

Université de Montréal

**LES EFFETS DU DÉBAT PUBLIC DANS LA NOUVELLE VILLE DE MONTRÉAL :  
REGARD SUR LE PLAN D'URBANISME ET SA MISE EN OEUVRE**

par  
Sophie L. Van Neste

Institut d'urbanisme  
Faculté de l'Aménagement

Mémoire présenté à la Faculté de l'Aménagement  
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise  
en Urbanisme

Février 2010

©, Sophie L. Van Neste, 2010



Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

**Les effets du débat public dans la nouvelle ville de Montréal :  
regard sur le plan d'urbanisme et sa mise en oeuvre**

par  
Sophie L. Van Neste

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Gérard Beaudet  
président-rapporteur

Michel Gariépy  
directeur de recherche

Marie-Odile Trépanier  
codirectrice

Mario Gauthier  
examineur externe



## Résumé

---

Débat public, participation, délibération, autant de termes utilisés pour parler de normes et de dispositifs qui participeraient au nouvel « impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer 2002). Ce mémoire présente une analyse du débat public sur le plan d'urbanisme de Montréal avec un schéma d'analyse inspiré de celui de Simard et Fourniau (2007). Notre discussion du processus de débat porte non seulement sur la phase formelle des audiences publiques, mais aussi sur les étapes de concertation en amont et sur divers processus plus ou moins publicisés en aval. Ceci permet une réflexion d'ordre procédural plus riche qui considère la diversité des dispositifs dans une perspective de complémentarité. Pour chercher des effets du débat public sur le plan d'urbanisme, nous adoptons le parti de la congruence (Offner 1993), ce qui nous amène à une analyse de l'interaction entre des dynamiques contextuelles et des mobilisations des participants au débat. Certaines de ces congruences concordent avec des modifications au plan d'urbanisme. Notre étude propose aussi des implications du contexte particulier de la nouvelle ville de Montréal (avec la création des arrondissements) sur le contenu du débat public, sur certaines de ses manifestations procédurales ainsi que sur sa portée. Notre dernier chapitre montre que la dynamique du débat public en aval, dans la phase de mise en oeuvre du plan d'urbanisme, se déploie beaucoup plus dans les débats sur les grands projets que sur les mécanismes prévus à cette fin, qui comportent des embûches de par leur faible publicité et le caractère technique du processus réglementaire. Dans l'ensemble, notre étude met en lumière l'importance du contexte : autant le processus de débat que ses effets s'inscrivent dans des dynamiques contextuelles.

**Mots clés : Débat public, participation publique, plan d'urbanisme, document complémentaire, congruence, mise en oeuvre, planification stratégique spatialisée, réforme territoriale, Montréal, Office de consultation publique de Montréal**

## Abstract

---

In this master thesis, the mechanisms of public debate used to discuss the urban master plan of Montreal are analysed with a framework inspired by Fourniau and Simard (2006), which contains a serie of deliberative criterion. Public debate is used as a terminology to include diverse possible mechanisms and norms of debate and of public participation. Our discussion covers not only the formal phase of the debate (in the public hearings) but also the informal forums. We conclude that this allows for a richer procedural analysis based on a perspective of complementarity between diverse mechanisms of public debate. In the search for effects of the public debate on the urban master plan, we found a number of cases where contextual dynamics interacted with the demands of participants. These « congruences » (Offner 1993) concurred with the evolution of the planning document. This master thesis also presents interesting findings related to constraints on public debate brought about by the particular political and institutional context of Montreal. The coordination between the scale of the central city and the newly constituted boroughs had implications on the content of the debate, on procedural components as well as on its impact in the plan and the implementation phase. This suggests that studies of public debate and of public participation events should consider as an important dimension the contextual dynamics.

**Keywords : Public debate, deliberation, participation, evaluation, effects of public debate, Montreal, territorial reform, strategic spatial planning, urban master plan, congruence**

# Table des matières

---

Résumé.....	v
Abstract.....	vi
Index des tableaux.....	xi
Index des illustrations.....	xi
Liste des sigles.....	xii
Remerciements.....	xiii

<b>Introduction.....</b>	<b>2</b>
Le cas étudié.....	3
Démarche et questionnement de recherche .....	4
Méthodologie et sources de données.....	6
Problématique et plan d'exposition du mémoire.....	11

<b>1 Cadre du débat public et planification à Montréal.....</b>	<b>14</b>
1.1 Un climat provincial favorable.....	17
1.1.1 <i>L'héritage du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.....</i>	<i>17</i>
1.1.2 <i>La participation du public dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.....</i>	<i>18</i>
1.2 ... mais un Montréal d'exception.....	20
1.3 Les trop brèves belles années : l'émergence d'une culture de la participation à Montréal.....	21
1.3.1 <i>La création de plusieurs dispositifs de débat public et l'adoption d'un plan d'urbanisme par le RCM.....</i>	<i>21</i>
1.3.2 <i>Entrée au pouvoir du parti Vision Montréal.....</i>	<i>23</i>
1.4 Le retour du balancier : la mise en place de dispositifs de participation publique....	24
1.4.1 <i>La naissance de l'Office de consultation publique de Montréal .....</i>	<i>24</i>
1.4.2 <i>Les autres instances de débat : commissions permanentes et assemblées publiques en arrondissements.....</i>	<i>25</i>
1.4.3 <i>Le Sommet de Montréal .....</i>	<i>27</i>
1.5 Des réformes tumultueuses.....	27
1.5.1 <i>La fusion et la décentralisation dans les arrondissements.....</i>	<i>27</i>
1.5.2 <i>Les défusions.....</i>	<i>29</i>
1.5.3 <i>Une mosaïque d'arrondissements.....</i>	<i>30</i>
1.5.4 <i>Opportunités et contraintes pour le débat public.....</i>	<i>31</i>
1.6 Conclusion .....	32

<b>2 Problématique de recherche : un plan d'urbanisme en porte-à-faux, débattu dans plusieurs arènes de nature diverse.....</b>	<b>35</b>
2.1 Problématique et objets d'étude.....	35
2.2 Un plan d'urbanisme en porte-à-faux ?.....	36
2.2.1 <i>Un document ambitieux.....</i>	<i>36</i>
2.2.2 <i>Le territoire d'application du plan d'urbanisme.....</i>	<i>38</i>
2.2.3 <i>La coordination avec les arrondissements.....</i>	<i>40</i>
2.2.4 <i>Le document complémentaire et le principe de conformité .....</i>	<i>41</i>

2.2.5	<i>D'autres stratégies de mise en œuvre</i> .....	43
2.2.6	<i>Conclusion</i> .....	44
2.3	Les dispositifs de débat public utilisés.....	44
2.3.1	<i>L'amont</i> .....	46
2.3.2	<i>Les audiences publiques</i> .....	52
2.4	Les effets recensés du débat public sur le plan d'urbanisme.....	54
2.5	<i>Conclusion</i> .....	56
<b>3</b>	<b>Des théories normatives du débat public</b> .....	<b>59</b>
3.1	Délibération, participation et mécanisme d'aide à la décision.....	59
3.2	Un renouvellement de la planification .....	63
3.2.1	<i>L'approche communicationnelle</i> .....	64
3.2.2	<i>La planification stratégique spatialisée</i> .....	65
3.3	Définir le débat public.....	67
<b>4</b>	<b>L'évaluation dans l'étude du débat public</b> .....	<b>69</b>
4.1	Introduction .....	69
4.2	Des critères pour l'évaluation du processus de débat public.....	73
4.2.1	<i>Transparence, publicité et temporalité</i> .....	76
4.2.2	<i>Le principe d'égalité des conditions d'accès au débat</i> .....	79
4.2.3	<i>Le principe d'argumentation</i> .....	80
4.2.4	<i>Le caractère pluraliste et contradictoire du débat</i> .....	82
4.2.5	<i>Représentativité de l'arène de débat : une place offerte à chacun</i> .....	83
4.2.6	<i>Reconnaissance de l'expérience sensible</i> .....	84
4.3	Des caractéristiques contextuelles pertinentes.....	85
4.4	La qualification des effets substantiels du débat public.....	86
4.5	Une étude holistique du débat public.....	92
<b>5</b>	<b>Cadre d'analyse</b> .....	<b>95</b>
5.1	Posture normative et intérêts de recherche .....	95
5.2	Posture épistémologique. Des effets contextualisés : une perspective de congruence .....	96
5.3	Questions spécifiques de recherche.....	99
5.4	Description du schéma d'analyse.....	100
5.4.1	<i>Le processus de débat étudié dans son contexte</i> .....	102
5.4.2	<i>Des hypothèses sur des produits du débat public : légitimité, intelligence collective et reconnaissance sociale</i> .....	102
5.4.3	<i>Une étude contextualisée des effets sur les documents</i> .....	104
5.4.4	<i>Regard sur le rôle du débat public dans la mise en œuvre du plan d'urbanisme</i> .....	105
5.5	Méthodologie et sources de données.....	105
<b>6</b>	<b>Une analyse contextualisée du processus de débat</b> .....	<b>115</b>
6.1	Transparence et publicité.....	116
6.1.1	<i>Transparence et publicité de l'amont</i> .....	116
6.1.2	<i>Transparence et publicité des audiences publiques</i> .....	118
6.1.3	<i>Transparence et publicité du suivi accordé aux audiences publiques</i> .....	118

6.1.4 Conclusion sur les critères de transparence et de publicité.....	119
6.2 Le principe d'égalité des conditions d'accès au débat.....	120
6.3 La transparence, la publicité et l'équité entre participants : facteurs de légitimité?.	122
6.4 Le principe d'argumentation.....	123
6.5 Un débat pluraliste et contradictoire?.....	124
6.5.1 Un débat public plutôt consensuel sur le plan d'urbanisme.....	125
6.5.2 Un débat public moins consensuel sur le document complémentaire.....	126
6.5.3 L'importance du contexte : les relations préexistantes entre les acteurs.....	127
6.5.4 Le caractère pluraliste et contradictoire du débat public restreint par une pertinence spatiale limitée.....	128
6.5.5 L'importance du contexte : le contexte politique, le mandat de l'OCPM et la multiplication des acteurs en urbanisme.....	130
6.6 Plusieurs circuits d'intelligence collective.....	132
6.6.1 Le rapport des commissaires de l'OCPM.....	132
6.6.2 L'analyse des urbanistes de la Ville.....	133
6.6.3 Les activités de coordination des organismes de la société civile.....	136
6.6.4 Conclusion sur des circuits d'intelligence collective.....	136
6.7 Une place offerte à tous? Nombre et type de participants.....	137
6.8 Reconnaissance de l'expérience sensible des résidants.....	139
6.9 La reconnaissance accordée aux partenaires .....	141
6.10 Quelle reconnaissance sociale pour qui?.....	143
6.11 Conclusion.....	144
<b>7 Des effets contextualisés.....</b>	<b>147</b>
7.1 Des hypothèses contextuelles de l'évolution des documents.....	148
7.1.1 Un raffinement professionnel.....	149
7.1.2 Rendre le plan d'urbanisme plus contraignant.....	150
7.1.3 Conclusion : des influences entremêlées.....	155
7.2 Étude des effets du débat public par thématique .....	157
7.2.1 Les effets du débat public sur le thème du vélo.....	157
7.2.2 Les effets du débat public sur le contrôle de l'offre de stationnements.....	159
7.2.3 Les effets du débat public sur les mesures d'apaisement de la circulation.....	162
7.2.4 Les effets du débat public sur le patrimoine.....	165
7.2.5 Les effets du débat public sur le thème du parcours riverain.....	172
7.3 Conclusion.....	174
<b>8 Le débat public et la mise en œuvre du plan d'urbanisme.....</b>	<b>179</b>
8.1 Les difficultés du processus de concordance à Montréal.....	181
8.2 La participation du public dans le processus réglementaire.....	184
8.2.1 Le débat public dans l'établissement de normes réglementaires : problèmes de vulgarisation.....	186
8.2.2 L'implication du public dans le processus de concordance : plusieurs lieux de débat peu publicisés, peu vulgarisés et d'envergure minimaliste.....	189
8.2.3 Le suivi difficile des normes réglementaires.....	193
8.3 Le débat public dans une perspective de planification stratégique spatialisée.....	195
8.3.1 Les rencontres de concertation et les échanges entre professionnels et urbanistes.....	195

8.3.2 <i>Les contraintes financières et les études publiques des bilans de mise en œuvre</i> .....	196
8.3.3 <i>Les débats sur les grands projets</i> .....	198
8.4 Conclusion.....	200
<b>9 Conclusion générale</b> .....	<b>203</b>
Le caractère consensuel du débat public sur le plan d'urbanisme : une absence de concrétisation des grandes orientations du plan et un écartement des enjeux de proximité.....	204
L'ensemble diversifié de dispositifs de débat public comme matrice de base aux réflexions procédurales.....	206
L'intérêt général de cette étude de cas.....	210
Les effets du débat public .....	211
<b>Bibliographie</b> .....	<b>217</b>
<b>Annexe 1. Détails des modifications apportées au document complémentaire</b> .....	<b>I</b>
<b>Annexe 2. Guides d'entretiens</b> .....	<b>V</b>
<b>Annexe 3. Exemple d'avis public</b> .....	<b>VI</b>

## Index des tableaux

---

Tableau I. Les caractéristiques de la procédure du BAPE.....	18
Tableau II. Les dispositifs de débat public utilisés pour le plan d'urbanisme et le document complémentaire.....	45
Tableau III. Chronologie des étapes de débat et du raffinement des documents.....	46
Tableau IV. Modifications apportées au plan d'urbanisme à la suite des audiences publiques de l'OCPM, sur les thèmes du transport et du patrimoine, tiré de (Gauthier 2008: 188-189).....	55
Tableau V. Modifications apportées au document complémentaire suite aux audiences publiques de 2004, tiré de Gauthier 2008: 192.....	56
Tableau VI. Les différents modèles d'évaluation du débat public, tiré de Bherer (2003: 41).....	73
Tableau VII. Comparaison de plusieurs grilles d'évaluation du processus de débat public..	77
Tableau VIII. Détails des données utilisées et de leur analyse.....	109
Tableau IX. Codes thématiques utilisés pour l'analyse des entretiens.....	113
Tableau X. Des congruences entre des ajouts au plan d'urbanisme, des tendances contextuelles et des types de mobilisation au débat public .....	176

## Index des illustrations

---

Illustration 1. Carte de l'agglomération montréalaise depuis 2006.....	29
Illustration 2. Présentation des orientations du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal, extrait du résumé du plan. ....	37
Illustration 3. Schéma des liens de concordance entre la Ville de Montréal et ses arrondissements.....	43
Illustration 4. Schéma articulant trois angles d'évaluation du débat public, tiré de Abelson et Gauvin (2006).....	93
Illustration 5. Schéma dynamique des effets du débat sur la décision, tiré de Fourniau et Simard (2006).....	94

## Liste des sigles

---

AMT	Agence Métropolitaine de Transport
BAPE	Bureau des audiences publiques en environnement
CCA	Comités-conseils d'arrondissement
CCU	Comité consultatif d'urbanisme
CNDP	Commission nationale du débat public
CRE	Conseil régional de l'environnement
FRAP	Front d'action politique des salariés de Montréal
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
MAMR	Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire
NIMBY	« Not In My Back Yard », ce qui se traduit par « Pas dans ma cour »
PIIA	Plan d'implantation et d'intégration architecturale
PTI	Programme Triennal d'Immobilisations
RCM	Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal
STM	Société de Transport de Montréal

## Remerciements

---

Ce mémoire présente le fruit d'un travail de recherche qui s'est échelonné sur plusieurs mois, les premiers mois à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal, où j'ai travaillé comme assistante de recherche pour le projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal*, les mois suivants où j'ai rencontré à mon grand plaisir plusieurs urbanistes et participants au débat public pour des entretiens, et les derniers mois où j'ai rédigé en solitaire à partir des Pays-Bas. Le produit final montre une gourmandise de recherche que je n'ai pas su restreindre, gourmandise qui est née de l'environnement de recherche stimulant auquel j'ai pu avoir accès dans l'équipe de Mario Gauthier et Michel Gariépy. Mon premier remerciement va donc à Mario Gauthier et Michel Gariépy, directeurs du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal*, pour m'avoir inclus dans cette équipe de recherche où j'ai beaucoup appris. Lors de mon implication dans ce projet de recherche, j'ai été initiée aux dispositifs de débat public montréalais ainsi qu'aux problématiques générales de recherche sur les effets du débat public par des observations, des discussions et des analyses documentaires. J'ai aussi beaucoup apprécié les discussions et les travaux conjoints avec mes collègues étudiants Laurent Lussier et Lila Combes. La recherche menant souvent à se poser encore davantage de questions sur l'objet étudié, mon travail comme assistante de recherche m'a amené plusieurs questions auxquelles j'essayai par la suite de répondre avec des données additionnelles et mes propres analyses. Le désavantage de cet enthousiasme débordant qui m'a mené à couvrir large est que les conclusions sont évidemment partielles, et que chacune des pistes d'analyse aurait pu être davantage approfondie. L'avantage est que cela m'a permis d'aborder plusieurs facettes de l'étude de cas, cela étant par ailleurs possible grâce au bagage accumulé dans ma participation au projet de recherche cité.

