

La Cité sur mesure : Spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920

Jean-Pierre Collin

Volume 13, numéro 1, juin 1984

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1018144ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1018144ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Urban History Review / Revue d'histoire urbaine

ISSN

0703-0428 (imprimé)
1918-5138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Collin, J.-P. (1984). La Cité sur mesure : Spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920. *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, 13(1), 19-34.
<https://doi.org/10.7202/1018144ar>

Résumé de l'article

Partant de l'hypothèse que la municipalité, en tant que produit social tributaire de la spécialisation de l'espace urbain, constitue un centre de pouvoir autonome capable de générer des projets municipaux différenciés, cet article livre les résultats d'une analyse comparative de la réglementation de quatre banlieues montréalaises au cours de la période 1875-1920. Il s'en dégage, en particulier, deux types de politiques locales associés aux enjeux politiques spécifiques à deux types de municipalités : les faubourgs industriels de Maisonneuve et de Saint-Henri, et les banlieues bourgeoises d'Outremont et de Westmount. L'expression de cette autonomie municipale s'articule autour de cinq thèmes privilégiés de législation : (1) l'aménagement du territoire et l'urbanisme; (2) l'exercice du pouvoir de police et la volonté d'assurer la moralité publique; (3) la protection de la qualité de la vie; (4) la stratégie d'accueil aux activités urbaines non résidentielles; (5) les modalités de contrôle du processus démocratique.

La Cité sur mesure: Spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920¹

Jean-Pierre Collin

Abstract/Résumé

Based on the hypothesis that the municipality, being a social product of urban area specialization, constitutes an autonomous power centre capable of generating distinct municipal projects, this article presents the results of a comparative analysis of municipal regulations for four Montreal suburbs during the period 1875-1920. It emphasizes two types of local politics associated with issues characteristic of two types of municipalities: the industrial suburbs of Maisonneuve and St. Henri, and the bourgeois communities of Outremont and Westmount. This municipal autonomy is expressed in five predominant areas of legislation: (1) urban planning; (2) police power and public morality; (3) protection of the quality of life; (4) control of non-residential activities; and, (5) the political process.

Partant de l'hypothèse que la municipalité, en tant que produit social tributaire de la spécialisation de l'espace urbain, constitue un centre de pouvoir autonome capable de générer des projets municipaux différenciés, cet article livre les résultats d'une analyse comparative de la réglementation de quatre banlieues montréalaises au cours de la période 1875-1920. Il s'en dégage, en particulier, deux types de politiques locales associés aux enjeux politiques spécifiques à deux types de municipalités : les faubourgs industriels de Maisonneuve et de Saint-Henri, et les banlieues bourgeoises d'Outremont et de Westmount. L'expression de cette autonomie municipale s'articule autour de cinq thèmes privilégiés de législation: (1) l'aménagement du territoire et l'urbanisme; (2) l'exercice du pouvoir de police et la volonté d'assurer la moralité publique; (3) la protection de la qualité de la vie; (4) la stratégie d'accueil aux activités urbaines non résidentielles; (5) les modalités de contrôle du processus démocratique.

Introduction

L'urbanisation de la région de Montréal s'est accompagnée d'une importante fragmentation politique du territoire. Dans les années qui suivent l'adoption du *Code municipal* (1871) et de l'*Acte des clauses générales des corporations de villes* (1876), lois qui sont toujours à la base du système municipal québécois, et jusqu'à la première guerre mondiale, on assiste, dans l'île de Montréal, à l'incorporation de cinquante-quatre municipalités nouvelles issues de la subdivision de municipalités plus anciennes. Plusieurs n'ont eu qu'une existence éphémère et ont été annexées à la cité de Montréal. Néanmoins, vingt-six d'entre elles constituent toujours des banlieues autonomes.

Il nous a semblé opportun d'analyser cette période d'effervescence municipale en regard de l'hypothèse voulant

que, en tant que produit social tributaire de la spécialisation de l'espace urbain, la municipalité constitue un centre de pouvoir autonome et non pas seulement un découpage administratif utile à l'État central.²

Dans ce sens, à la suite entre autres de O.P. Williams,³ nous avançons que le pouvoir municipal est la possibilité, pour un «groupe» social, de mettre en oeuvre des politiques municipales singulières (réglementation, choix de services, choix budgétaires, etc.) qui rencontrent ses intérêts économiques, politiques et idéologiques, particulièrement dans les questions relatives à l'appropriation et à l'aménagement de l'espace urbain. En d'autres termes, le contenu de la réglementation municipale adoptée par les municipalités, surtout dans leurs premières années d'existence — soit avant que l'État central ne vienne normaliser les comportements et les politiques locales⁴ — devrait témoigner de «projets municipaux différenciés.»

La vérification empirique de cette hypothèse passera ici par l'analyse comparative des modalités d'exercice du pouvoir

Urban History Review/Revue d'histoire urbaine, Vol. XIII, No. 1 (Juin/juin, 1984)



FIGURE 1. Réglementation d'urbanisme et cadre de vie. Arbres et pelouses. (Mountstephen Avenue, Westmount, 1910).

SOURCE: Fonds E.Z. Massicotte, Bibliothèque Nationale du Québec

législatif délégué à quatre municipalités de la banlieue montréalaise incorporées entre 1875 et 1883 (Maisonneuve, Outremont, Saint-Henri et Westmount). Notre examen couvre la période 1875-1920. Pour être complète, l'analyse de la politique municipale de ces quatre banlieues devrait idéalement porter en même temps sur l'exercice du pouvoir exécutif, en particulier à travers l'étude des choix budgétaires et des choix de services, aux plans quantitatif et qualitatif. Toutefois, la quasi-absence de données ou d'informations significatives sur ces aspects nous oblige à en faire abstraction.⁵

À l'époque qui nous concerne, au delà des caractères distinctifs qui leur confèrent une identité particulière, les municipalités retenues⁶ sont représentatives de deux types de milieux suburbains. D'abord, Maisonneuve et Saint-Henri sont deux faubourgs industriels qui témoignent de deux phases de l'industrialisation montréalaise.

Au milieu du 19^e siècle, l'aménagement du canal Lachine, au sud-ouest de la cité de Montréal, fait de cette voie d'eau

l'épine dorsale de l'industrie montréalaise naissante. Il se forme, de chaque côté, des banlieues ouvrières où s'entremêlent usines et résidences. C'est l'industrialisation qui est ici le moteur de la croissance urbaine. Parmi les municipalités incorporées dans cette zone, Saint-Henri est nettement la plus importante par la taille et par le stade de développement. En fait, en 1905, lors de son annexion à Montréal, cette banlieue a presque terminé sa croissance.

C'est ensuite vers l'est que s'est poursuivi le développement urbain montréalais, suivant l'extension du port de Montréal et les nouveaux réseaux ferroviaires. Comme l'a montré P.-A. Linteau, les promoteurs fonciers jouèrent ici un rôle déterminant dans la mise en place des nouvelles banlieues qui accueillirent les industries et la main-d'oeuvre nécessaire pour faire fonctionner les usines.⁷ Ils furent, en quelque sorte, les planificateurs privés de l'expansion urbaine. Un temps la cinquième ville industrielle du Canada et la dernière municipalité à avoir été annexée à Montréal à l'époque (1918), Maisonneuve illustre mieux que toute autre cette seconde trajectoire de l'urbanisation montréalaise.



FIGURE 2. Réglementation d'urbanisme et cadre de vie. Trottoirs, fils et poteaux. (rue Letourneux, Maisonneuve, 1907).

SOURCE: Commission de Transport de la Communauté Urbaine de Montréal

Par contraste avec ces deux *faubourgs industriels* qui accueillent une population composée essentiellement d'ouvriers locataires, Outremont et Westmount font figure de *banlieues bourgeoises*. Dans le dernier quart du 19^e siècle, un nombre croissant de grandes familles bourgeoises montréalaises élisent domicile sur les flancs nord et ouest du mont Royal. À partir du début du 20^e siècle, elles y sont rejointes par les membres des classes moyennes traditionnelles et nouvelles. On voit donc se constituer des banlieues au caractère résidentiel très accentué, où abondent la verdure et l'air pur, et dont les habitants ont des revenus nettement supérieurs à la moyenne et sont en général majoritairement anglophones et propriétaires de leur logement. Nous avons retenu Westmount et Outremont, parce qu'elles sont les deux principales municipalités de ce secteur. La seconde se distingue par une proportion plus élevée de familles de classe moyenne et, cela va de soi, de francophones.

La réglementation municipale au tournant du siècle

Tous les règlements adoptés par les quatre municipalités sus-mentionnées entre 1875 et 1920 ont été consultés.⁸ Notre intérêt se portant strictement sur l'activité législative effective des municipalités, nous avons préféré classer ces quelque 850 règlements en fonction des objets réels de réglementation, plutôt que de privilégier une nomenclature préalable s'appuyant sur des considérations théoriques diverses. Il se dégage sept rubriques d'inégale importance au plan statistique (voir le Tableau I): régime politique et administratif; fiscalité, services aux terrains; services aux personnes, urbanisme; activités judiciaires, promotion industrielle et économique.

Cette classification est utile à l'analyse comparative (intermunicipale) du contenu de la réglementation municipale, en réponse à une double interrogation: (1) Existe-t-il des objets de législation ou des styles de législation particuliers à une ou des municipalités? (2) Si oui, en quoi les distinctions significatives sont-elles liées à la trajectoire socio-historique des municipalités concernées?

