



RÉGLEMENTATION SUR LES TERRAINS PUBLICS VACANTS À MONTRÉAL

ÉTAT DE LA SITUATION ET COMPARAISON AVEC D'AUTRES
VILLES EN AMÉRIQUE DU NORD

AVRIL 2016

Lande

Réglementation sur les terrains publics vacants à Montréal
Avril 2016

Recherche:

Rédigé par Benoît Saulnier-Tremblay
Supervisé par Mikael St-Pierre

Graphisme :

Eadeh Attarzadeh

Comité de lecture:

Claudia Atomei
Myriam Plante
Laurence Proulx-Hébert
François St-Germain

Pour plus d'information:
www.landeMTL.com

LANDE

Fondé en 2014, Lande souhaite faciliter la réappropriation permanente ou temporaire des terrains vacants montréalais par les résidents. Notre organisme aide à révéler le potentiel de ces espaces pour améliorer la qualité de vie dans les quartiers centraux montréalais.

Lande croit que tous les citoyens peuvent et doivent contribuer à la transformation de leur ville. Nous aidons les citoyens à se réapproprier leur ville afin de créer des communautés plus vivantes et inclusives.

En 2015, lors de sa première année complète d'existence, l'organisme a lancé une plateforme web permettant aux Montréalaises et Montréalais de répertorier des terrains vacants ainsi que d'amorcer des projets de réappropriation. Plus de 100 terrains ont été identifiés par plus de 500 usagers souhaitant embellir leurs quartiers.

Lande a également choisi d'investir dans la recherche afin de créer des connaissances sur les terrains vacants montréalais. C'est avec énormément de fierté que nous vous présentons cette première recherche, sur le thème de la gouvernance. En collaboration avec un chercheur de l'École nationale d'administration publique, ce texte cherche à ouvrir l'horizon à une meilleure collaboration entre les instances de la ville de Montréal et les citoyennes et citoyens montréalais.

NUMÉRO DE LOT/LOT NUMBER

Horizon - Hochelaga
Maisonneuve
ARRONDISSEMENT/BOROUGH

CE TERRAIN VOUS APPARTIENT.

THIS LAND IS **YOURS.**

> CE TERRAIN PUBLIC APPARTIENT À L'ENSEMBLE DES MONTRÉALAIS ET MONTRÉALAISES. AIMERIEZ-VOUS AMORCER UNE INITIATIVE CITOYENNE SUR CE TERRAIN?

+ CONTACTEZ-NOUS!

LANDE AIDE DES GROUPES CITOYENS À SE RÉAPPROPRIER DES TERRAINS VACANTS DE FAÇON TEMPORAIRE OU PERMANENTE À MONTRÉAL.

> THIS PUBLIC LOT BELONGS TO ALL MONTREALERS. WOULD YOU LIKE TO START OFF A CITIZEN-LED PROJECT ON THIS LOT?

+ CONTACT US!

LANDE ASSISTS CITIZEN GROUPS IN GAINING TEMPORARY OR PERMANENT ACCESS TO VACANT LAND IN MONTREAL.

INFO@LANDEMTL.COM

LANDENTL.COM

LANDE.MTL

LANDENTL



LANDE DÉFINIT...

l'usage temporaire comme l'utilisation d'un terrain à des fins autres que celles prescrites par le règlement de zonage dans le but de répondre à un besoin communautaire immédiat exprimé par un groupe de citoyens, avec intention d'exploitation pour une période limitée, sans que ces derniers aient l'intention de s'en porter acquéreur.

PISTES D'ACTION...

pour favoriser l'usage temporaire des terrains vacants publics montréalais :

1. QUE LA VILLE DE MONTRÉAL DÉSIGNE UN RÉPONDANT, DANS LA FONCTION PUBLIQUE, EN MATIÈRE DE RÉAPPROPRIATION TEMPORAIRE DE TERRAINS PUBLICS VACANTS
2. QUE LA VILLE DE MONTRÉAL ÉLABORE UN PROJET-PILOTE DE RÉAPPROPRIATION TEMPORAIRE D'UN TERRAIN PUBLIC VACANT
3. QUE LA VILLE DE MONTRÉAL ÉVALUE LA POSSIBILITÉ DE RÉDIGER UN RÈGLEMENT CADRE POUR GUIDER LA CONDUITE EN MATIÈRE DE TERRAINS PUBLICS VACANTS

TABLE DES MATIÈRES

10	INTRODUCTION
12	CADRE THÉORIQUE
14	POURQUOI UTILISER LES TERRAINS VACANTS ?
15	EXIGENCES ET NORMES
	ENJEUX
17	CAS MONTRÉALAIS
	EXEMPLE DU TERRAIN SITUÉ DANS LE VIEUX-MONTRÉAL
20	SITUATION RÉGLEMENTAIRE AUX ÉTATS-UNIS
	PHILADELPHIE
	YOUNGSTOWN
	SAN FRANCISCO
	VANCOUVER
25	ANALYSE COMPARATIVE
27	PISTES D'ACTION
29	BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

La question de l'espace en est une des plus conflictuelles. Puisque l'espace est limité, il représente un objet de convoitise et de tension. Montréal, ville insulaire, n'échappe pas à cette logique. C'est pourquoi il devient difficile de regarder le spectacle d'une parcelle de terre laissée à l'abandon en plein centre-ville. Certains citoyens peuvent alors y voir une opportunité de rendre utile ce terrain laissé vacant en y trouvant une nouvelle vocation. L'idée est de maximiser l'utilité de l'espace disponible sur un territoire donné. Nous sommes face à un phénomène plutôt récent qui s'inspire beaucoup de la mouvance de l'urbanisme tactique, dont la progression se fait sentir partout en Occident (pensons à la Terrasse Rouge à Montréal, au S.P.O.T. à Québec, pour prendre des exemples québécois). Ce genre d'utilisation devient de plus en plus populaire alors que certains auteurs vont même jusqu'à avancer que nous sommes en présence d'une nouvelle forme d'appropriation de l'espace qui est désormais centrale au sein des écoles de pensées de planification urbaine (Lehtovuori & Ruoppila, 2012). Se pose par la suite la question de comment le faire et dans quelles limites. Il devient alors intéressant de savoir quelle réponse sera donnée par les autorités en place à ce genre d'initiative. C'est ce que tentera d'accomplir cette étude.

La première étape sera d'élaborer un cadre théorique capable d'expliquer les principaux concepts, les motivations et les principales idées rattachées à la réappropriation temporaire de terrains vacants. Celle-ci a donc pour but d'initier le lecteur au phénomène analysé afin d'avoir une fondation sur laquelle nous pourrons bâtir le reste de la recherche.

Par la suite, nous ferons un portrait sommaire du cadre législatif montréalais qui serait susceptible d'impacter une démarche de réappropriation temporaire. Cette description illustrera quels obstacles ou opportunités existent déjà à Montréal pour permettre de tels projets. Autrement dit, nous cherchons à voir quels règlements existants pourraient guider la Ville de Montréal dans une prise de décision concernant une réappropriation

citoyenne temporaire. Ce sera aussi l'opportunité de mieux comprendre quels sont les enjeux pour une ville en lien avec notre sujet de recherche. Nous aurons alors l'occasion d'introduire des premiers résultats de recherche par rapport à la situation dans d'autres villes nord-américaines.

Nous ferons ensuite un compte rendu de la situation montréalaise. La question guidant cette partie étant essentiellement de savoir comment la Ville de Montréal traite avec les demandes de citoyens lorsqu'il est question de réappropriation temporaire d'un terrain qui appartient à la Ville.

Puisque l'objectif final est de proposer des recommandations suite à une analyse du cas de Montréal, il est apparu rapidement nécessaire d'ouvrir les horizons de la recherche vers d'autres villes nord-américaines. Le regard s'est porté sur des municipalités qui ressortent comme étant des exemples en matière de gestion de demandes citoyennes en rapport au sujet qui nous concerne. Ainsi, il y a une partie consacrée entièrement à décrire les cas de Philadelphie, San Francisco, Youngstown (Ohio) et Vancouver. Cette partie a pour objectif d'éclairer sur ce qui se fait ailleurs en Amérique du Nord afin de voir l'ampleur du phénomène et de s'initier aux différentes visions.

Il y aura ensuite une comparaison de la réponse montréalaise et celles des autres villes. Nous aurons alors l'opportunité de confronter les différentes réponses et de les contextualiser à la lumière des caractéristiques de chacune des villes. La finalité sera de donner une perspective permettant de juger des solutions proposées dans les autres villes à l'étude.