Mon deuxième remerciement va à mes directeurs de recherche, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier, qui m'ont été d'une aide importante. Avec leur expertise complémentaire, ils m'ont tous les deux fourni des commentaires très éclairants, même si parfois exigeants. Les modifications apportées en bout de course, en réponse à leurs commentaires, ont je crois amélioré de façon considérable la clarté de mon mémoire. Les commentaires de Mario Gauthier, examinateur externe, m'ont aussi permis d'apporter plusieurs précisions importantes et d'améliorer la structure et la présentation générale du mémoire. Je les remercie aussi d'avoir composé avec mon départ aux Pays-Bas et la nécessité d'effectuer les échanges subséquents par voie de courriels. Je voudrais aussi remercier Marie-Odile Trépanier, en tant que directrice du programme de maîtrise, pour l'ouverture et la patience dont elle a fait preuve lors de ma chasse aux cours pertinents aux Pays-Bas.

Un de mes grands plaisirs durant cette recherche a été la conduite d'entretiens. J'aimerais remercier toutes les personnes qui ont généreusement donné de leurs temps pour discuter avec moi sur le débat public à Montréal. J'ai appris beaucoup de leurs contributions, beaucoup plus que ce que je pouvais inclure dans ce mémoire.

Finalement, je ne serais arrivée nulle part sans l'aide inestimable de mes proches. Ma mère, qui a toujours été là pour prendre soin de mes petits lorsque j'étais débordée. Mes enfants que j'adore; et mon compagnon, avec qui je partage d'égal à égal l'aventure familiale et l'aventure académique. Sans nos discussions fréquentes, et toute la place qu'il prend dans notre bel univers familial, tous mes projets académiques ne seraient pas possibles.

Ce mémoire a été réalisé grâce au soutien financier du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada et du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture.





## Introduction

---

Dans plusieurs domaines d'intervention et particulièrement en aménagement et en environnement, la participation du public est devenue presque un pré requis pour la mise en place de projets et de politiques. Des auteurs ont proposé l'existence d'une nouvelle « norme délibérative de l'action publique contemporaine » (Blondiaux et Sintomer 2002; Hamel 2006). L'action publique serait caractérisée par un nouvel « impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer 2002) ou une norme participative (Bherer 2003). À Montréal, la résurgence de dispositifs de participation publique en 2002, après une période sombre du point de vue démocratique (Hamel 2006), suggère une manifestation de cet impératif. La culture de la participation qui était en émergence de 1986 à 1994 avait été mise de côté par la suite; les multiples protestations ont encouragé un retour de la norme participative (Gariépy 2002).

Mais cette norme délibérative ou participative, à quoi tient-elle exactement ? Blondiaux et Sintomer (2002: 17) écrivent :

« Dans la sphère de l'action publique s'intensifie le recours à des dispositifs qui visent à impliquer explicitement une pluralité d'acteurs, au-delà de ceux classiquement habilités à décider dans le cadre du gouvernement représentatif. Corrélativement sont mises en place des procédures nouvelles visant à organiser les discussions entre les parties en présence. »

Plusieurs observateurs remarquent en effet la multiplication de nouvelles institutions de débat public, organes consultatifs et processus de participation *ad hoc* (Blondiaux et Sintomer 2002; Bacqué et al. 2005). Ils ont tous en commun de faire participer les citoyens au-delà des circuits traditionnels de la démocratie représentative. De plus, dans plusieurs disciplines où le rôle du scientifique et de l'expertise est en révision, la participation des citoyens est un enjeu de redéfinition professionnelle (Callon et al. 2001, Choay et Merlin 2000 : 858, Ascher 2004).

Ce grand objet d'étude comporte une terminologie multiple : délibération, participation, consultation publique, débat public. À quoi correspond chacune de ces notions ? Ces termes, qui contiennent des référents théoriques, mais qui sont aussi utilisés en pratique

dans une diversité d'occasions, peuvent porter à confusion. Nous avons choisi dans ce mémoire le terme inclusif de débat public, qui est défini par Rui (2004:19) comme « la désignation générique de toute forme, instance ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs ». Nous abordons de manière plus approfondie le terme de débat public à la fin du chapitre 3.

À Montréal, la révision du plan d'urbanisme offre un cas très particulier d'un débat public enchevêtré dans un processus de planification, où des transformations institutionnelles ont modifié autant les organes de débat public que l'appareillage administratif responsable de la planification. Après avoir présenté brièvement les particularités de ce cas qui est l'objet central de ce mémoire, nous présenterons les grandes lignes de notre démarche, l'origine de notre problématique, notre questionnement de recherche et notre stratégie méthodologique. Suivra le plan d'exposition du mémoire.

### **Le cas étudié**

Depuis 2002, la participation publique semble avoir gagné en importance à Montréal. Suite au Sommet de Montréal, intitulé par l'administration « d'acte de fondation de la nouvelle Ville de Montréal »<sup>1</sup>, un consensus aurait émergé de faire du plan d'urbanisme « le document municipal de référence en matière d'intervention sur le territoire » (Gauthier 2008). Le plan d'urbanisme a fait l'objet de plusieurs événements participatifs : des ateliers, des séances publiques, des rencontres de concertation entre partenaires et entre professionnels dans les arrondissements ainsi que deux consultations publiques sous l'égide du nouvel Office de consultation publique de Montréal (OCPM).<sup>2</sup>

Parallèlement à ce climat favorable à la participation et à la concertation, la Ville de Montréal est affectée par une réforme territoriale en plusieurs étapes. Pour notre étude du débat public, la réforme entraîne notamment deux conséquences importantes. Premièrement, les compétences en matière d'urbanisme et de débat public n'appartiennent

<sup>1</sup> Voir la page internet du Sommet de Montréal.

[http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=2137,2657439&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2137,2657439&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>2</sup> Une consultation de l'OCPM portait spécifiquement sur une partie du plan d'urbanisme, son document complémentaire, et a suscité une participation modeste, tandis que l'autre portait sur le plan d'urbanisme dans son ensemble et a suscité une plus grande participation.

plus seulement au conseil municipal. Le nouvel échelon des arrondissements détient maintenant des responsabilités importantes sur ces deux objets. Deuxièmement, la réforme territoriale entraîne un climat d'incertitude pour la planification et l'action territoriale. En 2002, toute l'île de Montréal est devenue une nouvelle grande Ville, rassemblant l'ancienne Ville de Montréal et les autres municipalités sur l'île. Certaines de ces municipalités ont manifesté des oppositions à cette fusion, voulant conserver leur autonomie. Le plan d'urbanisme, élaboré et adopté durant cette période d'incertitude institutionnelle, revêt une signification ambiguë : sur quel territoire sera-t-il une référence et quelles sont les chances de mise en oeuvre de ces propositions?

Malgré cette situation, le plan d'urbanisme contient un nombre impressionnant d'objectifs ambitieux, sur lesquels sont intervenus plusieurs participants au débat public. Le plan d'urbanisme comprend aussi un document complémentaire, une annexe qui contient des exigences réglementaires associées aux objectifs du plan d'urbanisme que doivent respecter les arrondissements. Ce levier légal ainsi que l'engouement créé par la tenue des forums de débat public autour du plan d'urbanisme fourniraient-ils un contrepoids à l'incertitude institutionnelle et politique ? Le débat public en urbanisme pourrait-il cheminer pour se répercuter dans la planification, dans la réglementation, mais surtout dans les référents des acteurs en matière d'intervention sur le territoire ?

### **Démarche et questionnement de recherche**

À travers une étude de cas, ce mémoire explore la signification de cette norme participative à Montréal dans un processus de planification d'une ampleur considérable, l'élaboration du plan d'urbanisme de la nouvelle Ville de Montréal. Le débat public sur le plan d'urbanisme est un cas particulier, de par les importantes transformations institutionnelles qu'a connu la Ville de Montréal. Ce mémoire, qui s'est développé de manière plutôt inductive, visait la compréhension de ce cas particulier montréalais, cas qui pourrait éclairer d'autres analyses de débats publics inscrits dans des processus de planification.

Ce mémoire s'inscrit dans le sillon du projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme*, dirigé à Montréal par Mario Gauthier et Michel Gariépy, auquel j'ai

participé comme assistante de recherche. De manière générale, ce projet de recherche visait à étudier l'institutionnalisation des processus de débat public à Montréal, Lyon et Grenoble pour comprendre « la transformation des rôles et des responsabilités des différents acteurs de la ville, la portée effective des procédures de débat public sur le contenu des politiques urbaines (...) ainsi que les défis posés à la profession d'urbaniste (Gauthier et al. 2008: viii) ».

Ce projet de recherche auquel j'ai participé a assurément influencé mes propres intérêts de recherche. Durant mon implication dans le projet de recherche et lors de mes interactions avec les professeurs et les autres étudiants impliqués, j'ai appris beaucoup sur les dispositifs de débat public à Montréal, les principaux acteurs impliqués et les documents de planification. Durant ces mois de recherche, j'ai été fascinée par le chevauchement des processus de débat public avec la temporalité complexe de la planification et de la politique montréalaise, plus spécifiquement pour l'élaboration et la mise en oeuvre du plan d'urbanisme. Les nombreux chapitres de ce mémoire ont été pour moi diverses avenues pour mieux comprendre ce chevauchement de la planification et du débat public à Montréal. Ainsi, l'objectif central de ce mémoire, qui ne peut être répondu que très partiellement dans le cadre d'un travail de maîtrise, était d'analyser la juxtaposition des divers moments de débat public avec les diverses étapes de planification du plan d'urbanisme montréalais. Que signifie le débat dans les audiences publiques vis-à-vis de ce qui se passe (en terme de concertation et d'élaboration du plan) en amont ? Quel est le rôle du débat public dans le suivi et la mise en oeuvre du plan ? Cet enchevêtrement des moments de débat public et des étapes de planification entraîne des questionnements non seulement pour la profession d'urbaniste, mais aussi pour la portée démocratique des processus de débat.

« Contrairement à la démarche déductive, où la question générale de recherche demeure inchangée au cours de la collecte de données, la question de recherche, dans une démarche inductive, étant intimement liée au problème, peut elle-même être appelée à changer en cours de route (Chevrier 2004: 79). » Ainsi, ma démarche de recherche a débuté avec une question de recherche sur la portée du débat public dans la mise en oeuvre réglementaire du

plan d'urbanisme. Cette question de la mise en oeuvre était notamment explorée à travers le document complémentaire (annexe à portée réglementaire du plan d'urbanisme). Tout au long de ma collecte de données par contre, d'autres considérations ont semblé essentielles à prendre en compte pour une compréhension du débat public sur le plan d'urbanisme et du débat public dans la phase de sa mise en oeuvre. Dans les premières étapes de ma collecte de données (mes entretiens notamment) et mes lectures théoriques parallèles, le processus de débat lui-même (avec ses différentes temporalités : l'amont, les audiences publiques et l'aval), de même que certaines variables contextuelles, m'ont semblé des objets de recherche incontournables pour faire sens de la portée du débat public dans le cas étudié de planification. J'ai donc élargi ma question de recherche à une compréhension des trois dimensions de l'étude du débat public : le processus, le contexte et les effets. Beierle et Koninsly (2000) de même que Abelson et Gauvin (2006) considèrent d'ailleurs que l'évaluation des processus de participation publique devrait mettre en relation ces trois dimensions. Ainsi, la question générale de recherche de ce mémoire est la suivante : comment se juxtaposent les différents moments de débat public sur le plan d'urbanisme avec la temporalité complexe de la planification (de l'élaboration à la mise en oeuvre) ? Suite à une revue de la littérature et à la présentation de mon cadre d'analyse, des questions plus spécifiques et plus opérationnelles sont présentées au chapitre 5.

### **Méthodologie et sources de données**

La présentation du cadre d'analyse et des précisions méthodologiques vient relativement tardivement dans ce mémoire, après les chapitres de problématique et de revue de la littérature. La méthodologie et les sources de données utilisées sont donc introduites ici, de manière à situer aux lecteurs les bases empiriques des propos présentés. Cette présentation veut aussi faire honneur au travail accompli dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme*, dirigé par Mario Gauthier et Michel Gariépy.

Pour répondre au questionnement de recherche présenté, une approche essentiellement qualitative<sup>3</sup> a été utilisée. L'analyse qualitative a sollicité plusieurs sources de données diverses sur l'étude de cas, c'est-à-dire des données documentaires ainsi que des entretiens. L'analyse documentaire avait été entamée dans le projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme*. Comme précisé ci-bas, j'ai approfondi et ajouté plusieurs aspects à cette analyse documentaire, et j'y ai ajouté des entretiens. Après la fin de mon implication dans le projet de recherche de Gauthier et Gariépy, j'ai débuté à l'hiver 2008 mes propres recherches empiriques.<sup>4</sup>

Comme assistante de recherche au projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme*, j'ai participé à la documentation du cas montréalais, notamment par une analyse documentaire comportant deux aspects importants, en plus d'une enquête sur la concordance réglementaire. Le premier aspect de ma participation au projet de recherche a consisté en l'élaboration d'une base de données contenant une liste des recommandations de chaque mémoire déposé en audiences publiques sur le plan d'urbanisme, avec la thématique de la recommandation, l'autorité territoriale interpellée ainsi que le type de participant.<sup>5</sup> Cette base de données permet d'obtenir des statistiques sur ces éléments (des résultats de cette base de données sont publiés dans Gauthier 2008, ainsi que dans Gariépy et Gauthier 2009). Le deuxième aspect important de ma participation au projet de recherche a consisté en l'analyse des modifications apportées à plusieurs documents de planification (le plan d'urbanisme, le document complémentaire et la politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels) suite aux audiences publiques (certains présentés dans Gauthier 2008). Dans ce mémoire, les références statistiques à cette base de données ainsi que la

---

<sup>3</sup>Il est à noter par contre que je fais aussi quelques références à des données quantitatives, notamment sur le nombre de participants ayant fait des demandes sur les thématiques abordées (au chapitre 7). Ces données sont issues de la base de donnée que je présente dans cette introduction et qui a été compilée dans le cadre du projet de recherche cité.

<sup>4</sup>Ma stratégie de recherche a alors été de mener mes premiers entretiens parallèlement à mon analyse documentaire des mémoires sur le document complémentaire. Comme expliqué ci-haut, ma question de recherche s'est élargie suite à mes premiers entretiens au printemps 2008. J'ai donc choisi d'autres types de personnes à rencontrer pour répondre aux nouveaux aspects de mon questionnement de recherche. Ces entretiens ont été effectués à l'été 2008. Durant le reste de l'année 2008 et le début de l'année 2009, j'ai approfondi mon analyse documentaire et j'ai fait l'interprétation des données.

<sup>5</sup>Laurent Lussier avait fait une base de données semblable pour les audiences publiques sur la politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels.

recension des modifications apportées aux documents de planification sont redevables du travail fait dans ce projet de recherche. Ces tableaux d'analyse constituent le point de départ de ma recherche empirique, que j'ai approfondie dans l'année qui suivit, mais ils ont été faits dans un objectif plus large de contribution aux travaux du projet de recherche mené par Mario Gauthier et Michel Gariépy. De même, le troisième aspect de mon implication au projet de recherche a consisté en un bilan de l'adoption des règlements de concordance dans les arrondissements. Ce bilan, que j'ai approfondi par la suite par des entretiens, avait été fait par un sondage téléphonique dans les arrondissements.<sup>6</sup>

Pour mener à bien la recherche empirique pour mon mémoire, plusieurs étapes de collecte de données et d'analyse suivirent. Celles-ci sont énumérées dans le Tableau VIII au chapitre 5. J'ai premièrement mené onze entretiens semi-dirigés avec des urbanistes (six, dont trois avec des urbanistes de la Ville centre et trois avec des urbanistes de divers arrondissements), des participants aux audiences publiques (quatre) et un commissaire (il n'a pas été possible d'en rencontrer davantage), en plus de quatre discussions téléphoniques à teneur informative (entretiens courts et plus dirigés). Aucun entretien n'a été mené avec des élus, ce qui aurait sûrement aussi apporté des éléments de réponse intéressants, peu ou pas explorés dans ce mémoire. De plus, les entretiens ont été effectués avec des personnes travaillant ou ayant soumis un mémoire sur des enjeux de transport ou de patrimoine (question de temps, pour pouvoir cibler les acteurs pertinents sur les thématiques étudiées). Mon analyse de la portée du débat public sur le plan d'urbanisme se focalise donc sur ces deux thématiques.