Avant d'explorer les points de divergence, il faut préciser que la grande majorité des règlements se ressemblent d'une ville à l'autre, à la fois par les thèmes abordés et par les modes d'approche, et permettent de situer les composantes de l'activité législative dans les banlieues montréalaises au tournant du siècle. La description qui est faite ici vaut en effet également pour quatre autres banlieues montréalaises, en l'occurrence Verdun (1875-1920), Saint-Louis du Mile-End (1878-1896), Sainte-Cunégonde (1875-1905) et De Lorimier (1895-1909), les trois dernières ayant aussi adopté un ou deux règlements de promotion industrielle.

Ainsi, la réglementation du régime politique et administratif, établit les procédures de régie interne du conseil municipal, précise la carte électorale et le mode de scrutin et détermine les salaires des élus; de plus, lorsque le nombre de résidents le permet, la municipalité institue une cour de recorder pour juger les poursuites intentées en vertu de ses règlements.

Au chapitre de la fiscalité, les municipalités ont adopté quatre ou cinq règlements de base, répétés ou amendés quasi annuellement. Elle assurent ainsi leur financement autonome au moyen des taxes foncières générales, spéciales et d'améliorations locales, des taxes d'affaires et d'amusement, des tarifications dans le cas des licences et permis, etc.

TABLEAU I
Répartition des règlements par catégorie et par municipalité (nombre et pourcentage)

	Saint-Henri		Maisonneuve		Outremont		Westmount		Total	
	N ^o	%	N ^o	%	N ^o	%	N ^o	%	N ^o	%
Régime politique et										
administratif	6	4	4	2	8	5	25	7	43	5
Fiscalité	55	37	26	14	20	12,5	51	14	152	18
Services aux terrains.....	34	23	39	21	55	35	83	23	211	25
Services aux personnes	12	8	24	13	20	12,5	37	11	93	11
Urbanisme	10	7	24	13	22	14	97	27	153	18
Promotion industrielle										
et économique	18	12	29	15	0	0	0	0	47	5
Activités judiciaires	14	9	41	22	33	21	63	18	151	18
TOTAL	149	100	187	100	158	100	356	100	850	100
Nombre moyen de règlements par année	5		5,5		3,5		33			

SOURCE: Archives des municipalités de Montréal, Outremont et Westmount.

L'encadrement de la confection du rôle d'évaluation est aussi assuré par voie réglementaire.

Sous le thème des services aux terrains (25% du total) sont regroupés les règlements municipaux relatifs à la viabilisation des terrains. À cette époque, celle-ci se limite à trois types d'ouvrages: les rues, les trottoirs et les canaux d'égout. Pour chacun, les municipalités émettent un règlement de politique générale que viennent compléter des règlements particuliers décidant de l'ouverture, de l'élargissement ou de la fermeture des rues ou parties de rues, et de la construction de trottoirs. Les règlements d'emprunt doivent aussi être classés ici puisqu'en majorité (en nombre et en valeur), ils servent à financer ces «améliorations locales.»

L'approvisionnement en eau potable, le transport urbain et la fourniture du gaz et de l'électricité sont, en règle générale, assurés par l'octroi de franchises à des firmes privées d'utilités publiques. Les municipalités se contentent de normaliser la fourniture de ces services. Pour cette raison, plutôt que de les inclure dans la catégorie précédente, nous avons regroupé ces règlements sous la rubrique des services aux personnes, avec ceux qui instituent les services communaux gérés directement par la corporation municipale : protection publique, travaux publics (entretien des rues et canalisations), santé publique et collecte des ordures ménagères.

Les premières mesures d'urbanisme apparaissent surtout dans le cadre de la lutte contre les incendies et les épidémies. Rassemblées dans un code de la construction des bâtiments, ces normes portent sur les matériaux autorisés, les règles de la construction, la plomberie, l'interdiction ou le contrôle de l'implantation de certaines activités industrielles, etc. Avec le temps sont introduites des préoccupations plus aménagistes, telles que la détermination des marges de recul, la promulgation d'un plan des rues, de la ville ou l'obligation de planter des arbres.

Les municipalités assurent en outre la paix et le bon ordre et protègent la santé publique sur leur territoire en promulguant certaines mesures de police. Ces règlements, assortis d'une sanction (amende ou prison), ont été réunis sous le titre «activités judiciaires des corporations municipales». Ces mesures de police s'adressent tantôt aux individus, tantôt aux sociétés et portent sur une grande variété de sujets tels que, à titre purement indicatif, l'observance du dimanche, la vaccination obligatoire, la manufacture et la vente du pain ou les heures d'ouverture des commerces.

Finalement, la promotion industrielle n'est réglementée que par les faubourgs industriels de Maisonneuve et de Saint-Henri. Elle consiste à accorder, moyennant le respect de certaines obligations, des avantages financiers et/ou fiscaux à des entreprises manufacturières pour les convaincre de s'implanter dans la municipalité.

Voilà donc, rapidement dressé, un tableau des composantes majeures de la réglementation municipale dans la banlieue montréalaise au tournant du siècle. Cette réglementation est, répétons-le, le plus souvent invariable. Néanmoins, que ce soit en adoptant des règlements originaux, en introduisant des innovations ou des modes de gestion différents dans des règlements de nature administrative, ou des objets spécifiques dans des règlements de nature normative, ou encore en insérant certaines dispositions dans des règlements par ailleurs standard, les municipalités se distinguent les unes des autres de façon significative. L'écart le plus important existe entre les deux «paires» de municipalités distinguées au départ: Maisonneuve et Saint-Henri d'une part, Outremont et Westmount d'autre part. Et c'est à l'intérieur des mesures d'urbanisme, des activités judiciaires et de la promotion industrielle que ces points de divergence se font les plus nombreux.

Les points de divergence

Les divergences d'objets ou de styles d'interventions réglementaires peuvent être regroupées en cinq thèmes. D'abord, des réglementations à caractère normatif se dégagent deux thèmes: (1) la ségrégation des types d'habitat et (2) la notion de «nuisances» et la définition de la moralité publique. Dans le premier cas, les politiques d'urbanisme et de protection de l'environnement donnent lieu à des mesures assurant la promotion de types particuliers d'habitat ou de style de vie urbain. Dans le second cas, du besoin de garantir la santé publique émergent des normes modelant les contours que doit prendre la «santé morale» des résidents et surtout du milieu local. Les deux thèmes suivants concernent la gestion municipale. Que font les corporations municipales et quelle est la portée de leurs activités de fourniture de biens collectifs locaux et de mise en valeur du territoire? Nous verrons que des écarts de comportements dans les activités de services peuvent être observés surtout sur deux points: (3) l'importance accordée à la recherche d'une qualité de la vie urbaine et (4) les stratégies d'accueil aux activités non résidentielles. Le cinquième et dernier thème a trait aux différences introduites par la réglementation entre les régimes politiques des corporations municipales étudiées, en termes surtout de (5) contrôle du processus démocratique.

De la protection contre les risques d'incendie à la ségrégation de l'habitat

Le feu est un fléau important dans les agglomérations urbaines du 19^e siècle. Des quartiers complets sont rasés par les flammes. Le cas le plus dramatique est sans doute celui de la ville de Chicago, presque totalement détruite en 1871. À Montréal même, il y eut plusieurs incendies majeurs dont le plus grave, en 1852, détruisit le sixième des logements de la cité. Autre signe de l'importance de cette question, dans son histoire d'Outremont, R. Rumilly note que la perspective de bénéficier d'un service de lutte contre les incendies reconnu

pour son efficacité a été l'une des raisons principales qui ont amené certains grands propriétaires de cette banlieue à envisager, un temps, la possibilité d'une annexion à la ville de Montréal.⁹

Les municipalités élaborent donc très tôt des normes de construction des immeubles et encadrent l'exercice des activités présentant de hauts risques de conflagration. Cette normalisation paraît au départ plutôt uniforme. Toutefois, on voit progressivement surgir, dans des amendements le plus souvent, des préoccupations d'urbanisme qui différencient nettement les deux groupes de villes. Le zonage occupe ici une place centrale, devenant une mesure active de ségrégation spatiale des activités et des ménages au sein de la municipalité et de l'agglomération dans son ensemble. Il est d'ailleurs complété par un ensemble de mesures qui, prise une à une, ont une portée plus limitée, mais aboutissent globalement à la promotion de certains styles de vie.

Pour minimiser les risques d'incendie, les conseils municipaux interdisent la construction d'édifices tout en bois, imposent le ramonage des cheminées, limitent voire bannissent les clos de bois, paille, foin, contrôlent étroitement l'implantation des manufactures, ou encore régissent sévèrement l'entreposage tant commercial que domestique de matières réputées inflammables ou explosives. Au cours de la décennie 1895-1904, ces normes sont condensées dans des règlements généraux, désignés comme le «code de construction, réparation, amélioration des bâtiments . . .» Des indications plus détaillées quant aux matériaux autorisés et à leurs combinaisons sont alors introduites. Les pouvoirs et responsabilités de l'inspecteur des bâtiments sont mieux définis.

Les matériaux utilisés et les méthodes de construction fondent une classification des bâtiments en fonction des risques potentiels d'incendie. Les trois classes de construction (quatre à Westmount) ainsi définies sont, à toutes fins utiles, invariables d'une localité à l'autre et il y a fort à parier que leur contenu a été largement imposé par les exigences des compagnies d'assurance. Un premier écart entre les quatre municipalités a trait à l'importance accordée à cette classification au plan opérationnel. Saint-Henri et Maisonneuve se contentent de décréter que les édifices publics (écoles, hôpitaux, théâtres . . .), les manufactures et les maisons de rapport (plus de six logements avec entrée commune) seront de la classe de construction la plus sécuritaire. À la condition de se conformer à certaines règles, en particulier à des normes de hauteur maximale, les autres bâtiments peuvent être d'un type ou l'autre.

