

OFF

A36A1

G819

DÉPARTEMENT
DES
AFFAIRES MUNICIPALES
BIBLIOTHÈQUE

HABITATION



Bibliothèque Nationale du Québec

sont les facteurs qui la déterminent.

Ces considérations forment l'office d'introduction et nous mèneront au seuil de l'exposé, dont nous aurons en tête

I N T R O D U C T I O N

L'objet du présent rapport a été défini dans notre mémoire du 10 juillet. Rappelons seulement que nous voulions mettre en évidence les principaux facteurs qui déterminent l'utilisation du sol dans le cas de l'habitation, facteurs qui sont du ressort de l'initiative privée, de l'autorité publique ou des deux à la fois. Avant de procéder à cette brève analyse, nous essayerons d'en bien circonscrire l'objet en précisant la signification que nous attachons aux termes qui le définissent.

Nous chercherons d'abord à saisir en quoi consiste l'habitation, en elle-même et dans ses relations avec les autres composantes de l'utilisation du sol et à écarter de notre notion d'habitation ceux de ses aspects qui resteront étrangers à l'objet de la présente étude. Nous verrons aussi quels sont les principaux modes d'habitation, quitte à renvoyer en appendice la typologie détaillée qui pourrait s'avérer utile.

Nous nous demanderons ensuite en quoi consiste l'utilisation du sol, quels sont les principaux genres d'opérations qu'elle comporte en matière d'habitation et quels

sont les facteurs qui la déterminent.

Ces considérations feront l'office d'introduction et nous amèneront au seuil de l'exposé, dont nous aurons en passant déterminé le plan.

Concepts similaires

- habitation
- habitat
- logis
- logement
- loyer

L'habitation ne doit pas être confondue, comme on le fait trop souvent, avec les concepts voisins d'habitat, de logis, de logement et de loyer.

Habitation sera pris ici au sens générique, couvrant la diversité des endroits habitables, des bâtiments destinés à l'occupation humaine et des équipements connexes. Il ne prendra en aucun cas le sens large que l'administration fédérale lui donne dans la Loi nationale sur l'habitation, laquelle est à proprement parler une loi sur le logement et, secondairement, sur l'habitation. C'est en tant qu'espace bâti que l'habitation utilise le sol-support, s'insère dans l'utilisation du sol et, de ce fait, entre dans les préoccupations de l'urbanisme. La loi susdite ne nous intéresse que dans la mesure où elle exerce certaines pressions sur l'habitation, où elle établit des moyens de contrôle de l'habitation.

Le terme d'habitat, au sens "d'ensemble des conditions relatives à l'habitation" (Petit Larousse, 1959), est plus compréhensif. Il englobe les conditions naturelles du milieu, l'appareil sanitaire, la desserte, la sécurité dans les endroits publics et le fonctionnement de divers services d'utilité publique, surtout municipaux. L'utilisation du sol par l'habitation et tout ce qui l'accompagne est pour ainsi dire contenue dans l'habitat.

Si on donne au logis le sens d'unité de logement, on admettra que son critère essentiel est l'habitabilité. L'architecture, la décoration et de nombreuses techniques ménagères étudient à fond cette question. L'urbanisme ne saurait rester indifférent aux recherches sur ce sujet, notamment en ce qui a trait aux normes dimensionnelles.

Le logement a pris dans le langage technique, le sens d'ensemble des besoins de la population en matière d'habitation et des moyens à mettre en oeuvre pour combler ses besoins. On parle à bon droit de politique du logement, d'économie du logement. L'évolution de la population et les possibilités financières de la nation en sont les impératifs. Le logement n'entre pas comme composante de l'utilisation du sol, mais il contribue à la déterminer quantitativement et, parfois, qualitativement. Un partage judicieux des pouvoirs et des devoirs entre responsables du logement et responsables de l'habitation aurait pu éviter, dans un passé récent, certaines répercussions peu désirables des mesures de logement sur la qua-

lité de l'habitat.

Enfin, le loyer qui est tout simplement le "prix du louage d'une maison, d'un appartement" (Petit Larousse, 1959) n'entre pas dans le cadre de la présente étude. C'est pourquoi nous laisserons de côté la question du contrôle des loyers, sauf peut-être dans la faible mesure (qui fut une large mesure en France) où elle affecte l'habitation.

Aspect à retenir

L'habitation peut-être considérée sous de multiples aspects:

- technique, où entrent les considérations de qualité de la construction, de sécurité des bâtiments, etc.
- financier, où il sera question du coût de l'habitation, de son financement, de sa rentabilité financière, de son accessibilité en fonction de l'échelle des revenus,
- socio-économique, concernant la rentabilité économique et sociale des investissements,
- architectural et paysager, qui peut aller de la conception de la moindre maison, du moindre jardin, jusqu'à l'art urbain appliqué aux grands ensembles,
- urbanistique, enfin, où il est spécifiquement question de l'utilisation du sol (de l'oekoumène), à des fins d'habitation humaine.

C'est exclusivement ce dernier aspect que nous nous

proposons de traiter dans le cadre de la présente étude.

Rapprochements

L'habitation ne saurait être extraite d'une façon absolue de contexte des diverses composantes qui participent à l'utilisation du sol.

- 1) Ses relations avec les réseaux d'utilité publique et spécialement avec la desserte urbaine, sont manifestes. Les facteurs qui conditionnent la mise en place, l'extension ou l'amélioration de la desserte urbaine sont des facteurs qui agissent indirectement sur l'habitation.
- 2) Il en est de même des équipements collectifs et des services, spécialement de ceux qui opèrent à l'échelle vicinale. Dans ce cas, c'est généralement l'habitation qui attire les équipements et les services, mais la réciproque est possible. Ceux-ci précèdent parfois ou anticipent la venue de l'habitation et dans ce sens influent sur sa localisation. Les emplois qu'ils créent modifient le niveau de la population et ses cheminements, ce qui ne manque pas de se refléter dans la trame de l'habitation.
- 3) C'est surtout comme source d'emploi et de navettes quotidiennes parfois massives que l'industrie est solidaire de l'habitation, mais il faut aussi tenir compte de l'incompatibilité de certaines activités industrielles avec le voisinage de l'habitation.

4) La relation de l'habitation et du plein air doit être considérée comme une symbiose, ce qui n'implique nullement que toutes espèces de terrains vagues et d'activités à ciel ouvert soient d'un voisinage favorable à l'habitation. Ce sont l'aération de la trame urbaine, la protection des éléments naturels les plus désirables, la création de réserves d'espace pour la villégiature, le tourisme, le sport, qui portent les spécialistes de l'habitation à privilégier la relation habitation plein air, à en faire leur sujet favori de recherche et de réflexion.

Les modes d'habitation

S'il est impossible, comme d'ailleurs dans toute classification, de ranger toutes les modalités de l'habitation dans un nombre limité de catégories, il reste possible de déceler des formules-type ou des archétypes qui regroupent la grande majorité des cas particuliers. Les archétypes reconnus de l'habitation étaient jusqu'à récemment, l'habitation rurale et l'habitation urbaine. Cette simple opposition a perdu son sens avec l'éclatement des villes, l'expansion des banlieues et l'apparition des grandes concentrations qui n'ont plus rien du caractère urbain traditionnel et qui ne sont à l'aise que dans une nouvelle catégorie: la cité verticale. Ceci nous amène à proposer une typologie, plus empirique

que logique, dont les catégories seraient:

- l'habitation rurale
- l'habitation suburbaine
- l'habitation urbaine
- les grands immeubles
- l'habitation spécialisée
- les équipements connexes

1) L'habitation rurale ne comprend pas seulement la maison de ferme. On la trouve aussi dans les villages et on en rencontre encore des vestiges au coeur même des grandes villes. Ce qui caractérise, plus que tout autre trait, l'habitation rurale, c'est son indépendance. La seule desserte qui lui soit nécessaire est le chemin ou la route. Aux premiers temps de la colonisation, la rivière ou le fleuve lui suffisaient.

2) L'habitation suburbaine, quand elle n'est pas, comme dans certains développements prématurés, de l'habitation rurale déguisée sous des couleurs suburbaines, est déjà plus exigeante. Comme elle donne lieu à l'occupation, en trame soutenue, de superficies de plus en plus vastes, elle ne saurait s'en remettre à l'assainissement naturel ni aux réserves d'eau de son propre sous-sol. Toutefois, sa faible densité n'est pas favorable au développement intensif des services urbains, notamment du transport en commun. Elle doit la vie à l'automobile particulière.

3) L'habitation urbaine, est multiforme. Son trait le plus caractéristique et, à la fois, le plus général, c'est l'alignement continu. Ce trait lui a permis d'atteindre des densités respectables, souvent même excessives. L'abandon de l'alignement continu, sous le coup de facteurs qu'il serait intéressant d'étudier, a créé un malaise et pourrait bien avoir été le coup de grâce de l'habitation urbaine, au sens précis du terme. Il se pourrait cependant qu'une nouvelle conception de l'habitation urbaine se dégage des hésitations et des expériences en cours.

4) L'introduction de l'ascenseur a lancé l'habitation humaine dans de nouvelles avenues dont il est encore impossible de concevoir les ultimes développements et difficile même de prévoir les plus imminents. Quoiqu'il en soit, la cité verticale gagne chaque jour du terrain et il n'est certainement pas trop tôt pour lui ouvrir la voie ou, tout au moins, pour examiner les conséquences de son intrusion, si on refuse de lui ouvrir la voie.

5) Dans le cas de l'habitation spécialisée, l'action des corps publics s'exerce d'une façon tellement prédominante, qu'on peut se demander s'il s'agit encore d'habitation. Si l'hospice qui reçoit plutôt les infirmes est manifestement un équipement collectif, il serait précieux d'étendre ce prédicat à toute habitation réservée aux personnes âgées

ou aux retraités; tout comme les pensionnats ou pensions d'étudiants ont, semble-t-il, leur place dans l'équipement social, alors que les immeubles d'appartements réservés aux étudiants mariés et bien d'autres types de résidences d'étudiants sont plutôt de l'habitation.

6) Les équipements connexes sont les services et les équipements qu'on ne saurait retrancher des quartiers d'habitation sans que ceux-ci s'en trouvent comme amputés. On touche ici à tous les équipements et services dont le rayon d'action est vicinal et que, sans les assimiler à l'habitation, on peut considérer comme étant son complément indispensable. On pourrait cependant considérer comme plus spécifiquement connexe à l'habitation, une gamme d'installations utilitaires allant de la lessiveuse automatique au stationnement, en passant par le tennis ou la patinoire, le gymnase ou la piscine.