En rencontrant les urbanistes, l'objectif principal était de mieux saisir leurs motivations pour les modifications apportées au plan d'urbanisme et au document complémentaire suite au débat public, et aussi obtenir davantage d'informations sur d'autres facteurs ayant pu mener à des modifications aux documents. De plus, l'objectif était aussi d'en apprendre sur

---

<sup>6</sup> Cette enquête téléphonique a été menée à l'été 2007 avec ma collègue assistante de recherche Gabrielle Daoust. Cette enquête est citée au chapitre 8. Mes entretiens avec des urbanistes en arrondissement et dans la Ville centre, ainsi qu'une analyse de certains règlements de concordance, ont complété cette première enquête. Ils m'ont permis de mieux comprendre les phénomènes en cause et de connaître le bilan plus récent de l'adoption des règlements de concordance.

les rencontres en amont entre les urbanistes et certains participants, et de comprendre le suivi réglementaire en aval. Dans les entretiens avec les participants, l'objectif était de mieux saisir la signification pour eux de leur participation au débat public (en amont et/ou dans les audiences publiques), du contenu du rapport de consultation et des modifications apportées aux documents. Sont-ils au courant et satisfaits du suivi apporté au débat public ? Dans le cadre d'analyse au chapitre 5, des précisions sont fournies sur ces entretiens, de même que sur leur analyse. Les guides d'entretien sont fournis en Annexe 2.

J'ai ensuite approfondi l'analyse documentaire des documents de planification, mais surtout des mémoires des participants et du rapport de consultation publique de Montréal. L'analyse documentaire que j'ai faite pour mon mémoire a comporté trois composantes. La première composante concerne l'analyse de divers documents portant sur la mise en oeuvre réglementaire du plan d'urbanisme (dont les mémoires et le rapport de consultation publique sur le document complémentaire). La deuxième composante concerne l'approfondissement, sur certaines thématiques, de l'analyse qualitative du contenu des mémoires et du rapport de consultation publique sur le plan d'urbanisme. La troisième composante concerne l'analyse de documents sur les forums de débat public en amont des audiences publiques.

Sur la mise en oeuvre réglementaire du plan d'urbanisme, l'analyse des mémoires des participants sur le document complémentaire (annexe à portée réglementaire du plan d'urbanisme) a mené à produire une base de données avec les recommandations contenues dans les mémoires des participants aux audiences publiques sur ce document. Cette base de donnée a le même format que celle produite sur les audiences publiques sur le plan d'urbanisme. L'analyse de ces mémoires, ainsi que du rapport de consultation publique des commissaires sur le document complémentaire, a permis d'inclure dans l'analyse du débat public sur le plan d'urbanisme la composante réglementaire. Ont aussi été consultés les règlements de concordance de trois arrondissements où des urbanistes ont été rencontrés, ainsi que la lecture des bilans de mise en oeuvre du plan d'urbanisme. Suite à la tenue des entretiens avec des urbanistes en arrondissements, je suis aussi retournée à une analyse des

modifications apportées au document complémentaire, la teneur des enjeux réglementaire étant alors plus claire.

La deuxième composante de mon analyse documentaire concerne l'analyse des mémoires sur le plan d'urbanisme. Comme expliqué ci-haut, une base de données listant les recommandations des participants (mais non les argumentaires) avait déjà été complétée lors de mon implication dans le projet de recherche. Pour explorer davantage mes hypothèses sur le processus et les effets du débat (sur le niveau différencié de reconnaissance selon le type de participant, sur l'écartement des enjeux locaux ainsi que sur l'analyse contextualisée des effets), j'ai fait des recherches transversales dans tous les mémoires par thématiques. Les cinq thématiques qui ont fait l'objet d'une analyse plus développée des mémoires et du rapport de consultation publique sont celles présentées au chapitre 7 (le vélo, l'offre de stationnement automobile, l'apaisement de la circulation, le patrimoine (voir les sous-thèmes abordés au chapitre 7) et le parcours riverain). Ces thématiques ont aussi fait l'objet de questions en entretien. Des détails sont aussi donnés au chapitre 5 sur l'analyse documentaire.

J'ai aussi eu accès à des documents supplémentaires de la part des urbanistes de la Ville de Montréal, notamment des tableaux plus détaillés de leur synthèse des mémoires. Pour l'analyse des effets du débat public sur les documents de planification, les entretiens et l'accès à ces documents m'ont permis de revoir, confirmer ou mettre en doute certaines hypothèses de bonifications apportées aux documents. J'ai aussi consulté des documents de certains organismes de la société civile obtenus sur internet (Conseil régional de l'environnement de Montréal, Héritage Montréal et Coalition verte) qui présentent soit leur propre synthèse des audiences publiques sur le plan d'urbanisme, une synthèse des rencontres de concertation ou un suivi du plan d'urbanisme ou de certaines politiques sectorielles.

La troisième composante de mon analyse documentaire a porté sur des documents décrivant les rencontres en amont des audiences publiques (qui sont généralement moins documentées): les avis soumis par les Comités consultatifs d'urbanisme sur le document

complémentaire suite aux rencontres en amont, la synthèse du Concours d'idées de la Ville de Montréal, des articles de presse ainsi que le site internet de la Ville de Montréal.

## **Problématique et plan d'exposition du mémoire**

### La problématique de recherche

Dans une démarche inductive, la problématique de recherche prend sa source dans le cas étudié (Chevrier 2004: 75). C'est pourquoi dans le premier chapitre de ce mémoire, le cadre du débat public et de la planification à Montréal sont décrits avec un certain recul historique. Ce chapitre sert à problématiser le cadre du débat public et celui de la planification à Montréal comme deux récits intimement liés. Cette revue de la littérature veut mettre en évidence que la planification et le débat public ont été affectés de manière importante par les mêmes événements dans les dernières années à Montréal, notamment le type de leadership politique et la complexité des transformations de l'appareillage administratif dans la récente réforme territoriale. De plus, l'utilisation et les perceptions des dispositifs de débat public peuvent être affectées par leur origine et leurs filiations institutionnelles. Cette contextualisation nous a donc semblé importante pour comprendre les significations, autant du point de vue de la planification que du débat public, de notre étude de cas.

Bien que la planification et le débat public à Montréal s'inscrivent en partie en continuité avec des pratiques et des héritages des années précédentes (Latendresse 2004, Gariépy 2002), la période récente de l'histoire montréalaise a été à cet égard assez mouvementée. Elle a vu naître de nouveaux dispositifs de débat et de nouvelles institutions politiques (les arrondissements). Ce premier chapitre sert donc d'introduction contextuelle au chapitre suivant, qui présente la problématique de recherche et les objets à l'étude. La problématique de recherche concerne un plan d'urbanisme en porte-à-faux (dans le contexte de réforme territoriale), et débattu dans plusieurs arènes de nature diverse. Dans ce deuxième chapitre, nous décrivons le plan d'urbanisme et son document complémentaire ainsi que leurs rapports à la mise en oeuvre. Nous abordons aussi les dispositifs de débat utilisés pour débattre des documents d'urbanisme et les effets que Gauthier (2008) et Gariépy et Gauthier (2009) leur ont déjà attribués.

### Revue de la littérature théorique et méthodologique

La deuxième partie de ce mémoire est une revue de la littérature qui va servir à la construction de notre cadre d'analyse. Cette revue de la littérature est scindée en deux parties. Dans le chapitre 3 sont présentées les théories normatives du débat public. Dans le chapitre 4 sont présentées les manières dont le débat public est évalué par les auteurs.

Dans le chapitre 3, des approches théoriques en science politique sont présentées (démocratie participative, démocratie délibérative et approche managériale), ainsi que des approches davantage issues des théories de la planification (l'approche communicationnelle et la planification stratégique spatialisée).

Le chapitre 4 présente une revue de la littérature sur l'évaluation du débat public. Cette revue de littérature nous permet d'appréhender les difficultés associées à l'étude du débat public et de tirer profit des enseignements d'autres auteurs. Deux types de questionnement vont nous permettre de départager la masse de travaux portant sur le débat public et d'apprendre de ceux-ci. Nous allons discuter d'une part des critères normatifs utilisés pour l'étude du débat public. En effet, plusieurs auteurs proposent des critères d'évaluation tirés soit de théories normatives (comme celles présentées au chapitre 3), soit de questionnements soulevés par des études empiriques. Ces critères se limitent dans certains cas à l'analyse du processus de débat. Dans d'autres travaux, l'étude du processus de débat est un tremplin permettant d'explorer la production des effets du débat. À cette discussion des critères d'analyse, nous ajoutons également dans ce chapitre 4 une réflexion sur les méthodologies et les représentations causales utilisées par divers auteurs dans l'étude du débat public.

Étudier les effets du débat public n'est pas chose facile. En effet, la participation du public s'inscrit dans un processus de formulation d'une politique publique et dans un processus de décision qui, en soi, sont complexes et difficiles à cerner. L'influence des acteurs peut être très difficile à mesurer. De plus, les effets du débat public peuvent être plus larges que les modifications tangibles et observables, et ils peuvent se décliner sur diverses échelles de

temps. L'étude du débat public requiert donc une modestie du chercheur quant aux réponses qu'il peut apporter sur les contributions du public. L'entreprise est en partie une quête méthodologique et épistémologique, car elle pourrait éclairer, de façon modeste, les possibilités de connaissance sur cet objet.

### Cadre d'analyse

Notre revue des théories normatives et des modèles d'évaluation du débat public servent à la construction de notre cadre d'analyse présenté au chapitre 5. Nous choisissons d'étudier à la fois le processus de débat public et ses effets. Pour ce faire, nous puisons notamment dans les propositions de Simard et Fourniau (2007). De plus, nous accordons une attention particulière aux caractéristiques contextuelles de notre étude de cas, qui peuvent interagir avec ce qui se passe dans le débat public et affecter sa portée. Cette approche est inspirée du concept de congruence de Offner (1993), qui nous a été suggéré par notre directeur de recherche, M. Gariépy. Notre cadre d'analyse présente aussi des questions plus spécifiques de recherche ainsi que des précisions sur notre méthodologie et nos sources de données.

### Résultats et analyse

Les chapitres suivants présentent nos résultats et notre analyse. Cette analyse se fait par étapes. Dans un premier temps, nous analysons au chapitre 6 le processus de débat public avec une série de critères procéduraux inspirés de Simard et Fourniau (2007). Cette discussion procédurale met en relation les possibilités offertes par les audiences publiques de l'Office de consultation publique de Montréal vis-à-vis de celles offertes par les autres forums et dispositifs utilisés en amont et en aval. Dans un deuxième temps, nous présentons au chapitre 7 notre analyse des effets contextualisés du débat public, premièrement avec l'exploration d'hypothèses contextuelles sur l'évolution des documents, et deuxièmement par l'approfondissement des demandes des participants sur cinq thématiques couvertes dans le plan. Finalement, le chapitre 8 explore le rôle du débat public dans la mise en oeuvre du plan d'urbanisme.

Nous commençons donc par une présentation du cadre du débat public et de la planification à Montréal.

# 1 Cadre du débat public et planification à Montréal

---

Les dispositifs de débat public actuellement en place à Montréal sont très variés et sont associés à divers niveaux de transparence et de légitimité. Cette diversité dans les pratiques vient d'un héritage provincial mixte, et d'une concrétisation montréalaise marquée par les successions politiques et les réformes territoriales. Deux héritages fort divers se juxtaposent dans la démocratie montréalaise : celui du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et celui de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. À cet héritage s'ajoutent des expériences montréalaises mises en place par la Ville lorsque le parti Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM) était au pouvoir. Les dispositifs mis en place par ce parti, bien que n'ayant pas connu une grande longévité, ont eu une influence certaine sur les mécanismes participatifs récemment mis en place ainsi que sur les attentes des acteurs. Dans ce chapitre, nous voulons décrire l'origine des dispositifs de débat montréalais et leur évolution. L'objectif est de situer pour le lecteur l'origine des conditions et des perceptions actuelles du débat public à Montréal.

Les conditions de débat public sont aussi étroitement liées aux pratiques de planification à Montréal. Les innovations puis les déceptions montréalaises sur ces deux objets, les dispositifs de participation et les exercices de planification, sont arrivées durant les mêmes périodes politiques. Pour plusieurs Montréalais, autant le plan d'urbanisme que la mise en place de dispositifs de débat public relèvent d'un même engagement (ou absence d'engagement) politique pour la transparence (voir notamment Beaudet 2000). À cet égard, le mandat du RCM a constitué un tournant dans l'histoire montréalaise. En plus de présenter ainsi l'évolution du cadre de débat public à Montréal, nous voulons faire référence à l'évolution des pratiques de planification. Cela nous semble important pour situer les attentes du public envers le nouveau plan d'urbanisme.

Les innovations récentes en matière de débat public et de planification à Montréal ont eu lieu dans un contexte tout à fait particulier, celui de la création d'une nouvelle ville. Cette nouvelle ville a introduit de nouvelles échelles politiques pour Montréal : l'échelle pan-montréalaise sur toute l'île, ainsi que l'échelle de l'arrondissement. L'urbanisme est une

compétence partagée de la Ville centre et des arrondissements. De même pour les dispositifs de participation publique, certains relevant de la Ville centre et d'autres des arrondissements. La dynamique d'adaptation entre ces deux échelons politiques, qui est d'autant plus longue avec les défusions, est donc au coeur des défis de mise en œuvre du plan d'urbanisme. Cela entraîne aussi une imprévisibilité quant aux conditions de débat public en déploiement. Faure parle de « laboratoire politique redoutable, au sens où ses *forces vives* se trouvent en position privilégiée pour expérimenter de nouvelles pratiques de médiation collective » (Faure 2003: 15). Hamel met l'accent sur l'imprévisibilité de l'issue du débat public dans ce nouveau contexte (Hamel 2006).

Comme en fait état cette introduction, le récit qui suit est assez complexe et comprend de multiples dimensions. Le lecteur pourra être rassuré de savoir que notre étude portera plus précisément sur le plan d'urbanisme adopté en 2004 et les dispositifs de débat utilisés sur celui-ci (en amont, durant l'étape de validation du plan (les audiences publiques) puis en aval dans sa mise en œuvre). Ce chapitre sert donc à poser les bases contextuelles de notre problématique de recherche et à situer les objets de notre étude qui sont présentés au chapitre 2.

Comme beaucoup d'autres auteurs (voir Gariépy 2002 et Hamel 2006 pour un historique antérieur à 2002 et Gauthier 2008 et Paré 2008 sur les années subséquentes), nous proposons de rendre compte du cadre du débat public à Montréal dans un ordre chronologique. La législation provinciale ainsi que le climat politique local ont pesé sur les possibilités de débat public et la planification à Montréal. Au niveau provincial, il y a l'adoption de nouvelles législations et le développement d'un modèle de participation prometteur pour l'épanouissement de la planification et du débat public (voir 1.1). À la même période dans le début des années 1980, Montréal fait exception en matière d'exigence de consultation publique et d'élaboration de plan d'urbanisme (section 1.2). Puis, avec l'entrée au pouvoir d'un nouveau parti (le RCM), des dispositifs de débat public sont mis en place et un plan d'urbanisme est adopté (section 1.3.1). Par contre, un changement de garde politique quelques années plus tard renverse la vapeur. Alors, le plan d'urbanisme et la participation publique ne sont plus à l'ordre du jour (1.3.2). Le retour du balancier se

produit en 2002, lorsque des mécanismes de participation sont réintroduits et un nouveau plan d'urbanisme est en voie d'élaboration (1.4). L'enthousiasme règne. On se dote de grands objectifs de planification et de procédures de débat. Mais avec la réforme territoriale à laquelle nous avons référé ci-haut (voir section 1.5), le climat de mise en œuvre est beaucoup plus complexe qu'il l'était dans les années 1980.

### **1.1 Un climat provincial favorable**

À la fin des années 1970 et le début des années 1980, sont adoptées au Québec une série de lois reliées à l'aménagement du territoire, dans l'enthousiasme législatif suivant la Révolution tranquille. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Lewis 2003, Trépanier 2003) et la Loi sur la qualité de l'environnement (Gauthier et Simard 2007) introduisent toutes deux des nouvelles règles et exigences pour l'aménagement et le débat public. Montréal, par contre, ne profite pas tout de suite de ces avancées. Sur le moyen terme toutefois, ces normes vont façonner les possibilités de débat public dans l'agglomération montréalaise. Les dispositifs montréalais actuels prennent effectivement racine dans l'héritage du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

#### *1.1.1 L'héritage du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*

La Loi sur la qualité de l'environnement comprend une procédure d'évaluation environnementale (Lamontagne 2006). Un aspect important de la procédure est la phase d'audience publique coordonnée par un organe indépendant, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), qui a vu le jour en 1978 (Gauthier et Simard 2007). La procédure devient un modèle cité dans plusieurs autres pays (Lamontagne 2006, André et al. 2003). Elle contient les caractéristiques suivantes, telles que relatées par Beauchamp (2006).