Mais à Outremont et à Westmount, le conseil s'accorde en plus le pouvoir de créer de temps à autre des zones ou districts à l'intérieur desquels tous les immeubles devront être d'une classe de construction particulière. Sujettes à révision, les frontières de ces districts sont progressivement élargies et, finalement, vers 1910, on interdit sur tout le

territoire la ou les deux catégories de bâtiments les moins à l'épreuve du feu.

Entre-temps, vers 1900, les deux mêmes villes introduisent dans leur réglementation un second critère de discrimination, relatif cette fois aux fonctions urbaines autorisées. Il est prévu que l'implantation d'industries, d'entrepôts et de commerces de gros ne se fera que dans un petit secteur de la municipalité adjacent à la voie ferrée (du Canadien Pacifique). Le commerce de détail est confiné à quelques rues ou portions de rues. Tout le reste du territoire devient une zone résidentielle laquelle est, à son tour, spécialisée en sous-zones définies par les types de logements acceptés. Une large fraction du territoire est strictement réservée aux maisons unifamiliales isolées ou jumelées. Les maisons en rangée (*terraces*) et surtout les immeubles multifamiliaux (*flats, tenements*) ne sont autorisés que dans la zone manufacturière et dans le quartier adjacent ainsi que dans les rues commerciales.

En ce début du siècle, les banlieues d'Outremont et de Westmount se distinguent donc par la pratique du zonage : programmation de l'implantation de la construction pour l'ensemble de leur territoire en vue d'en arriver à une ségrégation géographique des fonctions urbaines — l'industrie, le commerce, l'habitation — et des populations. Le caractère ségrégationniste de ce type de réglementation peut être illustré par un cas d'espèce. En 1906, Outremont autorise la construction de duplex sur une portion de rue autrement réservée à l'unifamilial. Mais une telle dérogation se fait à des conditions garantissant que ces logements seront luxueux : les immeubles peuvent être jumelés, mais en aucun cas en rangée; leur coût doit être d'au moins \$7,000.¹⁰

Cette pratique permet de filtrer les candidats résidants, ne sont retenus que ceux dont le niveau élevé de revenu garantit qu'ils sont d'un statut social «acceptable.» Il est intéressant de noter qu'à Outremont cet effort de réglementation est complété quelques mois avant l'inauguration, déjà planifiée (1910), des circuits de tramways qui ouvrent à l'urbanisation l'ensemble du territoire de cette municipalité. Ces observations corroborent les études qui montrent que, malgré le discours des planificateurs, l'introduction du zonage aux États-Unis et au Canada trahit la dépendance des autorités municipales envers des intérêts privés, reliés notamment à la propriété foncière.¹¹

Quelques mesures secondaires viennent accroître les effets de ce filtre. On exige que tous les immeubles, même les maisons unifamiliales, aient au moins deux étages à l'exclusion du sous-sol. Westmount va plus loin. Pour les duplex et les triplex, le total de la superficie de plancher habitable ne devra pas y dépasser la superficie du lot; les unifamiliales seront implantées sur des lots d'au moins cinquante pieds de façade si elles sont isolées, de soixante-

quinze pieds lorsqu'elles sont jumelées, alors que le lot urbain caractéristique de Montréal n'en a que vingt-cinq.

Par comparaison, la réglementation d'urbanisme dans les faubourgs industriels paraît fort timide. Quelques règlements s'inspirent des législations qui viennent d'être décrites, mais leur portée est beaucoup plus modeste à tous égards. On y prévoit que quelques îlots seront «réservés pour la construction de résidences et de maisons d'habitation». L'implantation de manufactures et de maisons de commerce de gros est interdite et tout bâtiment doit avoir au moins deux étages à l'exclusion du sous-sol. Des règlements plus généraux tendent à contenir l'industrie dans certaines limites. Toutefois, le commerce de détail demeure autorisé, même dans les rues que l'on dit réservées à la résidence. Le type d'immeubles résidentiels n'est pas précisé et on peut construire autant des triplex que des unifamiliales. Enfin, seule une fraction marginale du territoire municipal est ainsi réglementée.

Plus contraignant dans ses règles, plus global par le fait qu'il couvre l'ensemble de l'espace local, l'urbanisme d'Outremont et de Westmount est aussi soumis à un contrôle politique plus strict, comme en témoigne cet extrait du règlement général de la construction de 1910 à Outremont : «Un vote favorable des deux tiers des membres de tout le conseil est requis pour l'adoption, l'abrogation ou la modification du présent règlement.» Cette règle particulière témoigne de l'importance vitale accordée aux effets protectionnistes du zonage et de l'urbanisme en général.

Cependant, les politiques d'urbanisme ou d'aménagement ne visent pas uniquement à garantir un conformisme dans les types de logements (en séparant les unifamiliales des multifamiliales, l'habitation de luxe du logement bon marché), mais aussi à promouvoir un type d'habitat et un style de vie urbaine : l'environnement immédiat du logement est lui aussi soumis à un ensemble de normes à caractère protectionniste. Encore là, ces réglementations sont plus précises, plus compréhensives et abordent une plus grande variété de sujets dans les banlieues bourgeoises, surtout à Westmount. Il s'agit, pour reprendre la formulation de Massicotte, «de se créer dans la verdure et les fleurs d'élégants et idéals nids de repos.»¹² C'est ainsi que les escaliers extérieurs, communs à la majeure partie des duplex et triplex bâtis à cette époque à Montréal, à Saint-Henri, à Maisonneuve ou ailleurs, sont interdits à Westmount et à Outremont. Dans plusieurs rues, plus particulièrement dans les secteurs résidentiels protégés, Outremont et Westmount imposent des marges de recul de 20 pieds et plus alors que, dans les autres municipalités, ces marges sont fixées exceptionnellement à 12 pieds, et en règle générale à 10 pieds.

Ce souci de protection de l'environnement résidentiel prend aussi des formes extérieures au code de la construction. En particulier, on interdit par règlement aux camions et aux poids lourds de circuler dans la plupart des rues résidentielles et dans l'ensemble des rues réservées à l'unifamiliale. Ou

encore, les propriétaires sont tenus, sous peine d'amende, de débarrasser leur terrain des mauvaises herbes de toute sorte qui s'y trouvent. Dans les faubourgs industriels, on ne trouve pas de règlement aussi précis sur l'entretien obligatoire des pelouses, et les rues fermées au camionnage sont l'exception.

Westmount multiplie les législations de ce genre. Quelques exemples méritent d'être soulignés. En 1896, deux règlements interdisent, l'un, aux non-résidents d'utiliser les installations récréatives («playgrounds») situées dans les parcs municipaux, l'autre, aux cortèges funéraires qui ne partent pas d'une demeure localisée à Westmount même de transiter dans les rues de la ville pour se rendre au lieu de la sépulture. Plus tard, en 1916, le conseil de Westmount innove par rapport aux deux autres municipalités toujours autonomes, en mettant sur pied une commission de l'architecture dont l'approbation est requise pour la construction de tout bâtiment et de toute structure permanente (ex. clôture, monument, fontaine).

En résumé, il appert que les municipalités étudiées se sont donné deux types fort différents de réglementation relative à l'aménagement du territoire. Outremont et plus encore Westmount tiennent à encadrer fortement la mise en valeur du territoire afin de créer un milieu résidentiel protégé pour des ménages à revenus élevés. Le zonage d'abord, puis une série de mesures environnementalistes, constituent les instruments privilégiés de la réalisation de cet objectif. Par contraste, dans les faubourgs industriels, on se contente d'un urbanisme léger. Les promoteurs urbains jouissent ainsi d'une marge de manoeuvre plus importante dans la définition à la fois de la localisation des fonctions urbaines et des types de population; la réglementation n'encadre étroitement ni la qualité (et la densité) des constructions résidentielles, ni le modelage de l'environnement résidentiel.

Ces différences d'approche ressortent de nombreux éléments : les normes sont nettement plus sévères à Westmount et à Outremont; les aspects soumis à une normalisation y sont aussi beaucoup plus nombreux et plus variés; plus particulièrement, dans les banlieues bourgeoises, les mesures d'urbanisme ont le plus souvent un caractère général, global, alors qu'à Maisonneuve et à Saint-Henri, on tend à adopter des mesures partielles limitées à une rue ou à quelques îlots. Ce clivage entre une politique interventionniste et une politique de laisser-faire caractérise aussi le second thème de divergences municipales.

De l'hygiène à la santé morale : la notion de «nuisances»

Au nom de «la paix et du bon ordre,» une portion significative de la réglementation locale est constituée de mesures qui visent notamment: 1) à régenter les comportements des individus, qui doivent se conduire en «bons citoyens»; 2) à limiter ou à encadrer l'implantation des activités manufacturières jugées polluantes (par la fumée en

particulier); 3) à éliminer les sources, domestiques et industrielles, de danger pour la santé publique. À la fin du siècle dernier, cette troisième fonction prend une importance particulière. Les conditions d'hygiène dans les villes sont nettement déficientes.¹³ Les maladies contagieuses font des ravages cycliques. Ainsi, en 1885-1886, une épidémie de variole fait plus de 3,000 victimes à Montréal. Une nouvelle épidémie de la même maladie, en 1903, incite le gouvernement provincial à forcer les municipalités à voir à la vaccination obligatoire de tous leurs résidants. Un règlement à cet effet avait été adopté dans nos quatre municipalités en 1901 ou en 1902, selon les cas.