Pour finir, nous émettrons des recommandations qui pourront guider l'action de la Ville de Montréal dans son élaboration d'une nouvelle réponse aux demandes citoyennes dont l'objectif est la réappropriation temporaire. L'exercice proposé synthétise la question sur plusieurs fronts. D'abord la théorie, ensuite les



normes, les enjeux, la situation à Montréal et celles des autres villes. Évidemment, ici nous tenterons de dresser un portrait d'ensemble pour attirer l'attention des acteurs concernés sur l'existence du phénomène des demandes de réappropriation temporaire de terrains vacants et donc faire prendre conscience qu'il est important d'y répondre en tant que municipalité.

CADRE THÉORIQUE

Dans un premier temps, il convient de préciser la notion d'usage temporaire. La littérature parle abondamment de ce concept et on s'entend généralement pour dire que l'usage temporaire d'un terrain est une activité différente de ce à quoi est destiné ce terrain à l'origine et que cet usage est limité dans le temps. « *[A]ny action that uses a place for other than its common use for a period of time is temporary use* » (Lehtovuori & Ruoppila, 2012). Ces auteurs font ici une distinction entre l'usage « primaire » et l'usage « secondaire », le premier étant l'équivalent du common use utilisé dans la définition précédente. Subséquemment, l'usage « secondaire » devient tout usage qui n'est pas en lien avec l'usage « primaire ». Cependant, la situation économique créée par un capitalisme de plus en plus délocalisé et volatil vient ébranler le concept de la permanence de l'usage primaire. Ils sont appuyés par d'autres auteurs qui abondent dans le même sens en écrivant que « *the predominating capitalist development models will always be characterized by boom/bust, decline/growth cycles* » (Németh & Langhorst, 2014).

On doit insister sur le caractère vague de la définition puisqu'il s'agit ici de permettre une grande variété de modalités en vue d'une utilisation temporaire d'un terrain vacant. « *[T]emporary cannot be based on the nature of use, or whether rent is paid, or whether a use is formal or informal, or even the scale, longevity or endurance of a temporary use, but rather the intention of the user, developer, or planners that the use should be temporary* » (Bishop & Williams, 2012). L'usage se veut donc volontairement limité dans le temps.

Selon cette conception de l'usage temporaire, un terrain vacant devient une opportunité pour une communauté de satisfaire un besoin. En effet, lorsqu'on parcourt ce qui a été écrit sur ce concept, cette idée est omniprésente. Le *Urban collaborators Resources Guide Series : Temporary uses* mentionne d'ailleurs que l'utilisation temporaire par excellence est souvent celle qui est créée avec l'idée de répondre aux besoins d'une communauté (Coll. 2015). Une définition construite

aux fins de notre pratique peut alors prendre forme. L'usage temporaire sera entendu comme l'utilisation d'un terrain à des fins autres que celles prescrites par le règlement de zonage dans le but de répondre à un besoin communautaire immédiat exprimé par un groupe de citoyens, avec intention d'exploitation pour une période limitée, sans que ces derniers aient l'intention de s'en porter acquéreur. On réunit ainsi l'intention, la temporalité, la communauté et l'activité secondaire.

Les terrains vacants sont souvent perçus avec une logique de développement. Les autorités municipales vont majoritairement regarder ces espaces avec des visées plus traditionnelles et permanentes. Les activités temporaires comme le jardinage vont être relayées au second plan. Or, il peut arriver que les plans de développement permanents ne soient pas envisageables. Selon une étude menée par Michael Pagano et Ann Bowman, il arrive très souvent que les lots vacants soient trop petits, configurés bizarrement, avec des limites physiques, endommagés ou encore carrément impropres à la construction (Pagano & Bowman, 2000). L'usage temporaire de ces terrains devient ainsi une solution permanente puisqu'aucun promoteur ne risquera de s'y aventurer pour un projet de construction définitive. Les deux mêmes auteurs précisent que malgré la demande constante d'espaces pour développer de nouveaux projets de construction, certains terrains demeurent vacants.

Maintenant que nous avons défini la finalité de l'usage temporaire du terrain, il faut préciser quels terrains sont visés. Nous ferons appel ici à Németh et Langhorst qui proposent la définition suivante sur les terrains vacants :

« *all land that is unused or abandoned for the longer term, including raw dirt, spontaneous vegetation and emergent ecologies, land with recently razed buildings, perimeter agricultural land fallen out of cultivation,*

brownfields and other contaminated sites, or land that supports long-term, abandoned derelict structures. » (Németh & Langhorst, 2014)

Un peu dans le même sens, Pagano et Bowman renchérissent en écrivant « *many different types of unutilized or underutilized parcels - perimeter agricultural or uncultivated land; recently razed land; derelict land; land with abandoned buildings and structures; brownfields; greenfields* » (Pagano & Bowman, 2000). On doit donc comprendre que les terrains vacants ne sont pas forcément inutilisés et qu'il s'y passe souvent des activités marginales. Parmi ces terrains, il y a une certaine proportion qui est propriété publique, c'est-à-dire qu'un pouvoir public s'en est porté acquéreur.

On remarque donc une situation bien particulière qui se trouve à mi-chemin entre la propriété privée et le domaine public. D'emblée, écartons de notre définition de l'usage public ce qui est entendu dans la réglementation comme le domaine public. Ce dernier se comprend plutôt comme des espaces publics comme les parcs, les rues, ruelles et autres types d'espaces déjà définis dans le règlement de l'occupation du domaine public de la Ville de Montréal (Ville de Montréal, 2001). La matière première qui nous intéresse ici est plutôt les terrains qui sont de propriété publique. Eidelman arrive à une explication pour faire comprendre de quel type de propriété il s'agit. À mi-

chemin entre le bien privé et le bien public, le terrain possédé par une entité publique doit se comprendre comme ceci :

« definition of public land therefore need not include intended land uses or specific communities of users. Instead, public land is best defined in plain terms, as real property in which any arm of government (ministry, department, agency, board, corporation, commission, or special purpose body) or parastatal authority holds full or partial ownership rights, in title or material interest » (Eidelman, 2014)

En utilisant cette définition, il devient possible d'adopter une vision selon laquelle une ville qui possède un terrain vacant peut en disposer comme elle l'entend. Ici, l'intention n'entre pas en compte lorsque vient le temps de définir la nature publique d'un terrain. De plus, un tel terrain est beaucoup plus approprié à l'utilisation temporaire (Németh & Langhorst, 2014). La préoccupation devient donc de connaître les arguments pouvant convaincre les autorités municipales du bien-fondé de l'utilisation de ces espaces par les citoyens.

POURQUOI UTILISER LES TERRAINS VACANTS ?

Quels sont les arguments qui pourraient amener une municipalité à se doter d'une politique d'utilisation de terrains vacants publics à des fins temporaires? À la fois opportunités et problèmes, les terrains vacants peuvent être le théâtre de différentes activités se situant sur un spectre légal-illégal.

Bien que le contexte institutionnel et politique soit très différent, le cas de la ville de Philadelphie est intéressant. Il fournit une panoplie d'arguments en faveur d'une utilisation temporaire des terrains vacants publics. Les terrains et immeubles vacants, souvent considérés comme des foyers de criminalité et de pauvreté, constituent une nuisance pour la communauté (Berkman, 1956). Le collectif Urban Collaborators écrit que les terrains vacants « *can also become a targeted area for activities that could threaten the health and safety of a community* » (Coll., 2015). L'idée centrale est donc que les terrains inutilisés sont des agents aggravant les risques de criminalité dans les secteurs situés à proximité.

Un autre point revient souvent en faveur de l'utilisation temporaire de ces terrains en friche : son effet positif sur la valeur foncière des propriétés adjacentes. En effet, les terrains abandonnés ne sont pas mis à profit et, bien souvent, ils font baisser la valeur des immeubles à proximité en raison de leur état général. C'est donc là une raison de considérer qu'il y a avantage à laisser les communautés utiliser les terrains vacants en attendant de futurs développements. Une étude (Voicu et Been, 2008) rapporte d'ailleurs que la mise en place d'un jardin communautaire peut faire grimper jusqu'à 9,4 % la valeur immobilière des maisons contiguës sur une période quinquennale.

Certains auteurs ont réussi à démontrer que ces espaces vacants peuvent se transformer en levier

pour les communautés locales (Foo, Martin, Wool & Polsky, 2014). En d'autres termes, les terrains vacants renferment un potentiel d'autonomisation pour les résidents avoisinants. Ces derniers peuvent ainsi créer des projets qui leur tiennent à cœur et qui sont directement liés aux besoins de leur communauté. L'importance de donner accès légalement à ces espaces devient ainsi un enjeu de bien-être et d'épanouissement pour les résidents et c'est encore plus vrai dans le cas des populations plus vulnérables. Ainsi, il convient de considérer le cadre réglementaire afin de gérer l'utilisation de ces espaces en l'absence d'une politique municipale.

