays et ne tiennent encore moins compte de la capacité réelle de mise en œuvre de ces outils.



Photo: Steve Potvin

Nous pensons que dans le contexte haïtien, il serait pertinent de travailler avec des approches urbanistiques privilégiant la forme urbaine et les paysages plutôt que le contrôle des usages. En effet, les méthodes de *type form-based zoning* pourraient s'avérer plus efficaces puisqu'elles sont plus faciles d'appropriation par la population en général. Il n'est d'ailleurs pas dans la tradition d'aménagement d'Haïti de procéder à la ségrégation des usages. Le caractère des villes haïtiennes se retrouve dans la mixité des usages et dans la création architecturale et artistique.

En matière d'urbanisme, la solution passerait essentiellement par le développement d'outils urbanistiques adaptés à la réalité

haïtienne. Nous pouvons croire que cette solution haïtienne se retrouvera à mi-chemin entre l'urbanisme réglementaire classique et l'urbanisme orienté sur la forme.

Conclusion

L'avenir de la perle des Antilles ne peut qu'être meilleur. En effet, la résilience dont a fait preuve ce peuple, tant par le passé qu'actuellement, donne une idée de leur capacités à se relever dans l'adversité. Le gouvernement actuel mise beaucoup sur le développement de son industrie touristique dans le cadre de la relève économique du pays. Il s'agit effectivement d'un créneau porteur pour le développement du pays. Cependant, celui-ci ne pourra se faire pleinement dans le contexte administratif actuel. Le futur de ce pays passe par la décentralisation administrative et par la mise en place de structures efficaces de gestion du territoire (services d'urbanisme). Le peuple haïtien seul pourra difficilement y arriver. Il a besoin d'un support continu de la communauté internationale dans un horizon de 20 à 30 ans. Pour ce faire, il faudrait éviter les projets de «coopération spectacle» qui ne servent qu'à alimenter les sites Web des différentes ONG et organisations gouvernementales qui interviennent dans le pays sur une courte période ou le temps que l'enveloppe budgétaire s'épuise.



Photo: Steve Potvin

Dans un contexte d'austérité économique, il serait dommage que les gouvernements du nord ne se concentrent que sur le financement de grands projets d'infrastructures au lieu de continuer à financer des projets de support administratif sur le long terme. Finalement, nous pensons qu'il sera impératif, au cours des prochaines années, de continuer à soutenir les initiatives institutionnelles à l'image de la DATIP afin que celles-ci aient un effet domino sur l'ensemble du pays. L'avenir d'Haïti passera inévitablement par une véritable décentralisation des pouvoirs administratifs et non par une déconcentration des pouvoirs. ■

Steve Potvin, urbaniste, M.sc.

Directeur principal de la division de l'urbanisme et de la planification chez Bc2
spotvin@groupebc2.com

2015-155

Cour d'appel

MUNICIPAL (DROIT) — aménagement et urbanisme — règlement de construction — prévention des incendies — conformité — menace pour la santé et la sécurité publique — pouvoir discrétionnaire — recours en vertu de l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme — recours en dommages-intérêts — prescription extinctive — dépens — pouvoir discrétionnaire.

PROCÉDURE CIVILE — appel — nouvelle preuve — preuve indispensable — usage dérogatoire — recours en vertu de l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme — danger pour la santé et la sécurité des occupants — coût des travaux.

Appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant accueilli une requête en vertu de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Requête pour présenter une preuve nouvelle indispensable. Rejetés.