Les municipalités se montrent donc attentives aux mesures propres à assurer l'hygiène publique sur leur territoire: élimination des porcheries, inspection de la qualité des aliments, contrôle des émissions de fumée . . . Parmi les normes de construction se précise progressivement un code de la plomberie apte à assurer l'approvisionnement en eau potable, la ventilation des logements et l'élimination des fosses d'aisance. En somme, la production ou la garde de matières ou d'éléments jugés contraires à la santé publique ou l'adoption de comportements ayant le même effet sont déclarés nuisibles et, de ce fait, sont passibles de sanctions.

C'est à l'aide de cette notion de nuisance publique que sont introduits les nouveaux objets de réglementation propres à garantir l'hygiène publique. Mais son application est aussi étendue, par analogie, à d'autres domaines législatifs. En particulier, elle est utilisée 1) pour assurer la tranquillité des résidants face aux intrus; 2) pour garantir le bon ordre; 3) pour imposer aux résidants comme aux étrangers en transit des règles d'éthique précises. Relativement bien circonscrite pour la santé publique, la notion de nuisance est cependant dotée d'un sens politique élastique dans ces autres domaines.

Les banlieues bourgeoises multiplient les objets de prohibition. Leur intervention prend généralement la forme d'une interdiction stricte, mais parfois on limite la liberté d'action des personnes physiques ou morales lors de l'octroi de «permis» ou de «licences» d'exploitation. Cette orientation prohibitionniste occupe une place centrale dans l'activité réglementaire de la jeune banlieue d'Outremont:¹⁴ quatorze des quinze règlements mis en vigueur au cours de son premier lustre d'existence autonome (1875-1880) sont en effet consacrés à ce type de législation. Cette insistance souligne que ce genre de municipalité a été fondée pour défendre un style de vie particulier, propre aux couches sociales supérieures qui fuient la cohue des quartiers centraux de l'agglomération. Par comparaison, dans les faubourgs industriels, tout en balisant les activités ou comportements de même nature, on se montre plus permissif. Deux groupes de règlements illustrent particulièrement bien ces différences de style et les enjeux politiques sous-jacents. D'abord, les banlieues bourgeoises restreignent de plus en plus l'exercice des activités commerciales ambulantes et marquent ainsi leur

souci de consolider la tranquillité des résidants en réduisant les contacts directs avec certains groupes d'individus du bas de l'échelle sociale.¹⁵ Ensuite, et surtout, on observe que c'est dans la promotion soutenue d'une morale rigoriste basée sur les mérites de la tempérance en tout que les banlieues bourgeoises se font le plus insistantes. Le «bon citoyen,» l'homme aux bonnes moeurs, est celui qui place au-dessus de tout l'excellence et l'assiduité dans son travail et l'harmonie de sa vie familiale. Il doit s'abstenir, en conséquence, de tout «divertissement» susceptible d'entrer en conflit avec elles. Cette promotion de la bonne moralité prend d'autant plus de relief qu'à l'époque qui nous intéresse,¹⁶ on associe largement indigence avec délinquance, ivrognerie, attrait du jeu, oisiveté, etc. S'il ne peut prohiber la pauvreté elle-même, le pouvoir local a la possibilité de bannir du territoire les maux que l'on veut bien y associer. Il peut ainsi servir d'instrument privilégié pour restaurer l'ordre moral et éloigner les indésirables. Nous avons retenu quatre exemples significatifs à cet égard, qui concernent l'observance du dimanche, les maisons de jeux, la présentation de spectacles et la vente de boissons enivrantes.

Toutes les municipalités réglementent l'observance du dimanche. Ce jour-là, les «amusements contraires aux bonnes moeurs et à la tranquillité publique tels que carrousels, balançoires, . . .» sont interdits; les représentations théâtrales, cirques, manifestations sportives ne peuvent avoir lieu; la plupart des commerces doivent fermer leurs portes. En somme, le dimanche doit être un jour de repos et de loisirs sains . . . en famille. Westmount et Outremont poussent très loin le souci du détail, allant jusqu'à interdire la vente de crème glacée, confiseries et boissons rafraîchissantes dans la rue ou sur la place publique.

Les quatre municipalités interdisent l'exploitation de maisons de jeux de hasard impliquant le pari (cartes, dés, loteries, courses, etc.) et, de manière générale, la pratique de tels jeux. Mais Outremont et Westmount étendent notablement la liste des «jeux interdits» pour y inclure, même en l'absence de toute forme de pari, les salles privées de billard, de mississippi, de quilles, etc. Auparavant, elles avaient exigé des propriétaires de ces commerces des droits annuels d'exploitation (licences) nettement plus élevés: jusqu'à un maximum de \$100 par table (ou allée) contre des taux variant entre \$10 et \$30 à Saint-Henri ou à Maisonneuve. Deux événements méritent d'être soulignés. Au milieu des années dix, Maisonneuve tente d'interdire les salles de billard. Mais cette politique fait long feu et le conseil réintroduit quelques mois plus tard les licences d'exploitation de ce type d'établissement — au taux annuel de \$20 par table. Dans le même temps, alors que les salles commerciales sont frappées d'interdit, Westmount accorde à un club privé¹⁷, le Westmount Bowling Club, un bail à long terme pour la location d'un terrain sis dans un des parcs de la ville. Finalement, les salles de quilles sont de nouveau autorisées, mais les droits d'exploitation sont prohibitifs: \$600 par année.

REALTY REVIEW

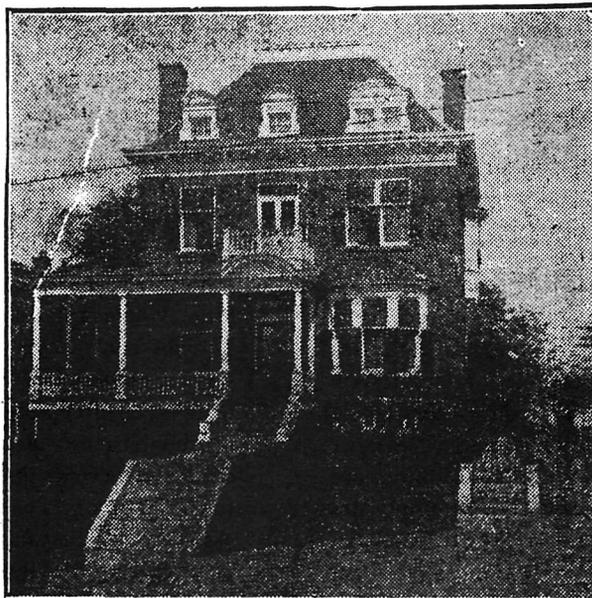
VOL. I.

MONTREAL, APRIL 27, 1911.

No. 107

Sta 27-4-11

An Outremont Beautiful Home



**Built of pressed brick on commanding situation, McCulloch Avenue.
Handsomely finished, with every feature the
most fastidious could desire.**

Double house of pressed brick, built for owner's use, but found to be too large. On high level, with unobstructed view. Lot, 50' x 120. House stands back 40 feet from sidewalk.

GROUND FLOOR: Finished, plastered and divided with 8" concrete walls, cold storage, coal room, store room, furnace room, laundry room, with enamel wash tubs, bath, w.c., cement floors, copper boiler, etc., etc.

FIRST FLOOR. Tiled vestibule, large central hall, coat room, drawing room with fireplace and mantel, dining room with bay window, butler's pantry, kitchen and maid's bedroom. All hardwood floors with parquetry borders, leaded glass in vestibule doors, dining room and drawing room doors, lavatory.

SECOND FLOOR. Large hall, main bedroom with dressing room, 3 other bedrooms with clothes presses, b.p. glass doors, linen closet, sewing room, separate tiled bathroom and w.c. All hardwood floors.

ATTIC. This is now one large room with four dormer windows which could be divided into bedrooms or made into fine billiard room.

Burrowes' fly screens for all windows, metallic lathing and corner beading. Solid bronze hardware throughout.

**Beauty, convenience and luxury combined in one residence
at only \$18,000.00**

PHONE:
Main 300



151
NOTRE DAME
ST. WEST

FIGURE 3. Image de la banlieue bourgeoise. Beauté, confort et luxe, pour seulement \$18,000. (rue McCulloch, 1911).

SOURCE: Fonds E.Z. Massicotte, Bibliothèque Nationale du Québec

Toutes nos municipalités imposent une taxe d'amusement aux promoteurs de représentations théâtrales, de cirques, de manifestations sportives et de spectacles de toute sorte. Toutefois, à Outremont et à Westmount, le taux de la taxe est, selon les époques et les types de spectacles, de deux à quatre fois plus élevé qu'ailleurs. Mais c'est indéniablement la question de la vente et de la consommation de l'alcool qui distingue le plus nettement les projets réglementaires des deux groupes de municipalités.

À Saint-Henri et à Maisonneuve, les autorités font appel à leur pouvoir d'émettre des licences pour restreindre le commerce de détail de l'alcool. La stratégie consiste à limiter le nombre de commerces de toute sorte¹⁸ autorisés à vendre au détail des boissons enivrantes. Cependant, dans les deux cas, ce maximum est majoré presque d'année en année. Par exemple, à Maisonneuve, il passe de 2 à 24 entre 1887 et 1905. Par la suite le règlement de 1905 rend l'accroissement de ce nombre proportionnel à celui de la population totale.

