



**UNE EXPÉRIENCE DE FORMALISATION D'UN PROCESSUS DE
DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE :
L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL**

**NOTES POUR UNE ALLOCUTION DANS LE CADRE DE LA
CONFÉRENCE MONDIALE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES VILLES**

PAR

**LUC DORAY
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL**

**PORTO ALEGRE, BRÉSIL
14 FÉVRIER 2008**

Mesdames et messieurs

Collègues participant au panel de ce matin

Chers amis

En premier lieu, laissez-moi vous dire tout le plaisir que j'éprouve à participer à cette importante conférence réunissant des représentants de villes des quatre coins du globe. Elle est pour moi une occasion inestimable d'être informée sur ce qui se fait ailleurs et aussi, une tribune pour vous présenter ce que nous tentons de faire à Montréal. Merci au maire de Porto Alegre, monsieur José Fogaça pour cette heureuse initiative. J'avais d'ailleurs déjà pu mesurer toute la détermination du maire à faire de cette rencontre un succès lors de son passage à Montréal en février dernier. Permettez-moi aussi de profiter de cette occasion pour vous transmettre les salutations cordiales du maire de Montréal Monsieur Gérald Tremblay.

En effet, ma présence sur ce prestigieux panel permettra, d'une part de faire le point sur les pratiques de démocratie participative à Montréal maintenant, et d'autre part, dans un bref rappel historique, de vous présenter le rôle que joue l'Office de consultation publique de Montréal dans la vie de notre ville.

La vie démocratique au niveau municipal à Montréal n'a pas un demi-siècle. En effet, il n'y a pas si longtemps, le suffrage universel pour l'élection des conseillers municipaux et du maire n'existait pas. Dans les années 50, le conseil municipal comptait des catégories de conseillers dont certains étaient désignés par différents groupes dont l'Archevêché ! Le suffrage universel a été exercé pour la première fois lors de l'élection municipale de novembre 1970!

Pour ce qui est des pratiques de consultation publique et de démocratie participative, vous comprendrez qu'elles sont plus récentes encore, on parle

d'une vingtaine d'années à peine. Au départ, il s'agissait d'actions menées par une mouvance populaire, hors des structures politiques formelles de la municipalité. Des groupes de citoyens organisaient des actions de mobilisation pour cristalliser la réaction et l'opinion des citoyens face à certains projets immobiliers de l'administration municipale. Peu à peu, les autorités sentirent le besoin d'encadrer cette volonté des citoyens d'être consultés et des exercices de consultation ponctuels eurent lieu dans certains cas.

Il faudra attendre la fin des années 80 pour voir prendre forme une première structure formelle de consultation publique à Montréal. Le Bureau de consultation de Montréal (BCM) mènera pendant cinq ans des consultations sur des questions soumises par les autorités de la Ville. Cependant, l'existence du BCM était intimement liée au pouvoir politique en place à l'époque. Une nouvelle administration décidera, en 1994, de l'abolir. La consultation publique ne sera alors faite que par des commissions du conseil municipal.

Au fil des ans cependant, il est apparu clairement que ce mécanisme ne suffisait pas et que certains projets, de par leur importance, méritaient un examen plus neutre que celui que pouvait faire une commission de conseillers municipaux qui, souvent, avait déjà une opinion bien arrêtée sur les projets sous examen. Pour les citoyens et les groupes intéressés à critiquer et à bonifier un projet, la consultation s'avérait inutile lorsque les élus s'étaient déjà commis.

Devant ce malaise, et suite à une commission publique ayant examiné cette problématique, le législateur québécois insérera dans la Charte de la Ville de Montréal des dispositions créant l'Office de consultation publique de Montréal. Il est important de préciser ici, qu'au Canada, les municipalités sont sous la juridiction des parlements provinciaux, pour Montréal, c'est l'Assemblée nationale du Québec. Par ailleurs, la Charte de la Ville en est la loi constitutive.

Elle est adoptée par l'Assemblée nationale du Québec et ne peut être modifiée que par elle. Ainsi, en insérant les dispositions créant l'Office de consultation publique dans la Charte, on s'assurait qu'un changement d'équipe politique à la direction de la Ville ne vint mettre en péril l'existence même de l'Office.