*Tableau I. Les caractéristiques de la procédure du BAPE*

1- « Les projets soumis à la procédure sont établis par règlement et échappent ainsi à la discrétion du ministre
2- Les citoyens ont le droit de requérir l'audience et le ministre ne peut refuser cette requête que pour des motifs de frivolité
3- Le BAPE n'a pas de prise directe sur la décision et jouit d'un simple pouvoir consultatif. La loi parle de constatation et d'analyse, termes que la tradition a vite interprétés comme un véritable pouvoir de recommandation.
4- La décision finale sur un projet relève du Conseil des ministres sur recommandation du ministre de l'Environnement
5- Distinction très nette entre une phase d'information et une phase de consultation »

Propos tirés de Beauchamp 2006 : 41

Ces caractéristiques du BAPE ont alimenté et alimentent encore les discussions sur les possibilités de débat à Montréal (voir notamment Gariépy et Desjardins 2002, Simard et al. 2006, Ordre des urbanistes et al. 2008). Par exemple, sur le fait que des projets répondant à certains critères doivent obligatoirement être assujettis à une procédure de débat. Aussi, le fait que la consultation publique ne mène pas seulement à une synthèse des recommandations du public, mais aussi à une analyse approfondie du projet de la part des commissaires (voir à ce propos section 6.6.1). Finalement, c'est l'encadrement des règles de débat qui vont manifester le plus d'influence sur les mécanismes de débat adoptés éventuellement à Montréal. Notamment, la séparation entre la séance d'information et celle d'émission des commentaires, ainsi que l'importance du commissaire indépendant qui est l'intermédiaire facilitant les échanges entre les participants (voir présentation de l'OCPM en section 2.3 et discussion en chapitre 6).

### *1.1.2 La participation du public dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

En 1979 est adoptée la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). La Loi fait progresser l'urbanisme au Québec d'une pratique « clandestine » et « expérimentale » à une profession encadrée par des règles claires (Lewis 2003). En fait, la loi oblige l'élaboration de schémas d'aménagement et de plans d'urbanisme et indique ce qu'ils devraient minimalement inclure. Elle inclut aussi des exigences minimales de consultation des citoyens, à travers les assemblées publiques et les comités consultatifs d'urbanisme.

Les exigences de la LAU pour la tenue d'assemblées publiques sont les suivantes. Lors de l'adoption d'un projet de règlement, une assemblée publique doit être tenue par le maire ou un autre membre du conseil désigné par le maire et ce dernier « explique le projet de règlement et les conséquences de l'adoption ou de l'entrée en vigueur d'un tel règlement et entend les personnes et organismes qui désirent s'exprimer » (LAU, a. 109.4). Cette assemblée doit être publicisée par un avis public dans un journal local. « Après la tenue de l'assemblée publique, le conseil de la municipalité adopte, avec ou sans changement, le règlement modifiant le plan, à la majorité des voix de ses membres » (LAU, a. 109.5). Bien que maintenant, ces règles soient considérées comme insatisfaisantes (voir MAMR 2007, Gauthier 2008, Trépanier et Alain 2008), elles constituaient alors l'amorce de l'inclusion de l'exigence participative en urbanisme (Trépanier 2003).

La LAU adoptée en 1979 incluait aussi le comité consultatif d'urbanisme (CCU), « groupe de travail composé d'au moins un membre du conseil municipal et de résidants choisis par ce dernier pour guider, orienter et soutenir son action en matière d'urbanisme. » (MAMR 2009, LAU a. 146-148). Bien que le CCU puisse avoir diverses responsabilités, comme d'exercer les pouvoirs du comité sur les démolitions, celui-ci est surtout utilisé pour les outils réglementaires dits discrétionnaires.<sup>7</sup> Ces outils réglementaires ayant été inclus plus tard dans la LAU (à partir de 1985), les CCU sont devenus beaucoup plus importants vers la fin des années 1980 et suivantes (Trépanier 2003). Le CCU tient habituellement ses séances à huis clos et n'a pas d'obligation de consulter d'autres résidants. Par contre, quelques municipalités, dont deux devenues arrondissements de Montréal, ont comme tradition de tenir des séances de CCU ouvertes à tous (St-Laurent et Pierrefonds) (Dufort 2002). De manière générale, il apparaît que le CCU ne constitue pas un véritable dispositif de débat public, ni même de consultation des citoyens. Les citoyens qui y siègent y sont le

---

<sup>7</sup>La Loi oblige en fait la consultation du CCU pour l'application des règlements à caractère discrétionnaire, tels les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI), les dérogations mineures et les usages conditionnels (MAMR 2009). Par exemple, lors de la rénovation d'un bâtiment compris dans un secteur patrimonial, le CCU serait responsable d'évaluer si les matériaux et constructions proposés répondent aux critères du PIIA. Le CCU serait aussi responsable d'évaluer si un projet d'un promoteur satisfait les exigences fixées par la municipalité dans le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble.

plus souvent à titre d'experts, comme architecte ou urbaniste (Dufort 2002 et entretien avec un urbaniste<sup>8</sup>).

La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ont donc proposé des normes sur la participation du public il y a déjà trois décennies. La procédure du BAPE, issu de la LQE, gagnera avec le temps une crédibilité beaucoup plus importante que les règles simples contenues dans la LAU. Néanmoins, les deux ont encore des répercussions sur les possibilités de débat public à Montréal.

## **1.2 ... mais un Montréal d'exception**

Parallèlement à ces avancées législatives du début des années 1980, qui ouvrent de plus grandes possibilités pour l'aménagement et le débat public, Montréal fait exception. La Ville de Montréal n'est pas soumise aux exigences de la LAU. Comme à la Ville de Québec, c'est la Charte de la Ville qui s'applique (Gariépy 2002). Cela signifie que contrairement aux autres municipalités du Québec où la LAU s'applique, la Ville de Montréal ne contient pas d'exigences de consultation dans sa charte. Montréal n'a pas non plus d'obligation pour l'élaboration d'un plan d'urbanisme.

Faisant exception du point de vue législatif, Montréal est aussi caractérisé par un climat politique non favorable au débat public. Le maire Jean Drapeau, au pouvoir de 1960 à 1986, était en effet reconnu pour avoir un mode de gestion et de gouvernance autocratique (Hamel 2006; Beauchamp 2000). Les citoyens, à travers des mouvements sociaux et communautaires, par exemple les oppositions aux projets de rénovation urbaine des années 1960, ont manifesté leur volonté de voir s'instaurer des processus participatifs à Montréal (Hamel 2006). Ces demandes se sont heurtées à une résistance de l'administration au pouvoir.<sup>9</sup> Durant cette période, les quelques consultations publiques ayant eu lieu sur des

---

<sup>8</sup> Entretien 8

<sup>9</sup> Le maire Drapeau, en réaction à la vive opposition politique, avait tout de même mis en place en 1979 la Commission d'initiative et de développement économique de Montréal. Cette dernière, par contre, a été décrite comme très limitée du point de vue de la démocratisation, rassemblant seulement « les groupes de pression les plus forts sur la scène locale ». (Hamel 2006: 231).

projets d'aménagement ne furent pas menées à l'initiative de la Ville (Gariépy 2002)<sup>10</sup>. De plus, la Ville ne s'est pas dotée d'un plan d'urbanisme encadrant le développement sur son territoire.

### **1.3 Les trop brèves belles années : l'émergence d'une culture de la participation à Montréal**

#### *1.3.1 La création de plusieurs dispositifs de débat public et l'adoption d'un plan d'urbanisme par le RCM*

Le peu d'ouverture de l'administration municipale à une participation élargie des citoyens et groupes communautaires a mené à la création de partis politiques municipaux plus à gauche à la fin des années 1960. Le Front d'action politique des salariés de Montréal (FRAP) voulait prendre la place du Parti civique pour « créer une véritable démocratie urbaine » (Hamel 2006: 230-231). Le maire Drapeau garde de tout de même le pouvoir jusqu'en 1986, où il fut remplacé par le Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM). Comme le relate Hamel (2006:232) :

« Plus près des citoyens et ayant entretenu de nombreux liens avec les mouvements urbains et le secteur communautaire depuis sa création en 1974, alors qu'il avait pris le relais de son prédécesseur le FRAP, ce parti avait pour un de ses principaux objectifs de rapprocher l'administration municipale de la population. »

De 1986 à 1994, le RCM met en place plusieurs mécanismes de participation publique. Suite à l'adoption d'une Politique cadre de participation publique, sont mis en place les commissions permanentes du conseil, les comités-conseils dans les arrondissements et le Bureau de Consultation de Montréal (BCM). Le BCM est inspiré du modèle du BAPE et tient des consultations sur des projets importants qui lui sont confiés par le comité exécutif. Il a de commun avec la procédure du BAPE des commissaires indépendants qui ne sont ni des élus ni des fonctionnaires. Par contre, il ajoute au modèle du BAPE une plus grande flexibilité, diverses procédures de débat pouvant être adoptées selon l'ampleur et la nature du projet (BCM 1993). Pour plusieurs, élus, professeurs et acteurs civiques, le BCM est le meilleur héritage du RCM (Laberge 1995).

---

<sup>10</sup> Selon Gauthier (2008: 169-170) : « certaines expériences exemplaires, dont la consultation publique tenue en 1985 sur le projet de réaménagement du port de Montréal (Gariépy 2002: 28-29, Courcier 2005: 69-70), ont contribué à structurer la pratique de la consultation publique à Montréal. »

En plus de cette procédure bénéficiant de l'impartialité des commissaires, il y a aussi deux autres dispositifs de débat public où ce sont plutôt les élus qui sont en charge : les commissions permanentes du conseil et les comités-conseils des arrondissements. Dans ces commissions, ce sont les élus qui étudient un projet ou un plan et entendent les commentaires du public sur la question. Vis-à-vis du BCM, cela à l'avantage de responsabiliser les élus et de les impliquer directement dans les projets d'urbanisme (Ville de Montréal 1988). Par contre, Gariépy (2002: 28) note que dans les comités-conseils d'arrondissement (CCA), « les règles y sont beaucoup plus souples, la démarche moins encadrée et les débats y revêtent plus souvent qu'autrement, un caractère partisan ».

Déjà donc, durant les expériences démocratiques du RCM, il y a une diversité de dispositifs de débat, avec des inégalités en terme d'impartialité et de crédibilité, et les règles d'assujettissement des projets à l'une ou l'autre des procédures ne sont pas claires (Gariépy 2002: 30-31). La même dynamique est encore présente à Montréal, puisqu'il y a encore des commissions permanentes du même type.

Dans l'ensemble néanmoins, ces innovations démocratiques auraient, selon Tran (2000) et Hamel (2006), transformé les pratiques de planification en mettant l'accent sur l'imputabilité des planificateurs et la transparence des élus. Hamel note que les urbanistes sont alors « souvent obligés d'expliquer en public les arguments techniques auxquels ils avaient recours pour effectuer leur choix » (Hamel 2006: 232). De plus, les politiques du RCM auraient renforcé le Service d'urbanisme et auraient amené une nouvelle génération de jeunes urbanistes déjà plus sensibles à la participation.

Le premier plan d'urbanisme de la Ville de Montréal est aussi adopté en 1992. Après un travail d'élaboration et de concertation depuis 1987, celui-ci a fait l'objet de consultations publiques par une commission permanente du conseil ainsi que par les comités-conseils d'arrondissements (Ville de Montréal 1992). Trân et Hamel (2000) ont décrit ce processus consultatif comme plus développé que les autres tenus par l'administration municipale à cette date. La consultation du public sur le plan d'urbanisme « s'est effectuée davantage en

amont » et a permis aux urbanistes d'assumer un réel rôle d'informateurs et de médiateurs dans les séances de discussion publique.

### *1.3.2 Entrée au pouvoir du parti Vision Montréal*

En 1994, après deux mandats, le RCM est par contre remplacé par le parti Vision Montréal de Bourque. Dans un contexte de récession économique, le maire Bourque soutient que les consultations entraînent trop de délais et pas assez de décisions et d'actions (Gariépy 2002). Une bonne partie des mécanismes de débat mis en place sont retirés : le BCM est aboli et le nombre et le pouvoir des autres commissions sont réduits (Hamel 2006).

Pour ce qui est du plan d'urbanisme, il semble avoir été mis de côté. Les projets dérogoires au plan d'urbanisme passent devant la Commission de développement urbain de Montréal, qui a été qualifié de « simulacre de consultation » (Beaudet 2000: 54, Hamel 2006: 233). Bien que le plan devait faire l'objet de bilans annuels et de révision tous les cinq ans (Ville de Montréal 1992), ceci n'est pas fait durant les deux mandats de Pierre Bourque. Selon Beaudet (2008: 253) : « Une culture de la dérogation et de l'aveu d'impuissance s'instaura au titre de règles d'interprétation de la portée du plan d'urbanisme ». Plusieurs projets dont des constructions sur le Mont-Royal et des grandes surfaces commerciales font état du peu d'intérêt accordé aux objectifs du plan d'urbanisme (Beaudet 2000). De même pour des engagements ou des politiques, comme la Politique du stationnement (CRE 2003) ou la protection du patrimoine (Beaudet 2008), sur lesquels on attendait des résultats. Beaudet est sévère sur l'urbanisme et la démocratie à Montréal durant ces années :

« L'urbanisme montréalais est en état de crise. L'administration Bourque a imposé, depuis maintenant cinq ans, des règles procédurales qui constituent rien de moins qu'un déni de la démocratie. Les Montréalais savent dorénavant que l'avenir de leur ville ne les regarde plus et qu'au mieux, on les informera, après le fait, des intentions des promoteurs qui eux, ont un accès privilégié à l'Hôtel de Ville. » (Beaudet 2000: 84-85)

## 1.4 Le retour du balancier : la mise en place de dispositifs de participation publique

### 1.4.1 La naissance de l'Office de consultation publique de Montréal

Beaudet n'est pas le seul à s'insurger du déficit démocratique sous l'égide du maire Bourque.<sup>11</sup> Les mécanismes mis en place par le RCM avaient, comme nous l'avons dit, créé des attentes pour la participation à Montréal (Trân et Hamel 2000, Gariépy 2002). Ces attentes ont subsisté chez les Montréalais malgré le retrait temporaire de dispositifs participatifs.

Les multiples pressions exercées par les Montréalais, notamment par des communications avec la Ministre Harel, mènent finalement Bourque à mettre en place la *Commission consultative sur la politique de consultation publique en matière d'urbanisme* (Gariépy 2002, Gauthier 2008). Cette commission est dirigée par l'actuel maire Gérald Tremblay. Plusieurs Montréalais sont venus participer à la Commission Tremblay pour critiquer les faibles possibilités de participation.<sup>12</sup> Cette commission recommande, entre autres, « l'élaboration d'une politique générale de consultation publique, l'élaboration d'une nouvelle procédure pour l'étude des projets de développement, la création d'un Office de consultation publique, ainsi que diverses dispositions en matière d'information et de droit d'initiative des citoyens » (Gauthier 2008: 171).

Après l'élection du maire Tremblay, la création d'un Office de consultation publique est confirmée par son inscription dans la Charte de la Ville de Montréal. Cet Office de consultation publique (OCPM) restaure en quelque sorte le défunt BCM<sup>13</sup>, puisqu'il suit lui aussi les règles de procédure, d'indépendance et de transparence du modèle québécois de consultation publique<sup>14</sup> (notamment la séparation du débat en deux phases et la présence du commissaire indépendant, voir section 2.3). Devant la grande influence du modèle bapien,

<sup>11</sup> Des dizaines de professionnels et professeurs en urbanisme ont notamment écrit une série de lettres ouvertes dans la presse pour demander à la ministre Harel « d'intervenir pour rétablir des mécanismes démocratiques crédibles en matière d'urbanisme à Montréal » (Beaudet 2000: 33)

<sup>12</sup> Selon Gauthier (2008: 171), il y a 117 interventions, dont 64 mémoires écrits.

<sup>13</sup> Des nuances existent entre le fonctionnement du défunt BCM et de l'OCPM, mais ils représentent tous les deux un organe indépendant de consultation publique basé sur le modèle du BAPE et devant proposer à l'administration montréalaise des bonnes pratiques en terme de participation publique.

<sup>14</sup> Remarquons par contre qu'à la différence du BAPE, l'OCPM ne s'inscrit pas dans un processus d'études d'impacts. Ceci entraîne plusieurs différences, notamment sur la nature des résultats du débat public et sur le débat sur l'information présentée dans l'étude d'impact. L'OCPM ne profite pas non plus de règles d'assujettissement aussi claires que celles du BAPE.