Les édiles d'Outremont et de Westmount sont plus intransigeants et, dès 1875-1880, ils décrètent la prohibition stricte de la vente au détail des boissons alcoolisées (et de l'alcool) sur leur territoire. Jusqu'en 1920 au moins, les deux conseils maintiennent fermement cette politique; Outremont la fait même confirmer par un référendum auprès des propriétaires. Mais en plus d'empêcher la vente d'alcool, ces municipalités font de l'ivresse une nuisance publique, au sens fort.

Rejoignant les conclusions de P. Boyer sur le caractère de classe des mouvements de réforme de la moralité urbaine aux U.S.A.,¹⁹ ces quatre exemples indiquent que les banlieues bourgeoises et de classe moyenne se dotent rapidement d'une armature réglementaire qui vise avec insistance à garantir la «santé morale» sur leur territoire. On convie les résidents et les visiteurs à se conformer à une certaine ascèse personnelle, à adhérer à une morale puritaine garante de mœurs irréprochables, tranchant avec le laxisme qui caractériserait les quartiers et faubourgs populaires. On prend soin de baliser le plus précisément possible leurs divertissements et on se donne des moyens de défense contre les agressions éventuelles d'individus de moralité douteuse. Dans les faubourgs industriels et les banlieues populaires, la réglementation est inspirée par une même conception de la moralité publique, mais sa mise en vigueur ne relève pas d'un autoritarisme et d'un rigorisme aussi serrés.

Cependant, dans l'explication de cette différence, les facteurs ethniques et religieux surtout ne doivent pas être négligés. Les anglo-protestants sont plus «puristes» que les franco-catholiques comme l'a montré le résultat du plébiscite canadien de 1898 sur la prohibition de l'alcool.²⁰ Par ailleurs, quelques études récentes sur le mouvement en faveur de l'observance du dimanche indiquent que la force des mouvements de moralité publique au Canada va de pair avec l'importance de certains groupes protestants — surtout

les méthodistes et les presbytériens — par rapport aux catholiques romains et aux anglicans, réputés plus ouverts à ce que le jour du Seigneur soit aussi un jour de congé.²¹ Or, majoritairement anglophones, les banlieues d'Outremont et de Westmount comportent une forte minorité de méthodistes et presbytériens, soit 25% et 40% respectivement, en 1901.

La promotion de cette morale rigoriste, il faut le souligner, n'est pas strictement affaire d'idéologie. Elle vise aussi la défense des intérêts immédiats des couches bourgeoises, ainsi qu'en témoigne remarquablement bien un règlement spécifique à Outremont et à Westmount, concernant les relations entre maîtres et valets («Masters and Servants»)²². Doublant le code civil, ces corporations légifèrent sur les relations de travail dans la municipalité, dans le but particulier de «civiliser» les comportements des subalternes et de leur faire respecter les intérêts de leur employeur. Comme l'indique d'abord le titre et comme on peut aussi le sentir à la lecture, ce code de déontologie d'une portée assez large vise avant tout les rapports contractuels entre les familles bourgeoises et leurs domestiques ou employés de service, et consacre un «préjugé favorable» aux maîtres. Le texte est en effet plus précis dans la délimitation des offenses attribuables aux serviteurs (ou employés) que dans la définition de celles qui peuvent être commises par les maîtres (ou employeurs), et les manquements sont expressément associés à un châtement dans le cas des premiers, mais non pour les seconds. Globalement, le règlement s'applique plus rigoureusement aux infractions commises par des employés («*shall be guilty of an infraction . . .*»), mais il est plus permissif, et laisse plus de marge de manoeuvre au juge, pour les infractions éventuelles des employeurs («*may cause such master . . . to be summoned . . .*»).

À Westmount, quelques autres règlements viennent compléter cet encadrement de l'intégrité du comportement des personnes avec lesquelles les familles de la municipalité ont des contacts d'affaires. Ainsi, tout plombier désireux d'y exercer son métier doit déposer, ou faire endosser par deux personnes recommandables, une caution substantielle (\$500).²³ Ou encore, toute agence de placement de personnel est soumise à un contrôle rigoureux de la part du chef de police. Elle doit aussi déposer une forte caution, garantissant de cette manière l'honnêteté des employés dont elle favorise l'engagement.

Les exemples que nous venons de citer vont dans le même sens que l'analyse des politiques d'aménagement du territoire : il appert que les municipalités étudiées ici se partagent nettement en deux groupes aux stratégies réglementaires différentes, et dans certains cas divergentes. D'un côté s'affirme un autoritarisme réglementaire ayant pour enjeu la protection d'un milieu de vie privilégié, qui s'articule autour de la notion de nuisance publique et de la quête d'une moralité publique rigoriste. De l'autre côté, avec la même conception de la moralité publique, on se fait moins insistant dans les interventions réglementaires et on affiche

une plus grande libéralité. Le partage des projets municipaux se manifeste également dans les profils de services pris en charge localement et dans les stratégies d'accueil des activités urbaines non résidentielles.

Prise en charge des services publics locaux et innovations

Les règlements relatifs aux services publics assumés par les municipalités diffèrent peu de l'une à l'autre. D'ailleurs, pour l'ensemble de la période qui nous intéresse, l'appareil d'État a peu d'envergure. C'est la belle époque du libéralisme au plan économique et du laisser-faire au plan politique. Dans ce contexte, l'institution politique municipale n'est pas plus autorisée que les gouvernements supérieurs (fédéral, provincial) à s'ingérer dans la vie des citoyens par le développement de services collectifs. La corporation municipale s'en tient donc à la fourniture de services de base aux résidants particulièrement à la viabilisation des terrains; la gestion des services «lourds» est transmise à l'entreprise privée, et la fonction publique municipale reste peu développée.

Naturellement, la lecture de la réglementation municipale ne permet pas de juger de la qualité réelle des services produits par la municipalité ou confiés à l'entreprise privée. Il reste que sont de même nature par leur structure générale et par le détail de leurs clauses, les règlements qui mettent en place le service de police et de protection contre les incendies — le premier créé et le plus important en effectifs — et les services de collecte des ordures ménagères et de santé communautaire, ou qui octroient des contrats pour l'approvisionnement en eau et pour le transport en commun.

Après des expériences de faible envergure, les quatre municipalités confient le réseau d'aqueduc à la *Montreal Water and Power Co.* Pour ce qui concerne le transport en commun, elles négocient d'emblée des franchises non exclusives avec deux entreprises différentes : il semble, comme Linteau (1981) l'a démontré pour la ville de Maisonneuve, que dans tous les cas les promoteurs fonciers ont tenté de faire prévaloir leurs intérêts particuliers à travers le jeu de la concurrence dans l'octroi des franchises liées au transport public. Cependant, dès le début du 20^e siècle, la *Montreal Street Railways* a acquis partout le monopole du tramway.

D'une municipalité à l'autre, les normes d'installation des infrastructures de viabilisation (largeur des rues et trottoirs, grosseur des tuyaux, types de matériaux à utiliser, etc.) se répètent et les règles de financement des travaux exécutés par la municipalité (en particulier les modalités du partage des coûts entre la corporation municipale et les propriétaires riverains) évoluent de la même manière. La différence la plus significative à ce chapitre se situe au niveau du mode politico-administratif d'approbation des travaux à entreprendre; nous reviendrons sur ce point. Deux secteurs autorisent néanmoins un certain partage des municipalités

quant à la qualité générale des services : la distribution de l'énergie électrique et l'aménagement des parcs (ou les activités récréatives en général). Les différences décelées peuvent être articulées autour de la notion de la qualité de la vie urbaine.

Contrairement à Maisonneuve et à Saint-Henri, qui confient l'alimentation de leur territoire en énergie électrique à des compagnies d'utilités publiques (la seconde combinant les franchises du transport et de l'électricité), Outremont et Westmount se dotent de leur propre système de production et de distribution de l'énergie électrique pour répondre à la totalité ou à une portion significative de la demande locale. Au 19^e siècle, elles s'étaient montrées prudentes en n'offrant, pour ce service, que des concessions de courte durée: dix ans maximum. En 1904 pour Westmount et un peu plus tard pour Outremont, elles décident d'éliminer les déchets par incinération. L'énergie thermique libérée par l'incinérateur est alors récupérée et endiguée pour produire de l'électricité; celle-ci sert à éclairer la voie publique et les édifices municipaux, ou elle est vendue aux résidants pour l'éclairage des maisons.²⁴ Ni Saint-Henri, ni Maisonneuve n'ont recours au procédé de l'incinération pour éliminer les ordures ménagères. On peut supposer que ces différences de politique ne sont pas étrangères à l'introduction d'une innovation qui a son importance au niveau de la qualité de la vie. En effet, Outremont et Westmount procèdent dans les années dix à l'enfouissement des fils électriques. Outremont cherche même à regrouper les infrastructures souterraines dans une tranchée unique. Une entente formelle avec la compagnie Bell pour la pose des fils téléphoniques est d'ailleurs conclue. Par comparaison, dans Maisonneuve, les fils restent suspendus à des poteaux.

Par ailleurs, dès les années 1890, Westmount et Outremont adoptent leur premier règlement d'emprunt visant, au moins en partie, l'aménagement de parcs publics. Par la suite, des obligations sont périodiquement émises aux mêmes fins. Westmount se dote en outre, au début du siècle, d'un plan d'implantation des parcs sur l'ensemble de son territoire. Par comparaison, on ne trouve pas de traces d'emprunt pour fins de parc à Saint-Henri. Maisonneuve constitue un cas particulier. Entre 1910 et 1918, une dette de plus de sept millions de dollars est contractée pour l'achat des terrains du parc Maisonneuve. Mais cet investissement s'inscrit dans le cadre de la politique de prestige chère aux dirigeants de Maisonneuve après 1910, plutôt que dans la perspective de constituer un réseau d'espaces verts accessibles à l'ensemble des résidants comme c'est le cas à Outremont et, surtout, à Westmount. D'ailleurs, à Maisonneuve, ce projet ne dépasse pas l'opération foncière d'envergure, et l'aménagement du «Parc» sera réalisé progressivement par la ville de Montréal entre 1920 et 1976.

