

-979-15

La Relation
entre
L'Urbanisme et le Plan Directeur

Conférence prononcée
par
Roger Gagnon Ing.P., L.S.P., B.A.,
attaché au
Service d'Urbanisme de Montréal

Club Richelieu
Château de Windsor -- Joliette
Le 9 avril 1953

La Relation
entre
L'Urbanisme et le Plan Directeur

Monsieur le Président,

Messieurs,

J'ai accepté avec plaisir l'invitation de votre président d'être avec vous ce soir, et c'est un honneur pour moi de vous exposer certains aspects techniques, administratifs et légaux de la relation entre l'Urbanisme et le Plan Directeur.

Définition de l'Urbanisme

On a déjà donné plusieurs définitions de l'urbanisme, et on en donne encore aujourd'hui... Certains profanes affirment que l'urbanisme c'est l'art architectural des édifices publics et des constructions privées. D'autres pensent que l'urbanisme doit créer avant tout des parcs, élargir les rues et planter des arbres. Enfin, certains s'imaginent que l'urbanisme est une spécialité du génie civil ou des sciences sociales qui a pour but immédiat d'assurer aux gens des villes étouffées, l'atmosphère sereine de nos campagnes.

Ces concepts populaires de l'urbanisme illustrent assez bien, à mon avis, certains aspects pittoresques d'une science relativement moderne et aux limites encore assez imprécises. Qu'il me soit donc permis d'emprunter à M. R. Ranger, urbaniste français, sa définition de l'urbanisme, je cite:

"L'Urbanisme est une science qui se préoccupe de l'aménagement des villes et de leur extension, qui prétend, à l'aide de toutes les techniques, déterminer le meilleur emplacement des voies, des édifices et services publics, ainsi que celui des constructions privées, de manière à rendre pour ses habitants le séjour de l'agglomération urbain sain, commode et agréable."

L'Urbanisme doit donc établir une saine structure urbaine aux villes, en vue de promouvoir l'ordre, la santé et le rendement économique des collectivités. Il cherche à mettre la vie humaine à l'abri des inconvénients résultant de la cohabitation et du climat. De plus, il ordonne la coactivité des habitants de l'agglomération avec le minimum

de dépenses pour le maximum de sécurité. L'Urbanisme a de plus pour but de rendre le cadre de vie agréable et harmonieux en considérant l'esthétique, et enfin, prévoit et ordonne, en particulier dans certaines villes américaines, les travaux publics nécessaires au développement et à une économie plus saine.

Il serait inutile pour moi d'insister sur les mauvaises conditions de la circulation qui existent dans la plupart des grandes villes canadiennes. Vous savez qu'elles sont souvent la cause non seulement d'accidents graves mais également d'encombrement et de délais coûteux aux industries et aux commerces. Vous connaissez également les effets néfastes de la présence des industries lourdes au coeur des centres domiciliaires; elles provoquent évidemment une baisse des valeurs immobilières et engendrent même les taudis.

Dans votre belle ville de Joliette, vous n'avez peut-être aucun cauchemar de circulation, d'habitation, de zonage ou autres. Permettez-moi, tout de même, de vous demander si vous n'avez pas quelques problèmes sérieux d'urbanisme communs à toutes les villes.

Ainsi, vos grandes artères de circulation, en particulier celles qui facilitent les échanges véhiculaires interurbains sont-elles tracées de façon à ne pas nuire à votre propre trafic local? Lorsque vos enfants se rendent à l'école leur faut-il traverser des rues achalandées? Vos industries sont-elles bien isolées des centres domiciliaires et êtes-vous bien assurés qu'elles ne limiteront pas le développement futur de Joliette? Des parcs et des terrains de jeux si nécessaires pour le bien de vos enfants sont-ils aménagés ou prévus pour tous les secteurs de votre ville. La subdivision de vos terres encore libres permettra-t-elle d'éviter la monotonie des maisons en série, de sauvegarder la sécurité et la tranquillité nécessaires à la population? Enfin, avez-vous prévu l'emplacement des églises, des écoles et des bâtiments publics futurs, ou vous sera-t-il nécessaire d'exproprier des sites à des coûts quasi prohibitifs?

Il n'appartient qu'à vous, messieurs, de répondre, car vous seuls connaissez les besoins de votre ville beaucoup mieux que votre invité. Toutefois, si vous avez des doutes, ne serait-il pas opportun de corriger

dès maintenant les erreurs du passé, et de prévoir l'avenir physique et sociale de Joliette avec l'aide d'un plan directeur.