L'utilisation du sol aux fins d'habitation

L'habitation s'empare du sol de plusieurs manières. En gros, les divers moyens d'utilisation du sol, pourraient dans le cas de l'habitation, se présenter comme suit:

1) Un particulier acquiert un terrain, y construit une maison ou un immeuble et occupe la maison ou conserve l'exploitation de l'immeuble: il s'agit d'une opération spécifique.

2) Un courtier achète un terrain, le subdivise et y construit ou y fait construire des maisons, sur échantillons ou sur spécifications, pour le compte des acheteurs des parcelles. C'est ce qu'on appelle communément un développement. Il s'agit en d'autres termes d'une opération de promotion.

3) Un entrepreneur achète un terrain ou le prend sous option et y construit pour la vente une ou plusieurs séries de maisons, employant des techniques de grande ou de petite série et, souvent, un degré plus ou moins poussé de pré-fabrication. Il s'agit d'une opération de petite ou de grande série.

4) La notion d'ensemble diffère de la notion de série en ce que le plan d'ensemble ou l'opération d'ensemble visent non plus à la répétition d'un ou de plusieurs prototypes, mais plutôt à l'agencement équilibré des masses et des fonctions dans le cadre d'un secteur urbain plus ou moins étendu.

5) Toutes sortes d'opérations spéciales ont été mises en oeuvre, généralement sous l'impulsion des pouvoirs publics, soit dans le but de remédier à un problème de logement, soit pour pallier à un mal social ou à une maladie de la trame urbaine. De ces diverses sortes d'opérations les plus connues sont:

- la rénovation urbaine,
- la restauration ou la conservation,
- le relogement des ménages délogés par une opéra-

tion d'élimination des taudis ou quelque autre démolition d'envergure.

— localisation

6) On pourrait enfin mentionner le cas d'opérations intégrées: celles-ci doivent logiquement être des opérations de grande envergure, car il ne s'agit plus seulement d'habitation mais de cas où on tente d'offrir en même temps et dans un même secteur, le lieu de séjour et le lieu de travail. On peut, du reste parler d'opérations intégrées, mais à un moindre degré, quand il ne s'agit que de réaliser l'équilibre de l'habitation et des principaux équipements collectifs et commerciaux, sans oublier les espaces verts.

7) Indépendamment de toutes ces opérations, par lesquelles l'habitation conquiert ou reconquiert l'usage du sol, de nouveaux foyers surgissent à tout instant dans la vieille trame des villes, par simple remplacement d'un immeuble, par conversion ou reconversion, par addition ou, très souvent, par resubdivision. Le changement de destination des maisons particulières qui passent à la location de chambres est typique de la zone de transition qui cerne habituellement le coeur des grandes villes. Des foyers ou des logements disparaissent aussi facilement, sans qu'il y ait opération concertée.

Le concept de destination (qui est à rapprocher de "usage" ou "occupation") tient compte de l'adjonction des

Les trois dimensions de l'utilisation du sol

- localisation
- implantation
- destination

On peut considérer l'utilisation du sol comme un système dont les trois dimensions seraient la localisation, l'implantation et la destination ou, plus précisément, la localisation des éléments et des activités, l'implantation et la masse des bâtiments et autres structures et, en dernier lieu, la destination, l'usage, la tenue des établissements.

Nous entendons le terme de localisation au sens de fixation en un point d'une activité, mais aussi au sens de choix des emplacements les plus convenables à différentes activités ou à divers équipements. Dans le cas des réseaux ou des infrastructures, la détermination des tracés relève plutôt de l'implantation que de la localisation.

Nous entendons le terme d'implantation au sens architectural de distribution en plan des espaces et des volumes. Le concept de masse en est inséparable. Le langage technique moderne se contente souvent de l'expression plan-masse.

Le concept de destination (qui est à rapprocher de l'anglais "occupancy") tient compte de l'adéquation des

implantations et de l'emploi auquel ces implantations sont promises ou réservées, ou auquel elles sont effectivement consacrées. Sans contrôle de la destination, l'urbanisme manque de prise sur les problèmes d'évolution des lieux occupés, en ce sens que le zonage par secteurs est incapable à tenir compte de tous les possibles, des nouveaux usages permmissibles, des nouvelles densités souhaitables, pourvu que les locaux s'y prêtent ou que les modifications requises y soient apportées.

Plan

Si on conçoit que les trois concepts que nous venons d'examiner sont bien les dimensions de l'utilisation du sol, on comprendra qu'ils nous aient fourni le plan de cette étude, qui porte sur l'habitation, mais exclusivement sur l'habitation en tant que composante de l'utilisation du sol. Les trois parties de notre exposé auront donc pour titre: localisation, implan-

(1) Le mot "éléments" est plus approprié, nous employons le vocable "facteur", dans ce sens évidemment moins usuel qu'en économie politique, où l'usage veut qu'il désigne le capital et le travail, comme "éléments qui concourent à un résultat" (v. Littré). Ici, il ne s'agit pas d'éléments, mais plutôt de causes efficientes ou "d'agents" d'un résultat.

Première partie: LA LOCALISATION

Nous rechercherons les facteurs⁽¹⁾ qui déterminent la localisation de l'habitation. Le problème se pose à plusieurs échelons. Si on se place au niveau régional, c'est sur la localisation des groupements humains qu'on devra s'interroger: au niveau local, le problème se ramène au choix du site ou de l'emplacement.

Nous verrons aussi par quels leviers l'état pourrait intervenir délibérément dans la localisation de l'habitation et à quels critères devrait obéir son intervention, ou quels objectifs elle devrait viser.

(1) A défaut d'un terme plus approprié, nous employons le vocable facteur, dans un sens évidemment moins usuel qu'en économie politique, où l'usage veut qu'il désigne le capital et le travail, comme "éléments qui concourent à un résultat" (v. Littré). Ici, il ne s'agit pas d'éléments, mais plutôt de causes efficientes ou "d'agents" d'un résultat.

A- A l'échelle régionale

Nous nous privons ainsi de quelques sujets intéressants, mais c'est évidemment la présence de la population qui détermine la localisation de l'habitation. Il serait présomptueux de vouloir rassembler et commenter dans un même texte tous les facteurs d'ordre historique, géographique ou socio-économique qui fixent ou modifient la distribution de la population. On ne saurait négliger l'apport des méthodes démographiques en ce domaine, en particulier lorsqu'elles sont appliquées à l'étude des migrations.

Il ne sera pas inutile, pour l'instant, d'esquisser une explication de la relation du lieu de séjour au lieu de travail, comme facteur déterminant de localisation de l'habitation. Le transport en commun et le réseau routier entrent comme variables stratégiques dans cette relation, la mobilité de la main-d'oeuvre dépendant en grande partie de ces deux variables.

Laissons de côté les migrations saisonnières et leur conséquence, l'habitation temporaire; les migrations hebdomadaires, et leur conséquence, le pied à terre, ou la chambre d'hôte⁽¹⁾.

(1) On admettra en passant que le nomadisme appartient plutôt au plein air qu'à l'habitation.

Nous nous privons ainsi de quelques sujets intéressants, mais c'est pour accorder plus d'attention aux deux phénomènes majeurs:

- les migrations permanentes et
- les migrations quotidiennes⁽¹⁾.

Ces deux phénomènes sont jusqu'à un certain point liés par un rapport de raison inverse. Des moyens de transport rapides et économiquement abordables peuvent, en facilitant les migrations quotidiennes, permettre la survivance d'établissements éloignés des activités économiques; des migrations permanentes sont ainsi évitées. C'est le cas d'innombrables campagnards qui occupent des emplois urbains, notamment dans la construction. De même, une certaine inertie et parfois même une certaine attraction (due à la présence des équipements collectifs ou à d'autres facteurs socio-économiques) des établissements bien constitués, donne lieu à des phénomènes de migrations quotidiennes d'une amplitude étonnante. La permanence de l'habitation coïncide souvent avec une grande mobilité quotidienne; le manque de mobilité quotidienne (par impossibilité, empêchements divers ou simple répugnance) peut signifier une plus grande pro-

(1) Dites aussi migrations alternantes ou navettes.

pension à la migration permanente.

Les migrations permanentes sont de deux sortes:

- les changements de région et
- les changements de localité à l'intérieur d'une même région⁽¹⁾.

C'est avec le deuxième type de migration seulement, que la mobilité dans les navettes entretient un rapport. Dans le cas où le gagne-pain change de région économique, au moins dans un territoire aussi vaste et d'économie aussi disséminée que la province de Québec, les navettes sont impossibles. En d'autres termes, quand les navettes sont possibles entre deux endroits, ils n'appartiennent pas ou sont en voie de ne plus appartenir à des régions économiques distinctes⁽²⁾.

Reprenons sous forme de schéma, ce qui se dégage des considérations qui précèdent:

- a- Sur le plan interrégional, étant donnée la localisa-

(1) A la limite, i.e. à l'intérieur d'une même agglomération, il ne s'agit plus de migration, mais de déménagement.

(2) L'inverse n'est pas vrai, l'absence ou l'impossibilité des navettes n'étant pas un critère suffisant de différenciation régionale.

tion des activités économiques, c'est le phénomène des migrations permanentes qui opère seul. C'est à ce niveau que se situent les problèmes de centralisation et de décentralisation.

b- Sur le plan intrarégional, il y a interaction entre les migrations permanentes et les migrations quotidiennes. C'est à ce niveau qu'on rencontre les problèmes de concentration et de déconcentration.

Dans le premier cas, i.e. sur le plan interrégional, la distribution des ressources et des activités économiques est absolument déterminante, avec cette restriction que la sécurité sociale permet un certain décalage entre l'économie et la population. De plus certaines populations ou certaines couches déshéritées de la population sont à peu près réduites à l'impuissance en face de l'émigration, par dénuement absolu ou par manque d'initiative.

Il est évident que les activités économiques se localisent spontanément en fonction des ressources et des courants d'échanges. Elles ne sont pourtant pas indifférentes à la présence des bassins de main-d'oeuvre. Le grand dilemme, à savoir si les activités économiques doivent obéir aux mouvements de population ou les populations obéir à l'appel des activités économiques, n'a pas de solution générale. Dans chaque cas particulier, des études de rentabilité sociale pourraient

apprendre aux pouvoirs publics si les activités économiques doivent être canalisées vers telle région ou si l'exode serait préférable.

Il reste qu'une certaine prépondérance de l'économique a eu trop tendance jusqu'à présent à sous-estimer les investissements financiers et humains que représentent des établissements bien constitués, à négliger le coût social du déracinement et à oublier que le capital social n'est pas illimité et que d'autres investissements pourraient être plus profitables que les investissements exigés par le relogement des populations transplantées.

On sait qu'en Angleterre, où ces questions ont été étudiées plus attentivement qu'ailleurs, une tendance tend à s'imposer, selon laquelle il serait plus avantageux de soutenir les régions, mais en opérant des regroupements, sous la forme de centres d'activité d'au moins 100 à 200,000 habitants.