Entre 1997 et 1999, les appelants ont acquis plusieurs immeubles à logements, lesquels n'étaient pas couverts par la garantie légale. Ceux-ci avaient été construits en 1987. Contrairement à la réglementation en vigueur, les plans soumis ne comportaient pas le sceau d'un architecte. Les permis de construction ont été délivrés avec la mention selon laquelle « les recommandations du service d'incendie devraient être suivies ». En 2006, un inspecteur municipal a constaté que les immeubles comportaient de nombreuses anomalies. Plusieurs avis de correction ont été transmis aux appelants, lesquels mentionnaient des contraventions au *Code national de prévention des incendies du Canada* et au *Code national du bâtiment de 1995*. Invoquant l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la Ville intimée a réclamé en première instance une ordonnance visant à forcer les appelants à effectuer les travaux requis afin de rendre leurs immeubles conformes à la réglementation applicable en matière de protection contre l'incendie. La juge de première instance a accueilli cette requête et a recommandé à l'intimée de procéder à une nouvelle analyse des suggestions formulées par l'expert des appelants pour exécuter d'autres travaux en remplacement de ceux requis pour rendre les immeubles d'habitation sécuritaires. Quant à la demande reconventionnelle des appelants en réclamation de dommages-intérêts, la juge a conclu qu'elle était prescrite. Elle a également estimé que, les immeubles n'ayant pas été construits selon les plans, il n'y avait pas de lien causal entre la faute alléguée, soit la délivrance d'un permis en contravention du règlement municipal, et les dommages subis par les appelants. Ces derniers présentent une requête pour preuve nouvelle afin d'obtenir la permission de démontrer l'augmentation des coûts des travaux depuis la tenue du procès en raison de la découverte d'amiante chrysolite. Selon eux, cette augmentation est un élément pertinent, voire décisif, pour permettre l'exercice du pouvoir discrétionnaire de rejeter la requête présentée en vertu de l'article 227 de la loi.

Décision

Tel qu'il a été mentionné dans *Montréal (Ville de) c. Chapdelaine* (C.A., 2003-04-29), SOQUIJ AZ-50172381, J.E. 2003-987, [2003] R.J.Q. 1417, le tribunal appelé à se prononcer sur une demande en

vertu de l'article 227 de la loi dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire pour la rejeter lorsque les circonstances particulières et exceptionnelles de l'affaire l'exigent. En l'espèce, la juge a apprécié une preuve contradictoire quant au danger que créent les contraventions qui touchent à la protection contre l'incendie. Comme cette situation dérogatoire peut menacer la santé ou la sécurité publique, la juge n'a pas commis une erreur révisable en décidant de ne pas exercer en faveur des appelants son pouvoir discrétionnaire. Quant à la requête pour preuve nouvelle, elle est aussi rejetée puisque, en présence d'une situation dérogatoire qui entraîne un danger pour la santé et la sécurité des locataires des immeubles d'habitation, le coût élevé des travaux n'influe pas sur le sort du litige. D'autre part, la juge n'a pas commis d'erreur manifeste et déterminante lors de l'analyse de la preuve portant sur la connaissance des faits pour fixer le point de départ de la prescription du recours en dommages-intérêts des appelants. Enfin, elle n'a pas mal exercé son pouvoir discrétionnaire en condamnant les appelants aux dépens.

Réf. ant.: (C.S., 2012-03-22), 2012 QCCS 1150, SOQUIJ AZ-50842616, 2012EXP-1377, J.E. 2012-746.

Closson c. St-Jérôme (Ville de), juges Yves-Marie Morissette, Julie Dutil et Nicholas Kasirer, C.A. Montréal 500-09-022614-127, 2015-01-16 (juge Geneviève Marcotte, C.S. Terrebonne (Saint-Jérôme) 700-17-005622-088, 2012-03-22, 2012 QCCS 1150, SOQUIJ AZ-50842616), SOQUIJ AZ-51141427, 2015 QCCA 52, 2015EXP-302 et J.E. 2015-155 (8 pages).

2015-156

Cour supérieure

MUNICIPAL (DROIT) — aménagement et urbanisme — règlement de zonage — modification — vocation multifamiliale — commerce — usage dérogatoire — infraction pénale — installation d'un congélateur extérieur sans permis — omission de se conformer à la réglementation en négligeant de retirer le congélateur extérieur — droits acquis — agrandissement d'un usage dérogatoire — théorie de l'intensification de l'usage préexistant — absence de discrimination.