EXIGENCES ET NORMES

Le cadre réglementaire de la ville de Montréal a très peu de portée sur l'utilisation temporaire des espaces (Figure 1). Dans un premier temps, il y a l'obligation d'obtenir un permis auquel sont rattachés des frais (Ville de Montréal, 2001). Si la ville exige un permis pour l'occupation de terrains vacants moyennant des frais élevés, cela constitue un premier obstacle pour un groupe de citoyens. Le droit d'occupation temporaire du domaine public est soumis à une tarification selon le nombre de jours (R.R.V.M. c.O-0.1, section 1, sous-section 9); les promoteurs de projets estivaux devraient s'acquitter de frais couvrant la période allant de mai à septembre.

L'autre exigence majeure qui limite les projets d'occupation temporaire est celle de l'obligation de détenir des assurances. En effet, dans le cas de l'occupation du domaine public la ville demande de : « 1° Fournir à l'autorité compétente, sur demande, une preuve qu'il détient une assurance-responsabilité au montant fixé par l'autorité compétente » (Ville de Montréal, 2001). Les groupements de citoyens ont peu de moyens et sont potentiellement exclus par les réglementations existantes. Si la ville appliquait ces mêmes exigences à l'utilisation d'un terrain vacant, celles-ci pourraient contribuer à freiner les groupes citoyens dans leurs projets. On comprend aussi par l'essence du règlement c. O-0.1 de la ville que les règles de civisme de base doivent être observées, notamment en ce qui concerne la propreté et le comportement général des gens agissant dans le domaine public. On est donc en droit de penser que ces exigences devront être respectées aussi sur des terrains vacants.

On prendra ici comme exemple le règlement sur le civisme, le respect et la propreté de l'arrondissement Ville-Marie (Ville de Montréal, 2007). Plus précisément, le chapitre 2 du titre 2 du règlement sur le civisme, le respect et la propreté de l'arrondissement Ville-Marie (Ville de Montréal CA-24-085, 2007) est important puisqu'il concerne directement les comportements liés à l'utilisation du domaine public. L'article 27 traite de

l'interdiction de planter des arbres, arbustes ou plantes sur le domaine public à moins d'une ordonnance du conseil d'arrondissement. Le promoteur d'un projet de jardin devrait donc s'assurer d'intégrer dans son projet une demande d'autorisation de cultiver des plantes sur le domaine public ou trouver un moyen de contourner ce règlement en utilisant des bacs. Les titres 5 et 6 s'avèrent aussi importants dans l'éventualité où les activités généreraient des déchets, il faudrait alors se conformer à la réglementation sur la collecte des déchets. Doivent s'ajouter à ces exigences celles découlant de l'alinéa 7 de l'article 38 et l'article 40 du règlement sur l'occupation du domaine public. Le premier concerne la sécurité des personnes et du domaine public et le second prescrit qu'après chaque période d'occupation, l'occupant doit libérer complètement le domaine et enlever toutes traces de l'occupation.

La ville a des exigences qui s'apparentent à celles demandées aux jardins communautaires, surtout pour des projets de verdissement et de jardins initiés par des citoyens sur des terrains vacants. La structure rigide donnée aux projets de jardins communautaires pourrait ralentir les élans de certains groupes puisqu'on y demande la présence de personnes qui remplissent sur une base permanente divers rôles ou assument des fonctions statutaires (membre du collectif, membre du C.A., président, vice-président, trésorier, etc.). L'utilisation de terrains vacants à des fins temporaires semble alors mal adaptée à de telles formalités administratives qui ont tendance à restreindre la spontanéité et la flexibilité.

Figure 1 : réglementation en lien avec l'utilisation temporaire d'un terrain vacant public

RÈGLEMENTS	PRESCRIPTIONS
Occupation du domaine public	<ul style="list-style-type: none"> - Permis d'occupation (prix/jours) - Assurances de responsabilité civile
Civisme	<ul style="list-style-type: none"> - Interdiction de planter arbres, arbustes et plantes sur domaine public - Se conformer à la collecte des déchets - Remise à l'état d'origine après chaque occupation

ENJEUX

Pour la ville, ce genre d'ouverture peut mener à des tensions par rapport au territoire. Lorsqu'on touche à la question de la propriété territoriale, il y a toujours un historique lié au terrain convoité et l'on y observe la réactivation de vieilles querelles entre organismes ou groupes au moment où un terrain est ramené aux préoccupations politiques. L'étude de Eidelman confirme aussi cette politisation du territoire qui peut

nuire à la ville puisqu'elle devra justifier à différents acteurs plus ou moins influents pourquoi le terrain est rendu accessible pour un projet alors que l'accès leur a été refusé auparavant. L'utilisation temporaire se veut un outil ayant pour but de rendre un terrain utile en parallèle des tensions politiques l'entourant et des mécanismes de spéculation immobilière. Néanmoins, il demeure que les partis impliqués pourraient se sentir lésés de voir qu'un groupe s'approprie de façon intérimaire un terrain sur lequel ils ont des visées. Cela crée donc une exigence pour la ville, celle d'avoir une réponse préparée et cohérente à donner à tous les organismes inquiets de l'aboutissement de leur démarche visant ce terrain. À San Francisco, la Ville a intégré une ordonnance pour les terrains qui font déjà l'objet de discussions de développement (City and county of San Francisco, 2010). Un autre enjeu majeur pour la ville est de réussir à gérer l'accès à ces terrains. Dans certains cas, il pourra arriver que plusieurs projets soient soumis pour un même terrain. C'est pourquoi des villes comme Youngstown et Philadelphie ont créé des programmes centralisés auxquels sont rattachés des formulaires et des exigences afin de soumettre un projet. Cette façon de fonctionner permet de filtrer les projets moins sérieux et de garantir un système d'appel d'offres qui est équitable pour tous.

CAS MONTRÉALAIS

Nous commencerons par analyser le cas montréalais pour décrire le contexte qui s'applique à toute initiative de réappropriation d'un terrain public vacant. L'exercice sert à dresser un portrait afin de saisir ce que la ville peut faire et ne peut pas faire en la matière. Comme nous avons pu le voir dans notre cadre théorique, on s'intéresse ici au domaine public, mais plus particulièrement à des lots qui sont détenus par la Ville et qui sont actuellement sous-utilisés. Il importe alors de distinguer ces terrains puisque le domaine public comprend aussi les parcs, les ruelles, les rues, les bordures, etc.

Pour illustrer notre propos, nous prendrons l'exemple d'un terrain que possède la ville de Montréal. Situé entre les rues Notre-Dame et Saint-Jacques, près de la Place d'Armes, ce terrain, resté vacant une bonne majorité des 10 dernières années, a été retransformé en stationnement (La Presse, 2015).

Lorsque la ville est propriétaire d'un terrain, elle peut y autoriser l'accès en suivant ses propres règlements. À ce titre, elle se confond avec un propriétaire privé qui peut décider de vendre ou de donner accès à son terrain dans les limites des lois et règlements applicables. Cette première caractéristique de la propriété des terrains publics de la ville permet de croire que cette dernière pourrait se doter d'un programme ou d'une politique qui aurait comme objectif de donner accès à ces terrains à des citoyens désireux de faire des projets temporaires d'embellissement. Donner accès à des terrains vacants qui appartiennent à la ville n'est toutefois pas seulement une question légale et administrative; cela comporte aussi des aspects hautement politiques. C'est essentiellement ce que nous démontre l'exemple du terrain dans le Vieux-Montréal et aussi ce que nous confirme la recherche de Eidelman qui cite *Urban Canada : Problems and Prospects* de Harvey Lithwick. En effet, les propos de Lithwick nous dressent une image assez claire de la politisation du territoire en milieux urbains au Canada. Pour lui, « *urban development in Canada is naturally*

dictated by the fixed supply of urban land » (Lithwick, 1970 in Eidelman, 2014).