Sans s'inspirer servilement des options adoptées ailleurs, il pourrait être urgent de reconsidérer les attitudes de laissez-faire qui rendent facultative la localisation des activités économiques, assurant à la région de Montréal une croissance démesurée par rapport au reste du territoire; quand on sait que même les investissements publics les plus considérables (vg. la voirie) ajoutent leur poids à celui de l'investissement privé pour encore accentuer cette tendance. Peut-être faudrait-il que les investis-

sements publics, surtout dans le secteur de l'infrastructure des transports, soient surveillés de plus près, si nous ne voulons pas nous retrouver dans quelques années dans la situation de l'Argentine.

La décentralisation ne saurait être gratuite et peut n'être rentable qu'à moyen ou à long terme. La rentabilité économique à court terme ne saurait être l'unique critère d'une politique de population, bien qu'évidemment les soucis de croissance rapide ne puissent être négligés en période de chômage.

Il reste qu'en matière de localisation des établissements humains à l'échelle territoriale d'autres facteurs que les facteurs économiques devraient être pris en considération comme :

- la conservation du sol et des richesses naturelles,
- le climat ou le micro-climat,
- le site géographique, son attrait, les possibilités récréatives de son arrière-pays,
- les possibilités d'approvisionnement en eau et en produits agricoles,
- les infrastructures et les équipements déjà en place, les structures sociales existantes, etc.

Au niveau intrarégional, des efforts de concentration

peuvent s'avérer nécessaires dans les régions d'activité et d'habitat dispersés. Au contraire, la déconcentration peut être souhaitable dans les régions surchargées économiquement et surconcentrées autour d'une seule grande agglomération.

Les options qui se présentent sont alors :

- la dispersion de l'activité économique avec dispersion concordante ou discordante de l'habitat;
- la dispersion de l'activité économique sans dispersion de l'habitat;
- la dispersion de l'habitat sans dispersion de l'activité économique.

Dans le premier cas, la déconcentration ou la dispersion de l'activité économique entraînant une déconcentration concordante de l'habitat, on obtiendra le minimum de migrations alternantes. C'est l'expérience tentée, avec des résultats plus ou moins convaincants, en Angleterre, par la création de petites villes-satellites. En définitive, on se rend compte que cette solution idéale est à peu près irréalisable, car comment disperser les entreprises et sélectionner simultanément le lieu de résidence de leurs employés.

L'autre cas, celui où les activités économiques d'une part et la population d'autre part sont déconcentrées ou disper-

sées dans un large rayon ou en plusieurs points sans qu'il y ait recherche d'un parallélisme entre la distribution de la population et celle de son lieu d'emploi, on obtiendra le maximum de migrations alternantes, mais du même coup on réussira peut-être à décongestionner le coeur de la grande ville et à orienter les navettes vers des parcours moins encombrés que les voies principales de pénétration.

Le cas improbable où la population demeurerait concentrée en une agglomération dense, tandis que l'emploi serait dispersé, donnerait des migrations alternantes de sens interverti.

Dans le cas le plus ordinaire, l'activité économique est ou demeure concentrée et on cherche à obtenir une déconcentration relative de la population en facilitant les migrations quotidiennes. C'est l'expérience tentée à Stockholm par la construction des quartiers-satellites. Comme la banlieue est liée à la desserte routière et à l'automobile privée, de même ces gros faubourgs-satellites dépendent du métro de banlieue.

La desserte ferroviaire a été et est encore un puissant facteur de déconcentration. C'est maintenant autour du réseau d'autoroutes de nous garder en réserve non seulement de nouveaux lieux d'implantation, mais probablement aussi de nouveaux types

de localités. L'autoroute peut accentuer le caractère satellite des villes d'une région métropolitaine, contribuer à maintenir leur population ou même provoquer leur croissance et leur procurer peut-être un certain déversement d'activité économique.

B- A l'échelle locale

Nous avons retenu que la localisation, dans le cadre des agglomérations, se confond avec le choix du site ou de l'emplacement. Ce choix dépend d'un grand nombre de facteurs que nous partagerons en deux catégories, ceux qui sont du ressort de l'initiative privée et ceux qui sont du ressort de l'autorité publique.

Dans le champ de l'initiative privée, la localisation de l'habitation dépend des décisions des vendeurs et des acheteurs de propriétés, des courtiers en immeubles, des prêteurs, des constructeurs, des spéculateurs. Les décisions de ces agents économiques sont cependant conditionnées ou affectées par un grand nombre de facteurs structuraux et conjonctureaux. Nous nous arrêterons surtout aux premiers, qui s'inscrivent

plus nettement dans le sujet de cette étude. Ces facteurs sont:

- physiques,
- fonciers,
- fiscaux,
- administratifs, ou
- délibérés.

LES FACTEURS PHYSIQUES (OU MATERIELS). Les facteurs physiques qui pèsent sur le choix des sites ou des emplacements destinés à l'habitation sont nombreux et variés. Les uns dérivent, comme dit le Code civil⁽¹⁾, de la "situation naturelle des lieux", les autres sont établis "par le fait de l'homme". Les premiers sont de l'ordre du relief, de la végétation, de la composition du terrain, des conditions hydrographiques et climatiques; les seconds, qui ne sont pas physiques au sens étymologique du terme, mais n'en sont pas moins matériels, sont ou bien de grands ouvrages d'infrastructure qui coupent le terrain, comme les canaux, les chemins de fer, les autoroutes, les lignes de transmission, ou bien des ouvrages d'art qui permettent de franchir une barrière naturelle ou artificielle, comme les ponts et les tunnels.

Plus immatériels, mais non moins réels, divers inconvénients, souvent réunis sous le nom générique de nuisances, com-

(1) Art. 500

me le bruit et les vibrations, la fumée et la poussière, certaines clartés éblouissantes ou scintillantes, les odeurs nauséabondes, ont un impact considérable sur la localisation de l'habitation. La trouée et le cône d'envol des aéroports, imposent des servitudes de hauteur limitée des constructions qui sont bien réelles, mais plus graves encore sont les bruits au sol qui, depuis la mise en service des turbo-réactés, équivalent dans certains cas à une véritable spoliation des propriétés qui y sont soumises.

Mentionnons encore les conditions sanitaires, comme la pollution des cours d'eau ou des eaux souterraines, les émanations toxiques, et les conditions de sécurité, comme la présence de corps inflammables ou d'explosifs.

Il n'est pas question d'élucider ici les aspects techniques de ces divers phénomènes. Seule leur incidence sur l'utilisation du sol aux fins d'habitation relève de notre propos. Aussi voulons-nous signaler surtout les restrictions qu'ils imposent naturellement ou auxquelles ils pourraient donner lieu.

Le Code civil réglemente, au chapitre des servitudes établies par la loi⁽¹⁾, un certain nombre de ces éléments et

(1) Art. 506 & ss.

précise que leur réglementation a "pour objet l'utilité publique ou celle des particuliers". Plus loin, il renvoie aux obligations réglées par les lois concernant les municipalités et les chemins. Il est notoire que beaucoup d'autres statuts provinciaux et fédéraux sont venus déterminer l'utilité publique ou celle des particuliers en plusieurs de ces matières, notamment en fonction de l'hygiène et de la sécurité, et que des pouvoirs de réglementation étendus ont été dévolus aux municipalités tant au titre de la répression des pratiques nuisibles qu'au titre de l'urbanisme.

Toutes ces restrictions et ces pouvoirs de restriction restent épars, peu cohérents et, en plusieurs matières, insuffisants. Quand on sait comment les services municipaux eux-mêmes manient le compresseur, on ne s'étonne guère que la réglementation sur le bruit soit inexistante ou inopérante.

On sait que le problème d'exclure l'habitation des zones destinées au commerce, à l'industrie ou à des équipements collectifs, est loin d'être résolu dans la pratique courante du zonage. On sait aussi que les municipalités ont le pouvoir de réglementer l'utilisation du sol, non pas celui d'en interdire l'usage et que toute prescription de zonage qui au-

rait l'effet d'une interdiction d'usage pourrait être cassée par le tribunal.

Il semble que dans les cas d'empêchements naturels de force majeure, il faudrait cesser de se voiler la face et ne plus hésiter à interdire la construction, tout au moins dans le cas de l'habitation. D'autres pays admettent le principe des zones de non-aedificandi. Pour notre part, il nous semble que les procédures d'interdiction devraient demeurer distinctes des procédures de zonage et que le mécanisme le plus simple serait le classement. C'est ainsi que des terrains exposés aux inondations, aux glissements, à l'effondrement, aux éboulis, des terrains marécageux ou mouvants, les sites d'anciennes carrières pourraient, sans indemnité au propriétaire, être classés impropres à l'habitation. Dans certains cas, si des travaux d'amélioration étaient pratiqués, le dit classement pourrait ensuite être révoqué.

Le cas des terrains soumis à des inconvénients de force majeure, qui pourtant ne sont pas inhérents à la "situation naturelle des lieux", mais viennent "du fait de l'homme", est beaucoup plus difficile. C'est ici que la notion de servitude légale pourrait être mieux comprise et appliquée à bon escient et que des indemnités devraient être versées si la servitude at-

teint un droit déjà exercé ou interdit l'exercice d'un droit inhérent à la propriété, comme la jouissance ou la disposition.

La localisation de l'habitation en bordure des grandes infrastructures, en bordure des cours d'eau et des lacs, en bordure des parcs publics devrait être soumise à des servitudes légales élaborées, dont la justification nécessaire et suffisante serait "l'utilité publique ou celle des particuliers".

Enfin, des mesures précises de préservation des sites intéressants, des édifices remarquables, des alignements et autres effets urbains, apporteraient une contribution utile à la bonne localisation de l'habitation.

LES FACTEURS FONCIERS. Les facteurs fonciers de nature structurale sont, d'une part, les droits réels inhérents à la propriété foncière et à ses différentes modifications, et d'autre part, la configuration du domaine foncier: petite ou grande propriété, prédominance de la propriété privée ou de la propriété publique, caractéristiques des parcelles, etc. Rappelons un trait essentiel du droit de propriété dans la province de Québec. Le Code civil⁽¹⁾ énonce: "La propriété est le

(1) Art. 406

droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements". Il apparaît dans cet article que le caractère absolu du droit de propriété ne prévaut pas contre les prohibitions légales ou réglementaires.

Les droits réels acquis antérieurement à la promulgation du Code civil devraient faire l'objet d'une étude spéciale, en raison de diverses dispositions qui les différencient de la propriété simple. Leur importance demeure considérable, en raison de l'étendue des biens des fabriques et de diverses corporations religieuses. Cette étude spéciale devrait couvrir l'évolution de la législation relative aux biens de main-morte.