Depuis 2002, l'Office est donc un des instruments majeurs permettant une saine vie démocratique sur la scène municipale. Ce n'est bien sûr pas le seul mécanisme. On compte toujours des consultations menées par des commissions du conseil municipal et par les conseils d'arrondissements. La vie démocratique s'appuie aussi sur une politique de consultation et de participation publiques adoptée par le conseil municipal, ainsi que sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités aussi adoptée par le conseil municipal et qui a fait l'objet d'une présentation hier à cette même Conférence.

L'Office procède aux consultations publiques sur des projets qui lui sont confiés par les autorités de la Ville. Ces questions peuvent être de nature très différente. Une bonne partie des mandats reçus sont relatifs à l'examen de projets de modifications à la réglementation d'urbanisme dans le but de permettre la réalisation d'ensembles immobiliers d'importance, qu'il s'agisse de projets institutionnels comme des hôpitaux, des campus universitaires ou des projets résidentiels majeurs initiés par la municipalité ou par des promoteurs privés. Dans ces cas, l'Office examine à la fois la réglementation d'urbanisme et les projets immobiliers eux-mêmes. Par ailleurs, l'Office est aussi mandaté pour tenir des consultations publiques sur des projets de politiques municipales. Ainsi, nous terminons tout juste un processus de consultation portant sur un projet de plan d'action famille que la ville souhaite adopter ce printemps.

Ce qui caractérise les consultations menées par l'Office, c'est qu'elles occasionnent l'examen de projets par un tiers qui n'a pas d'intérêt aux

questions sous examen. L'intervention de l'OCPM se fait en quelque sorte sur un terrain neutre, assurant aux citoyens et aux groupes qu'ils seront entendus par une instance qui pourra refléter objectivement leurs préoccupations quant aux conséquences des projets sous examen, et qui leur rendra possible la proposition des pistes de solutions aux problèmes qu'ils voient se profiler en regard du projet. Pour les élus, il s'agit d'un mécanisme qui leur permettra d'avoir un éclairage complet sur l'accueil que reçoit le projet et sur les suggestions qui sont faites pour l'améliorer.

Maintenant, en pratique comment cela se passe-t-il. En premier lieu, il faut préciser que la présidence de l'Office est nommée par le conseil municipal au moins aux deux tiers de ses voix. Il doit donc y avoir consensus entre toutes les familles politiques représentées au conseil sur le choix d'une personne. Le conseil nomme aussi deux tiers des voix, les commissaires qui seront appelés à siéger aux commissions de consultations publiques ou à les présider.

L'Office compte donc une présidente et environ 25 commissaires pouvant siéger aux commissions. Lorsqu'un mandat est donné à l'Office, la présidente désigne des commissaires pour siéger en s'assurant que ceux-ci ne sont pas liés, même très indirectement, à des intérêts impliqués dans le projet. Les commissaires sont d'ailleurs assujettis à un code d'éthique détaillé qu'ils signent lors de leur nomination.

Une commission désignée recevra le soutien d'une petite équipe d'analystes du secrétariat de l'Office et entamera alors son travail. En premier lieu, elle exigera de la Ville et du promoteur l'ensemble de la documentation pertinente au projet. Il peut s'agir, bien sûr, de la réglementation d'urbanisme, mais aussi de plans, croquis du projet, de différentes études d'impacts, etc. Une fois toute cette documentation rassemblée, un avis sera publié dans les journaux et

l'ensemble de la documentation sera rendu disponible aux citoyens dans certains lieux de dépôt et surtout sur le site Internet de l'Office. Tout au long du processus de consultation, tout nouveau document sera aussi déposé sur ce site qui a reçu près de 500,000 visites en 2007 pour plus de deux millions de pages consultées. Le site Internet devient le lieu de rassemblement de toute l'information et un outil majeur pour la diffusion de cette information. D'autres moyens de publicité pour faire connaître la consultation seront aussi utilisés : dépliants livrés de porte en porte dans le quartier, affichage électronique dans le métro, etc.