Gauthier et al. (2008b) et Gariépy et Gauthier (2009: 69) suggèrent que cette procédure a créé au Québec un sentier de dépendance. L'idée de dépendance au sentier réfère à l'importance qu'un précédent historique peut prendre en s'ancrant dans les règles institutionnelles (Négrier 2005). Plus spécifiquement, la dépendance au sentier peut signifier qu'un changement de piste impliquerait des coûts plus élevés pour les acteurs que la poursuite pour la stabilité. Gauthier et al. (2008a: 19-20) suggèrent que le modèle du BAPE au Québec est associé à une légitimité et une crédibilité accrue. À l'inverse, de nouveaux dispositifs pourraient susciter une méfiance des participants.

Dans les faits par contre, d'autres mécanismes de participation que l'OCPM sont utilisés à Montréal. Comme durant le mandat du RCM (voir 2.3.1), et ce, malgré des précisions à cet égard dans la Charte de la Ville de Montréal<sup>15</sup>, l'administration garde la plupart de son pouvoir discrétionnaire pour décider quel projet est assujéti à la procédure de l'OCPM, et quel projet passe à travers d'autres dispositifs (voir Trépanier et Alain 2008 et Ordre des urbanistes et al. 2008).

#### *1.4.2 Les autres instances de débat : commissions permanentes et assemblées publiques en arrondissements*

Les commissions permanentes, qui sont présidées par des élus, sont toujours présentes à Montréal. Nous avons décrit leur mise en place par le RCM en section 1.3. De nouvelles ont été instaurées depuis, et encore davantage dans la foulée de la réforme territoriale. Montréal détient maintenant une série de commissions permanentes du conseil municipal et une série de commissions permanentes du conseil d'agglomération. Elles sont chacune responsable de plusieurs études publiques chaque année. Une grande partie de leur mandat consiste à tenir les études publiques des bilans de mise en œuvre de politiques

---

<sup>15</sup> L'article 83 de la Charte de la Ville de Montréal précise que l'OCPM a pour fonction (en plus de proposer des règles d'encadrement, alinéa 1)

2° de tenir une consultation publique sur tout projet de règlement révisant le plan d'urbanisme de la ville ;  
2.1° de tenir une consultation publique sur tout projet de règlement modifiant le plan d'urbanisme de la ville, à l'exception de ceux adoptés par un conseil d'arrondissement ;  
3° de tenir, sur tout projet désigné par le conseil ou le comité exécutif de la ville et à la demande de l'un ou de l'autre, des audiences publiques sur le territoire de la ville.  
Sont inclus dans les projets désignés les projets d'urbanisme faits par l'entremise de l'article 89 (des projets urbains importants, voir précisions dans l'article 89).

municipales.<sup>16</sup> La Commission permanente du conseil municipal sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain et le transport collectif est par exemple responsable de l'étude publique sur le bilan de mise en oeuvre du plan d'urbanisme. Par contre, on leur confie aussi parfois des dossiers qui aux yeux de plusieurs relèveraient du travail de l'OCPM. Le Plan de transport a notamment été débattu en 2007 dans des commissions permanentes, et non à l'OCPM.

En matière d'urbanisme, les arrondissements détiennent aussi des responsabilités en matière de participation publique. Nous avons expliqué plus haut (2.2) que la Ville de Montréal n'était pas dans le passé assujettie à la LAU. Depuis 2002 par contre, Montréal est soumis aux exigences de la LAU, ce qui signifie entre autres l'obligation pour les arrondissements de faire une assemblée publique pour toute adoption de règlement d'urbanisme. Nous avons cité dans la section 1.1 les exigences en matière d'assemblée publique contenues dans la LAU. Vis-à-vis des procédures du BAPE et de l'OCPM, Trépanier et Alain (2008: 234) résumant comme suit les lacunes des assemblées publiques : « pas de séance d'information préalable, pas de président d'assemblée neutre ni de commissaires indépendants, pas d'accès facile à la documentation ». C'est d'ailleurs un des sujets étudiés pour la réforme de la LAU (MAMR 2007). Dans un document du Ministère des Affaires municipales et des Régions sur la réforme de la LAU, on peut lire que « Rien ou peu d'éléments prévus à la LAU ne suscite le recours à des règles dorénavant reconnues et admises en matière de consultation publique. Trop souvent assiste-t-on à la présence d'avis publics d'une facture essentiellement juridique (par ailleurs très coûteux), à des délais trop courts pour informer adéquatement la population, à une qualité et à une pertinence inégales des documents disponibles, au déroulement d'assemblées publiques sans encadrement, ou encore à l'absence de diffusion des résultats de la consultation (MAMR: 24). » Nous allons aborder de manière concrète ces lacunes au chapitre 8 en discutant des assemblées publiques sur les règlements de concordance. Il faut préciser que les arrondissements, bien qu'ils soient soumis aux exigences de la LAU, ont néanmoins la liberté d'aller beaucoup plus loin que ces règles minimalistes (voir des exemples dans OCPM 2007b).

---

<sup>16</sup> Nous parlerons au chapitre 8 de l'étude publique du bilan de mise en oeuvre du plan d'urbanisme.

Devant les critiques apportées à ces mécanismes de participation et suite aux conclusions de la Commission Tremblay, l'OCPM a le mandat « de proposer des règles visant à encadrer la consultation publique [...] afin d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces » (art. 83 Charte de Mtl). L'OCPM pourrait donc aider les arrondissements à dépasser les seules règles de consultation contenues dans la LAU. Jusqu'à ce jour par contre, « l'Office n'a pas véritablement joué son rôle d'encadrement auprès des diverses instances de la Ville centre et des arrondissements » (Gauthier 2008: 175). Il faut dire que le climat de décentralisation qui règne (voir section 1.5) rend politiquement difficile l'implication directe de l'Office dans les pratiques de consultation des arrondissements.

#### *1.4.3 Le Sommet de Montréal*

Le maire Tremblay veut de plus, dès le début de son mandat, confirmer l'ouverture de son administration à une collaboration avec ses partenaires et à une participation du public. Quelques mois seulement après la création de la nouvelle ville de Montréal en mai 2002 se tient le Sommet de Montréal. Évènement symbolique fondateur de la nouvelle ville, le Sommet prend la forme d'un exercice de concertation et de planification stratégique. Il aura des répercussions sur les orientations du plan d'urbanisme et sur le développement de plusieurs politiques sectorielles (Gauthier 2008). Nous le décrivons plus en détail en section 2.3, et en discutons dans le chapitre 6.1.

### **1.5 Des réformes tumultueuses**

#### *1.5.1 La fusion et la décentralisation dans les arrondissements*

Gérald Tremblay se retrouve en 2002 maire d'un territoire beaucoup plus grand que l'était celui de son prédécesseur. Dans la foulée des fusions de plusieurs municipalités du Québec, le projet « Une île, une ville » s'est concrétisé à Montréal en 2002. Lors de cette fusion de la ville de Montréal avec les autres municipalités de l'île, un échelon local a aussi été créé. Dès les premiers rapports orientant la réforme, l'arrondissement avait été introduit comme territoire de proximité essentiel vu la taille de la ville fusionnée (Quesnel et al. 2005, 444). Selon Collin et Robertson (2005, 315), la décentralisation est adoptée à cause de la conviction que « effective management, proximity, and local democracy go together and

are mutually reinforcing ». Des auteurs ont de plus fait remarquer que la plus grande décentralisation vers les arrondissements était en partie le fruit d'une conjoncture politique (Collin et Robertson, 2005; Bherer, 2006).<sup>17</sup> L'autonomie des arrondissements aurait été accentuée en 2003 pour encourager certains de ceux-ci à ne pas défusionner.

La réforme territoriale crée donc une grande municipalité sur tout le territoire de l'île de Montréal ainsi que vingt-sept arrondissements.<sup>18</sup> Dès la création de la nouvelle ville de Montréal, les arrondissements ont hérité de plusieurs pouvoirs associés à la délivrance des services locaux, en plus de la réglementation en urbanisme. En 2003, des pouvoirs accrus sont aussi accordés aux arrondissements, notamment : engagement et gestion de personnel, préparation d'un budget d'arrondissement et d'un programme d'immobilisations, capacité d'emprunter et de prélever certaines taxes et de tenir un référendum consultatif (Projet de loi 33). En matière de débat public, l'OCPM s'est aussi fait retirer le mandat des assemblées publiques pour toute modification au plan d'urbanisme, ce qui a été confié aux arrondissements (voir Gauthier 2008: 174-175). Pour ce faire, les arrondissements utilisent le modèle de l'assemblée publique de la LAU.

Tous ces nouveaux pouvoirs démontrent une sensibilité politique à l'enjeu de l'autonomie des arrondissements. Les premiers documents de planification de la Ville centre s'adressant aux arrondissements sont donc élaborés et mis en œuvre dans ce climat de tension, ou du moins durant cette définition des rapports entre la Ville centre et les arrondissements. Suite à des entretiens menés en 2002 auprès de fonctionnaires de la Ville centre et des arrondissements, Léveillé et Léonard (2003) concluaient que, au dire des fonctionnaires des arrondissements :

«Au lieu de concevoir leur rôle sous l'angle de la supervision, de la planification et de la définition des orientations générales, certains services centraux auraient en effet

---

<sup>17</sup> Devant la force des mouvements défusionnistes, le maire Tremblay aurait répondu à l'opportunité offerte par le gouvernement libéral de personnaliser la réforme afin de la rendre plus acceptable pour les élus et les citoyens. Cette personnalisation aurait mené à un projet de décentralisation plus prononcée vers les arrondissements. (Collin et Robertson 2005; Bherer 2006)

<sup>18</sup>En plus, un échelon métropolitain a vu le jour, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), qui s'étend sur tout le territoire de la région métropolitaine de recensement.

tendance à vouloir s'introduire dans des détails de gestion qui risquent de les rendre inefficaces, tout en empoisonnant la vie administrative en arrondissement. »

En urbanisme, les fonctionnaires de la Ville centre étaient par exemple habitués à s'occuper eux-mêmes de la réglementation d'urbanisme. Depuis 2002, ce sont les arrondissements qui sont responsables de la réglementation d'urbanisme. La Ville centre ne peut que les encadrer à travers le plan d'urbanisme et son document complémentaire (que nous présentons dans la section 2.2). Leur nouveau rôle d'encadrement doit donc être apprivoisé, il ne s'inscrit pas dans leur propre expérience professionnelle d'un urbanisme centralisé (Trépanier et Alain 2008).



*Illustration 1. Carte de l'agglomération montréalaise depuis 2006*

Source : Ville de Montréal

### 1.5.2 Les défusions

Les défusions de plusieurs municipalités modifient encore une fois la carte de Montréal en 2006. Ces défusions s'inscrivent dans un mouvement de protestations aux « fusions forcées » du gouvernement provincial. Selon certaines auteures, les défusions marquent aussi des différences linguistiques et socio-économiques. Plusieurs municipalités, dont toutes les communautés anglophones de l'ouest de l'île de Montréal et les municipalités les plus riches du Québec, défendent leur droit de choisir leur communauté d'appartenance (Bherer 2006a, Boudreau 2003). Pour Laurence Bherer (2006a: 351),

« le débat sur les défusions est également significatif du conflit entre la banlieue et la ville centre. Les clivages linguistiques et surtout sociaux rappellent en effet un enjeu plus général qui a trait à la volonté de constituer, à l'échelle des agglomérations, des communautés politiques prêtes à affronter ensemble les défis de l'étalement urbain. »

En réponse aux protestations, le gouvernement libéral permet la tenue de référendums populaires pour les citoyens voulant regagner leur Ville.<sup>19</sup> Le nombre de défusions surprend : quinze villes sur l'île de Montréal. Au lieu des vingt-sept arrondissements au jour un de la réforme, l'île de Montréal se compose en 2006 de dix-neuf arrondissements et de quinze villes reconstituées. Ces instances sont rassemblées dans un conseil d'agglomération. L'organisation municipale qui en résulte est complexe et crée des complications autant du point de vue de l'action municipale que pour la participation publique : « l'embrouillamini créé par la solution institutionnelle élaborée pour permettre les défusions compromet l'exercice du pouvoir urbain, de même qu'il ne favorise pas en bout de piste la participation des citoyens » (Bherer 2006a: 357-58).

### 1.5.3 Une mosaïque d'arrondissements

Malgré le démembrement de plusieurs municipalités, les dix-neuf arrondissements restants dans Montréal sont très diversifiés. Collin et Robertson (2005) ont qualifié la nouvelle ville de Montréal de « mosaïque d'arrondissements ». Même après les défusions, les arrondissements de Montréal se différencient au niveau géographique (distance au centre-ville), historique, socio-économique, culturel, urbanistique, fiscal et politique.

D'un point de vue urbanistique, Collin et Robertson (2005) remarquent les grandes fluctuations de densité sur l'île de Montréal, avec les quartiers de l'ancienne ville de Montréal détenant une densité bâtie généralement beaucoup plus grande que la plupart des autres territoires sur l'île. Ces différences dans les densités, dans la proximité au centre-ville ainsi que dans l'accès aux services de transport collectif ont plusieurs implications sur les normes d'urbanisme privilégiées dans chacun des arrondissements. Cela pose un défi pour l'adoption d'objectifs et de normes communes en matière d'urbanisme.

---

<sup>19</sup> Bherer (2006a: 348-350) soutient par contre que la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* voulait limiter les défusions en limitant les pouvoirs accordés aux municipalités défusionnées.

Du point de vue de l'encadrement de la pratique d'urbanisme, les anciennes municipalités étaient responsables, avant la fusion de 2002, de l'adoption de leur propre plan d'urbanisme ainsi que de leur réglementation d'urbanisme. Les normes du document complémentaire au plan d'urbanisme (voir section suivante) constitueraient donc pour ces arrondissements une nouvelle contrainte. Pour les arrondissements déjà constitutifs de la ville de Montréal au contraire, la réglementation d'urbanisme est une nouvelle responsabilité, qui incombait précédemment au service central.

Vis-à-vis des exigences de consultation en urbanisme, les anciennes municipalités de l'île ont aussi une tradition différente de Montréal. En effet, celles-ci étaient régies par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) qui comprend des exigences de participation plus grandes que celles mises de l'avant à Montréal avant 2002 (à l'exception de la période du RCM de 1986 à 1994). Nous avons discuté des assemblées publiques au début de ce chapitre (1.1.2). Plusieurs des anciennes villes ont aussi des Comités consultatifs d'urbanisme, ce qui était moins développé à Montréal. Les citoyens de ces municipalités sont de plus habitués à un droit de recours au référendum lors de changement de zonage, ce qui est nouveau pour les résidents de l'ancienne ville de Montréal depuis 2002 (Trépanier et Alain 2008: 234).

#### *1.5.4 Opportunités et contraintes pour le débat public*

En terme de débat public, la réforme territoriale entraîne donc des possibilités ainsi que de nouvelles contraintes. Du point de vue des nouvelles opportunités, l'inscription dans la charte de la Ville de Montréal d'un Office de consultation publique est une avancée considérable. De plus, l'arrondissement, comme arène politique locale, représente une nouvelle opportunité de participation directe pour les citoyens montréalais (Quesnel 2002; Latendresse 2002). Par contre, la décentralisation entraîne aussi une grande variété de pratiques<sup>20</sup>, et plusieurs arrondissements s'en tiennent encore aux normes minimales exigées par la LAU.

---

<sup>20</sup> Voir notamment le dossier dans la Presse du 24 mai 2007.

En plus, on parle maintenant d'un « mille-feuille montréalais »<sup>21</sup>, composé de plusieurs échelons d'action municipale (l'arrondissement, la Ville centre, l'agglomération, la communauté métropolitaine) et où le partage des compétences n'est pas encore toujours clair (du moins pour les citoyens). Le citoyen doit-il maîtriser toute la complexité de la structure montréalaise pour participer? Du point de vue de la société civile et des organismes communautaires, Trépanier et Alain (2008) parlent aussi de décalages démocratiques. Pour les organismes pan-montréalais, la décentralisation décuple les lieux d'accès à l'information et de décision. Pour les organismes communautaires, leur lieu de mobilisation à l'échelle du quartier est en tension avec les nouveaux lieux de décision à l'arrondissement.

## 1.6 Conclusion

Le plan d'urbanisme et le débat public sur celui-ci revêtent une signification particulière lorsqu'abordés vis-à-vis de leurs précédents historiques. Autant l'institutionnalisation du débat public que la mise en œuvre du plan d'urbanisme ont fait connaître aux Montréalais des espoirs et des déceptions. De plus, les normes et institutions mises en place au niveau provincial (le BAPE, la LAU) ont des implications importantes pour la démocratie montréalaise.