Ces droits ont donné lieu à un usage répandu de l'emphytéose et même au maintien de rentes sur le sol. Toutefois, du moins dans le cas de l'habitation, cet usage se perd. Beaucoup d'emphytéotes acquièrent le fond qui leur était baillé à emphytéose et la propriété du fond est généralement considérée comme indispensable par les nouveaux acquéreurs de maisons d'habitation. A l'opposé, l'usage de l'emphytéose tend plutôt à se répandre dans le cas de la propriété commerciale et industrielle.

Il est certain que l'existence même de la propriété privée est un facteur déterminant dans la localisation des activités. Le sol étant, en régime de propriété privée, un bien négociable, l'habitation se trouve en compétition avec les autres branches d'activité, qu'il s'agisse de s'emparer de nouveaux emplacements ou de conserver ceux qu'elle occupe déjà. Cette compétition, par les changements de destination et les changements d'intensité d'utilisation qu'elle permet, est à l'origine des variations abruptes qui se produisent fréquemment dans la valeur des propriétés. Ce sont ces variations qui entraînent et expliquent la spéculation foncière; c'est de là que part la surenchère dans l'acquisition des terrains susceptibles d'attirer de nouveaux développements; c'est ainsi que démarre le processus inflationnaire par lequel l'augmentation de la valeur du sol précède souvent l'augmentation de son rendement.

L'inflation foncière est un phénomène dont les conséquences sur l'économie générale n'entrent pas dans l'optique de notre étude, mais l'analyste de l'utilisation du sol est bien au courant des aberrations auxquelles elle donne lieu dans la localisation des activités. En ce qui concerne l'habitation, les méfaits les plus connus de cette inflation sont la dispersion des développements périphériques réservés à l'habita-

tion unifamiliale et la quasi-impossibilité d'appliquer des plans d'ensemble ramassés, ou de procéder à des opérations intégrées.

Dans presque tout les pays européens, les gaspillages auxquels ces phénomènes donnaient lieu ont provoqué l'intervention directe de l'Etat en matière de localisation des nouveaux développements, intervention allant jusqu'à l'appropriation des terrains nécessaires.

La configuration du domaine foncier est aussi un facteur manifeste de localisation. Le fait que certaines propriétés soient inaliénables, que d'autres (ou les mêmes) soient indivisibles, que d'anciennes seigneuries ou d'anciens domaines soient demeurés intacts, que des corps publics soient devenus de grands propriétaires fonciers, modifie radicalement la distribution des terrains disponibles pour les divers genres d'opérations et les conditions qui président à leur acquisition.

LES FACTEURS FISCAUX. Pour bien comprendre le jeu des facteurs fiscaux, il faudrait les saisir dans leur relation avec le marché de l'immeuble. Considérant que l'évaluation foncière et l'impôt foncier sont actuellement l'objet d'une étude fouillée, dans le cadre des travaux confiés par la Commission à des

spécialistes en cette matière, nous ne tenterons pas ici l'explication de cette relation. Il nous suffira de mentionner que l'évaluation à la valeur marchande peut différer sensiblement de l'évaluation à la valeur locative et que cette simple divergence peut avoir des effets rapides et contagieux, en matière de localisation et, plus encore, en matière de substitution d'utilisation.

Les exemptions de l'impôt foncier ont un effet immédiat sur la configuration du domaine foncier. Elles permettent la survivance de grandes propriétés qui autrement auraient dû être liquidées en tout ou en partie. Elles contribuent ainsi à la détermination des localisations.

Il n'est pas non plus indifférent que l'impôt porte sur le terrain et sur les améliorations. Il pourrait porter entièrement sur le terrain. Nous retrouverons cette question dans le chapitre que nous consacrerons à l'étude de la destination et de la tenue des propriétés.

LES FACTEURS ADMINISTRATIFS. Nous dénommerons administratifs tous les facteurs de localisation qui peuvent découler du découpage municipal. Il est facile de déceler quels

peuvent être les effets des disparités dans l'évaluation et dans le taux d'imposition qui se rencontrent fréquemment entre deux circonscriptions municipales contigues.

La bonne ou la mauvaise administration, l'état avancé ou seulement embryonnaire des équipements collectifs et des services d'utilité publique, peuvent aussi fournir des motifs déterminants aux agents économiques, quand ils ont à décider entre des emplacements situés dans des municipalités différentes.

Plus le découpage administratif est arbitraire, plus il est fréquent que la localisation d'une activité dans telle ou telle municipalité soit à peu près indifférente. La compétition peut alors être vraiment serrée entre deux ou plusieurs municipalités qui s'efforcent d'attirer un ressortissant à rentabilité élevée. Il arrive que les moyens mis en oeuvre soient d'une loyauté douteuse et que l'intérêt des contribuables ne soit pas seul en cause.

En ce qui concerne l'habitation on est en droit de croire que les municipalités ont été constituées pour la commodité de la population en général et qu'il est plutôt malséant qu'elles se permettent de pratiquer la ségrégation socio-économique ou de servir les intérêts d'une caste.

LES FACTEURS DELIBERES. Nous avons considéré tous les facteurs de localisation à l'échelle locale étudiés jusqu'ici comme demeurant dans le champ de l'initiative privée, bien que dans la plupart des cas il s'agisse de phénomène régis par des lois ou définis par des structures juridiques. Cependant il s'agissait ou bien de droit privé, ou bien de structures publiques, comme la fiscalité et les modalités administratives, qui n'exercent leur effet sur la localisation de l'habitation que par l'intermédiaire des particuliers.

Dans le cas des facteurs que nous verrons maintenant sous l'étiquette de délibérés, nous nous rapprochons encore davantage du champ de l'autorité publique; pourtant, notre critérium reste le même et nous les considérons de droit privé, parce que l'intervention des divers paliers de gouvernement qui s'y manifeste, n'atteint encore sa réalisation que par l'intermédiaire des particuliers.

Les seules interventions délibérées de cette sorte qui ont eu un impact réel sur la localisation de l'habitation ont été:

a- de la part du gouvernement fédéral, la garantie hypothécaire, dite assurance des prêts, instituée par la Loi na-

tionale sur l'habitation, et
 b- la bonification du taux d'intérêt accordée par le
 gouvernement de la province, sous forme de remboursements an-
 nuels.

Dans le premier cas, la S.C.H.L., s'est avisée qu'en
 garantissant une hypothèque consentie à un particulier, par
 un prêteur attitré, en considération de la valeur d'une pro-
 priété, elle acquérait elle-même un intérêt dans le comporte-
 ment de la valeur de cette propriété. Elle s'est prévalu de
 cet intérêt pour exercer un droit de regard lointain, mais dé-
 terminant dans ses effets globaux, sur les décisions des par-
 ticuliers ayant recours à ses services.

L'indétermination de ses normes a sans doute, au dé-
 but et jusque dans les années cinquante, facilité le dévelop-
 pement anarchique des banlieues. Elle en est cependant venue
 à définir une politique de localisation plus concertée, moins
 indifférente à la trame des agglomérations, quoique encore éloi-
 gnée de la pratique d'un aménagement planifié.

Quant à l'intervention provinciale, elle n'a jamais pré-
 tendu exercer quelque influence que ce soit sur la localisation
 des maisons d'habitation qu'elle subventionne. Le fait que ses

exigences soient minimales a quand même eu pour effet de rétablir un tant soit peu, en faveur de l'habitation rurale, l'équilibre que la S.C.H.L. faisait pencher lourdement en faveur de l'habitation urbaine.

LES FACTEURS CONJONCTURAUX. Pour ne pas gonfler démesurément le volume de cette étude, nous devons nous contenter de donner un aperçu succinct des facteurs conjoncturaux. Ceux qui pèsent sur l'habitation sont évidemment le cours des marchés immobiliers, le cours du crédit hypothécaire, le cours des matériaux de construction, le cours des salaires dans l'industrie de la construction, et les charges fiscales y afférentes. Peut-on dire que ces différents cours contribuent à déterminer la localisation de l'habitation? Il semble que non, sauf dans le cas où ils atteindraient un niveau prohibitif, qui paralyserait la construction. Ils favoriseraient alors l'entassement de la population dans le stock existant, entraînant ainsi une activité fébrile dans la spéculation sur les maisons de rapport et la multiplication hâtive des logis par resubdivision. Dans ce cas, diverses formules de dégrèvement ou de contrôle des prix pourraient s'avérer nécessaires.

L'évolution des structures de la population et en parti-

culier de la composition des familles et des ménages peut-elle être assimilée à un facteur conjonctural? Oui, jusqu'à un certain point. Elle peut produire des transformations dans la structure des besoins et dans celle des goûts, qui ne sauraient manquer d'exercer un puissant impact, dont il faudrait percevoir la direction, sur la localisation de l'habitation.

Un autre aspect de la question (mais peut-être sommes-nous en train d'empiéter sur l'économie du logement, de sortir de l'utilisation du sol) serait l'évolution de la composition du stock lui-même: stock jeune ou périmé, permettant ou non le renouvellement et la densification sur place; stock périmé mais, trop dense, appelant l'expansion; stock de petits ou de grands logements, obligeant à chercher de nouveaux espaces à l'extérieur des villes pour des maisons familiales ou, à l'intérieur, pour des garçonnières.

L'action directe des divers paliers de gouvernement et de leurs agences est déterminante de bien des façons dans la localisation de l'habitation. Précisons d'abord que les municipalités, dans le régime politique du Canada, sont véritablement, rationnelles qui ont pour point de départ la L.N.H., en matière de

en un sens, un palier de gouvernement. Certes elles sont des créatures de l'état provincial et n'ont d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont conférés par la Législature. Mais nombre de ces pouvoirs dépassent le cadre des pouvoirs de gestion et sont de véritables pouvoirs de gouvernement, comme la police, l'imposition, la justice. De plus, elles sont mandataires des collectivités sur lesquelles elles ont juridiction.

Ceci dit, on constatera qu'elles peuvent exercer une influence prépondérante (au niveau du site) sur la localisation de l'habitation, comme sur celle des autres branches d'activité, par la responsabilité qui leur incombe d'en assurer la desserte. On notera cependant que les municipalités perdent de plus en plus le privilège d'exercer à leur gré les pouvoirs qui traditionnellement sont leurs, depuis qu'elles doivent constamment avoir recours aux subventions que leur offrent conjointement les deux paliers supérieurs de gouvernement: prestations en faveur des travaux d'hiver, prêts garantis, etc.

En matière d'habitation, elles n'en ont jamais mené large. C'est un agent de l'état central, la S.C.H.L. qui détient les crédits et quand les municipalités sont appelées à participer, avec l'autorisation du gouvernement provincial, à des opérations qui ont pour point de départ la L.N.H., en matière de

"Public Housing", par exemple, c'est presque uniquement comme prête-noms et pour contourner une difficulté constitutionnelle. Aussi est-ce ladite société d'état, la S.C.H.L., qui est le lieu des interventions directes de l'état, comportant localisation ou droit de regard sur la localisation de l'habitation.