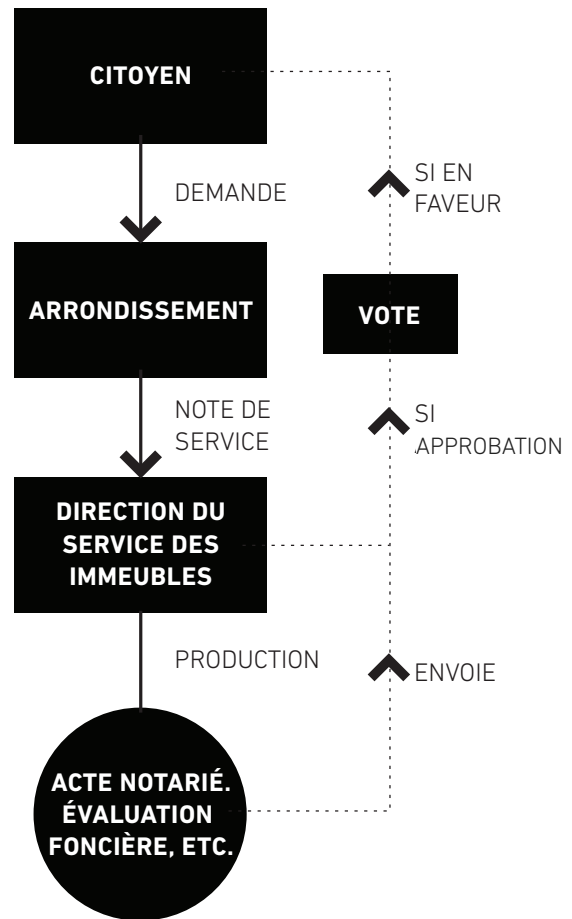
À partir de ce constat, il est pertinent de chercher à savoir qui décide de donner accès aux terrains à Montréal. Les premières démarches ont consisté à recueillir la réglementation pertinente par rapport à l'utilisation temporaire de terrains vacants sur l'île de Montréal. La seule chose qui semble s'y rattacher réellement est un programme de corvée publique sur un terrain qui prévoit aussi un volet embellissement (site Ville de Montréal, 2015). Un tel programme est cependant plus axé sur le nettoyage du quartier et ne concerne pas les citoyens voulant développer un projet de réappropriation. Puisque rien n'est prévu dans les règlements de la ville en cette matière, nous nous sommes adressés directement aux arrondissements qui ont des pouvoirs en matière de zonage. La première étape a été de contacter différents arrondissements afin de connaître les modalités applicables dans le cas d'une demande citoyenne de réappropriation temporaire d'un terrain. Cette stratégie s'est avérée infructueuse, notamment dans l'arrondissement Le Sud-Ouest où notre demande s'est retrouvée dans deux départements (Permis et inspections et Aménagement urbain et du patrimoine). Les efforts ont donc été concentrés sur le service 311 qui semblait plus efficace puisqu'on pouvait directement parler à des gens à l'interne qui allaient nous donner des informations sur le fonctionnement de chaque arrondissement. Encore une fois, la démarche ne s'est pas matérialisée en résultats concrets. La réponse la plus courante (cinq arrondissements sur sept) fut alors qu'on devait se présenter au bureau des permis puisqu'on ne pouvait pas discuter de zonage ou de terrains au téléphone. L'approche a donc été recentrée sur quatre arrondissements (Côtes-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont - La Petite-Patrie et Ville-Marie) qui nous apparaissaient prioritaires vu les demandes des citoyens sur la carte interactive de

Lande. En allant directement au bureau des permis de ces arrondissements, il a été possible de comprendre un peu mieux le fonctionnement. En exposant le but de la recherche aux fonctionnaires, il a été possible d'obtenir l'information qu'il fallait d'abord adresser les demandes au service des immeubles (Ville-centre) afin de savoir si l'activité pouvait être autorisée. Après communication avec l'arrondissement Saint-Laurent, il a été possible de confirmer cette information selon laquelle :

« Suite à une demande de citoyens pour une réappropriation de terrains vacants à l'arrondissement, une note de service est soumise aux élus de l'arrondissement par la direction et un sommaire décisionnel est fait et ensuite envoyé aux services centraux de la Ville de Montréal. Le dossier n'est alors plus géré à l'arrondissement, mais plutôt à la Direction du service des immeubles de Montréal. C'est cette direction qui s'occupe de l'évaluation foncière, de l'acte notarié, etc. Ces démarches peuvent prendre plus d'un an... »

Les arrondissements de Rosemont -- La Petite-Patrie et de Côtes-des-Neiges -- Notre-Dame-de-Grâce ont aussi des procédures similaires, ces dernières ayant suggéré que dans l'éventualité où la Direction du service des immeubles approuvait la demande, il faudrait tout de même fort probablement soumettre celle-ci à un vote au conseil d'arrondissement. Avec ces informations, il devenait évident qu'il fallait s'adresser directement à ce service central de la ville de Montréal qui gère les terrains qui sont propriété de la ville (figure 2). Quelles sont les modalités d'analyse applicables à une telle demande? Comment est-elle traitée?

Figure 2 : *Processus d'une demande d'occupation temporaire d'un terrain public à des fins de réappropriation¹*



Entre juin 2015 et août 2015, il s'est avéré impossible de rencontrer un responsable du service des immeubles, et ce malgré des demandes répétées. On sait tout de même, à la suite d'une réponse de l'arrondissement

¹ Il faut savoir ici que même à la suite d'une réponse positive à la fois de la direction et de l'arrondissement, le citoyen devra néanmoins se conformer aux exigences présentées dans la figure 1

Rosemont -- La Petite-Patrie, qu'après un tel processus il faut que l'arrondissement se concerta avec la Ville-centre pour voir si l'occupation peut être autorisée par décret du conseil (Bureau des permis et inspections). Donc, même si le projet est accepté par la Ville-centre, il reste toujours une démarche politique à faire auprès du conseil d'arrondissement afin que celui-ci adopte une résolution qui concrétisera l'accès au terrain vacant par un groupe citoyen.

Il ressort que vouloir se réapproprier un terrain vacant qui appartient à la ville pour y réaliser un projet temporaire est une tâche qui demande une certaine connaissance du partage des pouvoirs entre la ville-centre et les arrondissements, ainsi que des responsabilités des différents services à chaque niveau de l'organisation municipale. A priori, on constate qu'il s'agit d'un niveau de compréhension de l'appareil municipal qui n'est pas répandu dans la population en général; une démarche qui peut s'avérer laborieuse même pour les initiés. Cela démontre qu'avoir accès à un terrain public vacant à Montréal représente une entreprise de longue haleine qui demande patience, ressources et démarchage politique. Or, ces conditions sont rarement toutes réunies pour les regroupements de citoyens bénévoles; et quand elles le sont, elles ne sont pas une garantie de succès.

EXEMPLE DU TERRAIN SITUÉ DANS LE VIEUX-MONTRÉAL

Regardons à nouveau l'exemple du terrain situé dans le Vieux-Montréal. Dans l'article de La Presse, le directeur des communications de la Ville de Montréal mentionne que l'entente avec l'exploitant du stationnement « ne bloque en rien le potentiel de développement de ce terrain » (La Presse, 2015). À la lumière de la définition

retenue de l'usage temporaire d'un terrain dans notre cadre théorique, on peut conclure qu'il s'agit ici du même type d'entente qu'il serait avantageux d'avoir pour des groupes citoyens puisqu'on réussit ainsi à se soustraire à la lutte politique tout en exploitant temporairement un terrain à certaines fins qui ne nuisent d'aucune façon à son développement futur. On observe ainsi que l'utilisation temporaire est déjà un outil connu de la ville.

La comparaison avec cet exemple s'arrête ici puisqu'on sait que l'exploitation d'un stationnement rapporte des sommes considérables dans les coffres de la municipalité, sommes qui seraient irréalistes de demander à des groupes citoyens dont l'objectif n'est pas la rentabilité, mais bien l'amélioration des conditions de vie individuelle et collective des populations riveraines.

Ces observations et la difficulté d'obtenir des informations auprès de l'administration montréalaise, nous amènent à nous tourner vers des villes qui ont développé des modèles, des programmes ou des réglementations qui autorisent et encouragent l'utilisation des terrains vacants situés sur leur territoire. Il devient pertinent d'observer les expériences étrangères pour examiner des modèles qui favorisent un véritable accès public à ces terrains. À notre avis, une telle démarche sert l'objectif de Lande qui est de formuler des recommandations à la ville de Montréal en matière d'utilisation temporaire de terrains vacants et surtout de décomplexifier les démarches liées à l'accès. Cette approche commande cependant de présenter d'abord le contexte réglementaire de chacune des villes étudiées. En d'autres mots, il faudra contextualiser les pratiques de ces villes en matière de terrains vacants afin de bien voir pourquoi et, surtout, comment elles peuvent inspirer les élus et les gestionnaires de Montréal.