PÉNAL (DROIT) — infraction — autres infractions pénales — règlement municipal — règlement de zonage — modification — vocation multifamiliale — commerce — usage dérogatoire — installation d'un congélateur extérieur sans permis — omission de se conformer à la réglementation en négligeant de retirer le congélateur extérieur — droits acquis — agrandissement d'un usage dérogatoire — intensification de l'activité préexistante — absence de discrimination.

Appel d'un jugement d'une cour municipale ayant prononcé des déclarations de culpabilité. Rejeté. En mai 2009, l'appelante a acquis un établissement connu sous le nom de Brasserie Le Manoir sur le territoire de la ville intimée. Durant la période préachat, elle a été informée que la Ville avait entamé un processus de refonte du zonage sur l'ensemble de son territoire. D'ailleurs, en décembre 2008, l'intimée a adopté un règlement de contrôle intérimaire ayant notamment pour effet d'interdire l'agrandissement du Manoir. Le 1^{er} mars 2011, le nouveau règlement de zonage no PC-

2775 a été adopté, lequel prévoyait que l'immeuble de l'appelante était désormais dans une zone à vocation multifamiliale et que l'agrandissement d'un usage dérogatoire était interdit à cet endroit. Le 13 novembre 2013, l'appelante a été déclarée coupable d'avoir installé sans permis un congélateur extérieur de type chambre froide attaché à son immeuble, en violation de l'article 4.1 a) i) du règlement municipal no 2788 de l'intimée, et de ne pas s'être conformée au règlement en ne retirant pas les congélateurs non conformes dans le délai prévu par le directeur (art. 2.6 a) i)). L'appelante, qui a été condamnée à l'amende minimale de 100\$ dans les deux dossiers, soutient que la théorie de l'intensification lui permet, en vertu des droits acquis, d'agrandir physiquement son commerce et que cette théorie doit avoir préséance sur la réglementation municipale en vigueur. Elle affirme également que celle-ci est discriminatoire à son égard.

Décision

Avoir le droit de construire ne dispense pas d'obtenir le permis nécessaire pour s'assurer de la conformité du projet à l'ensemble de la réglementation qui lui est applicable. D'ailleurs, l'appelante a admis que son argument portant sur la théorie de l'intensification des droits acquis ne peut s'appliquer à l'infraction de construire sans avoir obtenu au préalable le permis requis. Cette théorie est également inapplicable en ce qui concerne la seconde infraction reprochée à l'appelante puisque, aux termes de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le législateur a accordé le pouvoir à une municipalité de limiter et même de faire en sorte que s'éteignent éventuellement les droits acquis. En l'espèce, les dispositions particulières contenues au règlement de zonage de l'intimée n'autorisent pas l'agrandissement d'un usage dérogatoire dans la zone où est situé le Manoir. En conséquence, la théorie de l'intensification de l'usage est inapplicable. Enfin, tel qu'il est énoncé dans *Lemoine (Ville de) c. Bessette* (C.A., 1995-09-20), SOQUIJ AZ-95011812, J.E. 95-1860, lorsqu'une municipalité réglemente une activité, elle est présumée agir de bonne foi et dans l'intérêt général. Un règlement est discriminatoire lorsqu'il crée des obligations particulières applicables à un exploitant et non aux autres. Même si le Manoir est le seul établissement commercial dans sa zone, rien n'indique que la modification du zonage ait été faite précisément pour porter atteinte à son usage. Étant donné que l'intimée a exercé son pouvoir de réglementer le zonage et que la preuve ne démontre aucun motif oblique, le motif d'appel portant sur la discrimination est rejeté.