Cette intervention emprunte plusieurs formes, comme la rénovation urbaine, le relogement et l'habitation subventionnée pour les familles à revenu modique, les vieillards, les étudiants. Nous n'insisterons pas sur cette question sachant qu'elle a été étudiée séparément pour le compte de la Commission.

Reste le champ où l'autorité publique en matière de localisation s'exerce le plus directement et le plus délibérément, le domaine du zonage. On pourrait préférer que les localisations dépendent du plan-directeur d'aménagement et que les pouvoirs de zonage ne s'appliquent plus qu'à la réglementation de l'implantation. Il n'est pas sûr que cette différenciation serait efficace, mais il nous semble qu'elle mériterait un examen attentif.

Il reste que des pouvoirs aussi étendus que celui de dresser un plan-directeur d'aménagement et de le rendre obligatoire et celui d'imposer un plan et des règlements de zonage

ont été entièrement dévolus aux municipalités, qui d'ailleurs les exercent d'une façon autonome, sans aucune supervision de l'état supérieur. Cette abstention de l'état provincial en matière d'aménagement et de zonage, si bien fondée soit-elle sur le respect de l'autonomie des collectivités locales, pourrait par certains côtés être considérée comme de l'incurie. Il semble qu'une enquête, même superficielle, relèverait des anomalies graves, notamment en matière de zonage industriel. Ces anomalies pourraient être évitées s'il existait des mécanismes d'arbitrage et de sanction au palier provincial. La direction de l'urbanisme ou la direction de l'aménagement local et régional (ou urbain et rural) devrait en outre assumer des tâches de documentation et de recherche, sans lesquelles les mécanismes de contrôle les mieux conçus resteraient lettre morte.

Mentionnons incidemment que l'action de l'état central en matière de stabilisation de la conjoncture a pu avoir des répercussions importantes et même lourdes de conséquences sur l'habitation; alors qu'en apparence la S.C.H.L. exerce une fonction sociale, le contrôle du logement et de l'habitation, elle a en fait été conçue et utilisée comme un outil de la politique économique.

Les fluctuations radicales dans les crédits mis à la disposition de la S.C.H.L. en raison de cette curieuse combine ont nui à la formation d'une industrie de l'habitation et saboté toute possibilité de stabilisation de l'emploi dans les métiers de la construction. Les moyens mis en oeuvre pour obtenir des résultats économiques, le feu de l'improvisation en période de stimulation et les retraits soudains en période de freinage, ont contribué à semer l'incertitude, à encourager la spéculation aventureuse et, en somme, à perpétuer l'anarchie dans la localisation de l'habitation.

parrenent et un faible taux d'utilisation; son cas extrême: le bungalow de type "ranch" ou "rambling", sur un lot d'un quart d'acre.

Entassement n'est pas synonyme d'utilisation intense. La construction en hauteur peut donner un taux élevé d'utilisation, en trans desherds. L'entassement provient plutôt d'une distribution uniformément serrée, qui arrive à donner un taux d'utilisation très élevé, sans recours à la hauteur.

En quoi ce dernier trait diffère-t-il de la densité de la population et comment réagit-il aux forces économiques et aux structures juridiques, c'est l'objet même d'une remarquable

étude de Jane Jacobs: "The Death and Life of Great American
Deuxième partie: L' I M P L A N T A T I O N

Dans les villes et à la périphérie des villes, l'implantation des maisons et des immeubles d'habitation obéit à des tendances aussi opposées que l'étalement et l'entassement.

Habitation étalée n'est pas pour nous synonyme d'habitation dispersée. L'étalement serait plutôt l'implantation en trame continue mais lâche, ou très lâche, qui est typique de l'habitation de banlieue. Ses caractéristiques sont le desserrement et un faible taux d'utilisation; son cas extrême: le bungalow de type "ranch" ou "rambling", sur un lot d'un quart d'acre.

Entassement n'est pas synonyme d'utilisation intense. La construction en hauteur peut donner un taux élevé d'utilisation, en trame desserrée. L'entassement provient plutôt d'une distribution uniformément serrée, qui arrive à donner un taux d'utilisation très élevé, sans recours à la hauteur.

En quoi ce dernier trait diffère-t-il de la densité de la population et comment réagit-il aux forces économiques et aux structures juridiques, c'est l'objet même d'une remarquable

(1) Random House of Canada, Ltd., Toronto, 1961

étude de Jane Jacobs: "The Death and Life of Great American Cities"⁽¹⁾, qui s'attache surtout à étudier les processus de détérioration qui s'attaquent aux grandes villes et les remèdes souvent "pires que le mal" au moyen desquels l'autorité publique tente de leur faire échec.

Des villes de la province, seule Montréal présente toute la gamme de ces maux et encore avec une ampleur et une intensité qui n'atteignent pas les extrêmes décrits par Jane Jacobs. On n'en trouve pas moins dans toutes les villes de quelque importance, des manifestations ou des symptômes des vices d'implantation qui accompagnent l'entassement.

Pour ce qui est de la prolifération de l'habitation étalée, encore là ce n'est qu'à Montréal que le déferlement pouvait se déployer dans toute son ampleur et avec toute la gamme de ses inconvénients. Québec en offre aussi quelques bons exemples, qui ne sont pas intrinsèquement mauvais, mais dont les contrecoups sur un noyau plus faible qu'à Montréal, ont peut-être exercé plus de ravages.

L'implantation, quand elle obéit à une tendance, ou prend figure d'archétype (le bungalow de banlieue en Améri-

(1) Random House of Canada, Ltd, Toronto, 1961

que du Nord), a des effets directs et incoercibles sur la localisation. Selon qu'on loge la population dans plus ou moins d'espace, la ville s'étend plus ou moins rapidement et les nouveaux développements se font plus ou moins loin. Le problème des lotissements prématurés est aussi du domaine de la localisation. Nous ne reviendrons pas sur ces questions que nous avons tenté d'explicitier dans la première partie de cette étude.

L'implantation et son complément, la masse ou l'encombrement, se mesurent en termes de superficie bâtie (couverture), rapportée à la superficie totale du terrain, et en termes de rapport plancher-terrain. Dans le cas de l'étalement, ces deux taux sont faibles. Dans le cas de l'entassement, ils sont tous les deux élevés.

Si l'indice de superficie bâtie est faible et le rapport plancher-terrain élevé, on a la construction en hauteur. La situation inverse (faible rapport plancher-terrain et indice de superficie bâtie élevé) ne se produit pas fréquemment. Elle est théoriquement possible, et même souhaitable, comme moyen de densification de la maison privée. Elle était commune dans la trame urbaine traditionnelle où prédominait

(1) Art. 506 et sq.

l'alignement continu: maison de ville à un seul étage, pavillon à cour intérieure, contigu sur trois côtés aux propriétés adjacentes. On la retrouve dans mainte formule d'avant-garde.

Maintenant que nous avons une idée des problèmes auxquels l'implantation de l'habitation donne lieu et des moyens de les observer, voyons quels sont les facteurs juridiques et économiques qui pèsent sur les décisions des particuliers en cette matière. Nous verrons ensuite quel rôle l'autorité publique exerce ou pourrait exercer, par intervention délibérée ou par action directe, pour assurer les conditions d'une implantation rationnelle de l'habitation.

A- Facteurs juridiques

Si un droit réel d'inspiration rurale n'a pas fait montre de beaucoup d'ingéniosité au chapitre de la localisation des activités ou des équipements, ses prescriptions relatives à l'implantation sont abondantes et significatives. D'où il ne faudrait pas conclure qu'elles répondent aux besoins actuels.

Au titre des servitudes réelles, au sous-titre des servitudes établies par la loi, le Code civil⁽¹⁾ règle les

(1) Art. 506 et ss.

obligations relatives à la mitoyenneté, au cas où il y a lieu à contre-mur, aux vues sur la propriété du voisin, à l'égoût des toits et au droit de passage. Chacun de ces sujets à une portée directe sur l'implantation des immeubles; les plus importants sont la mitoyenneté et le droit de vue.

MITOYENNETE ET CONTIGUITE. Relativement à la mitoyenneté, la question la plus intéressante est de savoir quels sont les causes qui ont motivé, depuis quelques décades, l'abandon à peu près complet d'un usage aussi général pendant plusieurs siècles; usage qui semble avoir donné satisfaction, malgré certaines difficultés. La principale de ces difficultés était l'accès à la cour dans le cas de l'alignement continu. Elle était souvent résolue d'une façon boiteuse par le porche mitoyen; beaucoup mieux, mais d'une façon assez coûteuse, par la ruelle. Si nous tentions de dépister les causes de cet abandon, il ne serait pas inutile de nous demander si les pressions du puissant syndicat des "underwriters" n'y furent pas pour quelque chose; les associations de pompiers et les ligues de sécurité oeuvrant dans le même sens. Il faudrait ensuite rechercher quelles sont les clauses d'inspiration sanitaire qui ont été introduites dans la plupart des règlements de construction et qui rendent difficile la pratique de l'alignement continu.

La plus évidente et la plus gratuite de ces clauses est celle qui exige que toutes les pièces, y compris les cuisines et les salles de bain, prennent jour sur une façade. La pratique de l'alignement continu ne serait avantageuse dans les conditions actuelles que s'il était possible de construire sur lot étroit des immeubles profonds (i.e. environ 40' de profondeur sur lot d'environ 20' de largeur pour une maison à un étage sur rez-de-chaussée). Cette disposition permet l'exposition à la lumière du jour de sept pièces, sans compter l'entrée. Si une de ces pièces est la cuisine et une autre la salle de bain, il ne reste que cinq pièces de séjour, pour un corps de logis considérable et d'un coût relativement élevé. Cette clause est encore plus prohibitive dans le cas des petits logis de plain-pied qui autrement pourraient très bien se construire en alignement continu de part et d'autre d'une entrée commune, car elle ne laisse plus que deux pièces de séjour au lieu de quatre pour la même longueur de façade et rend la profondeur inutile.

Le seul cas où la mitoyenneté demeure financièrement avantageuse pour les constructeurs est celui des petits appartements prenant jour d'un seul côté et alignés de chaque côté d'un couloir longitudinal. Ces sortes d'appartements, qui se

(1) Code civil, Art. 534

sont multipliés depuis quelques années dans la région montréalaise, sont le sous-produit naturel de l'immeuble en hauteur. Aussi a-t-on vu, récemment, rue Sherbrooke, à Montréal, des murs mitoyens ou des murs "joignant immédiatement l'héritage d'autrui"⁽¹⁾ s'élever aveugles sur une vingtaine d'étages au-dessus de l'héberge.