Que retenir de cet historique du cas montréalais? Il y a à Montréal plusieurs dispositifs de débat public, et plusieurs échelles de décision et de participation en urbanisme. L'organe de participation qui s'inscrit dans le modèle québécois du BAPE empreint de crédibilité, l'OCPM, est tributaire de la Ville centre et se penche soit sur des enjeux panmontréalais, soit sur de grands projets. Historiquement, l'arène locale n'a pas profité de la même procédure de débat que les grands projets, les comités-conseils des arrondissements comportant des règles plus souples de participation vis-à-vis de celles du BCM (et du BAPE, voir section 1.1.1; Gariépy 2002). Aujourd'hui, l'OCPM intervient peu sur l'arène

---

<sup>21</sup> Expression utilisée par Laurence Bherer lors d'une conférence donnée dans un atelier du Sommet des citoyens et citoyennes de Montréal à l'été 2007, atelier portant sur les dispositifs de consultation publique en urbanisme à Montréal.

locale<sup>22</sup>. Ce sont les arrondissements qui sont responsables des assemblées publiques en urbanisme, suivant les exigences de la LAU. Les exigences de la LAU, par contre, sont peu satisfaisantes du point de vue de l'impartialité, de l'accès à l'information et de la publicité (Trépanier et Alain 2008, Gauthier 2008, MAMR 2007)).<sup>23</sup> L'arène locale est donc laissée pour compte en terme d'exigences procédurales pour le débat public.

Les arrondissements ont néanmoins des responsabilités multiples. Pour certains auteurs (Quesnel 2002; Latendresse 2002), le fait que des décisions doivent être prises à une échelle plus proche des citoyens constitue un potentiel de démocratie de proximité. Certains arrondissements ont proposé des expériences innovantes en matière de débat public, comme le présente l'OCPM dans sa synthèse de 20 ans de pratiques de participation publique à Montréal (OCPM 2007b). Mis à part les tables locales de concertation<sup>24</sup> par contre, ces expériences n'ont pour la plupart pas mené à des pratiques et des règles institutionnalisées (OCPM 2007b).

La réforme territoriale a donc continué, du point de vue de l'encadrement de la consultation publique, de fournir peu de balises à l'échelle locale. Par contre, la réforme a donné aux arrondissements de multiples responsabilités en terme d'urbanisme et de services locaux. Ceci pose des défis en matière d'urbanisme, comme le présente le prochain chapitre. Notre problématique de recherche s'inscrit dans ce contexte institutionnel ambiguë, où il y a plusieurs entités responsables de la planification et du débat public à la Ville de Montréal, mais avec des exigences diverses. Le chapitre suivant présente les objets plus spécifiques de ce mémoire : le plan d'urbanisme, ses mécanismes de mise en œuvre ainsi que les diverses étapes de débat public sur le plan.

---

<sup>22</sup> Surtout depuis 2003 avec les arrondissements héritant des assemblées sur les modifications au plan d'urbanisme (voir section 1.5.1; Gauthier 2008: 174).

<sup>23</sup> La LAU offre aussi aux citoyens le levier du référendum sur les changements de zonage, mais celui-ci peut être utilisé seulement dans certaines occasions, seulement par les riverains directs, est peu connu des Montréalais et ne fait pas place à la discussion. Voir discussion dans Trépanier et Alain 2008 et MAMR 2007.

<sup>24</sup> Notre étude ne se penche pas sur les Tables locales de concertation, bien qu'elles constitueraient un sujet de recherche très intéressant vis-à-vis du débat public et de l'implication des organismes communautaires. Ces tables locales semblent de fait constituer des instances de concertation et de débat importantes à l'échelle locale (OCPM 2007b: 40). De plus, plusieurs tables de concertation ont participé aux audiences publiques sur le plan d'urbanisme. Elles peuvent donc s'impliquer aussi à cette échelle pan-montréalaise.



## 2 Problématique de recherche : un plan d'urbanisme en porte-à-faux, débattu dans plusieurs arènes de nature diverse

---

### 2.1 Problématique et objets d'étude

Notre étude porte sur le débat public sur le plan d'urbanisme et sa mise en œuvre. La question générale de recherche de ce mémoire, présentée en introduction, est la suivante : comment se juxtaposent les différents moments de débat public sur le plan d'urbanisme avec la temporalité complexe de la planification (de l'élaboration à la mise en œuvre) ? Cette question large demande d'être problématisée avec les caractéristiques propres à la situation montréalaise. Nous avons présenté dans le chapitre précédent des éléments contextuels importants. Il faut maintenant situer dans ce contexte particulier les documents d'urbanisme, leurs outils de mise en œuvre ainsi que les processus de débat public utilisés.

La première partie de ce chapitre décrit donc les défis du plan d'urbanisme dans le contexte de réforme territoriale décrit dans le chapitre 1. Un de ces défis concerne la coordination entre la Ville centre et les arrondissements en matière d'urbanisme. Nous présentons une série d'outils et de mécanismes réglementaires, mais aussi (brièvement) des outils financiers et des ententes entre partenaires, devant assurer cette coordination nécessaire à la mise en œuvre du plan d'urbanisme. Dans cette présentation, nous accordons une place particulière au document complémentaire. Le document complémentaire est une partie du plan d'urbanisme comportant des exigences réglementaires pour les arrondissements. Il constitue donc un mécanisme de mise en œuvre réglementaire du plan. Comme le document complémentaire a aussi fait l'objet d'audiences publiques de l'OCPM, il constitue un objet d'étude complémentaire au débat plus général sur le plan d'urbanisme. En effet, de par son caractère plus technique, mais aussi vu ses implications plus directes sur les arrondissements, il engendre une autre dynamique de débat public particulièrement éclairante.

Après avoir situé les outils et difficultés en matière de planification, la seconde partie de ce chapitre présente les dispositifs de débat public utilisés sur le plan d'urbanisme et le document complémentaire. Cette partie du chapitre veut montrer l'enchevêtrement complexe des divers processus de débat public ayant porté sur ces documents. Nous présentons les forums en amont puis les audiences publiques de l'OCPM. Cette présentation se base autant sur une consultation de documents municipaux que sur des informations récoltées en entretiens (car il y a souvent peu de traces écrites sur les forums en amont).<sup>25</sup> Finalement, nous présentons les analyses qui ont été faites par Gauthier (2008) et Gariépy et Gauthier (2009) sur les effets pressentis des audiences publiques de l'OCPM sur le plan d'urbanisme et son document complémentaire. La présentation de ces résultats sert à préciser les éléments de problématique que nous voulons explorer davantage, notamment en ce qui a trait aux particularités contextuelles abordées au chapitre précédent et à la diversité des processus de débat public qui ont été utilisés et qui sont décrits ici.

Dans l'ensemble, l'objectif de ce chapitre est de donner de la chair à notre question générale de recherche en présentant nos objets d'étude spécifiques dans le contexte montréalais décrit au chapitre précédent. Cette problématique de recherche a été construite en partie durant la collecte de données et est donc nourrie par celle-ci. L'analyse a proprement dite des processus de débat public et de leur portée se font dans les derniers chapitres du mémoire (6 à 8).

## **2.2 Un plan d'urbanisme en porte-à-faux ?**

Cette section présente de manière générale le plan d'urbanisme et ses différentes composantes. L'objectif est aussi de discuter de défis de mise en œuvre du plan d'urbanisme issus du contexte particulier montréalais.

### *2.2.1 Un document ambitieux*

Le plan d'urbanisme de la Ville de Montréal contient plusieurs objectifs ambitieux sur une grande variété de thématiques. La description qui en est faite ici correspond au contenu de

<sup>25</sup> Des entretiens ont été menés avec des urbanistes de la Ville centre et des arrondissements, des participants au débat public et un commissaire. Pour des précisions sur ces entretiens, voir en introduction générale de ce mémoire et au chapitre 5.

la version préliminaire du plan d'urbanisme (voir chronologie au Tableau III). Par contre, il semble déjà utile de préciser que la structure du plan et les titres de ces orientations d'aménagement n'ont pas changé dans la version finale adoptée suite aux audiences publiques (Gauthier 2008 et al., Gauthier 2008). Le plan d'urbanisme contient trois grandes sections: les éléments pan-montréalais, les documents d'arrondissements et le document complémentaire. Les éléments pan-montréalais sont présentés dans les paragraphes qui suivent, les documents d'arrondissements dans la section 2.2.3 et le document complémentaire dans la section 2.2.4

*Illustration 2. Présentation des orientations du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal, extrait du résumé du plan.*

<p>Le Plan d'urbanisme définit sept grandes orientations qui constituent autant de défis à relever pour <b>construire le Montréal de demain.</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1</b> Des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets</li> <li><b>2</b> Des réseaux de transport structurants, efficaces et bien intégrés au tissu urbain</li> <li><b>3</b> Un Centre prestigieux, convivial et habité</li> <li><b>4</b> Des secteurs d'emplois dynamiques, accessibles et diversifiés</li> <li><b>5</b> Un paysage urbain et une architecture de qualité</li> <li><b>6</b> Un patrimoine bâti, archéologique et naturel valorisé</li> <li><b>7</b> Un environnement sain</li> </ol>
--	---

*Source : site internet de la ville de Montréal.*

La section des éléments pan-montréalais est divisée en quatre chapitres : le parti d'aménagement, les orientations d'aménagement, la mise en œuvre du plan d'urbanisme et les secteurs de planification détaillée. Le parti d'aménagement aborde les grands principes devant guider l'intervention sur le territoire (le développement durable notamment).

Viennent ensuite les sept orientations d'aménagement du plan d'urbanisme, qui constituent l'essentiel du plan d'urbanisme. Celles-ci sont énumérées dans l'Illustration 2. Ces orientations se déclinent en plusieurs objectifs, actions et « moyens de mise en œuvre »<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> L'expression est mise entre guillemets pour montrer que c'est le terme utilisé dans le plan d'urbanisme. Par contre, la plupart de ces « moyens de mise en œuvre » sont des intentions non suivies de programme de

Les objectifs de même que les actions constituent des intentions très larges<sup>27</sup>. Les actions sont accompagnées de « moyens de mise en œuvre » qui sont des intentions plus détaillées : ajouts d'infrastructures, programmes de financement, mention d'autres politiques connexes ou de mesures réglementaires. Souvent aussi, ils constituent des critères permettant de guider l'action future sur le territoire (par exemple, favoriser un aménagement de qualité pour le confort du piéton) et des intentions sans programme de mise en œuvre associé. Ces « moyens de mise en œuvre » peuvent aussi être des promesses d'élaboration de mesures appropriées (c'est le cas pour les mesures d'apaisement de la circulation).

Après les orientations pan-montréalaises, le plan contient un chapitre sur la mise en œuvre. Celui-ci présente une discussion générale des paramètres réglementaires, suivie d'une présentation des catégories et des cartes d'affectation du sol, une présentation des programmes et immobilisations, de même qu'une discussion sur les partenaires de mise en œuvre. On y annonce également dès la première version du plan qu'on compte faire un bilan de la mise en œuvre du plan d'urbanisme.

Mis à part les secteurs de planification détaillée<sup>28</sup>, qui sont considérés comme des éléments pan-montréalais, le reste du plan contient les documents d'arrondissements et le document complémentaire, que nous abordons dans les sections qui suivent.

### 2.2.2 *Le territoire d'application du plan d'urbanisme*

Le plan d'urbanisme est élaboré, adopté et doit être mis en œuvre durant les réformes tumultueuses décrites au chapitre précédent. Élaboré dans l'espoir d'être le document municipal de référence en matière d'intervention sur le territoire de toute l'île de Montréal, son futur est incertain avant même son adoption. Ce n'est pas, comme pour le plan

---

mise en œuvre, mais qui si réalisées contribueraient à l'atteinte de l'objectif.

<sup>27</sup> Exemple d'un objectif du plan d'urbanisme 3. *Consolider et mettre en valeur le territoire en relation avec les réseaux de transport existants et projetés*

Exemple d'une action figurant au plan d'urbanisme 3.1 *Faciliter les déplacements entre les différents secteurs de la ville en établissant de nouvelles dessertes de transport collectif*

<sup>28</sup> Nous n'aborderons pas les secteurs de planification détaillée du plan d'urbanisme dans ce mémoire. Voir Gariépy et Gauthier (2009), qui abordent un secteur de planification détaillée du plan d'urbanisme dans leur article.

d'urbanisme précédent, un cas de changement de garde politique entraînant une diminution de l'engagement en sa faveur (section 1.3.2). Plutôt, ce sont les réformes territoriales décrites ci-haut (section 1.5) qui mettent en doute sa mise en œuvre .

La première question que pose la réforme pour le plan d'urbanisme est la suivante : sur quel territoire s'appliquera le plan d'urbanisme en cas de démembrements ? Dès les consultations sur le plan d'urbanisme (OCPM 2004) et après son adoption (Trépanier et al. 2004), plusieurs demandent que le plan s'applique à toute l'île de Montréal et qu'il devienne le plan d'agglomération en cas de défusions. Par contre, certaines des municipalités défusionnées considèrent ces normes d'urbanisme comme une intrusion à leur autonomie, peut-être sans trop d'avantages associés. Le gouvernement provincial n'a pas rendu explicites les obligations de chacun, et il semble y avoir un certain vide juridique sur la question. Le bilan 2006-2007 de la mise en œuvre du plan d'urbanisme précise qu'« À la suite de cette réorganisation, chacune des villes reconstituées est responsable de son plan d'urbanisme. Celui-ci correspond aux éléments du Plan d'urbanisme de Montréal en vigueur le 31 décembre 2005 et applicables au territoire d'une ville reconstituée (Ville de Montréal 2007: 6). » Le plan d'urbanisme s'appliquerait donc aux villes défusionnées tant qu'elles n'adoptent pas leur propre plan d'urbanisme.

Malgré que la politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels ainsi que le plan de transport vont s'appliquer sur le territoire de l'agglomération montréalaise, ce n'est donc pas le cas du plan d'urbanisme, du moins pas si les villes reconstituées prennent la peine d'adopter leur propre plan d'urbanisme. À notre connaissance par contre, seule la municipalité de Baie-d'Urfé l'a fait à ce jour.<sup>29</sup>

La réforme a donc créé de grandes instabilités dans le territoire et les modalités de mise en œuvre du plan d'urbanisme. Dès 2002, les oppositions sur les fusions étaient fortes. Dès 2004, le gouvernement provincial annonçait qu'il permettrait des votes sur les défusions (Projet de loi 9). Néanmoins, les villes défusionnées n'ont pas encore exercé leur autonomie

---

<sup>29</sup> Ce constat s'appuie sur une recherche internet faite au courant de l'hiver 2008 sur les sites internet des municipalités défusionnées sur l'île de Montréal. La municipalité de Baie-d'Urfé affichait alors sur son site internet l'adoption de son plan d'urbanisme en 2008.

Voir [www.baie-durfe.qc.ca/.../planning.%2007.12.15\\_fr.pdf](http://www.baie-durfe.qc.ca/.../planning.%2007.12.15_fr.pdf)

en matière d'urbanisme, sauf pour Baie-d'Urfé qui a adopté son propre plan d'urbanisme. Durant le débat sur le plan d'urbanisme et durant sa mise en œuvre, il y a donc une sensibilité politique sur l'autonomie des arrondissements et une incertitude sur le territoire d'application du plan.

### 2.2.3 *La coordination avec les arrondissements*

La deuxième question que pose la succession des étapes de la réforme montréalaise sur le plan d'urbanisme concerne ses courroies de mise en œuvre. Avant 2002, la Ville de Montréal était constituée d'une administration centralisée, responsable à la fois de son plan d'urbanisme, de ses règlements d'urbanisme et de son budget (notamment en matière d'urbanisme, son Programme triennal d'immobilisations (PTI)). Après 2002 par contre, la Ville de Montréal connaît non seulement une fusion avec les autres municipalités de l'île de Montréal, mais aussi une décentralisation. La Ville centre a maintenant des responsabilités de planification, mais non de réglementation, puisque cela incombe principalement aux arrondissements<sup>30</sup>. Elle fait un budget, mais une partie est redirigée vers les PTI des arrondissements. Il y a donc non seulement deux échelons administratifs, mais aussi deux lieux d'arbitrages et de choix politiques.