SITUATION RÉGLEMENTAIRE AUX ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, bien que les villes ne soient pas des créatures des États fédérés comme c'est le cas au Canada, il n'en demeure pas moins que leurs pouvoirs sont similaires relativement aux réglementations sur les terrains vacants. Les trois villes américaines que nous avons retenues, Philadelphie, San Francisco et Youngstown, sont dotées d'une charte municipale à l'instar de Montréal. Ces chartes ont pour but d'expliquer les pouvoirs, limitations et devoirs des municipalités concernées; elles encadrent ainsi leur fonctionnement et leurs relations avec les autres paliers de gouvernement.

Aux États-Unis, l'autonomie des municipalités vis-à-vis des États et du gouvernement fédéral demeure plus grande que ce qu'on observe généralement au Québec. Comme nous le démontre la première section de la charte de San Francisco : «*The City and County of San Francisco may make and enforce all ordinances and regulations in respect to municipal affairs, subject only to the restrictions and limitations provided in this Charter* » (City and County of San Francisco, 2006). C'est une différence importante par rapport à la charte de la Ville de Montréal, qui a été adoptée par le gouvernement provincial, et qui rappelle constamment que les décisions doivent se prendre conformément aux dispositions de la présente loi (charte), mais que «*Sous réserve de toute autre disposition de la présente loi ou de tout décret du gouvernement pris en vertu de l'article 9, la ville est une municipalité régie par la Loi sur les cités et villes* » (Charte de la Ville de Montréal, 2015). Il devient donc primordial de garder à l'esprit cette distinction entre les deux systèmes. Malgré la grande

latitude de la Ville de Montréal en lien avec les terrains qu'elle possède, on comprend que dans l'éventualité où elle voudrait donner l'accès par l'entremise d'un programme similaire à ceux observés aux États-Unis, elle devra prendre en considération les lois provinciales et fédérales. Ces dernières pourraient alors s'appliquer à cette situation, ce que les villes américaines n'ont pas à faire vu cette tradition d'indépendance qui est inscrite dans l'histoire américaine.

Il n'en demeure pas moins que les États aux États-Unis, tout comme les provinces au Canada, jouissent d'un pouvoir fiscal plus grand que les villes en vertu de leur pouvoir de taxation étendu sur un plus grand territoire. C'est pourquoi, dans le cas des programmes de réappropriation temporaire, les états jouent un rôle important dans l'élaboration d'une politique visant à pallier une problématique qui dépasse la capacité financière des villes et demande, en conséquence, une collaboration et une coordination avec des instances gouvernementales supérieures. Il demeure que la question réglementaire est à prendre en considération autant que l'aspect politique. Lorsqu'une ville acquiert un terrain, son rôle change par rapport à celui-ci, elle devient un propriétaire privé au même titre qu'un autre promoteur immobilier et les mêmes règles s'appliquent. C'est pourquoi nous donnerons des exemples de politiques ou de programmes publics qui ont vu le jour dans trois villes américaines essentiellement à la suite de conjonctures économiques, politiques ou sociales qui les ont conduites à devoir intervenir sur la question de l'utilisation intérimaire des terrains vacants. Nous ferons aussi référence au cas de Vancouver au Canada.

PHILADELPHIE

Cette ville de la Pennsylvanie, qui compte environ 1,5 million d'habitants, est aux prises avec un problème de terrains vacants depuis très longtemps. Le collectif Take Back Vacant Land soutient que le problème existe depuis environ 40 ans (Coll., 2011). Évidemment, la crise de 2008 n'a rien fait pour atténuer cette problématique. La multiplicité des agences municipales qui possédaient des terrains et la montée des coûts reliés à leur entretien ont aggravé les effets négatifs associés à l'accroissement des terrains vacants. En 2011, après avoir fait une vaste campagne d'achat de terrains privés abandonnés, la ville, via différentes agences et différents départements, s'est retrouvée en possession de plus ou moins 10 000 terrains vacants. L'imprécision qui règne quant à la propriété de ces terrains crée une confusion auprès des citoyens souhaitant se réapproprier ces terrains pour embellir leur voisinage. L'information étant difficile à obtenir, on se retrouve dans une situation où c'est le citoyen qui porte le fardeau des démarches administratives pour avoir accès à un terrain, pendant que la ville engloutit des sommes considérables en entretien. Des voix se font entendre sur cette problématique et demandent aux autorités municipales d'intervenir. La ville a répondu et a fait office de pionnière en la matière en développant un partenariat public-privé appelé Philadelphia Landcare Program (PLP).

Ce partenariat lancé en 2003 est dirigé et financé par la ville, mais sa gestion a été confiée à une organisation relevant d'un palier supérieur, le Pennsylvania Horticulture Society (PHS). Cette société est donc financée par le gouvernement de l'État de Pennsylvanie et par la ville elle-même. Des 3000

acres de terrain recensés comme vacants en 2011 (Coll. Take back, 2011), près de 10 % ont été réhabilités depuis la création du programme. En 2015, le coût des opérations de réappropriation se situerait entre 1 \$ et 1,20 \$ du pied carré (PLP, 2015). En donnant le mandat de gérer les terrains vacants à un répondant unique, la ville de Philadelphie a permis de dissiper le flou entourant leur utilisation et de favoriser du même coup les démarches citoyennes. Dans les cas où la ville est propriétaire du terrain, il est désormais possible d'adresser une demande d'utilisation temporaire directement en ligne sur le site du PHS. « *If you chose to use the lot as a garden you assume the risk that it may be taken over by the City or purchased by someone else at Sheriff's sale. For information on starting a community garden contact PHS Garden Tenders* » (PHS website, 2015). L'occupation est donc permise et même encouragée, tout en maintenant les droits de propriété et d'utilisation permanente sur ces terrains.

Ce cas démontre la faisabilité de concilier utilisation temporaire et permanente, la première étant soumise à la seconde. Il devient ainsi possible de donner accès à des terrains vacants pour des projets visant à embellir un espace qui autrement contribue à la dégradation du milieu. Dans un premier temps, le programme a des visées de nettoyage et de neutralisation d'espaces vacants en des « *park-like settings by removing debris, adding topsoil, grading, planting trees and grass, and ringing the perimeter with a simple wood post and rail fence* » (PLP, 2015). Par la suite, il permet l'accès aux citoyens pour différents projets d'utilisation temporaire. On parle ici d'un programme visant à faire face à une situation récurrente et d'une grande ampleur qui demande donc des efforts importants de la part de la ville de Philadelphie.

YOUNGSTOWN

Ville de taille beaucoup moins considérable que Philadelphie, c'est-à-dire près de 65 000 habitants, Youngstown a aussi fait face à un problème similaire. Situé en Ohio, à une centaine de kilomètres au sud-est de Cleveland, Youngstown a subi un exode de la population et de certaines compagnies ayant affaibli son centre-ville. Les planificateurs urbains et les citoyens ont alors pris conscience qu'il y avait urgence d'agir. L'idée du programme Lots of Green s'est alors imposée comme une solution adaptée aux besoins. Mis sur pied par la ville en 2009, il vise essentiellement les mêmes objectifs que son grand frère spirituel, le PLP. Selon un document du HUD (Department of Housing and Urban Development), près de 30 % du territoire urbain de Youngstown était considéré comme vacant. Le programme visait à remédier à cette situation. D'abord, la branche armée du programme est opérée par le Street Department qui a comme mission d'entretenir et de répertorier les terrains vacants, notamment en faisant appel à la vigilance des citoyens. Un citoyen peut même procéder à l'entretien du terrain vacant lui-même après avoir signalé la situation; la ville se charge de nettoyer la cour arrière (Public Works Department, 2015).

C'est la Youngstown Neighborhood Development Corporation (YNDC) qui prend en charge les initiatives d'utilisation temporaire de l'espace vacant par le biais du programme Lots of Green. « *YNDC is providing technical assistance and funding support to 4 projects, helping groups create successful vacant land reuse projects in their own neighborhoods* » (YNDC website, 2015). Alliant compétition et sentiment d'appartenance, le Lots of Green 2.0 permet ainsi à des communautés de contribuer au redéveloppement de leur quartier et à une saine utilisation de terrains laissés à l'abandon qui ne servent à rien. Le programme de Youngstown est tout de même beaucoup moins explicite que celui de Philadelphie sur la réappropriation citoyenne à la suite des opérations de nettoyage. Le programme représente une opportunité pour les citoyens de s'investir dans l'entretien des terrains vacants de leur quartier et d'amorcer des démarches en vue de l'utilisation temporaire de certains d'entre eux. Dans un rapport publié 3 ans après la création du programme, on y apprend que combinées, les années 2010 et 2012 ont été le théâtre de nombreux projets d'utilisation temporaires de terrains vacants (Lots of Green, 2012). Le total avancé dans le document avoisine les 48 acres (0,20 km²).