Alors que l'alignement continu a donné et pourrait encore donner, au point de vue de l'art urbain, les résultats les plus heureux, il faut dire que ses mérites ne valent qu'en milieu homogène et qu'il s'adapte mal aux styles hétéroclites et au caprice individuel. A plus forte raison, tolère-t-il mal les grandes disparités de hauteur. En milieu urbain traditionnel, la hauteur se limitait presque d'elle-même selon l'usage auquel le bâtiment était destiné. Il était difficile de concevoir une maison unifamiliale de plus de trois étages et dans le cas des maisons de rapport sans ascenseur, les "rendements décroissants" limitaient la hauteur à cinq ou six étages. Avec l'ascenseur, on sait maintenant que les conciergeries de quarante étages sont possibles, ainsi que toutes les hauteurs intermédiaires entre quatre et quarante étages. Il nous semble que cet échelonnement détruit le bien-fondé de l'alignement continu.

(1) Code civil, Art. 534

(2) Code civil, Art. 516

Il est certain que la mitoyenneté est à l'avantage commun de deux propriétaires voisins, quand tous deux s'en prévalent. Il est naturel que le droit commun soutienne⁽¹⁾ la faculté qu'a tout propriétaire de rendre mitoyen un mur contigu à sa propriété et qu'il règle⁽²⁾ le droit unilatéral d'exhausser un mur mitoyen au-dessus de l'héberge. La mitoyenneté est la conséquence nécessaire de la contiguïté.

Ce qui est moins évident, c'est le bien-fondé de la contiguïté elle-même, en l'absence de toute convention tacite ou expresse. Autrement dit rien ne fonde le droit à la contiguïté, s'il n'est déjà acquis par exercice de la part de l'une ou l'autre des parties. Au contraire, il semblerait que l'exercice unilatéral de la liberté d'ériger des ouvrages joignant l'héritage d'autrui peut, s'il s'agit d'un grand immeuble, qui prive cet héritage de sa juste part d'éclairement naturel, causer à autrui un tort grave, au détriment d'un droit qui devrait certainement être considéré comme inhérent à la jouissance de la propriété, que l'héritage ainsi affecté soit construit ou non, hormis peut-être le cas où il s'y trouverait déjà un mur aveugle, construit en deçà de la limite du droit de vue.

Aucune restriction de ce genre ne s'appliquerait aux

(1) Code civil, Art. 518

(2) Code civil, Art. 516

murs de clôture et autres ouvrages s'élevant à moins de 12' pieds français au-dessus de l'altitude du terrain à la limite des parcelles, car un empiètement de cet ordre sur l'éclaircissement du voisin ne saurait être considéré comme préjudiciable.

Il serait également raisonnable qu'un ouvrage contigu à une propriété sur laquelle il n'existe pas de bâtiment ouvert à la lumière du jour puisse être érigé sans l'assentiment du propriétaire voisin, s'il ne doit pas constituer un plan d'obstruction de plus de 12 pieds² par pied linéaire de limite commune ou excédant le tiers de cette longueur au carré (longueur/3)² ou toute autre formule de ce genre.

Cette norme serait d'ailleurs une excellente façon de déterminer, le maximum de dimension à laquelle un mur contigu déjà existant ou un mur mitoyen pourrait être porté sans l'assentiment du voisin ou du copropriétaire⁽¹⁾.

(1) Notons en passant que le Code civil prévoit aussi (Art. 521), le cas où "les différents étages d'une maison appartiennent à divers propriétaires". Il ne prévoit pas d'une façon pratique la combinaison de la mitoyenneté verticale avec l'horizontale, qui se produirait inévitablement si la vente d'appartements devait se pratiquer couramment.

(2) Code civil, Art. 536

ESPACEMENTS ET VUES. En vertu du principe, que la masse d'un ouvrage ne devrait pas obstruer au-delà d'une mesure déterminée l'éclairement naturel d'une propriété voisine, il serait possible de régler l'espacement à respecter entre toutes les parties de tel ouvrage et les limites parcellaires. La lumière est parfois considérée comme obstruée en un point d'où le plan de vision en direction d'une propriété voisine n'est pas libre selon un angle de 45° avec le plan vertical, dans aucune direction. Une prescription d'espacement fondée sur cette donnée, en tenant compte d'une certaine marge normale d'empiètement, protégerait suffisamment le droit des particuliers en cette matière⁽¹⁾.

En ce qui a trait aux vues sur la propriété du voisin, on admet facilement que la distance de six pieds de la limite parcellaire à partir de laquelle il est permis d'avoir "fenêtres d'aspect, galeries, balcons ou autres semblables saillies"⁽²⁾ est insuffisante et qu'elle devrait être portée à douze ou quinze pieds. Il serait difficile toutefois de fonder cette exigence sur un intérêt mesurable des parties.

(1) Il serait encore plus logique de considérer le plan d'obstruction au droit de la limite commune, vu d'un point au sol situé à douze ou quinze pieds à l'intérieur de cette limite.

(2) Code civil, Art. 536

Le sentiment d'être chez-soi ("privacy"), la tranquillité d'esprit, qu'on ne peut éprouver si on se sent observé de trop près, ou écouté alors même qu'on s'exprime sur le ton ordinaire de la conversation, exigent certainement un minimum d'espacement. Mais qui nous dira où finit la tranquillité, ou commence l'empiétement. En tout cas, il semble bien qu'un espacement de trente pieds entre façades qui se regardent directement serait suffisant, tout en serrant de très près le strict minimum, en ce qui concerne les fenêtres des pièces de séjour.

La question des baies de côté ou obliques⁽¹⁾ n'est pas non plus trop bien traitée dans le Code civil. Si on admet l'alignement continu et que le mur mitoyen exige un empiétement de neuf pouces, il n'existe aucune raison pour qu'une fenêtre de côté (parallèle à l'alignement)⁽²⁾ doive être distancée de plus de neuf pouces de l'héritage voisin.

En ce qui concerne les fenêtres obliques il s'agirait simplement de stipuler que leur distance à l'héritage du voisin, mesurée sur la perpendiculaire élevée sur leur côté le

(1) Art. 537

(2) Nous n'avons pu vérifier si c'est bien dans ce sens que le Code civil emploie l'expression "de côté" ou s'il la considère comme synonyme d'obliques.

plus rapproché dudit héritage, soit égale à la distance prévue dans le cas des fenêtres qui le regardent de face et que de toute façon leur distance (mesurée à l'angle de la jouée et du parement) reste d'au moins neuf pouces.

Toutes ces règles sont de droit commun aussi longtemps qu'elles ne font qu'assujettir "les propriétaires à différentes obligations l'un à l'égard de l'autre indépendamment de toute convention".(1) Nous entrons dans le champ du droit public, si nous passons aux règles d'implantation qui s'appliquent à l'implantation des immeubles ou des parties d'immeubles les uns par rapport aux autres à l'intérieur d'un même héritage. Les principes que nous avons énoncés ci-dessus ne s'appliquent plus du tout s'il s'agit d'une propriété dont les habitants forment un seul et même ménage. Mais on sait fort bien qu'ils retrouvent toute leur pertinence dans le cas des maisons de rapport et que la salubrité publique veut que les espacements et les droits de vue obéissent à des règles aussi impératives dans le cas où il s'agit de logis séparés que dans celui où il s'agit de propriétés différentes.

Ces prescriptions de salubrité publique devraient, dès lorsqu'elles ont pour objet l'utilité générale de la population,

(1) Code civil, Art. 508

être l'objet de lois générales et n'être laissées à l'initiative des municipalités que dans les cas où l'utilité locale est seule concernée. De telles prescriptions ne seraient pas d'une application plus difficile que celles qui régissent la sécurité dans les édifices publics.

En ce qui a trait aux vues entre logis différents, la distance exigible serait de deux fois la distance exigée à la limite d'une propriété différente. Seule la question des vues dans les angles rentrants, qui est exclue dans le cas de propriétés différentes, pose dans le cas de logis différents appartenant au même immeuble, ou au même propriétaire, une difficulté qui demanderait une étude technique poussée.

Quant aux espacements requis pour l'éclaircissement, ils devraient s'en tenir à éviter que les fenêtres nécessaires ne soient obstruées. Enfin un espacement minimum devrait être exigible entre bâtiments non contigus, indépendamment de l'éclaircissement, pour éviter les effets de couloir exigu. (1)

(1) Dans le cas de l'habitation privée, pour pouvoir penser en termes de rentabilité, il faut introduire l'idée de rentabilité.

B- Facteurs économiques

Des considérations économiques pèsent sur les décisions sociales. Ce critère n'en reste pas moins impossible à

(1) Ces propositions d'intérêt général s'inspirent de celles qui sont énoncées dans le Règlement national d'urbanisme du 20 août 1955 (France).

sions des particuliers en matière d'implantation. Ce sont notamment la structure du marché, la fiscalité et la rentabilité des investissements. (1)

La structure du marché fait qu'il existe à tout moment et en tout lieu une utilisation maximale du terrain. Si cette utilisation maximale peut être mise à effet, elle détermine la valeur de la propriété par calcul de la rentabilité de l'investissement nécessaire en fonction de cette utilisation. Si elle ne peut pas être mise à effet, ce sera plutôt la rentabilité de l'utilisation présente qui déterminera la valeur de la propriété.

La valeur étant donnée ou admise, l'impôt sur l'évaluation du terrain à la valeur marchande, stimule la réalisation de l'utilisation maximale, sans laquelle les taxes portent atteinte à la rentabilité.

C'est souvent ce phénomène qui oblige des utilisa-

(1) Dans le cas de l'habitation privée, pour pouvoir penser en termes de rentabilité, il faut introduire l'idée de rentabilité personnelle, par analogie avec l'idée de rentabilité sociale. Ce critère n'en reste pas moins impossible à mesurer.

fait qu'une utilisation moins intense devient plus rentable
tions décentes et désirables à céder la place à des utilisations plus conformes à la capacité productive du terrain. Ce phénomène trouve probablement son explication ultime dans la tendance à accumuler les investissements aux endroits où la demande soutient une valeur locative élevée. D'où pression à la hausse sur la valeur des terrains, à la seule condition que le délogement de l'utilisation présente ne soit pas prohibitif. Par réaction en chaîne, la hausse des terrains entraîne la nécessité d'intensifier l'utilisation. Deux moyens d'intensification sont possibles, la poussée en hauteur et l'envahissement de tout le terrain dégagé, le resserrement, pouvant aller jusqu'à l'entassement, quand ce n'est pas jusqu'à l'asphyxie.