L'articulation entre l'arrondissement et la Ville centre était par contre prévue de plusieurs manières dans la réforme et dans le contenu du plan d'urbanisme. De plus, une approche par arrondissement avait déjà été utilisée dans le plan d'urbanisme de 1992. Des plans directeurs pour les neuf arrondissements de la Ville<sup>31</sup> avaient été élaborés, discutés en séances publiques (dans les comités-conseils d'arrondissements) et adoptés comme partie intégrante du plan d'urbanisme (Ville de Montréal 1992). La même approche a été utilisée dans le plan d'urbanisme de 2004. Chacun des 27 arrondissements (puis des 19) devait élaborer un chapitre d'arrondissement. Ce chapitre d'arrondissement est ensuite intégré au plan d'urbanisme après avoir été évalué comme concordant aux objectifs des orientations

<sup>30</sup> Sauf exceptions, comme des projets de grande envergure admissibles à l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal. Voir Trépanier et Alain 2008

<sup>31</sup> Ces neuf arrondissements ont d'ailleurs presque tous gardé sensiblement le même territoire : Ville-Marie, Sud-Ouest, Plateau-Mont-Royal/Centre-Sud, Mercier/Hochelaga-Maisonneuve, Côte-des-neiges/Notre-Dame-de-Grâce, Ahuntsic/Cartierville, Villeray/Saint-Michel/Parc Extension, Rosemont/Petite Patrie, Rivière-des-prairies/Pointe-aux-Trembles. (Ville de Montréal 1992). Les dix autres arrondissements de Montréal ont été annexés en 2002, en plus de ceux défusionnés par la suite (voir discussion de la fusion et des défusions en section 1.5).

pan-montréalaises. Mentionnons aussi que distinctement des chapitres d'arrondissements, le plan d'urbanisme comprend aussi pour chaque arrondissement une synthèse des orientations pan-montréalaises : un agrandissement de la carte d'affectation du sol, de la carte de densité de construction, de la carte des parcs et espaces verts et de la carte des éléments de patrimoine bâti.

Ces éléments cartographiques du plan d'urbanisme, particulièrement la carte d'affectation du sol et la carte de densité de construction, sont donc des mesures réglementaires auxquelles les arrondissements doivent se conformer. En plus de celles-ci, le plan d'urbanisme de la Ville de Montréal contient un document complémentaire, une innovation à l'échelle municipale. Il permet l'harmonisation de la réglementation des arrondissements et leur concordance avec des normes précises du plan d'urbanisme.

#### *2.2.4 Le document complémentaire et le principe de conformité*

De façon générale, le document complémentaire est un document qui traduit en dispositions réglementaires des objectifs d'aménagement identifiés dans un plan d'urbanisme ou un schéma d'aménagement et de développement. Cet outil a initialement été introduit au niveau régional dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Les municipalités régionales de comté (MRC), entités régionales créées en 1978, étaient responsables de produire un schéma d'aménagement qui comportait comme annexe un document complémentaire. Celui-ci permettait aux MRC d'édicter des normes d'aménagement devant être prises en compte par les municipalités locales dans leur réglementation. Dans ce même esprit de coordination entre une échelle régionale et une échelle locale, quelques villes québécoises comportant des arrondissements suite à la réforme de 2002 (Montréal, Québec, Longueuil) se sont vu ajouter comme composante de leur Plan d'urbanisme un document complémentaire (MAMR, 2009).

Le document complémentaire de Montréal est régi par l'article 88 de la Charte de la Ville de Montréal, transcrit ci-bas (emphase ajoutée).

Le plan d'urbanisme de la ville doit comprendre, en plus des éléments mentionnés à l'article 83 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), un document complémentaire établissant des règles et des critères dont doivent tenir compte, dans tout règlement visé à l'article 131, les conseils

d'arrondissement et obligeant ces derniers à prévoir, dans un tel règlement, des dispositions au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document.

Il peut comprendre, en outre des éléments mentionnés à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, relativement à tout ou partie du territoire de la ville, **des règles visant à assurer l'harmonisation des règlements qui peuvent être adoptés par un conseil d'arrondissement en vertu de l'article 131 ou la cohérence du développement de la ville.**

Les normes d'urbanisme semblent avoir consisté un enjeu politique d'importance à l'aube de la fusion de 2002. En effet, la loi 170 imposait l'adoption d'un document complémentaire à brève échéance de la création de la nouvelle ville (OCPM 2003:4). Normalement, le document complémentaire est, comme nous l'avons expliqué, une annexe au plan d'urbanisme. Le premier document complémentaire adopté avait par contre comme mission « de protéger les attributs principaux du territoire municipal qui donnent à Montréal ses qualités et son identité d'ensemble » (Ville de Montréal 2003: 1). « À cet égard, le document complémentaire a des visées analogues à celles d'un règlement de contrôle intérimaire sur le territoire de la ville (OCPM 2003: 4). » Il fut donc adopté un an avant le plan d'urbanisme. Il constitua le premier document de la Ville de Montréal s'adressant à tous les arrondissements. Ensuite, le plan d'urbanisme, qui fut soumis aussi à diverses étapes de débat public dans les mois suivants, comportait une nouvelle version du document complémentaire. Le Tableau III présente la chronologie de ces événements.

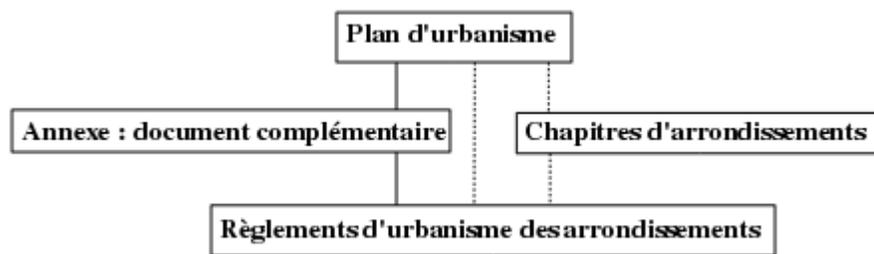
L'ensemble des outils de mise en œuvre cités ci-haut repose sur le principe de conformité inscrit dans la LAU : « la LAU introduit la règle de conformité qui permet d'assurer la concordance des objectifs et des projets des trois paliers de décision à travers les divers outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme prévus par la loi » (MAMR 2009). Les règlements d'urbanisme des arrondissements doivent être conformes aux grands objectifs du plan d'urbanisme, ce qui doit être compris de manière peu contraignante.<sup>32</sup> La concordance au document complémentaire est par contre plus stricte : les normes précises contenues dans le document doivent se retrouver dans la réglementation des arrondissements (MAMR 2009).<sup>33</sup> Le principe de conformité est un outil traditionnel de

<sup>32</sup> « seuls les éléments nettement incompatibles ou contradictoires devraient être déclarés non conformes » (MAMR 2009)

<sup>33</sup> Nous reviendrons dans le chapitre 8 sur la procédure d'adoption des règlements de concordance, laquelle les arrondissements auraient dû selon la loi remplir dans les douze mois suivant l'adoption du plan d'urbanisme. Cela n'avait pas encore été fait par tous les arrondissements à l'été 2008, quatre ans après l'adoption du plan

l'urbanisme français qui comporte une lourdeur administrative. De plus, comme en discute Marie-Odile Trépanier (2003: 63) : « La conformité n'a pas toujours été facile à comprendre et à traduire dans les faits. » Nous verrons que pour les citoyens notamment, la logique de la conformité et ses implications sur la mise en œuvre sont difficiles à saisir et aussi difficiles à suivre (voir chapitre 8).

*Illustration 3. Schéma des liens de concordance entre la Ville de Montréal et ses arrondissements*



### 2.2.5 D'autres stratégies de mise en œuvre

Les outils de mise en œuvre présentés jusqu'ici avec plus de détails sont ceux qui relèvent du cadre légal. Bien sûr, il y a aussi d'autres mécanismes et d'autres stratégies pouvant encourager la mise en œuvre du plan d'urbanisme. Lors des audiences publiques de l'OCPM, l'urbaniste Pierre Sainte-Marie, du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine à la Ville de Montréal, a présenté comme suit les autres leviers utilisés par la Ville (qui figurent au chapitre 3 sur la mise en œuvre du plan d'urbanisme).

« La mise en œuvre du plan se fera également par des investissements en matière d'immobilisations, que ce soit quant aux infrastructures de transport, aux infrastructures d'aqueduc et d'égouts, quant à des programmes, par exemple, pour justement soutenir l'intensification du développement à proximité des stations de métro ou des gares, par rapport aussi à la réhabilitation des sols, à la mise en valeur des secteurs patrimoniaux, la mise en valeur et la protection des secteurs naturels.

Ces investissements se feront nécessairement en partenariat avec un ensemble d'intervenants, premièrement les gouvernements du Québec et du Canada, mais également des partenaires privés, des propriétaires associatifs comme les Amis de la montagne, Héritage Montréal, les chambres de commerce, les regroupements de commerçants, et caetera. » (Transcription séance d'information et de questions de l'OCPM, 17 mai 2004<sup>34</sup>)

d'urbanisme.

<sup>34</sup> Ces transcriptions sont disponibles sur le site internet de l'OCPM.

<http://www2.ville.montreal.qc.ca/lvdvd/jsp/ocpm/ocpm.jsp?laPage=consultation41.jsp>

En plus des mesures réglementaires, les programmes d'investissements et de subventions suscitent aussi une coordination de plusieurs acteurs. Le fonctionnaire fait dans sa présentation une place importante à la coordination d'une gamme de partenaires. Nous reviendrons sur la mise en œuvre du plan d'urbanisme dans le chapitre 8 et discuterons particulièrement de la capacité du débat public de faciliter la mobilisation et la coordination des acteurs.

### 2.2.6 Conclusion

Le plan d'urbanisme adopté en 2004 par la Ville de Montréal contient plusieurs mécanismes de coordination avec les arrondissements, notamment les chapitres d'arrondissement, les grandes affectations du sol et le document complémentaire, en plus d'appels à la coordination avec d'autres acteurs en matière d'urbanisme. Une partie de ces moyens de mise en œuvre relève de mécanismes réglementaires, tandis que d'autres s'appuient sur des appuis politiques et des partenariats.

Malgré ces moyens de mise en œuvre, les modalités et le territoire d'application du plan d'urbanisme sont en suspens, vu les étapes successives de la réforme territoriale et ses contestations dans certains arrondissements. Néanmoins et peut-être en partie à cause de ce contexte, la Ville de Montréal a déployé un nombre impressionnant de dispositifs de concertation et de débat sur le plan d'urbanisme.

## 2.3 Les dispositifs de débat public utilisés

Plusieurs dispositifs de débat public ont été utilisés pour présenter et discuter du plan d'urbanisme et de son document complémentaire. Le Tableau II montre leur temporalité. Il y a eu le Sommet de Montréal, des rencontres de concertation en amont, des exercices de consultation publique par l'OCPM et des assemblées publiques dans les arrondissements.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Je n'ai pas pu analyser les séances de débat public sur les chapitres d'arrondissement, qui sont aussi parties intégrantes du plan d'urbanisme. Ceci pourrait constituer en soi le sujet d'un mémoire.

Une étude conduite pour le projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme* (voir Gauthier et al. 2008) a montré que les forums de débat sur les chapitres d'arrondissements étaient d'une profondeur très inégale d'un arrondissement à un autre. Certains se sont limités au sommet d'arrondissement (avec des partenaires invités) ou à une assemblée publique, tandis que d'autres ont fait un processus à plusieurs étapes. Gauthier (2008: 178) décrit comment l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal

Vu la temporalité des assemblées publiques dans les arrondissements, celles-ci seront discutées seulement dans notre discussion du débat dans la mise en œuvre (au chapitre 8). Les exigences procédurales des assemblées publiques ont néanmoins déjà été abordées dans le chapitre précédent, notamment dans la section 1.4.2. Dans ce chapitre, nous présentons en premier lieu l'ensemble des opportunités de débat mises en place en amont. Ensuite, les audiences publiques seront décrites. Celles-ci constituent le dispositif formel de débat public sur les documents, c'est-à-dire le seul avec un encadrement procédural. Ce chapitre vise à décrire l'ensemble de ces dispositifs. C'est seulement au chapitre 6 que nous allons porter un regard plus analytique sur ceux-ci.

*Tableau II. Les dispositifs de débat public utilisés pour le plan d'urbanisme et le document complémentaire*

<b>Temps</b>	<b>Dispositif</b>
Mai 2002	Sommet de Montréal
Été 2002 à Hiver 2003	Rencontres bilatérales entre arrondissements et Ville centre sur le document complémentaire
	Consultation interne sur le document d'orientations « Montréal à l'orée du 21 <sup>e</sup> siècle »
	Concours d'idées grand public sur le plan d'urbanisme
Printemps 2003	Consultation publique de l'OCPM sur le document complémentaire
2003 et début 2004	Rencontres combinées des professionnels de plusieurs arrondissements et de la Ville centre sur des thématiques du plan d'urbanisme
	Concertation avec partenaires institutionnels et de la société civile
Printemps 2004	Consultation publique de l'OCPM sur le plan d'urbanisme
2004-2009	Consultations publiques en arrondissement sur les chapitres d'arrondissement
	Assemblées publiques pour l'adoption des règlements de concordance
	Concertation et audiences publiques sur des projets dans des secteurs de planification détaillée

*Source : Adaptation et bonification (des lignes sur le document complémentaire) du Calendrier d'élaboration et de suivi du plan d'urbanisme (site internet de la Ville de Montréal)*

---

a organisé des ateliers de travail « Les soirées du Plateau » puis des audiences publiques sur la version préliminaire de leur chapitre.

Tableau III. Chronologie des étapes de débat et du raffinement des documents

<b>Année</b>	<b>Étape de débat</b>	<b>Version du document en discussion</b>
Été 2002 à hiver 2003	Rencontres entre professionnels et CCU sur le document complémentaire	Premières ébauches du document complémentaire
Printemps 2003	Audiences publiques de l'OCPM sur le document complémentaire	Version 1 du document complémentaire
Automne 2003	Adoption, avec modifications, du document complémentaire	Version 2 du document complémentaire
Année 2003 et début 2004	Rencontres de concertation entre professionnels et partenaires institutionnels et de la société civile sur le plan d'urbanisme	Premières ébauches du plan d'urbanisme
Printemps 2004	Audiences publiques de l'OCPM sur le plan d'urbanisme	Version 1 du plan d'urbanisme Version 3 du document complémentaire
Automne 2004	Adoption, avec modifications, du Plan d'urbanisme	Version 2 du plan d'urbanisme Version 4 du document complémentaire

*Source : Production personnelle, selon les informations contenues dans le plan d'urbanisme, le document complémentaire et celles recueillies en entretien avec des urbanistes de la Ville de Montréal*

### 2.3.1 L'amont

Plusieurs types de forums ont été utilisés en amont des consultations publiques. De par leur temporalité (avant les défusions), ceux-ci avaient tous comme échelle d'intervention l'ensemble de l'île de Montréal. En plus du Sommet de Montréal, il y a eu un concours d'idées, des rencontres entre professionnels ainsi que des rencontres avec des partenaires et des intervenants représentant différents intérêts et expertises.

Dans l'ensemble des dispositifs de débat utilisés sur le plan d'urbanisme, l'amont n'est pas si facile à discerner du reste. En effet, les processus d'élaboration des documents, de concertation en amont, de validation et de modification subséquente sont difficilement distinguables vu le chevauchement décalé du document complémentaire et du plan d'urbanisme (voir Tableau III). Sur le document complémentaire par exemple, les audiences

de l'OCPM pourraient aussi être considérées comme un mécanisme en amont des audiences sur le plan d'urbanisme. Bien qu'elle devait permettre la validation du premier document complémentaire adopté en 2003, cette consultation a aussi nourri le raffinement subséquent des versions suivantes du document complémentaire ainsi que, possiblement, le plan d'urbanisme. C'est du moins ce qu'espéraient les commissaires de l'OCPM lorsqu'ils ont inclus, dans le rapport de consultation sur le document complémentaire, un « Aide-mémoire pour la révision du plan d'urbanisme » (OCPM 2003: 37)<sup>36</sup>. Malgré cet enchevêtrement des processus de débat sur le document complémentaire et des processus de débat sur le plan d'urbanisme, les dispositifs décrits ci-bas correspondent à des forums en amont des audiences publiques. Ils ont aux yeux des divers acteurs permis des échanges d'informations et d'opinions préalablement à la finalisation des documents. Le Sommet de Montréal est le premier exercice de débat de la nouvelle ville de Montréal, et son objet dépasse l'urbanisme pour englober toutes les sphères d'intervention de la municipalité. Ensuite, pour le document complémentaire, le travail en amont des audiences publiques a consisté en des rencontres entre professionnels et des échanges entre élus (et parfois les CCU). Pour le plan d'urbanisme, les rencontres en amont ont eu lieu avec une diversité d'intervenants : professionnels en arrondissements, partenaires, organismes de la société civile et un comité aviseur.