Le Plan Directeur

Quelques-uns parmi vous se demandent sans doute ce que c'est qu'un plan directeur et quelle influence magique il peut bien avoir sur une ville? Je m'empresse donc d'élucider ce dernier point de vue que l'on considère trop souvent nébuleux ou même irréalisable.

Le plan directeur, tel qu'on le conçoit aujourd'hui, c'est tout simplement l'ensemble des mesures techniques et législatives susceptibles de diriger le développement normal d'une ville.

Le plan directeur, c'est l'expression de l'intervention réfléchie de la volonté humaine dans le jeu des lois naturelles d'existence et de croissance de l'agglomération urbaine. Il a pour but ultime de donner à la population des conditions de vie favorables à son bien-être.

Qu'il me soit permis ici de vous signaler les quatre éléments constitutifs d'un plan directeur:

- 1° les voies de circulation sur terre, sur eau et dans l'air, destinées à assurer à la population les services de transport dont elle a besoin;
- 2° le zonage destiné à ordonner la croissance d'une ville par la délimitation du territoire urbain en districts où s'appliquent des restrictions uniformes, en vue de protéger la propriété privée contre les moins-values immobilières;
- 3° les espaces libres qui sont un élément nécessaire non seulement pour l'esthétique urbaine, mais également pour l'intérêt de l'hygiène publique;
- 4° l'habitation qui est un élément essentiel à la vie familiale de l'homme.

En pratique, le plan directeur est une image qui illustre les grandes artères de circulation, la densité et la distribution de la population, l'utilisation du sol, et enfin l'emplacement, l'étendue, l'équipement et les caractéristiques des unités d'habitation.

Comme exemple, j'aimerais vous décrire un plan directeur actuellement à l'étude à notre Service d'Urbanisme. Ce plan directeur qui ne couvre qu'un secteur du quartier Ahuntsic, fait partie du plan directeur de Montréal.

Lors de la préparation de ce plan, on a dû tenir compte en premier lieu de la topographie du site, de la présence d'un ruisseau dénommé Rimbault, des utilités publiques déjà installées, et de d'autres éléments tel que les grandes artères de circulation existantes ou homologuées, des voies de chemin de fer, des endroits marécageux ou boisés, et enfin de la forme irrégulière des lots lotis à l'ancienne façon française.

Comme vous pouvez le constater, de grandes artères encerclent le site, alors que les rues locales sont incurvées de façon à décourager le plus possible le grand trafic véhiculaire à travers les zones domiciliaires futures.

Vu que certains secteurs du territoire ne peuvent être utilisables pour des fins de construction, en particulier le long du ruisseau Rimbault, nous avons prévu l'aménagement d'un parc public.

Très souvent, il est difficile de réaliser des plans d'ensemble de ce genre, en particulier lorsque le terrain est bâti ou encore lorsque les terres sont cadastrées à la façon française, c'est-à-dire allongée. Cependant, dans le cas présent, plus de 78% des lots appartenaient au domaine privé de la Ville dans le secteur nord. Dans le secteur sud, la plus grande majorité des terres appartiennent à un seul propriétaire. Pour le bien-être de la population future de ce secteur du quartier Ahuntsic, j'ose espérer que l'aménagement de ce territoire, en conformité de ce plan directeur, se réalisera dans un avenir rapproché.

Le dossier urbain

La préparation de ce plan directeur ou de tout autre du même genre, nécessite une documentation et des études techniques multiples relatives à l'état public du site. Toutefois, l'expérience prouve qu'un Service d'Urbanisme ne devrait pas colliger des statistiques - dossiers ou documents inutilisables qui souvent engorgent les classeurs!

En pratique, un plan d'ensemble de tout le territoire d'une ville et de sa région, est un outil de travail indispensable. Ce plan devrait

indiquer les voies publiques, les facilités de transport, les parcs, les services publics, les limites géographiques et municipales, et enfin les bâtiments publics.

Vous partagez, n'est-ce pas mon avis, que la ville intéressée devrait faire en sorte de conserver ses espaces boisés, ses plages, et enfin ses sites et monuments naturels, historiques ou artistiques.

Il est également essentiel que tout service d'urbanisme connaisse l'utilisation du sol actuel et la distribution de la population, en vue de déterminer adéquatement les règlements possibles de zonage et les espaces libres à aménager.

Enfin, les photos aériennes du territoire même de la ville, complètent ordinairement le dossier urbain nécessaire à l'urbaniste. Elles sont très utiles pour étudier non seulement le réseau des artères existantes, l'utilisation du sol, les espaces libres, mais également les parcs et terrains de jeux et les espaces boisés.