Existe-t-il des palliatifs aux inconvénients de ce processus? Il semble que l'évaluation par capitalisation de la valeur locative faciliterait la conservation, alors que l'évaluation à la valeur marchande favorise la transformation. L'un ou l'autre résultat peut paraître désirable, selon les circonstances de temps et de lieu. Encore faudrait-il s'assurer qu'on transforme pour le mieux et qu'il ne s'agit pas de démolir un bel immeuble du XVIIIe siècle dans le seul but de faire place à un terrain de stationnement.

Le cas du terrain de stationnement se complique du

fait qu'une utilisation moins intense devient plus rentable par élimination de tous les frais d'entretien et annulation de l'impôt sur le bâtiment. D'où une double perte pour la collectivité: perte de patrimoine culturel, ou simplement social, par démolition intempestive et perte d'impôt par défaut de reconstruction.

Ici on entrevoit quand même la solution que l'impôt foncier pourrait reposer entièrement sur la valeur marchande du terrain. L'intérêt de la collectivité s'en trouverait mieux protégé. L'élimination des taudis trop rentables en serait aussi facilitée. (Ce problème très spécial des taudis devrait être étudié à part). Pourtant, la conservation des îlots d'utilisation moins intense, qui survivent souvent au sein des secteurs les plus actifs et qui s'y présentent comme des oasis de calme, deviendrait d'autant plus difficile que la valeur du terrain constituerait une tranche plus importante de la valeur totale de la propriété.

Il n'est pas question ici des monuments historiques dont le classement pour cause d'utilité publique, ou l'acquisition pure et simple, peuvent se substituer au jeu des forces économiques. Il s'agit plutôt du sort des quartiers d'habitation et de ce que nous trouverons en matière d'implantation: cherche de l'uniformité de destination, que le zonage a le grand tort de permettre.

bitation encore fonctionnels et souvent des plus attrayants que les quartiers d'affaires grugent progressivement, quand ce ne sont pas les activités industrielles qui s'y introduisent. Souvent le zonage des fonctions empêche les intrusions, mais l'habitation elle-même prolifère, se tasse, des conciergeries monumentales viennent empiéter sur un milieu auparavant homogène. (1)

La rupture d'homogénéité crée souvent des situations malencontreuses, qui déprécient pour longtemps tout un secteur. On peut admettre qu'elle est inévitable, tout en souhaitant qu'elle soit sévèrement contrôlée, surtout quand elle procède par démolition dans le seul but de déprécier des propriétés avoisinantes et de les accuérir à meilleur compte.

C- Rôle de l'autorité publique

Il y a parallélisme entre ce que nous avons vu précédemment au sujet de l'action publique en matière de localisation et ce que nous trouverons en matière d'implantation:

(1) Homogénéité est-elle synonyme de ségrégation? Ce n'est pas la recherche de la compatibilité des masses et de l'aspect extérieur des bâtiments qui permet la ségrégation, c'est la recherche de l'uniformité de destination, que le zonage a le grand tort de permettre.

normes de la S.C.H.L., pouvoirs étendus des municipalités, rôle effacé de l'état provincial.

Société d'état relativement autonome, la S.C.H.L. n'a pas de pouvoirs législatifs, mais elle a des pouvoirs de réglementation étendus dans le champ des opérations auxquelles elle participe, pouvoirs qu'elle a exercés, avec zèle, en édictant un véritable code de l'habitation, qui est à la fois un règlement d'implantation des immeubles d'habitation, un règlement d'habitabilité des logis, un règlement de construction et même, dans une certaine mesure, un catéchisme d'architecture. L'aspect technique de ce code est devenu avec le temps impeccable, avec la seule restriction importante qu'il s'applique uniformément à des régions aux climats très dissemblables. Ses préoccupations d'architecture et d'habitabilité trouveront leur place dans la troisième partie de notre étude.

En ce qui a trait à l'implantation, la S.C.H.L. a cru bon d'adopter des normes d'étalement généreuses, s'inspirant davantage du modèle américain que de tout autre modèle, européen ou britannique. Cet esprit se manifeste de plusieurs façons: largeur minimale des lots, marge de reculement, marges latérales, ampleur de la cour arrière; restrictions à peine dissimulées pour entraver l'alignement continu, les maisons à cour intérieure, la distribution en hauteur; aveux discrets de pré-

férence pour le bungalow et le split-level.

Bien que ce code de la S.C.H.L. soit en principe un règlement de gestion privée, les effets de son application, qu'il faut rapporter à l'ampleur des opérations de ladite société d'état, se sont manifestés et ont marqué le paysage périurbain à la grandeur du Canada. Ils n'ont pas épargné la province de Québec, au détriment des traits particuliers de son cadastre, de sa structure urbaine et de son droit civil et au mépris de certaines de ses valeurs culturelles.

Il faut dire que le gouvernement de cette province, qui a su éviter jusqu'à présent d'adapter son droit privé et ses statuts d'utilité publique à la situation et aux problèmes actuels de l'habitation, a su aussi se garder de toute initiative publique qui lui aurait permis d'intervenir directement dans l'évolution de l'habitat. (1)

Ce louable souci d'éviter toute ingérence dans les affaires des particuliers et même dans les affaires des collectivités ne s'est démenti qu'une fois, le jour où un législateur audacieux a décidé qu'aucune nouvelle rue ne devrait me-

(1) Une seule exception: la prolifération des duplex, admis à bénéficier du fameux bonus.

surer moins de 66 pieds de largeur. Ce législateur audacieux avait évidemment une solide formation d'arpenteur-géomètre, comme le prouve le choix de la chaîne comme unité de mesure. Une intervention de dernière heure devait accorder au ministre des affaires municipales la dangereuse discrétion de tolérer des rues d'une largeur moindre, mais généreuse encore, de 50 pieds et plus.

Cet édit anachronique devrait tout simplement être révoqué, parce qu'il ne tient compte d'aucune donnée technique relativement à l'utilisation et au caractère des rues. Si on veut édicter des normes de voirie, qu'on édicte des normes de voirie qui fassent au moins la distinction entre une simple allée de desserte résidentielle et une grande artère commerciale ou industrielle, entre les tronçons urbains de la grande voirie interprovinciale ou interrégionale et la voirie de quartier.

Dans les quartiers de construction basse, les rues trop larges, i.e. les rues qui excèdent la norme fonctionnelle, donnent le plus souvent à l'implantation une allure de désolation, où l'art urbain est loin de trouver son compte. Dans bien des cas, une emprise de 40 pieds, ou même de 30 pieds, serait suffisante, surtout qu'il est loisible à la municipalité

(1) Québec, 8-9 Elizabeth II, chapitre 76, art. 17.

villes le pouvoir de "fixer l'emplacement des rues publi-
d'imposer des marges de reculement. Les ou places publiques

S'il faut admettre que le gouvernement provincial n'exerce aucune activité en matière d'implantation de l'habitation, il n'en reste pas moins qu'il est intervenu autrement, en accordant aux municipalités des pouvoirs étendus de réglementation sur plusieurs aspects de l'implantation. Le droit de réglementer le lotissement a aussi pour effet de permettre l'orientation de l'implantation. urbanisme ont été

Ces pouvoirs, définis en 1960, par la Loi modifiant la Loi des cités et villes, permettent à celles-ci de "prescrire l'architecture, les dimensions, la symétrie, l'alignement, la destination des constructions ..., l'usage de tout immeuble ..., la superficie et les dimensions des lots, la proportion de ceux-ci qui peut être occupée par les constructions, l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les lignes des lots, l'espace qui, sur ces lots, doit être réservé et aménagé pour le stationnement ou pour le chargement ou le déchargement des véhicules et la manière d'aménager cet espace."(1) destination et l'environnement.

(1) D'après A l'article 26, la même loi accorde aux dite cités et

(1) Québec, 8-9 Elizabeth II, chapitre 76, art. 17 Robichaud,

viles le pouvoir de "fixer l'emplacement des rues publiques ou privées, ainsi que des ruelles ou places publiques sur les terrains que les propriétaires subdivisent en lots à bâtir" et de "prescrire, selon la topographie des lieux et l'usage auquel elles sont destinées, la manière dont les rues et ruelles, publiques ou privées, doivent être tracées, la distance à conserver entre elles et leur largeur si elle doit excéder soixante-six pieds anglais."

Nous savons que des règlements d'urbanisme ont été adaptés dans 56.8% des municipalités désignées comme villes et 82.6% des municipalités désignées comme cités.⁽¹⁾ Nous savons aussi, en extrapolant à partir du contenu de plusieurs de ces règlements, qu'ils contiennent normalement des prescriptions relatives à l'implantation. On peut leur reprocher d'être vite à court d'imagination et de ne s'intéresser qu'à l'espacement entre les constructions. Ils seraient beaucoup plus utiles s'ils arrivaient à définir des critères dits "opérationnels", ou, pour parler clairement, des normes d'adéquation entre l'implantation et la destination et des normes de compatibilité entre la destination et l'environnement.

(1) D'après les résultats compilés d'une enquête sur les structures administratives régionales (à paraître), Université de Montréal, Institut de droit public, Andrée Lajoie - Robichaud, attachée de recherche.

La plus élémentaire de ces normes d'adéquation est inscrite au Code civil⁽¹⁾, où il est prévu que le fonds a besoin "d'une issue sur la voie publique". Il semble, pour rester dans l'élémentaire, que l'obligation de prévoir une quantité suffisante de stalles de stationnement pourrait être explicitée en relation avec les besoins prévisibles engendrés par la destination des propriétés.

On se demande si les propriétaires qui imposent à la voie publique une surcharge de stationnement ou de manoeuvre nuisible à la libre circulation des véhicules ne pourraient pas être tenus par injonction et jugement de cour de pratiquer le déblaiement ou les aménagements nécessaires à la normalisation de la situation. Ceci serait particulièrement souhaitable dans le cas des constructions parasites qui pourraient disparaître sans atteinte à la jouissance normale de l'héritage. Cette préoccupation soulève évidemment la question délicate des usages dits "dérogatoires", question dont l'étude appartient à la discipline juridique.

Dans le cas de l'habitation, il existe une autre question moins élémentaire, mais à laquelle le législateur devrait

(1) Art. 540

accorder la plus grande attention, c'est la question des cours et des jardins, de leur dimension, de leur accessibilité et de leur équipement. Mentionnons incidemment la question des balcons et des terrasses, ces dernières pouvant tenir lieu de cour.

N'est-ce pas tout simplement l'absence de mécanismes de progrès ?