7144237 Canada inc. c. Pointe-Claire (Ville de), juge Sophie Bourque, C.S. Montréal 500-36-007013-132, 2014-12-03 (juge Nathalie Haccoun, C.M. Montréal 315083425 et 315083414, 2013-11-13), SOQUIJ AZ-51131830, 2014 QCCS 5942, 2015EXP-303 et J.E. 2015-156 (7 pages).

2015-157

Cour d'appel

MUNICIPAL (DROIT) — aménagement et urbanisme — règlement de zonage — usage dérogatoire — commerce — entretien, entreposage, remorquage et réparation d'autobus et de véhicules lourds — continuation des activités par un locataire — interprétation de « usages spécifiquement exclus » et de « usages

spécifiquement permis» — locataire — absence d'un certificat d'occupation — droits acquis.

MUNICIPAL (DROIT) — responsabilité — certificat d'occupation — délivrance — refus — locataire — usage dérogatoire — droits acquis — refus de modifier le règlement de zonage — recours en dommages-intérêts — prescription.

RESPONSABILITÉ — responsabilité du fait des autres — commettant — municipalité — préposé — certificat d'occupation — locataire — refus — usage dérogatoire — droits acquis — absence de faute.

Appels d'un jugement de la Cour supérieure ayant accueilli une requête en jugement déclaratoire. L'appel principal est accueilli en partie et l'appel incident est rejeté. Le 6 juin 2003, l'intimée a acheté un terrain vacant sur le territoire de la ville appelante. Celui-ci est situé dans la zone C04-410, où les usages de la classe «Commerce artériel lourd (c3)» étaient alors autorisés. Le 8 juillet suivant, à sa demande, l'appelante a adopté le règlement 400-69 modifiant le règlement 400 de zonage, et particulièrement le feuillet no 41 de l'annexe «B», afin de permettre dans cette zone les «Établissements d'entreposage» comme usage expressément permis de la classe d'usage «Commerce artériel lourd (c3)». À compter de 2003, l'intimée a exercé sur sa propriété, avec l'assentiment de l'appelante, des activités d'entreposage d'autobus et d'exploitation d'un garage d'autobus, y compris des services d'entretien et de réparation mécanique. Le 30 janvier 2009, l'intimée a loué son immeuble à DDACE Systèmes de puissance, une entreprise de réparation et d'inspection de moteurs diesel et de transmissions de véhicules lourds. Celle-ci exploitait les lieux sans détenir un certificat d'occupation. Un mois plus tard, l'appelante a refusé de délivrer le permis requis au motif que DDACE exerçait des activités de type «services spécialisés de réparation de véhicules», lesquels n'étaient pas autorisés aux termes du règlement de zonage. Le 1^{er} juin, le règlement 400-107 modifiant le règlement 400 de zonage est entré en vigueur, lequel a retiré des usages permis dans la zone C04-410 ceux de «commerce artériel lourd (c3)» et d'«établissements d'entreposage». DDACE a quitté les lieux loués durant le mois de novembre suivant. En première instance, la juge a accueilli la requête en jugement déclaratoire de l'intimée et a déclaré que son immeuble bénéficiait de droits acquis à l'exploitation d'un commerce d'entretien, de réparation et d'entreposage d'autobus et d'autres véhicules lourds, y compris l'exploitation d'une entreprise de remorquage. Les appelants contestent cette conclusion. Par un appel incident, l'intimée réclame 500 000 \$ en dommages-intérêts, question sur laquelle la juge ne s'est pas prononcée.