Pouvoirs requis

Imaginons donc qu'une ville a colligé toutes les informations nécessaires à la préparation d'un plan directeur, et que les urbanistes ont préparé un plan directeur magnifique. Des artères vont être élargies, des parcs sont prévus pour les unités de voisinage, et enfin des zones distinctes sont prévues pour les industries, les commerces et les habitations! Dites-moi, que vaudrait un tel plan directeur si la municipalité intéressée n'avait aucune législation nécessaire pour en assurer sa réalisation, ou encore si les attributions de l'agence d'urbanisme de cette municipalité n'étaient pas bien définies?

La réponse est bien évidente: il est inutile pour toute ville d'élaborer de vastes aménagements urbains ou régionaux, s'il n'y a pas une loi pour appuyer les projets. Sans loi, toute amélioration prévue à un plan directeur, demeure illusoire.

D'aucuns tentent d'excuser le désordre qui règne actuellement dans certaines de nos municipalités en répétant que dans notre province, nous n'avons aucune législation utile à l'urbanisme.

Pourtant, il existe dans nos lois de nombreuses mesures inspirées par le goût des choses. Ainsi même les municipalités de campagne peuvent se prévaloir de l'article 398 du code municipal pour venir en aide aux arts, aux sciences, et à l'établissement de bibliothèques. De plus, les villages peuvent réaliser des projets d'urbanisme grâce à des textes qui traitent de l'hygiène, des services publics, de la voirie, des règlements de construction, de l'expropriation et du zonage. Enfin, la législature provinciale a donné à plusieurs villes leur propre charte qui peut leur permettre des projets d'aménagements urbains. Il n'appartient qu'à nous d'utiliser ces pouvoirs pour le plus grand bien de la communauté, en attendant l'adoption des lois proprement dites d'urbanisme qui tiendront compte des caractéristiques propres à notre province.

Comme exemple des attributions qu'une agence d'urbanisme devrait avoir, j'aimerais vous exposer brièvement les principales attributions de notre Service d'Urbanisme, tel que déterminées par le règlement municipal no 1682.

Ce Service doit, en outre, préparer un plan directeur et un rapport exposant les principes de ce plan. Le programme préalablement établi doit déterminer:

- 1° le réseau, la direction, la longueur et la largeur des voies de communication à conserver, à modifier ou à créer;
- 2° les espaces libres et les réserves boisées ou non à constituer, à maintenir ou à développer pour l'établissement de parcs, de jardins publics, de places, de marchés, de parcs de stationnement, de terrains de jeux, de plages et pour toute autre fin d'urbanisme;
- 3° les emplacements destinés aux monuments et aux édifices publics;
- 4° les sites et les monuments naturels, historiques ou artistiques à conserver, dans leur état actuel ou autrement;
- 5° les zones et les emplacements dont l'occupation est réservée à l'industrie, aux services publics, au commerce, à l'habitation, aux habitations à bon marché, à toute autre catégorie déterminée de construction ou à toute fin.

Voilà en résumé, certaines attributions de notre Service
d'Urbanisme.

La valeur économique d'un Plan Directeur

Il nous est possible d'appliquer des mesures techniques modernes de l'urbanisme et nous avons les pouvoirs légaux nécessaires. Il n'appartient qu'à nous d'assurer de véritables réalisations d'urbanisme. Mais, me direz-vous, quelle est la valeur économique d'un plan directeur pour une ville? Ou encore, comme le diraient nos voisins américains "How can you estimate in dollars and cents the value of a master plan?" Certes, il est impossible de déterminer exactement la valeur économique de ce plan directeur pour Montréal, ou encore de son plan directeur régional! Il est évident que la valeur économique d'éléments tels que l'esthétique, le bien-être, la quiétude sont tout simplement impondérables.

Toutefois, n'admettez-vous pas avec moi que c'est une bonne mise de capital que d'embellir notre ville et la rendre plus saine? N'est-ce pas une mise de capital intelligente que de réduire les accidents de

circulation et d'assurer une plus grande sécurité aux piétons et aux enfants?
N'est-ce pas une mise de capital excellente de faciliter une utilisation du
sol fonctionnelle, en créant des parcs et terrains de jeux et en stabilisant
les zones résidentielles, commerciales et industrielles?

Je suis convaincu, et j'espère que vous l'êtes aussi, que la
mission d'un plan directeur est vaste et profonde. Il importe donc que nos
villes canadiennes élaborent des plans directeurs et assurent leur mise-
en-œuvre pour l'épanouissement de la communauté et pour lui donner une
impression de vivre dans un milieu des plus agréables.

En terminant, je tiens à vous remercier pour votre sympathique
attention. J'ose espérer que les films relatifs à l'urbanisme que nous
allons vous présenter, sauront vous intéresser.