Comme il serait utopique d'espérer un retour général à l'habitation rurale, nous devons dès à présent faire face à toutes les innovations possibles dans le domaine de la construction domiciliaire. Ces innovations comprennent la cité verticale. On parle de plus en plus des droits aériens. Il faudra bien se résoudre à expliciter les problèmes de mitoyenneté horizontale. La voie publique souterraine (ou simplement couverte), à niveaux multiples, à plans inclinés ou simplement verticale (l'ascenseur public) ne sont plus des anticipations fantaisistes, ce sont des réalités bien actuelles, qui bientôt nous seront familières. L'utilisation des terrasses sur les toits, à des fins collectives ou commerciales, sera probablement un des faits marquants de la "révolution de l'habitat". Ces idées débordent évidemment les notions d'un droit individualiste d'une part et d'un état social d'autre part.

Serait-il trop audacieux de penser que le grand drame de l'habitation dans les grands immeubles ou dans les grands ensembles, c'est qu'il s'est créé depuis la mise au rancart de

Pour clore cette digression, reprenons sous un nouvel éclairage le problème des cours et des jardins dans le cadre d'un sondage opérationnel et demandons-nous, en gardant

l'ancien droit, entre le droit privé et le droit public, une immense faille, c'est qu'il existe tout un plan de la réalité que nous refusons de reconnaître, la réalité collective.

N'est-ce pas tout simplement l'absence de mécanismes de propriété collective (et de gestion collective) qui rend si difficiles sinon insolubles, en milieu urbain entassé, les problèmes de stationnement, d'accès aux cours et aux jardins, d'équipement récréatif au niveau de l'unité domestique, de l'immeuble ou de l'ilôt.

En termes plus précis, le droit collectif existe assurément, mais doit-il demeurer l'apanage des municipalités, des commissions scolaires, des corporations religieuses et des sociétés par actions? Ne pourrait-il pas, par évolution du droit coopératif ou autrement, permettre à tout groupe de citoyens de se constituer en syndicat pour posséder ou louer des immeubles et des équipements, se donner des services et entretenir des biens. Ces idées débordent évidemment les notions d'un droit individualiste d'une part et d'un état monolithique d'autre part, notions trop simples qui ne rendent pas compte de la complexité de la réalité sociale.

Pour clore cette digression, reprenons sous un nouvel éclairage le problème des cours et des jardins dans le cadre d'un zonage opérationnel et demandons-nous, en gardant

à l'esprit le cas des vieillards et celui des jeunes enfants, si l'utilité publique réclame des marges de reculement et des marges latérales ou si elle réclame que les centaines de milliers de locataires d'appartements de ville aient accès à un parc, à un jardin, à une cour, ou à une terrasse de dimensions suffisantes et suffisamment équipés. Demandons-nous ensuite si ces espaces seront publics ou collectifs, d'accès difficile ou d'accès collectif assuré, ouverts aux adultes et aux enfants de tous âges, accompagnés ou non, ou d'accès réservé.

Nous ne sommes certainement pas les premiers à nous poser ces questions, mais partout elles restent sans réponse. Aurons-nous le courage de les formuler clairement et de vraiment chercher les réponses?

Le syndicat d'immeuble, d'îlot, ou de secteur résidentiel, aurait peut-être aussi virtuellement l'avantage de permettre la négociation collective des loyers et des conditions d'entretien, mais cette remarque déborde manifestement le cadre de l'étude qui nous a été confiée.

Nous pourrions encore étudier les aspects juridiques, économiques et financiers des opérations publiques ou mixtes, comportant implantation d'immeubles d'habitation: logement subventionné et rénovation urbaine, cités étudiantes, résidences à l'intention des personnes âgées. Un trait assez commun de

ces diverses activités, qu'elles soient exercées par l'état, par une société d'état, par une municipalité, ou par un organisme local "ad hoc", est d'être souvent des opérations d'ensemble, pour lesquelles il a été possible et jugé nécessaire de remembrer le terrain ou d'obtenir une vaste superficie de terrain formant encore une seule propriété. Cette formule est censée laisser plus de liberté d'action aux instigateurs du projet et permettre une implantation plus souple.

Il n'a jamais été démontré que l'absence des contraintes habituelles permettait de meilleurs plans et, en réalité, l'implantation de ces espèces d'ensembles est souvent plus mauvaise que celle des immeubles formant la trame ordinaire des villes. Si la politique du logement exigeait l'intervention directe de l'état ou des municipalités, ou leur intervention conjointe, il serait important de prévoir des formules qui permettraient l'insertion normale des immeubles publics ou subventionnés en n'importe quel point de la trame urbaine.

Certaines opérations d'ensemble de grande envergure peuvent trouver une justification suffisante dans les économies d'échelle. Il s'agit alors de grands ensembles qu'il serait bon d'entreprendre sous la forme d'opérations intégrées, jouis-

sant de leur propre desserte et de leur propre équipement, car toute autre formule semble produire dans le milieu urbain des perturbations incontrôlables, les nouveaux ensembles agissant comme corps étrangers que l'organisme tend à repousser.

Les grands ensembles peuvent d'ailleurs s'établir à distance des lieux déjà habités et former ainsi de nouvelles agglomérations, ou encore absorber complètement de petites agglomérations existantes. Ils peuvent aussi constituer de nouveaux quartiers ou de nouveaux arrondissements à la périphérie d'une agglomération assez importante pour les absorber sans éclater. Il faut éviter qu'ils remettent complètement en question la structure d'un ou de plusieurs quartiers (actuels ou virtuels).

Les diverses formules que les Américains regroupent dans le concept de réhabilitation, ou des initiatives bien connues en Europe comme le curetage et les constructions d'accompagnement peuvent être beaucoup plus efficaces que les grandes démolitions et les opérations spectaculaires, quand il s'agit de restaurer ou de rénover, physiquement et économiquement, un secteur urbain délabré, insalubre, fonctionnellement périmé, ou souffrant au départ d'un mauvais parti ou d'une option erronée.

A notre avis, le rôle essentiel des pouvoirs publics en matière de développement de l'habitation, consisterait à intervenir dans toutes les opérations d'envergure suscitées par l'urbanisation de plus en plus rapide de certaines régions ou la naissance spontanée ou concertée de nouvelles agglomérations. Cette intervention ne saurait être du ressort des collectivités locales quand la zone d'économie urbaine est morcelée en plusieurs circonscriptions municipales et que l'agglomération centrale n'est même pas consultée. Elle ne saurait appartenir à des collectivités rurales inconsistantes qui seront balayées par la première vague de spéculateurs, ce qui équivaut à ne plus avoir de collectivité du tout.

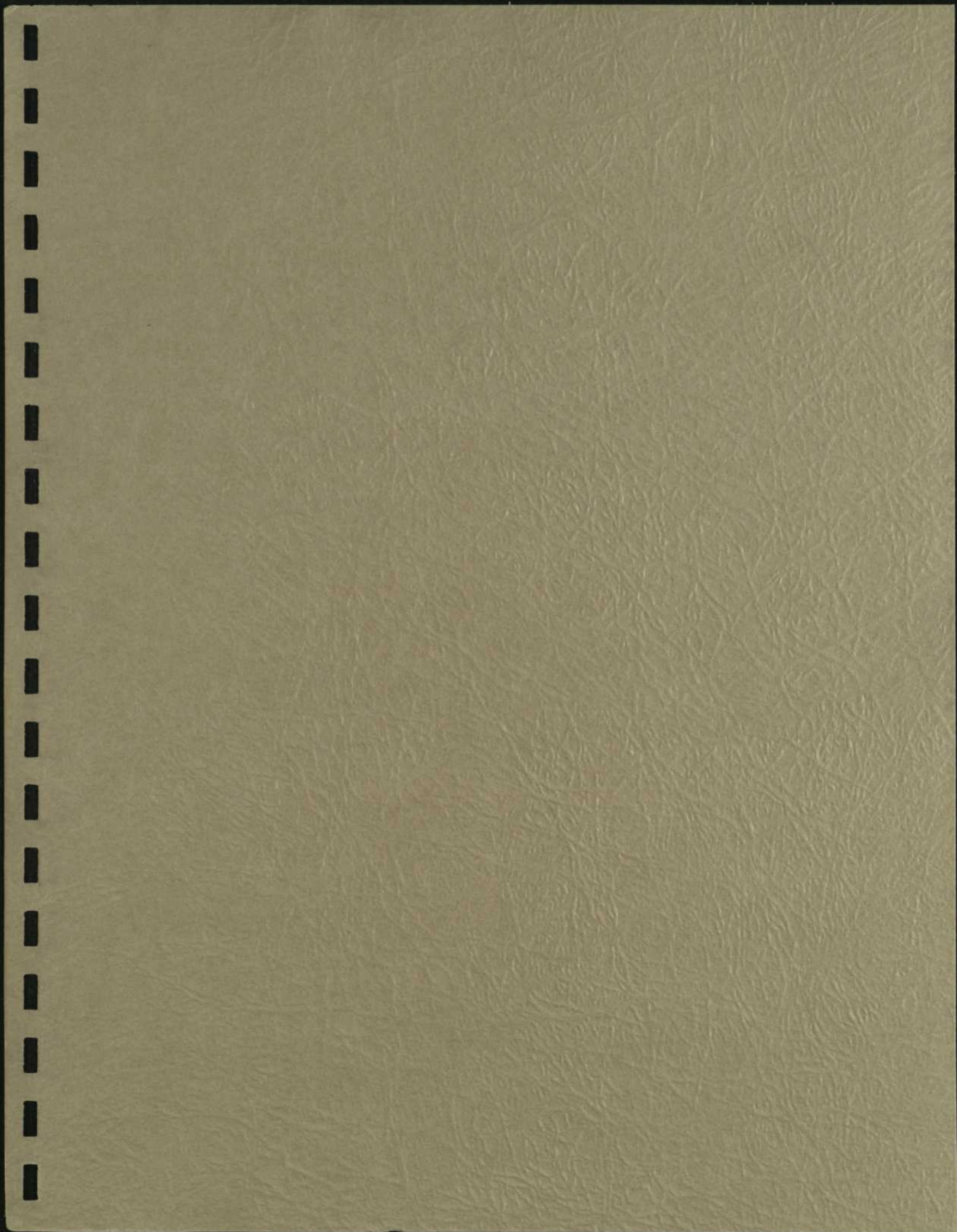
Il semble par conséquent que l'implantation de nouvelles agglomérations ou de nouveaux arrondissements de grande envergure devrait se faire sous la surveillance de corps publics "ad hoc" et temporaires, sous tutelle du ministre des affaires municipales (ou du ministre de la construction, s'il y en avait un) ou sous tutelle de la commission municipale. Dans le cas des nouveaux arrondissements, l'autorité de l'agglomération centrale (celle des agglomérations dans le cas d'une conurbation) devrait être représentée au sein de ces

organismes; dans le cas de nouvelles agglomérations, c'est au(x) conseil(s) de comté concerné(s), qu'il faudrait accorder la représentation.

(A suivre)

Troisième partie: LA DESTINATION

(à suivre)



BNQ



000 176 732