



OFFICE
DE CONSULTATION PUBLIQUE
DE MONTRÉAL

Présentation de M. Luc Doray

Secrétaire général

Office de consultation publique de Montréal

Forum régional

« L'enjeu de l'appropriation territoriale »

12 septembre 2008

Université du Québec à Chicoutimi

Mesdames, Messieurs,

En premier lieu, laissez-moi remercier les organisateurs de ce forum ainsi que l'Université du Québec à Chicoutimi d'avoir pensé à nous associer à votre réflexion sur l'enjeu de l'appropriation territoriale. La présidente de l'Office, Mme Louise Roy, tient aussi à vous signaler son intérêt pour vos travaux.

L'Office de consultation publique de Montréal est une instance de la ville de Montréal créée à l'occasion de la fusion municipale de 2002. Les dispositions qui définissent le mandat et le rôle de l'Office sont prévues dans la Charte de la Ville, la création de l'Office a donc été un geste que le législateur a posé lors du processus menant à la création de la nouvelle ville. L'Office est dirigé par un président, nommé aux deux-tiers des voix du conseil municipal. Mme Louise Roy, l'actuelle présidente, a été nommée pour un mandat de 4 ans en 2006. Les consultations sont menées par des commissaires eux aussi nommés aux deux-tiers des voix. Ces commissaires à temps partiel sont au nombre d'une vingtaine et proviennent de différents milieux. Ils ne peuvent être ni fonctionnaires de la Ville, ni élus.

Au cours des dernières décennies, les citoyens ont souvent pris eux-mêmes les moyens pour s'approprier leur territoire, en ville comme ailleurs : comités de citoyens, regroupements ponctuels, concertations du type « Opération Dignité ». À Montréal comme ailleurs, 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 de l'administration municipale.

Peu à peu, les autorités sentirent le besoin d'encadrer cette volonté des citoyens d'être entendus plus d'une fois aux quatre ans et des exercices ponctuels de consultation eurent lieu à Montréal à compter des années 80. En un sens, la mise en place des

premiers mécanismes de consultation publique à Montréal trahissait la volonté de ramener dans un espace contrôlé l'expression des opinions qui se manifestaient sous la forme de protestations dans la rue.

C'est donc la pression publique qui a permis la mise sur pied de mécanismes crédibles de consultation publique avec des avances et des reculs : mise sur pied du Bureau de consultation de Montréal (BCM) en 1986, outil utilisé au besoin par le comité exécutif de la Ville, abolition de ce Bureau en 1994, et finalement, création de l'OCPM dont l'enchâssement dans la Charte rend plus difficile la répétition du sort dévolu au BCM en 1994.

La participation citoyenne dans le devenir de la ville est maintenant assez bien ancrée, quoique jamais totalement acquise et les mécanismes de consultation actuels peuvent être des outils permettant aux citoyens de s'approprier le devenir de la ville.

Maintenant, quel est le rôle du citoyen dans cet objectif d'appropriation et en quoi la consultation publique peut y jouer un rôle? En novembre 2007, à l'occasion du colloque soulignant le cinquième anniversaire de l'Office, la présidente, Mme Roy, lançait les échanges sur le thème « Les citoyens sont-ils des bâtisseurs de villes? » et campait le débat autour de l'apport du savoir citoyen et de celui de la société civile à la construction d'un environnement urbain plus durable et plus équitable.

La consultation peut agir comme un révélateur des enjeux de proximité et une occasion de mettre les intérêts de chacun en perspective. L'analyse faite par les citoyens, et véhiculée à travers la consultation publique, permet de mesurer les impacts des projets aux critères de qualité de vie définis par les résidents du quartier. Pour l'essentiel, la participation des citoyens et de la société civile permet de reconstruire la gamme d'impacts appréhendés à partir d'un savoir d'usage. Spontanément, les participants aux consultations publiques viennent faire valoir un point de vue découlant de vision ou d'intérêts personnels ou sectoriels, et cela est normal. Toutefois, les enjeux en cause dans les dossiers sous examen requièrent un traitement en fonction de l'intérêt général

et commandent une intégration des différents points de vue. C'est donc à travers la délibération que les citoyens devraient contribuer à examiner les projets en fonction de l'intérêt général. Les consultations publiques peuvent offrir cet espace de délibération. C'est à l'aune de l'habileté à délibérer que pourra être mesuré le degré d'appropriation par les citoyens.

Dans le cas de Montréal, ces consultations se fondent sur une politique de consultation et de participation publique ainsi que sur une Charte montréalaise des droits et responsabilités, deux textes formellement adoptés par le conseil municipal. Dans le cas plus spécifique des consultations menées par l'OCPM, l'examen des projets se fait par un tiers qui n'a donc pas d'intérêt aux questions sous examen. L'intervention de l'Office se déroule 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 soumis et qui leur rendra possible la proposition de pistes de solutions aux problèmes qu'ils voient se profiler en regard du projet. Cette démarche doit cependant avoir comme corollaire que les élus, qui prendront en bout de ligne les décisions, acceptent de se faire influencer par le processus de la consultation.