Décision

M^{me} la juge Dutil: Le règlement de zonage 400-69 ne fait qu'ajouter les «Établissements d'entreposage» à titre d'usage expressément permis. D'autre part, l'expression «usages spécifiquement exclus ou permis» est définie à l'article 4.3.2.2 du règlement de zonage 400. Or, en cochant dans la grille des usages et des normes la case «spécifiquement exclus», une municipalité peut exclure un usage qui serait autrement permis parce que tous les usages de la classe d'usages autorisés dans cette zone sont permis et qu'il en fait partie. Quant à la case «usages spécifiquement permis», elle vise la situation inverse. La municipalité permet alors un usage qui ne fait pas partie des usages d'une classe autorisés pour la zone, et ce, en plus de tous ceux qui font partie de cette classe. Toutefois, la dernière phrase de l'article 4.3.2.2 permet d'éviter que, en permettant cet usage (qui ne fait pas partie de la

liste des usages compris dans les classes d'usages autorisés pour la zone), on ne soit obligé d'autoriser les «autres usages de la classe générique le comprenant». En l'espèce, la présence d'un «X» vis-à-vis de la classe d'usages «Commerce artériel lourd (c3)» indique clairement que tous les usages de cette classe étaient permis dans la zone avant le 1^{er} juin 2009. Dans ces circonstances, l'usage exercé par DDACE en juin 2009, soit la réparation et l'inspection de moteurs diesel et de transmissions pour véhicules lourds, était légal puisqu'il était compris dans la classe d'usages «Commerce artériel lourd (c3)». D'autre part, en 2009 et en 2010, l'intimée a continué à entreposer jusqu'à sept véhicules sur sa propriété. En conséquence, lorsque le règlement 400-107 a été adopté, le 1^{er} juin 2009, deux des usages compris dans la classe d'usages «Commerce artériel lourd (c3)» étaient exercés à cet endroit, soit «Services spécialisés de réparation de véhicules» et «Établissements d'entreposage». À cette date, l'immeuble en cause possédait donc des droits acquis à l'égard de ces usages. Cependant, la juge a erré en concluant que l'intimée bénéficiait de droits acquis à l'exploitation d'une entreprise de remorquage puisqu'une telle activité n'avait pas lieu au moment de la modification du règlement de zonage. Au surplus, il ne pouvait s'agir que d'un usage accessoire aux usages de «Services spécialisés de réparation de véhicules» et d'«Établissements d'entreposage», lequel ne peut être générateur de droits acquis. La juge ayant conclu à l'existence de droits acquis, elle devait examiner la réclamation en dommages-intérêts, laquelle n'a jamais été abandonnée par l'intimée. D'autre part, DDACE a avisé cette dernière qu'elle mettait fin à son bail le 31 octobre 2010 en raison des problèmes de zonage. Étant donné que le préjudice s'est réalisé à cette date, le recours de l'intimée, déposé le 13 avril 2011, n'était pas prescrit (art. 586 de la *Loi sur les cités et villes*). Quant au fond du litige, il n'a pas été prouvé que le préposé de l'appelante avait agi de façon fautive lorsqu'il a refusé d'accorder à DDACE un certificat d'occupation en raison du fait que l'usage proposé était dérogatoire quant au règlement de zonage. De plus, le refus de l'appelante d'autoriser l'exploitation d'une entreprise de remorquage sur l'immeuble de l'intimée était parfaitement justifié puisqu'il n'existait aucun droit acquis à cet usage.

Réf. ant.: (C.S., 2013-03-01), 2013 QCCS 797, SOQUIJ AZ-50942426, 2013EXP-1145, J.E. 2013-6229.

Delson (Ville de) c. Autobus La Québécoise Roussillon inc., juges Jacques Chamberland, Julie Dutil et Mark Schrager, C.A. Montréal 500-09-023435-134, 2015-01-12 (juge Marie-Anne Paquette, C.S. Longueuil 505-17-005244-118, 2013-03-01, 2013 QCCS 797, SOQUIJ AZ-50942426), SOQUIJ AZ-51140200, 2015 QCCA 20, 2015EXP-304 et J.E. 2015-157 (19 pages).

2015-507

Cour supérieure

MUNICIPAL (DROIT) — aménagement et urbanisme — règlement de zonage — interprétation de l'article 113 paragraphe 10 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme — normes de stationnement — gratuité — centre de santé et de services sociaux — interprétation de l'article 115 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux — interprétation de «activité accessoire» — absence de compétence — règlement déraisonnable — règlement discriminatoire — intention de nuire — recours en nullité — opposabilité — mandamus.