La cité de Westmount ajoute à cette différence intermunicipale dans les niveaux de service en décidant, en 1897, de l'ouverture d'une bibliothèque municipale. Ce type

d'équipement ne semble pas avoir été mis en place dans les autres banlieues de l'échantillon et n'est inauguré que quelques années plus tard à Montréal.²⁵

En résumé, si les différences dans la structure formelle des services municipaux offerts sont peu prononcées d'une ville à l'autre, il appert que les municipalités bourgeoises sont plus attentives à la qualité de la vie, parfois à travers des mesures innovatrices pour l'époque, et qu'elles sont disposées à y consacrer une part non négligeable de leur capacité financière.

Les stratégies d'accueil des activités urbaines non résidentielles

Saint-Henri et Maisonneuve utilisent une part non négligeable de leur capacité financière pour accorder des avantages économiques à des établissements manufacturiers afin de les inciter à venir s'installer dans leur territoire. Cette promotion économique, qui confirme leur vocation industrielle, prend la forme de règlements par lesquels les entreprises reçoivent une aide financière directe ou indirecte, assortie de certaines obligations.

Les manufacturiers se voient accorder en tout ou en partie les avantages suivants: 1) exemption de payer les taxes foncières ordinaires de la municipalité sur les biens-fonds et la machinerie pour une période se situant, sauf exception, entre 10 et 20 ans; 2) octroi d'une subvention, variant entre \$3,000 et \$35,000, de la municipalité à la firme; 3) garantie des obligations de la compagnie par la corporation municipale pour une somme allant de \$80,000 à \$300,000. En contrepartie, en plus de se conformer à certaines conditions singulières, les compagnies bénéficiaires s'engagent à effectuer un minimum d'investissements (bâtiments et machinerie) dans la municipalité; à entreprendre leurs opérations à une date déterminée et pour une durée égale au nombre d'années d'exemption fiscale ou de garantie des obligations; à créer un certain nombre d'emplois ou à générer une certaine masse salariale ou les deux; à couvrir l'implication financière de la municipalité, s'il y a lieu, au moyen de titres hypothécaires ou d'assurances pour une somme appropriée.

Globalement, et à période comparable, Maisonneuve est plus généreuse que Saint-Henri dans ses subventions et le nombre de firmes aidées y est nettement plus important. De fait, à partir de 1900, Saint-Henri n'octroie plus que des exemptions fiscales et cesse d'offrir une aide financière directe; au demeurant ce type d'intervention a été désapprouvé par les propriétaires-électeurs lors de précédents référendums.²⁶ Par ailleurs, Maisonneuve introduit, dans tous ses règlements, une clause protectionniste qui oblige les bénéficiaires à engager «des employés qui devront résider dans Maisonneuve» dans une proportion de 80% ou 100%. À Saint-Henri, la firme s'engage, sans plus, «à recommander

à ses employés autant que faire se peut de résider à Saint-Henri.»

Ces différences sont à rattacher à la distinction faite précédemment, entre les faubourgs industriels de la première génération (axe du canal Lachine) et ceux de la seconde génération (axe du port de Montréal), où le capital foncier a eu un rôle plus actif, plus déterminant dans la planification du développement urbain. En particulier, à Maisonneuve, la promotion industrielle sert nettement, par la protection de l'emploi, de soutien direct à la promotion du logement ouvrier au sein de la municipalité. D'autres mesures de protection de l'emploi sont aussi mises de l'avant. Ainsi, les taux des licences pour les charretiers, plombiers, etc., sont majorés si la personne concernée ne réside pas dans Maisonneuve.

Malgré ces différences, il demeure que Saint-Henri et Maisonneuve octroient toutes deux des faveurs financières et fiscales aux industriels, alors qu'Outremont et Westmount s'y refusent même si elles possèdent une zone manufacturière. Cet écart entre les faubourgs industriels et les banlieues bourgeoises a une portée plus générale. Il s'inscrit dans le fait que les municipalités déploient des stratégies divergentes dans l'accueil réservé aux activités urbaines non résidentielles. Pour les attirer, Saint-Henri et Maisonneuve sont disposées à faire des concessions. Elles en accordent notamment à des types d'industries jugées polluantes dans les règlements généraux (ex. teintureries, fonderies, brasseries), ou à des manufactures qui, par permission spéciale du conseil inscrite dans le règlement de promotion économique, utiliseront des machines à vapeur et émettront donc de la fumée. Au contraire, Outremont et Westmount ne sont prêtes à tolérer la présence de manufactures et d'entrepôts dans leur territoire que parce qu'il renferme une petite 'zone impropre au développement résidentiel. Cette tolérance ne doit pas cependant nuire à leur vocation d'abord résidentielle. Il s'ensuit qu'elles imposent un zonage plus restrictif des activités industrielles et commerciales. Leur liste des entreprises jugées nuisibles à la sécurité et à la santé publique est aussi plus détaillée. Les quelques exemples qui suivent illustrent ces divergences.

Toutes les corporations s'accordent pour interdire les abattoirs; Saint-Henri délimite cependant, en 1890, un îlot où sera autorisée l'érection de ce type d'industrie. D'autre part, le conseil de Maisonneuve établit à \$5 le coût du permis annuel d'exploitation des clos de bois; mais la même année (1905), celui de Westmount décrète qu'aucun clos de bois ne pourra être exploité dans les limites de la ville. Sur le plan fiscal, on remarque la même opposition. Quoiqu'ils surviennent à des périodes différentes, trois règlements peuvent être mis en parallèle. À Maisonneuve, on décide de ne pas taxer les immeubles en construction jusqu'à ce qu'ils aient été occupés suivant l'usage auquel ils sont destinés. Saint-Henri accorde une aide encore plus directe aux compagnies, en exemptant du paiement de la taxe d'affaires pendant près de vingt ans les manufactures de plus de 25

employés. À l'opposé, Outremont impose, un temps, une taxe d'affaires plus élevée aux manufacturiers et aux marchands de gros qu'aux commerçants qui vendent au détail, en basant cette taxe sur l'évaluation totale de leurs biens fonciers plutôt que sur leur valeur locative.

Cette méfiance à l'endroit des activités non résidentielles déborde le secteur de l'industrie et du commerce pour se porter sur certaines activités à caractère institutionnel. Au 19^e siècle, Outremont et Westmount adoptent un règlement autorisant la municipalité à s'opposer, de prime abord, à la construction d'hôpitaux, de maisons de convalescence ou de repos et de centres d'accueil. Un organisme désireux d'implanter ce genre d'équipement peut s'adresser au conseil municipal pour obtenir une autorisation spéciale. Il devra cependant produire un dossier étayé au conseil municipal, qui «aura toute discrétion pour accorder ou refuser une telle autorisation spéciale», et toute acceptation devra bénéficier de l'appui qualifié des deux tiers des membres de tout le conseil. Aucun règlement de cette sorte n'a été approuvé à Saint-Henri ou à Maisonneuve.

En somme, à l'interventionnisme des banlieues bourgeoises, qui se manifeste dans les normes d'aménagement du territoire et se trouve reconfirmé ici, correspond, dans le cas des faubourgs industriels, non pas une politique du laisser-faire, mais une forme d'interventionnisme dont le leitmotiv est la promotion économique à tout prix; cela se traduit, dans un cas, par une stratégie active de développement jumelé de l'activité économique et du marché du logement. Ces municipalités se font très accueillantes envers tous les investissements, faisant parfois preuve d'un certain laxisme.

Le contrôle du processus démocratique

Les corporations municipales étudiées se distinguent enfin par la nature du contrôle qu'elles exercent sur le processus démocratique. Cette préoccupation caractérise surtout les banlieues bourgeoises. De fait, les édiles y sont très soucieux de donner suite aux idées du mouvement de réforme urbaine. Ce sont d'ailleurs des bourgeois (financiers, industriels, grands propriétaires), le plus souvent citoyens de ce type de banlieue, qui animent ces mouvements de réforme.²⁷

En premier lieu, ils sont préoccupés d'assurer le règne des «honnêtes gens.» On a à l'esprit l'exemple de la ville de Montréal et de certaines banlieues populaires, dont la vie politique est à l'enseigne de la corruption électorale et des intrigues partisans. C'est ce qui amène, en 1900, le conseil de Westmount à réglementer les mœurs électorales. Ce règlement reprend des dispositions de la loi électorale provinciale qui n'ont été intégrées que plus tardivement dans la Loi des cités et villes. À Outremont, l'adhésion à cette problématique est révélée par les tergiversations entourant le découpage des quartiers électoraux.²⁸

En second lieu, ils recherchent une «dépolitisation» des enjeux au niveau local en assimilant le conseil municipal au conseil d'administration d'une société anonyme (compagnie) dont les résidents seraient à la fois les actionnaires et les clients. Cette opération est particulièrement bien réussie avec la formule dite du «conseil-gérant,» à laquelle on prête aussi la vertu d'assurer la modernité dans les méthodes de gestion. En 1913, Westmount est la première municipalité du Québec à adopter un tel régime politico-administratif. Cet exemple est suivi par Outremont après le premier conflit mondial.