Le niveau de succès de cette démarche d'appropriation par le biais de la consultation dépendra aussi d'autres facteurs. En effet, les consultations ne portent pas toutes le même degré de légitimité. Le nombre et la qualité des interventions y sont pour quelque chose. Pour disposer de sa pleine légitimité, la consultation publique doit rassembler un nombre convenable de ceux et celles qui vivront avec les impacts des projets ainsi que des représentants de la société civile intéressés par les enjeux qui sont soulevés. Par ailleurs, le fait que la consultation se fasse bien en amont ou en aval du développement du projet conditionnera aussi l'influence que les citoyens auront sur ce développement. Si la consultation d'amont présente l'avantage certain de pouvoir influencer le projet au moment où il est possible pour le promoteur d'intégrer des changements à moindre frais, cette situation peut aussi porter préjudice si des changements au projet

surviennent en cours de réalisation et entraînent par la suite de nouveaux impacts sur de nouveaux groupes de gens qui n'auront pu en être saisis à temps.

Au fil des six années d'existence de l'OCPM, plusieurs dossiers ont permis une réelle appropriation de certains projets d'aménagement du territoire par des groupes de citoyens. Je voudrais vous en citer brièvement deux. Le premier concerne le projet de développement d'un nouveau campus de l'Université de Montréal sur la gare de triage d'Outremont. Ce vaste terrain est situé au centre géographique de l'île de Montréal et est aux confins de trois arrondissements et d'une municipalité reconstituée : Outremont, sur lequel il est situé, de l'arrondissement comprenant le secteur Parc Extension au nord, Rosemont à l'est et ville Mont-Royal au nord-ouest. Tout le projet de l'Université avait été conçu en fonction des caractéristiques d'Outremont, tenant peu compte de la présence des autres secteurs, particulièrement en accentuant l'enclavement actuel du secteur Parc Extension. La consultation de l'Office a permis de mettre en relief le fait que ce projet d'envergure manifestement régional avait été pensé comme le projet d'un seul arrondissement. Les interventions des résidents et groupes des secteurs limitrophes ont permis d'identifier des problématiques de circulation automobile peu considérées dans le projet et de proposer des mesures d'ouverture du futur campus vers le nord et vers l'est permettant ainsi des retombées positives pour ces secteurs, particulièrement pour Parc Extension en terme d'accès, de réhabilitation domiciliaire et d'emploi. Suite au processus mené par l'Office, le promoteur et la ville ont refait leurs devoirs, impliqués les secteurs concernés, menés d'autres consultations avec le milieu et s'apprêtent à revenir avec un projet modifié et à un projet de règlement d'urbanisme correspondant mieux aux attentes du milieu.

Le deuxième projet est celui de la construction d'un vaste secteur domiciliaire de 1 600 unités de logement à l'extrême est de la Ville, sur un terrain difficile, à proximité d'un secteur d'industries lourdes. Le promoteur, une société paramunicipale, entretenait une relation tendue avec le milieu dans lequel s'insérait ce projet, tant avec les groupes qu'avec les riverains. Le processus de consultation a permis de mettre toute l'information sur la table et a conduit le promoteur à faire d'importantes avancées pour

rendre le projet acceptable, et ce en cours de consultation. Dans ce cas, la présence du terrain neutre qu'offrait l'Office a permis de détendre les relations et de repartir un dialogue ardu. La démarche de consultation a aussi permis aux résidents riverains du site de s'organiser spontanément pour faire valoir leurs points de vue qui pouvaient être sensiblement différents de ceux des groupes constitués (table de concertation du quartier, groupes populaires en habitation. etc.). Une association ad hoc a été créée, un blogue a été ouvert, des pétitions signées, etc. Là aussi on a vu des contacts se tisser entre le promoteur et ces résidents dans le cadre et en marge de la consultation. Beaucoup de travail s'est fait entre la fin des audiences et le dépôt du rapport de l'Office. Des modifications substantielles ont été faites au projet, des engagements précis ont été pris par le promoteur et l'adoption finale du projet de règlement rendant le développement possible a été retardée jusqu'à ce que ces changements soient intégrés à la réglementation.

Notre pratique à l'Office nous enseigne que sous certaines conditions, la consultation publique peut contribuer à ce que les citoyens et la société civile s'approprient largement les projets qui modifieront considérablement la ville. Pour cela il faut que les citoyens et les groupes s'approprient en premier lieu les mécanismes de consultation publique et qu'ils les investissent afin d'infléchir le cours des choses. Ces mécanismes doivent cependant être prévisibles, fiables et transparents

Merci beaucoup