SAN FRANCISCO

Avec une population d'environ 840 000 habitants et de 4,5 millions si l'on inclut la région métropolitaine, la ville de San Francisco, en Californie, est dans une situation bien différente des deux cas précédents. N'ayant connu ni une dévitalisation de son centre-ville, ni une abondance de terrains vacants, la ville fait figure d'élève modèle puisqu'elle a pris les devants et a adopté une réglementation touchant directement l'utilisation temporaire de terrains vacants. La particularité de cette réglementation est qu'elle vise les propriétaires privés de terrains vacants dont les projets de développement stagnent. « *This ordinance would provide stalled development projects with protection from future uncertainty in exchange for provision of certain interim public benefits* » (SF planning Dept., 2010). On a ici, résumé dans une phrase, tout l'esprit de l'objectif de notre recherche. Une politique qui éclaire les zones grises, délimite les droits et devoirs de chacune des parties impliquées dans un tel projet et ultimement légalise l'utilisation temporaire de terrains vacants. La politique garantit un maintien du contrôle des droits de propriété en offrant l'opportunité de « *lock-in existing entitlements for a 5-8 year period* » (SF planning Dept., 2010).

À partir de l'adoption d'une telle politique, il devient donc possible de donner accès à des terrains vacants à des citoyens qui peuvent en faire une utilisation temporaire sans les risques toujours possibles de réappropriation illégale ou de litiges juridiques. On ouvre la porte à des négociations de bonne foi entre les parties afin de rendre productif un terrain potentiellement nuisible au quartier et qui, de toute façon, ne rapportait rien à son propriétaire. Imprégnée de l'idée du « fast track », la politique a pour objectif de créer une voie spéciale pour les projets intérimaires qui ne sont pas soumis aux mêmes exigences que les projets de développement traditionnels. En effet, on veut ainsi raccourcir les délais d'approbation des projets, des délais trop

longs minant drastiquement les chances qu'une telle réappropriation puisse voir le jour. Un projet de ferme urbaine, aujourd'hui défunt, a vu le jour en 2010 grâce au Green Development Agreement (GDA) à la suite de l'inscription d'un promoteur privé au programme. En 2013, alors qu'on savait que la ferme urbaine allait devoir interrompre ses activités, le maire de San Francisco, M. Edwin M. Lee, avait eu ces mots: « *Thank you for activating the space through interim-use farming and engaging our community with education, outreach, community building, and new, innovative approaches to urban agriculture* » (Hayes Valley Farm, 2013).

Bien que le document ne mentionne pas les terrains publics, on comprend que la ville, en sa qualité de propriétaire foncier, serait aussi visée par la politique. Cette intuition est confirmée par un projet développé à partir de 2011 sur un terrain vacant situé tout près de l'hôtel de ville. En effet, le Please Touch Community Garden a vu le jour grâce à la ville de San Francisco qui a décidé de prêter un terrain vacant à un groupe de citoyens qui voulait y développer un jardin pour les non-voyants. Le groupe reconnaissait que « *[t]he city of San Francisco has been very helpful in the creation of the garden, mainly through their permission to use the lot* », même si « *[...] the city may one day reclaim the lot for a project* » (Community of Gardens, 2015).

La ville de San Francisco semblait bien consciente des limites d'une telle politique publique. Dans un document datant d'octobre 2010 intitulé Interim Uses on Private Land Policy & Implementation Challenges, on peut y lire les attentes et les appréhensions face au GDA, concluant malgré tout que « *[p]rimary benefit: greater security and flexibility to both parties* » (Office of Economic and Workforce Development, 2010), elle est allée de l'avant avec son projet pilote.

VANCOUVER

Il existe à Vancouver des taxations spéciales touchant l'utilisation temporaire de terrains vacants. Cette taxation concerne cependant ce que l'on pourrait désigner comme une sous-utilisation. « *The owner of an unused 50-foot lot would pay about \$50,000 in annual property taxes. If this owner started a low-investment, low-return temporary business on the land — say, renting out surface parking stalls — the tax bill would soar to almost \$100,000* » (Don Cayo, 2014). Il importe tout de même de connaître l'impact d'une telle réglementation si elle s'appliquait à des projets d'embellissement. Il semble, selon un article datant de 2013 sur la situation du regroupement London Drugs, que « *landowners get a tax break while the land is being used for a garden, so the city loses out on cash* » (Vancouver Courrier, 2013).

Un autre article de 2012 confirme, en des termes encore plus probants, ce qui se produit quand une compagnie privée décide d'opérer des fermes urbaines; « *City of Vancouver's tax classifications, the property would normally be designated class six: "business or other," with a taxation rate of 1.75 per cent. The presence of the urban farm re-designates the lot to class eight, or "recreation and non-profit" which lowers the tax rate to 0.56* » (Claire Vulliamy, 2012). À Vancouver, la taxation est basée sur l'usage et non en fonction du zonage. C'est pourquoi certains propriétaires privés ont décidé d'implanter des projets temporaires de fermes urbaines sur leur terrain vacant. L'usage du

terrain ayant changé, ils peuvent ainsi bénéficier d'un congé de taxes substantiel. Le stratagème est peut-être intéressant pour eux et pour les citoyens du quartier qui peuvent ainsi avoir accès à des terrains centraux pour faire de l'agriculture urbaine. Le revers de cette forme de taxation est cependant que la ville de Vancouver est privée de revenus considérables. Reste à savoir si les avantages surpassent les inconvénients. Pour l'instant, l'organisme de charité Shifting Growth peut profiter d'un « *two-year deal with a 30-day removal clause, which is common in these types of agreements* » (Vancouver Courrier, 2010).

Dans le cas de Vancouver, rien n'indique que des propriétés de la ville aient été transformées par des citoyens dans le cadre d'une réappropriation temporaire. Le cas reste pertinent puisqu'il démontre la nécessité d'encadrer la pratique. En effet, sans garantie émanant d'une politique publique, les projets intérimaires restent entièrement dépendants de la bonne volonté des propriétaires et des forces politiques en place qui pourraient décider d'éliminer le congé de taxes aux promoteurs qui donnent accès à leurs propriétés à des organismes citoyens. D'ailleurs, certaines critiques ont été entendues à la suite du projet conjoint de Shift Growth et London Drugs à l'effet que « *the loss of long-term businesses knocked down to make way for developments, especially when they're delayed for long periods, and complain landowners get a tax break* » (Vancouver Courrier, 2010).

ANALYSE COMPARATIVE

La description faite pour chacune des villes nous permet de faire une comparaison avec Montréal. On reprendra alors ce qui fut dit précédemment afin de faire ressortir les points de ressemblances et ceux qui diffèrent. Cet exercice vise aussi à comprendre la réalité de Montréal et son positionnement par rapport à d'autres villes sur la question de l'occupation temporaire de terrains vacants.

D'abord, sur le plan de l'envergure, on peut comparer Montréal avec Philadelphie, Vancouver et San Francisco. Bien que leurs populations diffèrent, ces villes font partie du lot de villes qui sont tournées vers l'international et qui doivent compétitionner avec d'autres grandes villes lorsque vient le temps d'élaborer des programmes et d'adresser certaines problématiques. Même si elles n'ont pas la réputation de New York, Londres ou Berlin, les villes que nous avons regardées s'en rapprochent beaucoup plus qu'une ville comme Youngstown, par exemple.

Au point de vue réglementaire, la situation aux États-Unis est différente de ce qui a lieu au Canada. La culture politique américaine et l'historique des pouvoirs locaux font en sorte que les villes américaines sont beaucoup plus indépendantes face aux échelons supérieurs. Sur ce point, Montréal et Vancouver se comparent plus facilement puisqu'elles sont toutes deux munies d'une charte et elles s'insèrent dans des environnements

légaux similaires. Le point de comparaison le plus important qui différencie la situation canadienne et américaine est très certainement la formule selon laquelle les villes sont des créatures des provinces. L'article 92.8 de la constitution canadienne en fait d'ailleurs foi en mentionnant dans les pouvoirs exclusifs aux provinces « les institutions municipales dans la province » (Loi constitutionnelle, 1867). Il est tout de même possible de nuancer cette réalité constitutionnelle en regardant l'évolution de la politique fédérale et provinciale à ce sujet. On observe alors que, de plus en plus, les villes ont obtenu une grande part d'autonomie face au palier provincial, notamment par le fait que bon nombre de provinces sont endettées et ont dû s'en remettre aux municipalités pour gérer de plus en plus de services. Le fédéral prend aussi plus de place, vu son pouvoir de taxation. En effet, il a été observé que le gouvernement du Canada semble s'être impliqué de plus en plus dans la subvention de projets municipaux.