Cette idéologie administrative ou apolitique du «good government» n'enlève toutefois pas la nécessité pour les édiles d'exercer un contrôle serré sur les opérations de la corporation, tout particulièrement sur celles qui touchent à la mise en valeur du territoire. On a déjà vu que les règlements d'urbanisme sont soumis à des procédures particulières. C'est aussi le cas des politiques d'implantation des infrastructures de viabilisation, qui prévoient que chaque ouvrage doit faire l'objet d'une résolution (Outremont) voire d'un règlement (Westmount) spécifiques nécessitant l'assentiment d'au moins les deux tiers des membres du conseil municipal.

Dans les autres municipalités, on ne prévoit pas ce type de majorité qualifiée au conseil pour approuver les travaux à entreprendre. À Maisonneuve, certaines pratiques vont même dans un tout autre sens en favorisant un relâchement du contrôle politique sur certaines activités de la corporation municipale. Ainsi, dans quelques cas, on procède en bloc à la viabilisation des lots d'une terre entière, la municipalité se plaçant de la sorte à la remorque du promoteur privé. Ou encore, en 1909, Maisonneuve obtient du gouvernement provincial un amendement à sa charte qui soustrait du mécanisme du référendum (auprès des propriétaires-électeurs) les règlements d'emprunt afférant à certains travaux municipaux prestigieux (ex. parc Maisonneuve, édifices municipaux).

Soumises aux mêmes lois cadres que les faubourgs industriels, les banlieues bourgeoises tendent donc à prendre un régime politique d'une coloration différente. On y met d'emblée en pratique les idées véhiculées par le mouvement de la réforme urbaine : «good government», gestion saine et apolitique, etc. N'oublions pas que, dans ces localités, les édiles sont issus d'une large fraction de la population résidente qui est propriétaire de son domaine ou de sa maison unifamiliale alors qu'ailleurs les conseillers se recrutent parmi une minorité des propriétaires (10% à 15% des ménages) au sein d'une masse de locataires qui n'ont aucune prise légale sur l'appareil municipal.

Projets municipaux et enjeux politiques

L'analyse du contenu de la réglementation de ces quatre banlieues montréalaises nouvellement incorporées au

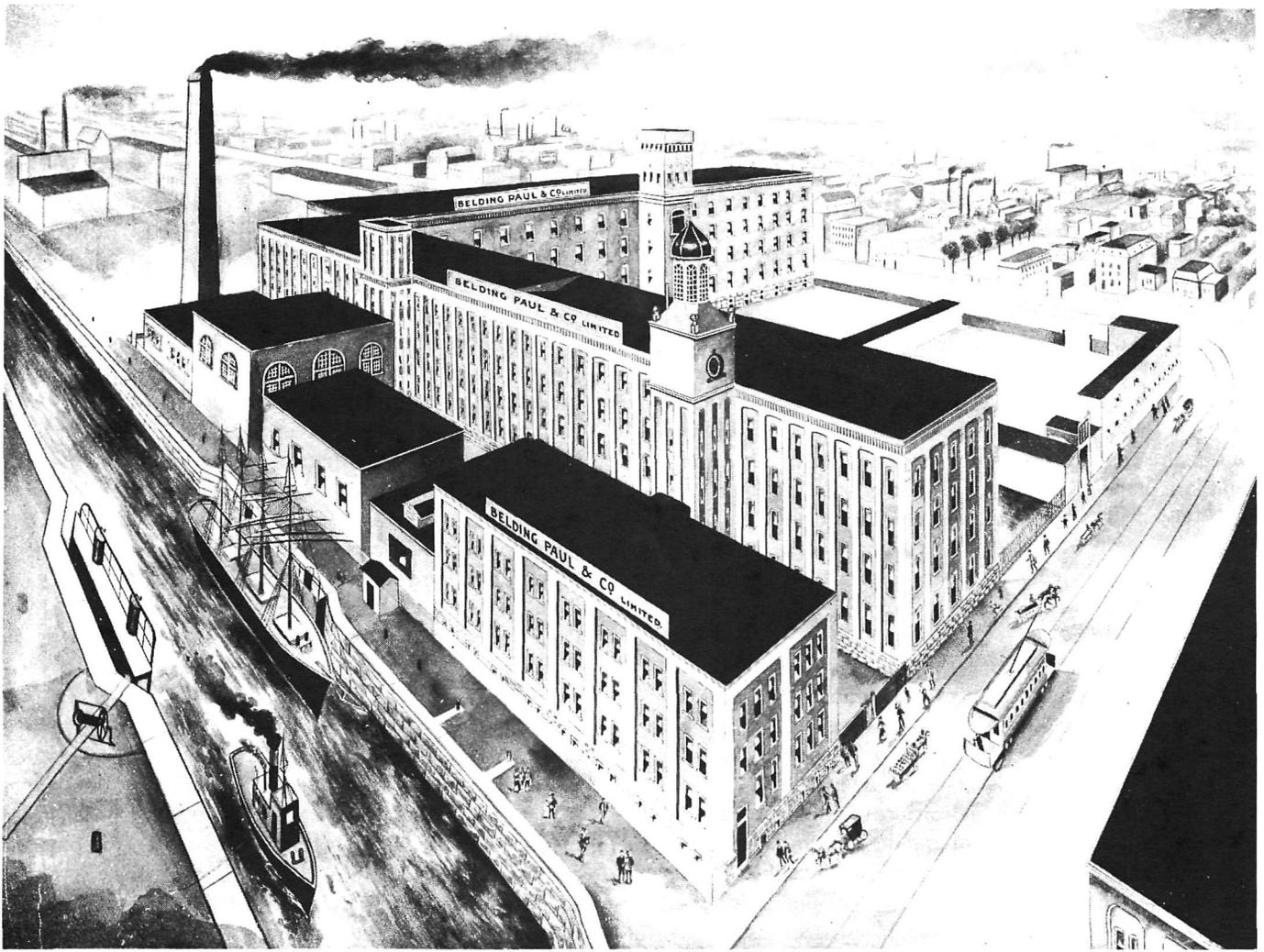


FIGURE 4. L'industrie, moteur du développement de la banlieue ouvrière le long du Canal Lachine. (rue des Seigneurs, vers 1910).

SOURCE: Fonds E.Z. Massicotte, Bibliothèque Nationale du Québec

tourant du siècle permet sans nul doute d'affirmer que la corporation municipale est un centre autonome de pouvoir favorisant, au plan politique, la réalisation de projets municipaux typiques.

Comme nous l'avons noté plus tôt, plusieurs auteurs américains ont déjà, dans le même sens, fait valoir que les politiques d'urbanisme et surtout le zonage ont représenté (et représentent) des interventions municipales d'appui aux intérêts de groupes privés. Notre étude fait ressortir que cette utilisation privée de la corporation municipale par des intérêts locaux se perçoit dans l'ensemble de l'activité réglementaire.

Bien sûr, les réglementations ne diffèrent pas radicalement les unes des autres. Elles se répètent souvent d'une municipalité à l'autre et évoluent de manière tout à fait comparable dans le temps, constituant une sorte de «tronc commun réglementaire». Cependant, elles contiennent des

éléments originaux significatifs d'enjeux politiques liés à la nature spécifique de chacune des municipalités. De tels enjeux politiques se révèlent à la fois dans la législation à caractère plutôt normatif, dans celle qui concerne les tâches administratives des municipalités et même dans les quelques règlements (ou portions de règlements) qui portent sur les structures politiques locales.

La corporation municipale constitue un centre de pouvoir parce qu'elle permet à des groupes particuliers, à travers le conseil municipal, de se modeler un environnement particulier; elle leur fournit une base concrète d'organisation pour faire valoir localement leurs intérêts spécifiques. Cette conclusion est soutenue d'abord par le fait que les règlements distinctifs ont, pour une large part, précédé l'urbanisation effective. En effet, même si ils ont été complétés et raffinés par la suite, la plupart de ceux qui correspondent à des stratégies différentes ou opposées de mise en valeur du

territoire ont été introduits dans les premiers stades du développement de la municipalité concernée. Cette constatation vaut spécialement pour les mesures d'urbanisme — en particulier le zonage, la notion de nuisances et ses extensions politico-idéologiques, et les politiques de promotion industrielle. Dans ces cas, l'activité réglementaire ne se borne pas à confirmer un état de fait et n'est pas l'expression directe ou indirecte d'une «commande» en provenance de l'État central : elle représente un produit original, issu des rapports sociaux caractéristiques de la municipalité. Elle permet de légitimer politiquement l'appropriation privée d'un espace déterminé.

L'importance politique de l'institution municipale trouve une seconde confirmation dans le fait que les règlements spécifiques à une municipalité donnée forment un ensemble cohérent et s'intègrent dans une logique politique d'intervention. Évidemment, l'analyse présentée ici ne permet pas tant de définir les contours de quatre styles de législations parfaitement originaux, que de mettre en lumière une démarcation soutenue entre les choix politiques faits par les deux groupes de municipalités et de faire ressortir la forte similitude entre les comportements des banlieues appartenant à un même groupe. Outremont et Westmount d'une part, Saint-Henri et Maisonneuve d'autre part, ont des styles législatifs divergents, commandés par la nature des objectifs poursuivis par les élites locales.

Dans le premier cas, l'enjeu politique prédominant est de promouvoir un milieu résidentiel privilégié et un style de vie mettant les familles bourgeoises à l'abri de la cohue. Pour faire échec à tout ce qui peut menacer la réalisation harmonieuse de cet objectif, la corporation se fait autoritaire, stricte dans ses interventions législatives, qui n'exceptent aucun objet potentiel de nuisance, élargissant ainsi ce champ d'activité de l'institution municipale. Le leitmotiv de cette politique interventionniste est la ségrégation de plus en plus contraignante des activités et des hommes. Cet élargissement du rôle de l'appareil politique local nécessite que l'on exerce en retour un contrôle plus serré sur ses structures et sur ses modes de fonctionnement.