Deux semaines après l'annonce de la consultation, la commission de l'Office tiendra une assemblée publique pendant laquelle les responsables municipaux du dossier et les promoteurs, le cas échéant, feront une présentation du projet. Cette présentation sera suivie d'une période de questions de la part des citoyens et groupes présents, afin de connaître l'ensemble du projet et d'obtenir toutes les informations nécessaires. Si des questions n'ont pu être posées à la fin de la soirée, la séance se poursuivra le lendemain et autant de soirs qu'il le faudra pour s'assurer que tous et chacun auront l'occasion de poser des questions et de recevoir des réponses. Ces soirées font l'objet de notes sténographiques qui seront déposées sur le site web de l'Office, donnant l'occasion à tous de prendre connaissance des informations données à cette occasion. La commission pourra aussi demander aux promoteurs et responsables de la Ville des compléments d'informations qui seront aussi déposés sur le site.

La commission procède, avec l'aide des questions des citoyens et des réponses qui leur sont données, à un examen détaillé du projet afin de s'assurer que toutes les facettes en soient comprises autant par elle que par les citoyens et groupes qui voudront exprimer une opinion éclairée sur le projet sous examen.

Ces opinions pourront être exprimées soit par écrit, soit verbalement par les citoyens et les groupes qui le souhaiteront et ce, quelques semaines après les séances d'information. Là aussi, l'ensemble des mémoires déposés et des opinions émises sera déposé sur le site. L'Office est à développer de nouvelles pratiques qui, d'une part, visent à rejoindre le plus grand nombre de citoyens au moment d'une consultation, et d'autre part à leur permettre de mieux délibérer et débattre des enjeux.

Dans toute cette démarche, l'Office, par ses commissaires, examinera le projet à la lumière des questions et des opinions des citoyens, mais aussi avec l'éclairage que donnent le Plan d'urbanisme et les orientations contenues dans les grandes politiques de la Ville de Montréal. En effet, les autorités de la Ville ont organisé en 2002, un très important exercice de consultation et de concertation, le Sommet de Montréal, qui a donné lieu à une vaste mobilisation des forces vives de la Ville et a permis d'en dégager une nouvelle vision du développement de la Ville. Cette vision se décline en différentes politiques, stratégies et plans municipaux qui sont imprégnés de grandes orientations qui devraient influencer sur l'aménagement du territoire, notamment les partis pris en faveur du développement durable, de la création de quartiers conviviaux et dynamiques, d'un centre-ville fort, du transport en commun comme réseau structurant et porteur d'organisation spatiale et du principe de mixité sociale.

L'Office examinera donc les projets qui lui sont soumis avec l'ensemble de ces politiques et prises de position de l'administration en toile de fond, afin de s'assurer que ces projets intègrent les orientations de celles-ci. De ce point de vue, l'Office estime que son modèle d'examen public des questions qui lui sont soumises participe à un processus d'aide à la prise de décision par les élus. En effet, les rapports de l'Office invitent ces derniers à prendre note des préoccupations des citoyens et des groupes, en particulier ceux qui auront à

vivre avec les impacts des grands projets de développement de la Ville. L'analyse de l'Office leur donne aussi cette possibilité d'évaluer la conformité des développements proposés avec les grands principes de développement que s'est donnée l'administration, particulièrement à travers le nouveau Plan d'urbanisme adopté à la fin 2004.

Les rapports produits par l'Office sont publics et contiennent des recommandations. Les décisions finales reviennent aux élus. La consultation publique a un rôle bien précis à jouer dans le processus de prise de décision. Elle permet, notamment, de reconstruire une gamme d'impacts appréhendés à partir d'un savoir d'usage des citoyens ou d'une expertise particulière développée par des groupes issus de la société civile. C'est un exercice qui vient s'ajouter à l'expertise du promoteur et de l'administration municipale. Elle permet aussi aux participants, à travers le débat public, de contribuer à construire la ville en fonction de l'intérêt général. C'est une étape qui nous apparaît essentielle avant que les élus prennent leurs décisions. Pour réussir, une consultation publique doit se faire dans des conditions de transparence, de crédibilité et d'efficacité. C'est un processus qui se déroule dans le respect mutuel où les citoyens acceptent de donner une opinion et où les décideurs acceptent de se laisser influencer. C'est une démarche fragile dont les conditions de succès sont toujours à renouveler. C'est ce que nous tentons de faire à l'Office de consultation publique de Montréal depuis cinq ans.

Merci beaucoup de votre attention

Le 14 février 2008