La création d'une charte municipale pour Montréal solidifie l'hypothèse selon laquelle les municipalités sont, depuis leur création, en progression vers une émancipation. Sur ce point, disons que même s'il existe une disparité entre l'autonomie réglementaire des villes américaines et des villes canadiennes, cette dernière tend à s'amenuiser et est peu significative sur la question qui nous intéresse. En effet, et pour conclure

Figure 3 : Résumé comparatif des villes

VILLES	POPULATION	TERRAINS VACANTS	SOLUTION
Montréal	1.65 millions /h	Non-problématique	N/A
Vancouver	0.6 millions /h	Non-problématique	Allègement fiscal
Philadelphie	1.5 millions /h	Problématique	Programme en PPP (Philadelphia Landcare Program)
San Francisco	0.8 millions /h	Non-problématique	Green Development Agreement
Youngstown, OH	0.06 millions /h	Problématique	Programme en PPP (Lots of Green)

sur cet aspect, les pouvoirs de la ville de Montréal en terme d'aménagement du territoire se comparent à ceux des villes comme Philadelphie et San Francisco.

La situation des terrains vacants est probablement celle qui est la plus intéressante. Il existe une grande disparité sur cette question entre les villes analysées. D'abord, nous avons d'un côté, Philadelphie et Youngstown qui sont aux prises avec une réelle problématique de terrains vacants. À Philadelphie, on parle d'une situation historique récurrente qui demande des mesures en conséquence. À Youngstown, bien qu'il s'agisse d'un problème récent causé par la conjoncture économique, l'ampleur était devenue telle qu'il devenait inévitable de devoir réfléchir à une solution viable. Il ne fallait pas assombrir davantage l'économie et l'environnement social de la municipalité. De l'autre côté, nous avons San Francisco, Montréal et Vancouver qui ont certes des terrains vacants, mais on est loin d'une situation alarmante comme observée dans le premier groupe. D'ailleurs, nous savons déjà qu'à Montréal, il existe une superficie d'environ 25 km² de terres vacantes (Lande, 2015). C'est pourquoi, dans les cas de San Francisco et de Vancouver, les solutions proposées (allègements fiscaux, réglementation spéciale pour les propriétaires) sont beaucoup moins imposantes que celles de Philadelphie et Youngstown. Dans le cas de San Francisco et de Vancouver, il y a probablement un lien à établir entre le fait qu'elles se comparent à des villes internationales qui doivent se démarquer et innover pour espérer faire partie de l'élite mondiale et le fait qu'elles ont décidé de se munir de politiques concernant la réappropriation des terrains vacants à des fins d'utilisation temporaire. L'actualité municipale montréalaise démontre que bon nombre de décisions innovantes sont prises en fonction de la compétitivité à l'international et de l'amélioration de la qualité de vie. Cette hypothèse demanderait une analyse plus poussée de l'agenda politique qui a mené à l'adoption de mesures à San Francisco et à Vancouver pour répondre à la question des terrains

vacants. Néanmoins, on observe une tendance dans les dernières années à l'échelle globale vers un urbanisme qui se recentre vers l'humain et l'importance d'adapter l'espace pour qu'il accommode les habitants et non l'inverse. L'utilisation des terrains vacants à des fins temporaires, s'inscrit dans cette mouvance de vouloir s'adapter aux besoins de l'être humain et de fournir un espace sain et convivial à ceux qui décident de s'établir en ville.

Il s'agit ici d'une comparaison très sommaire qui pourrait être approfondie, notamment sur les aspects budgétaire et fiscal des villes regardées et leurs moyens de financer des projets ou programmes. Il apparaît tout de même possible de comparer Montréal à Philadelphie, San Francisco et à Vancouver et que celle-ci serait donc en mesure de faire plus en matière d'occupation de terrains vacants, surtout à la lumière du désastre concernant le lot situé dans le Vieux-Montréal. Dans une optique d'innovation, concluons donc que sur cet aspect, Montréal semble être en retard si on la compare avec des villes d'envergure et de tailles similaires (San Francisco et Vancouver) ayant volontairement décidé de trouver des façons de répondre à des besoins citoyens. L'agriculture urbaine faisant de plus en plus les manchettes, on peut observer qu'il y a une demande pour les espaces urbains permettant de s'adonner à cette pratique. Voilà donc pourquoi, il devient intéressant à cette étape de notre démarche, de proposer des recommandations qui pourraient guider le gouvernement municipal de Montréal vers une prise en compte de la question de l'utilisation des terrains vacants situés sur son territoire.

PISTES D'ACTION

- QUE LA VILLE DE MONTRÉAL DÉSIGNE UN RÉPONDANT, DANS LA FONCTION PUBLIQUE, EN MATIÈRE DE RÉAPPROPRIATION TEMPORAIRE DE TERRAINS PUBLICS VACANTS
- QUE LA VILLE DE MONTRÉAL ÉLABORE UN PROJET-PILOTE DE RÉAPPROPRIATION TEMPORAIRE D'UN TERRAIN PUBLIC VACANT
- QUE LA VILLE DE MONTRÉAL ÉVALUE LA POSSIBILITÉ DE RÉDIGER UN RÈGLEMENT CADRE POUR GUIDER LA CONDUITE EN MATIÈRE DE TERRAINS PUBLICS VACANTS

L'objectif de cette étude est d'être en mesure de proposer des solutions basées sur la situation observée à Montréal en comparaison avec ce que l'on a pu faire ressortir d'expériences vécues dans d'autres villes. Cette étude montre que Montréal n'est pas munie d'outils permettant à des citoyens désireux de se réapproprier des terrains vacants de pouvoir le faire avec facilité en concertation avec la Ville. L'avantage d'une ville comme Philadelphie, qui s'est dotée d'un programme d'accès aux terrains vacants, c'est que les citoyens ont un interlocuteur avec qui initier les démarches et qui connaît le dossier. Ce dernier est là pour aider les requérants à mener à terme leur projet. C'est pourquoi la première piste proposée est que la ville de Montréal nomme une personne qui sera responsable des demandes citoyennes concernant les terrains vacants et leur réappropriation temporaire. Ce faisant, il y aura une personne qui pourra répondre dans un délai raisonnable à ce genre de demande et faciliter l'aiguillage des groupes citoyens à travers l'appareil municipal. Les difficultés d'obtenir une réponse durant cette recherche démontrent qu'il y a un flou sur cette question et que les fonctionnaires ne sont pas toujours au courant de ce que représente une démarche de réappropriation temporaire. En nommant un répondant, la ville s'assurera une plus grande cohérence dans les réponses données et un meilleur suivi pour les citoyens qui désirent se lancer dans de tels projets. Il s'agit ici d'une solution qui demande peu d'efforts et mobilise peu de ressources tout en réduisant considérablement les efforts de démarchages des citoyens auprès de l'administration. Un répondant qui est au fait de la question de l'utilisation temporaire des terrains vacants sera ainsi en mesure de mettre ses connaissances de l'appareil municipal au service des citoyens.

La seconde piste exige plus de préparation. Avec, comme motif final, la création d'un programme d'accès temporaire aux terrains publics vacants, il devient incontournable de proposer que la Ville envisage à moyen terme d'élaborer un projet-pilote qui jettera les bases et les exigences en la matière. Un tel projet permettra de mieux juger les impacts, les coûts, les ressources et les conséquences liés à la réappropriation temporaire. Ce serait aussi l'occasion de co-crée des façons de faire, notamment en termes de communication entre citoyens et fonctionnaires. Le projet-pilote est aussi utilisé pour évaluer la faisabilité de plusieurs programmes et permet aux décideurs d'avoir des preuves tangibles sur lesquelles ils peuvent appuyer leur jugement. La Ville aurait alors un exemple sur lequel s'appuyer afin de déterminer si, oui ou non, il est pertinent de se doter d'un programme dédié à l'accès temporaire à ses terrains vacants pour les Montréalais. On conviendra ici que de discuter des détails d'un tel projet serait prématuré et vain, et pour ces raisons, on s'en remettra aux acteurs impliqués afin de terminer la teneur d'un tel projet-pilote.