MUNICIPAL (DROIT) — permis — installation

d'un horodateur — stationnement — centre de santé et de services sociaux — règlement de zonage — absence de compétence — règlement déraisonnable — règlement discriminatoire — recours en nullité — opposabilité — mandamus.

ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — cas d'application — droit municipal — municipalité — mandamus — refus de délivrer un permis — installation d'un horodateur — stationnement — centre de santé et de services sociaux.

Requête en annulation et en cassation de l'article 897 paragraphe 3 du règlement de zonage 1667-00-2011 de la Ville de Beloeil ainsi qu'en mandamus. Accueillie. La ville défenderesse a cédé à titre gratuit un terrain vacant pour la construction du Centre local de services communautaires (CLSC) des Patriotes, dans lequel le demandeur exerce ses activités. Celui-ci demande au tribunal de casser, d'annuler et de déclarer inopposable à son égard l'article 897 paragraphe 3 du règlement précité, lequel prévoit que l'accès à toute place de stationnement public hors rue doit être gratuit sur l'ensemble de son territoire et que l'aménagement d'un guichet ou d'une guérite extérieure est interdit pour tout usage public. Par voie de mandamus, le demandeur requiert qu'il soit ordonné à la défenderesse de délivrer un permis lui permettant de tarifier le stationnement du CLSC des Patriotes et, à cette fin, d'installer d'un horodateur avec abri dans le stationnement.

Décision

Aux termes de l'article 113 paragraphe 10 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le législateur n'a pas autorisé les municipalités à régir, à établir, à prohiber ou à restreindre tout ce qui est relatif au stationnement. En fait, cette disposition fait référence aux normes techniques applicables aux lots réservés et aménagés pour le stationnement, comme les dimensions ou le nombre de places minimal, et non au caractère purement pécuniaire du stationnement. La défenderesse n'a donc pas la compétence nécessaire pour exiger la gratuité du stationnement au CLSC des Patriotes. De plus, l'article 115 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, lequel s'applique au demandeur, exige que les coûts de toutes les activités accessoires d'un établissement de santé doivent être recouverts auprès de sa clientèle. Or, l'expression «activité accessoire» utilisée à cet article doit recevoir une interprétation assez large pour comprendre l'organisation d'un parc de stationnement tarifé par un CSSS. Contrairement aux activités des entreprises commerciales, l'activité accessoire, même si elle est commerciale dans le sens qu'elle engendre des revenus, est essentiellement une activité secondaire qui est liée à la mission de l'établissement. Dans ces circonstances, la tentative de la défenderesse d'interférer avec le devoir légal du demandeur, et ce, afin d'éviter une prétendue imposition indirecte aux citoyens de Beloeil par les autorités provinciales, est discriminatoire et manifestement déraisonnable. En outre, elle a agi dans le but de nuire à ce dernier en le privant à l'avance de tout droit à un permis. En conséquence, la demande en cassation, en nullité et en inopposabilité de l'article 897 paragraphe 3 du règlement de zonage est fondée. La requête en *mandamus* du demandeur est donc accueillie.

Centre de santé et de services sociaux Richelieu-Yamaska c. Beloeil (Ville de), juge Gary D.D. Morrison, C.S. Saint-Hyacinthe 750-17-002063-125, 2015-02-18, SOQUIJ AZ-51152683, 2015 QCCS 622, 2015EXP-946 et J.E. 2015-507 (13 pages).



Ville de Mont-Saint-Hilaire



PROCHAINE JOURNÉE DE FORMATION DE L'AQU *L'urbanisme et les saines habitudes de vie*

2 et 3 octobre 2015
Mont-Saint-Hilaire



Association
québécoise
d'urbanisme



Mont-Saint-Hilaire
Ville de nature, d'art et de patrimoine