L'enjeu politique principal des élites de Saint-Henri et de Maisonneuve est la mise en valeur d'un capital foncier, par des formes alternatives, et interdépendantes, d'utilisation du sol. L'interventionnisme municipal se porte donc sur de tout autres aspects. Cette fois c'est l'élargissement du champ d'activité et de la liberté de manoeuvre des promoteurs urbains qu'appuie l'appareil politique municipal. Cette préoccupation implique l'adoption de mesures actives d'aide aux lotisseurs et aux investisseurs. Mais elle se caractérise aussi par une réglementation municipale plus malléable, ouverte aux compromis et à la diversité, capable d'adaptation et aussi peu contraignante que possible.

Si un retour à l'histoire permet d'observer des situations plus contrastées, la notion de «projets municipaux

différenciés» garde sa pertinence aujourd'hui. Nonobstant la standardisation plus poussée de l'activité municipale en raison de l'interventionnisme croissant du gouvernement provincial dans les champs de compétence municipaux depuis le début du siècle,²⁹ les groupes sociaux actifs au niveau local continuent de faire valoir leur point de vue en prenant appui sur la corporation municipale. Cette capacité de manoeuvre ou cette autonomie municipale a d'ailleurs été soulignée à l'occasion de recherches récentes portant sur la réforme du régime municipal québécois,³⁰ sur l'implantation et la consolidation du gouvernement régional à Montréal,³¹ sur les enjeux du développement urbain dans une zone métropolitaine³² et sur les pratiques québécoises en matière d'urbanisme.³³

NOTES

1. Cette analyse a été effectuée dans le cadre d'une étude sur la place de l'institution municipale dans la structure étatique et dans les rapports socio-politique qui se nouent dans une zone métropolitaine importante comme Montréal. Voir Jean-Pierre Collin, *Pouvoir municipal et enjeux politiques locaux dans la paroisse de Montréal de 1871 à 1921*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Département de science politique, août 1982, vii, 210 pages, mémoire de maîtrise. À l'avenir Collin *Pouvoir municipal*.
2. Pour une présentation de ce courant théorique sur le pouvoir local, voir Collin, *Pouvoir municipal*, 9-22.
3. Oliver P. Williams, *Metropolitan Political Analysis. A Social Access Approach* (New York: The Free Press, 1971).
4. Sur cette question, voir Jacques Léveillé et Marie-Odile Trépanier, «Évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec,» *La revue juridique Thémis* 16, nos 1 et 2 (1981-1982): 19-121.
5. D'ailleurs on doit noter que, même pour les périodes les plus récentes de la vie municipale au Québec, l'analyse comparative des niveaux de services et des choix budgétaires rencontre des difficultés de taille attribuables, en grande partie, aux déficiences des statistiques disponibles.
6. Pour une discussion plus approfondie des raisons militent en faveur de ce choix de municipalités, voir *Pouvoir municipal*, 69-114.
7. Paul-André Linteau, *Maisonneuve. Comment les promoteurs fabriquent une ville* (Montréal: Boréal Express, 1981).
8. Une exception toutefois : à Westmount, les règlements adoptés sous l'égide du village de Notre-Dame-de-Grâce-Est, entre 1875 et 1889 n'étaient pas disponibles aux archives municipales. En outre, il faut noter que Maisonneuve n'a été incorporée qu'en 1883 et a été annexée à la Cité de Montréal en 1918. Saint-Henri, pour sa part, a été annexée à la Cité en 1905.
9. Robert Rumilly, *Histoire d'Outremont (1875-1975)* (Montréal: Leméac, 1975), 87-109.
10. Les données préliminaires d'une enquête en cours à l'I.N.R.S.-Urbanisation, sur les logements de type duplex-triplex dans quelques quartiers montréalais, indiquent qu'au cours des années dix, dans le quartier voisin de Saint-Edouard, l'évaluation d'un duplex de bonne qualité occupé par son propriétaire est d'environ \$1,600 à \$2,500.
11. Pour les États-Unis, voir Seymour Tool, *Zoned American* (New York: Grossman Publishers, 1969) et Constance Perin, *Everything in Its Place: Social Order and Land Use in America* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977). Pour le Canada, Walter Van Nus, «Towards the City Efficient: The Theory and Practice of Zoning, 1919-1939,» dans *The Usable Urban Past*, ed. Alan F.J. Artibise et G.A. Stelter (Toronto: Macmillan of Canada, 1979), 22-246.
12. E.-Z. Massicotte, «Notre-Dame des Neiges,» *Cahiers des Dix* 4 (1939): 166.

13. Jean De Bonville, *Jean-Baptiste Gagnepetit. Les travailleurs montréalais à la fin du XIX^e siècle* (Montréal: L'Aurore, 1975), 128 et suivantes. H.B. Ames, *The City Below the Hill*, réédition (Toronto: University of Toronto Press, 1972).
14. Nous n'avons malheureusement pas l'information correspondante pour Westmount, mais les références faites dans les règlements consultés nous portent à croire qu'il en fut de même pour cette dernière.
15. Pour une analyse plus détaillée de ce groupe de règlements, voir *Pouvoir municipal*, 159 et suivantes.
16. Et souvent encore aujourd'hui.
17. «The Public shall not be entitled to admission to said Club house.»
18. Hôtel, auberge, taverne, buvette, bar, etc.
19. Paul Boyer, *Urban Masses and Moral Order in America, 1820-1920* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978). Voir en particulier le chapitre II, 162-174.
20. Robert Rumilly, *Histoire de la province de Québec*, tome IX (Montréal: Éditions Bernard Valiquette, non daté), 69-73.
21. Christopher Armstrong et H.V. Nelles, *The Revenge of the Methodist Bicycle Company: Sunday Streetcars and Municipal Reform in Toronto, 1888-1897* (Toronto: Peter Martin, 1977); Sharon P. Meen, «Holy Day or Holiday? The Giddy Trolley and the Canadian Sunday, 1890-1914.» *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine* IX (juin 1980): 49-63; Gene H. Howel, «Toronto's Sunday Tobogganing Controversy of 1912.» *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine* X, (octobre 1981): 25-34.
22. Ce type de réglementation n'est pas exclusif aux banlieues bourgeoises. En effet, F. Harvey a déjà relevé, pour la ville de Montréal, l'existence d'un règlement de même nature, adopté en 1865. Mon propos ici se limite à souligner le fait que, pour l'échantillon de corporations municipales étudiées, les banlieues bourgeoises réglementent les relations entre maîtres et serveurs alors que les faubourgs industriels s'abstiennent de le faire et de constater que cela constitue une autre facette des divergences politiques entre ces deux types de villes. Pour Montréal, voir Fernand Harvey, *Révolution industrielle et travailleurs* (Montréal: Boréal Express, 1978), 161-164.
23. Le salaire annuel d'un employé de métier est à cette époque d'environ \$400 à \$500. Voir Terry Coop, *Classe ouvrière et pauvreté. Les conditions de vie des travailleurs montréalais, 1897-1929* (Montréal: Boréal Express, 1978), 29-44.
24. À cette époque, l'utilité domestique de l'électricité se limite pratiquement à l'éclairage. La cuisine et le chauffage se font au gaz, au charbon et au bois, et les appareils électro-ménagers n'existent pas encore.
25. De Bonville, *Jean-Baptiste Gagnepetit*, 140.
26. Comme le note R. Rudin, la loi de 1901, pilotée par J.A. Chicoyne, loin d'être étanche, n'empêche que bien imparfaitement l'octroi de subventions par les municipalités. Ronald Rudin, «Boosting the French Canadian Town: Municipal Government and Urban Growth in Quebec, 1850-1900.» *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine* XI (juin 1982): 7-9. Maisonneuve a poursuivi cette politique pendant quelques années encore.
27. Sur le mouvement de réforme urbaine à Montréal, voir Christine Caron, *Le mouvement de réforme municipale, 1880-1920* (Montréal : C.R.D.P., 1978); Michel Gauvin, *The Municipal Reform Movement in Montreal, 1886 -1914*, Ottawa, Université d'Ottawa, 1972, thèse de maîtrise; Annick Germain, *Les mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle: modes de développement, modes d'urbanisation et transformations de la scène politique*, Montréal, Université de Montréal, 1980, thèse de doctorat.
28. Voir Rumilly, *Histoire d'Outremont*, 115-157 et l'analyse que j'en propose dans *Pouvoir municipal*, 178 et suivantes.
29. Jacques Léveillé et Marie-Odile Trépanier, «Evolution de la législation.» 19-121.
30. Gérard Divay et Jacques Léveillé, avec la participation de Bernard McCann, *La Réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)* (Montréal: I.N.R.S.-Urbanisation, «Études et documents.» no 27, septembre 1981).
31. Gérard Divay et Jean-Pierre Collin, *La Communauté urbaine de Montréal: de la ville centrale à l'île centrale* (Montréal: I.N.R.S.-Urbanisation, «Rapport de recherche.» no 4, décembre 1977).
32. Caroline Andrew, Serge Bordeleau et Alain Guimont, *L'Urbanisation: une affaire* (Ottawa: Éditions de l'Université d'Ottawa, 1981).
33. Marcel Gaudreau, *Le Rôle des pratiques publiques d'urbanisme dans la production résidentielle* (Montréal : I.N.R.S.-Urbanisation, «Études et documents.» no 20, mai 1981).