De ces deux recommandations, il faut retenir que l'ordre dans lequel elles ont été présentées n'est pas aléatoire. La seconde recommandation étant subordonnée à la première puisqu'il serait inconcevable de ne pas avoir au préalable quelqu'un au sein de l'administration montréalaise qui soit en mesure de comprendre et de répondre aux aspirations citoyennes sur le sujet qui nous concerne. Il faut voir ces recommandations sous l'angle d'une démarche étagée, chacune d'entre elles rapprochant le citoyen vers une plus grande accessibilité, via un règlement-cadre, pour se réapproprier des terrains vacants publics de manière temporaire.

BIBLIOGRAPHIE

- BERG, N. (2012 6–5). A Blueprint for a Profitable Urban Farm. Retrieved April 2, 2015, <http://www.theatlanticcities.com/jobs-and-economy/2012/06/blueprint-profitable-urban-farm/2179/>
- BERKMAN, Herman G. (1956), Decentralization and Blighted Vacant Land, University of Wisconsin, Land Economics, Vol. 32, No. 3 (Aug., 1956), pp. 270-280.
- BISHOP, P., et Lesley Williams. 2012. The Temporary City, London: Routledge, 5.
- CAYO, Don, Vancouver Sun columnist June 18, and 2014. Don Cayo: Pressure Mounts to Stop Penalizing Owners Who Find Temporary Uses for Underdeveloped Land. www.vancouver-sun.com. <http://www.vancouver-sun.com/business/Cayo+-Pressure+mounts+stop+penalizing+owners+find+-tempo-rary+uses+underdeveloped+land/9947528/story.html> (page consultée le 10 août 2015).
- CITY AND COUNTY OF SAN FRANCISCO (2006). Charter, San Francisco, [en ligne], https://archive.org/stream/gov.ca.sf.charter/ca_sf_charter_djvu.txt (page consultée le 13 août 2015)
- CITY OF YOUNGSTOWN (page consultée le 23 juillet 2015). Site de la City of Youngstown, [en ligne], http://www.cityofyoungstown-oh.org/city_hall/departments/street/street.aspx
- DUBUC, André (page consultée le 6 août 2015), Montréal - le feuilleton autour d'un terrain vague de la ville se poursuit, La Presse [en ligne], édition du 4 août 2015 <http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201508/04/01-4890189-montreal-le-feuilleton-autour-dun-terrain-vague-de-la-ville-se-poursuit.php>.
- EIDELMAN, Gabriel (2014), Rethinking Public Land Ownership and Urban Development in Canada, Ontario, Western University, 23 pages.
- FOO, K., Martin, D., Wool, C., & Polsky, C. (2014). The production of urban vacant land: Relational placemaking in Boston, MA neighborhoods. *Cities*, 40, 175–182
- GLOBAL GREEN (2012). Urban Agriculture June 2012 : Feasibility Study for Youngstown, OH, Global Green USA, 6.012-4
- GTECH STRATEGIES (page consultée le 2 avril 2015) Green Toolbox Report 2012, [en ligne], https://gtechstrategies.org/wp-content/uploads/2014/12/141219_GreenToolboxFinal.pdf
- HAYES VALLEY FARM (page consultée le 5 août 2015). Site de la Hayes Valley Farm, [en ligne], <http://hayesvalleyfarm.tumblr.com/>
- LEHTOJUORI, Panu et Sampo Ruoppila (2012), Temporary uses as means of experimental urban planning, Estonie, Estonian Academy of Arts, University of Turku, 26 pages.
- LITHWICK, N. Harvey. (1970) Urban Canada: Problems and Prospects, Ottawa : Central Mortgage and Housing Corporation.
- MAYOR'S OFFICE OF STRATEGIC PLANNING. (2012). Buffalo Future Land Use Plan. City of Buffalo NY. [en ligne], <http://www.buffa-logreencode.com/BufaloFutureLandUsePlan.pdf>
- NEMETH, J., & Langhorst, J. (2014). Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land. *Cities*, 40, 143–150.
- O'CONNOR, Naoibh, Developing Story: Short-Term Community Gardens Get Mixed Reviews. Vancouver Courier. <http://www.vancouver.com/news/developing-story-short-term-community-gardens-get-mixed-reviews-1.577186> (page consultée le 10 août 2015).
- O'CONNOR, Naoibh, Hastings-Sunrise: Empty Lot Transformed into Garden. Vancouver Courier. <http://www.vancourier.com/community/vancouver-special/hastings-sunrise/hastings-sun-rise-empty-lot-transformed-into-garden-1.576748> (page consultée le 10 août 2015).
- PAGANO, M. & Ann Bowman (2000). Vacant land in cities: An urban resource. The Brookings Institute: Center on Urban and Metropolitan Policy. *Cities*, 40, 121–123
- PHILADELPHIA HORTICULTURE SOCIETY (2015). Philadelphia Landcare Program Description, Updated February 2015, p. 9 (annexe 3)
- PHILADELPHIA HORTICULTURE SOCIETY (page consultée le 2 juillet 2015). Site de la Philadelphia Horticulture Society, [en ligne], <http://phsonline.org/greening/landcare-program>
- PLANNING DEPARTMENT OF SAN FRANCISCO (2010), Draft Green Development Agreement Legislation, Executive Summary, City and County of San Francisco.
- PLEASE TOUCH COMMUNITY GARDEN (page consultée le 12 août 2015). Site de la Community of Gardens Team, [en ligne], <https://communityofgardens.si.edu/items/show/12147>
- QUÉBEC (2015). Charte de la Ville de Montréal, Gazette officielle du Québec, chapitre C-11.4 Éditeur officiel du Québec, [en ligne], http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynam-ic-Search/telecharge.php?type=2&file=/C_11_4/C11_4.htm (page consultée le 12 août 2015)
- RICHARD, Marie-Pascale (25 mai 2015). Question sur la réglementation, [courrier électronique à Benoît Saulnier-Tremblay], [en ligne], ben.saul.tremblay@gmail.com

SAN FRANCISCO, OFFICE OF ECONOMIC AND WORKFORCE DEVELOPMENT (2010). Interim Uses on Private Land Policy & Implementation Challenges, [en ligne], http://www.spur.org/sites/default/files/events_pdfs/3.9%20vacant%20lots%20.pdf (page consultée le 13 août 2015)

TAKE BACK VACANT LAND (page consultée le 9 août 2015). Put abandoned land in our hands, [en ligne], <http://files.wcrpphila.com/PutAbandonedLandinOurHandsSpring2011.pdf>

URBAN COLLABORATORS (2015), Temporary uses : Resource Guide, Resource Guide Series, 20 pages

U.S DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT (2014). Temporary Urbanism: Alternative Approaches to Vacant Land, Evidence Matters, Winter 2014, [en ligne], <http://www.huduser.org/portal/periodicals/em/winter14/highlight4.html> (consulté le 2 avril 2015)

VILLE DE MONTRÉAL (2001). Règlement sur l'occupation du domaine public, Montréal, c. O-0.1, p. 14

VILLE DE MONTRÉAL (2001). Le cahier de gestion du programme des jardins communautaires, [en ligne], Montréal, Arrondissement Ville-Marie, http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/prt_vdm_fr/media/documents/Cahier_de_gestion.pdf (page consultée le 4 août 2015)

VILLE DE MONTRÉAL (2007). Règlement sur le civisme, le respect et la propreté, Arrondissement Ville-Marie, Montréal, CA-24-085, p. 29

VILLE DE MONTRÉAL (page consultée le 12 juillet 2015). Corvée de propreté dans Ville de Montréal

VILLE DE MONTRÉAL - Arrondissement Rosemont-La Petite-Patrie - Communiqué. (n.d.). [web page]. Retrieved April 9, 2015, from http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7357,77139652&_dad=portal&_schema=PORTAL&id=23214&ret=/pls/portal/url/page/arrond_rpp_fr/rep_annonces/rep_communique/coll_communique

VOICU, I. and Been, V. (2008), The Effect of Community Gardens on Neighboring Property Values. *Real Estate Economics*, 36: 241-283

VULLIAMY, Claire. Temporary Urban Farms Used for Tax Evasion. The Mainlander. <http://themainlander.com/2012/09/21/temporary-urban-farms-used-for-tax-evasion/> (page consultée le 12 août 2015).

YOUNGSTOWN NEIGHBORHOOD DEVELOPMENT CORPORATION (page consultée le 20 juin 2015). Site de la Youngstown Neighborhood Development Corporation, [en ligne], <http://www.yndc.org/programs/lots-green>

YOUNGSTOWN NEIGHBORHOOD DEVELOPMENT CORPORATION (page consultée le 12 août 2015). Site de la Northeast Ohio Sustainable Communities Consortium Initiative, [en ligne], <http://vibrantneo.org/12-county-tours/lots-of-green-in-youngstown/>



www.landemtl.com