### *Le Sommet de Montréal*

Symbole du climat à la concertation, à l'ouverture et au partenariat que veut promouvoir le maire Tremblay, le Sommet de Montréal se tient en mai 2002. Gauthier suggère que le maire aurait entrepris l'organisation d'un tel sommet sous l'inspiration du premier Sommet des citoyens et citoyennes de Montréal, organisé en 2001 par des représentants de la société civile (2008: 172). « Souvent qualifié par l'administration municipale "d'acte de fondation de la nouvelle ville de Montréal", l'exercice a permis d'établir un consensus selon lequel le plan d'urbanisme devient le document municipal de référence en matière d'intervention sur le territoire (Gauthier 2008: 173) ». C'est un engagement important vu les déceptions vis-à-vis de la mise en œuvre du plan d'urbanisme précédent (Beaudet 2000). Le Sommet de

---

<sup>36</sup> Entretien avec un commissaire

Montréal aurait aussi permis de confirmer le parti d'aménagement et les grandes orientations du plan d'urbanisme (OCPM 2004: 4).

La plupart des forums du Sommet de Montréal n'étaient pas ouverts à tous, mais fonctionnaient sur invitation.<sup>37</sup> Le Sommet de Montréal, qui a consisté en 2002 en des sommets d'arrondissements, des sommets sectoriels et des ateliers thématiques, a rassemblé des représentants invités (appelés « partenaires ») de la société civile, du secteur privé et de la fonction publique. Les partenaires ont entériné 200 consensus sur l'avenir de Montréal, sur lesquels 19 chantiers doivent faire le suivi.<sup>38</sup> Des journalistes ont appelé l'évènement « Le Sommet des bonnes intentions » (Corriveau 2002) ou « Le Sommet des listes d'épicerie » (Cardinal 2002). En effet, le Sommet a formulé des intentions sur une grande variété de thématiques.

### *Le concours d'idées*

Après le Sommet de Montréal, la Ville de Montréal a lancé en novembre 2002 un concours d'idées pour la population sur le plan d'urbanisme. Des cartons-réponses étaient disponibles à différents lieux publics, dans des journaux locaux et sur internet. Les questions suivantes y étaient inscrites (Ville de Montréal 2003b: 3).

1. *Qu'est-ce qu'il manque à Montréal pour qu'elle devienne une ville plus agréable à vivre ?*
2. *Si vous aviez une chose à améliorer dans votre quartier, qu'est-ce que ce serait ?*
3. *Dans votre quartier, quel est votre lieu préféré, celui où vous vous sentez bien ou dont vous êtes le plus fier ?*
4. *D'après vous, quel endroit représente le mieux Montréal ?*

Jusqu'à juin 2003, plus de 1400 réponses ont été reçues. Fait intéressant, la Ville a produit une synthèse de toutes ces réponses dans un document de trente-trois pages qui a été rendu public (Ville de Montréal 2003b). De plus, une exposition a eu lieu au début de l'année 2004 pour présenter les résultats de ce concours d'idées (contenant aussi des photos de

<sup>37</sup> Secrétariat du Sommet de Montréal. 2002. *Comptes-rendus des sommets d'arrondissements*. Et *Comptes-rendus des sommets sectoriels*. Voir aussi page internet du Sommet de Montréal sur le site de la Ville de Montréal.

<sup>38</sup> Il y a 19 chantiers, un pour chaque thématique ayant fait l'objet d'un atelier durant le Sommet. Le Chantier sur la démocratie est particulièrement actif, et a contribué à l'élaboration de la Politique de consultation et de participation publiques (voir Gauthier 2008: 173). Des bilans sur le suivi du Sommet ont été produits en 2003, 2004 et 2005. Voir page internet de la Ville de Montréal.

coups de coeur montréalais et des dessins d'enfants de quatorze écoles ayant participé au concours).

Bien que la synthèse des résultats contienne beaucoup d'informations sur des priorités pour les Montréalais, aucun des professionnels ou participants interviewés n'y a fait référence comme travail alimentant l'élaboration du plan d'urbanisme. Le document de synthèse ne figure pas non plus dans la documentation de soutien rassemblée et rendue publique par l'OCPM. Les principales thématiques abordées et les priorités pointées par les participants sont principalement les mêmes que celles de la consultation de l'OCPM qui suivra : une emphase sur la qualité de vie dans les quartiers, une priorité à accorder au transport actif (particulièrement des rues piétonnières et des mesures pour le vélo) et collectif et « une politique ferme et cohérente de protection et de mise en valeur du patrimoine » (Ville de Montréal 2003b).

#### *La concertation avec les arrondissements*

Quelques mois seulement après la tenue du Sommet de Montréal ont débuté une série de rencontres entre professionnels sur le contenu du document complémentaire et ensuite sur le plan d'urbanisme. Les professionnels de la Ville centre ont en effet débuté à l'automne 2002 une tournée des arrondissements pour discuter du premier document complémentaire. Dans ces rencontres, certains arrondissements étaient représentés uniquement par leur directeur d'urbanisme, d'autres aussi par leurs conseillers en aménagement, des membres de leur comité consultatif d'urbanisme et pour certains, des élus. À la suite de ces rencontres, chaque arrondissement a soumis un avis commentant la version du document complémentaire leur étant présenté. Ces avis ont été diffusés sur le site de l'OCPM au cours de la consultation publique qui suivit. Les avis montrent des demandes explicites des arrondissements vis-à-vis du degré d'encadrement de certaines thématiques par le document complémentaire.

Le deuxième forum mis en place incarne davantage l'esprit de délibération, des professionnels d'urbanisme de tous les arrondissements ayant été invités à la même table pour une série de rencontres successives. Ces rencontres avaient pour sujet des thématiques

concernant le plan d'urbanisme (densité, patrimoine, etc.). Les professionnels d'urbanisme de tous les arrondissements y étaient invités, mais la participation territoriale s'est avérée inégale. Certains arrondissements ont participé à plusieurs réunions tandis que d'autres à très peu.<sup>39</sup>

#### *La concertation avec les partenaires publics et institutionnels*

Les professionnels urbanistes ont aussi conduit une série de rencontres de concertation avec des partenaires publics à l'intérieur de la Ville ou de partenaires publics d'autres paliers gouvernementaux. Premièrement, plusieurs travaux de documentation et d'orientations préliminaires ont été effectués. Notamment, le document « Montréal à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle, un choix de ville » qui « présente les enjeux, les orientations préliminaires et les principaux défis d'aménagement. Ce document a été rédigé afin d'entamer la discussion au sein de l'administration municipale. » (Ville de Montréal 2002 : préambule). Il faut noter que ce document est moins inclusif que les grandes orientations discutées au Sommet de Montréal et ne discute pas des enjeux de patrimoine ou de paysage urbain.

Pour le plan d'urbanisme et le document complémentaire, les urbanistes de la Ville ont notamment rencontré le Conseil du Patrimoine, le Comité ad hoc d'architecture et d'urbanisme et la Société du Havre (OCPM 2004: 4). Comme les avis des arrondissements, les avis des deux premiers comités de la Ville sur le document complémentaire ont été rendus publics par l'OCPM. Les professionnels ont aussi eu des échanges avec plusieurs services municipaux ainsi que d'autres paliers gouvernementaux. Par exemple, le Ministère du Transport du Québec a été rencontré vis-à-vis des projets d'infrastructures de transport.

#### *La concertation avec groupes d'intérêts, experts et partenaires de la société civile*

Plusieurs rencontres ont aussi eu lieu en amont avec un ensemble d'intervenants : avec des groupes de la société civile, des acteurs privés et des experts. Mentionnons d'emblée que les urbanistes de la Ville ne font pas de distinction explicite entre des partenaires institutionnels ou publics et des partenaires de la société civile. Il faut dire que certains organismes de la

---

<sup>39</sup> Source : entretiens avec des urbanistes de la Ville centre et des urbanistes en arrondissements (entretiens 1, 8 et 12)

société civile, de par leur collaboration avec la Ville pour certains projets, constituent des partenaires de mise en œuvre au même titre que d'autres partenaires institutionnels.<sup>40</sup>

Il y a eu des rencontres sectorielles, par exemple en transport, des tables sur le transport actif, le transport collectif, le transport des marchandises. De plus, un comité de suivi des différentes phases d'élaboration du plan avait été mis en place. Dirigé par Céline Topp, alors directrice de la Direction du développement urbain au Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine à la Ville de Montréal, ce comité aviseur rassemblait des gens de différents milieux (ont été cités Dinu Bumbaru d'Héritage Montréal, Dimitri Roussopoulos du milieu communautaire, Phil O'Brien du milieu immobilier, Irène Cinq-Mars du milieu académique)<sup>41</sup>. Des professionnels urbanistes ont aussi été présenter le plan d'urbanisme à des organismes de la société civile, comme le Conseil Régional de l'Environnement de Montréal (CRE) ou les Amis de la Montagne. L'urbaniste Sylvain Ducas a, par exemple, présenté le plan d'urbanisme à l'assemblée générale du CRE-Montréal. Il a ainsi incité les 75 membres de l'organisme présents à venir participer aux consultations publiques de l'OCPM (CRE 2004).

Selon un professionnel rencontré, au total plus de 400 rencontres de concertation, tous types de partenaires confondus, ont été faites.<sup>42</sup> Lors de ces rencontres, les professionnels de la Ville centre présentent leurs idées et fournissent des documents aux participants. Les participants peuvent répondre à chaud, mais ils peuvent aussi évaluer l'information, développer leurs idées et les faire parvenir plus tard aux professionnels. La plupart de ces rencontres avec partenaires et experts ne sont pas ouvertes à tous, bien que certains groupes prennent eux-mêmes l'initiative de demander des rencontres avec les professionnels.<sup>43</sup> Les participants sont considérés comme des partenaires de l'administration municipale, ou des conseillers importants vu leur expertise ou leur réseau d'influence. Pour certains organismes, la rencontre en tant que telle n'est qu'un moment dans une plus longue période d'échanges qui débute ou se continue par courriels, téléphones, ou lors d'une prochaine

---

<sup>40</sup> Entretien avec un urbaniste de la Ville centre (entretien6 p.6), Présentation de Pierre Sainte-Marie à la séance de l'OCPM, 17 mai 2004.

<sup>41</sup> Entretien avec un participant (entretien3 p.2-3) et (OCPM 2004: 4)

<sup>42</sup> Entretien avec un urbaniste de la Ville centre (entretien6 p.6)

<sup>43</sup> Source : entretien avec un urbaniste de la Ville centre (entretien 4 p.20-21)

rencontre prévue ou par hasard (dans l'ascenseur ou lors d'un événement thématique).<sup>44</sup> Certains intervenants ont donc souvent l'occasion de se rencontrer et d'échanger avec les professionnels de la Ville.

### 2.3.2 *Les audiences publiques*

Pour présenter les documents à un plus large public, le dispositif des audiences publiques de l'OCPM a été utilisé. En fait, les révisions du document complémentaire et du plan d'urbanisme constituent des objets devant obligatoirement faire l'objet de consultations publiques de l'OCPM selon l'article 83 de la Charte de la Ville de Montréal. L'OCPM a conduit des audiences publiques sur le document complémentaire au printemps 2003. Un an plus tard, au printemps 2004, l'OCPM tient les audiences publiques sur le plan d'urbanisme. Contrairement aux dispositifs en amont décrit ci-haut, les audiences publiques de l'OCPM sont encadrées par des règles procédurales préétablies. Nous les décrivons ici de manière formelle, mais nous explorerons ensuite au chapitre 6 leur application et leur portée.

Au niveau de l'ouverture du processus, l'OCPM a pour objectif de favoriser la participation du plus grand nombre et, durant les consultations, « le commissaire favorise la participation pleine et entière des intéressés. Il facilite l'accès des citoyens à l'information, les aide à bien comprendre les projets et les incite à exprimer leur opinion sans contrainte. » (OCPM 2007). Ces séances sont présidées par des commissaires indépendants dont la conduite est régie par un code de déontologie. La documentation relative au projet en discussion est fournie en avance sur internet et dans des lieux publics identifiés. De la nouvelle documentation est régulièrement ajoutée tout au long du processus pour répondre aux questions des citoyens.

L'OCPM comporte deux procédures distinctes de consultation publique (OCPM 2004: 16, OCPM 2007: 47-48) qui sont inspirées du modèle québécois du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (voir chapitre 1; Gauthier et Simard 2007, Beauchamp 2006). La première, l'assemblée publique, rassemble dans une même séance, mais en deux

---

<sup>44</sup> source : entretien avec un urbaniste de la Ville centre (entretien4 p.20-21) et un entretien avec un participant (entretien 3)

temps, la séance de questions et d'information et le dépôt des commentaires. La deuxième procédure, l'audience publique, se passe minimalement en deux séances distinctes : une séance d'information et de questions et une séance de dépôt des mémoires.

Pour le document complémentaire, la formule de l'assemblée publique a été utilisée pour faire la tournée dans les arrondissements. Une assemblée publique s'est tenue dans presque tous les arrondissements. Les citoyens pouvaient donc y faire oralement leurs commentaires. De plus, il y a eu ensuite trois séances plénières pour le dépôt des mémoires (une dans le secteur est, le secteur ouest et le secteur centre de l'île de Montréal). Les consultations publiques sur le plan d'urbanisme se firent pour leur part sur le modèle des audiences publiques : dix séances d'informations et de questions et quatre séances d'audition de commentaires et de dépôt des mémoires (OCPM 2004: 25).

Tout comme le BAPE, les consultations publiques de l'OCPM se terminent par le dépôt d'un rapport de consultation publique. Ce rapport est rendu public dans les quinze jours suivant sa remise au Comité exécutif de la Ville de Montréal (OCPM 2007: 48). Nous discuterons du contenu et de la publicité accordée à ce rapport au chapitre 6.

Le débat public sur le plan d'urbanisme est caractérisé par une grande diversité de dispositifs, certains relevant davantage de la concertation (rencontres avec partenaires), de la planification stratégique (Sommet de Montréal), de la participation (audiences publiques) ou de l'étude publique (l'étude des bilans de mise en oeuvre). Les divers dispositifs ont aussi été mis à profit à des étapes différentes de l'élaboration du plan d'urbanisme et du document complémentaire. Ces différents forums impliquent de plus une diversité de types d'acteurs : citoyens, différents types d'organismes, partenaires institutionnels, professionnels d'urbanisme et même des élus. Dans l'ensemble de ce mémoire, nous allons référer à cet ensemble varié de dispositifs de débat public. Les audiences publiques de l'OCPM constituent néanmoins le seul dispositif avec des règles de débat codifiées.

#### **2.4 Les effets recensés du débat public sur le plan d'urbanisme**

Notre questionnement de recherche s'intéresse non seulement aux processus de débat public qui ont été présentés, mais aussi à leurs effets. L'équipe de recherche de Gauthier et Gariépy (Gauthier et al. 2008) ont étudié les effets du débat public sur le plan d'urbanisme. Ils en ont présenté des résultats dans des publications (Gauthier 2008, Gariépy et Gauthier 2009), en insistant sur l'apport du débat public dans la mise en œuvre du développement durable urbain. Les auteurs ont recensé des modifications apportées au plan d'urbanisme après les audiences publiques (Gauthier 2008: 185-191, Gariépy et Gauthier 2009: 56-61), en notant que « les modifications apportées aux grandes orientations initiales d'aménagement consistent pour l'essentiel en bonifications » (Gariépy et Gauthier 2009: 58), c'est-à-dire des ajouts allant dans le sens des intentions déjà énoncées dans le plan. En plus de ces ajouts, les auteurs recensent aussi une précision du parti d'aménagement, le premier chapitre du plan d'urbanisme présentant les grands principes et les valeurs. Finalement, les auteurs ont aussi noté un renforcement de l'encadrement de la réglementation d'urbanisme par l'entremise du document complémentaire.

Gauthier (2008: 188-189) a présenté un tableau avec les modifications observées aux documents, tableau issu d'une adaptation de la recension des modifications faite par des urbanistes de la Ville de Montréal. Nous reproduisons ici la portion de ce tableau qui a trait aux thèmes du transport et du patrimoine, qui nous intéressent plus particulièrement.

Pourquoi ces éléments ont-ils été ajoutés aux documents ? Gauthier et al. (2008) recensent des concordances avec certaines demandes du public. Mais pourquoi ces demandes-là ont-elles été accordées, plutôt que d'autres ? Ces modifications seraient-elles aussi liées à certaines variables contextuelles ou à des dynamiques particulières du débat public ? Comment les forums en amont des audiences publiques ont-ils pu contribuer à l'évolution des documents ?

Tableau IV. Modifications apportées au plan d'urbanisme à la suite des audiences publiques de l'OCPM, sur les thèmes du transport et du patrimoine, tiré de (Gauthier 2008: 188-189)

<p><b>2. Des réseaux de transports structurants, efficaces et bien intégrés au tissu urbain</b></p> <p>La diminution de l'offre de stationnement (document complémentaire) : la réglementation d'urbanisme déterminera un plafond du nombre de places de stationnement dans les projets non résidentiels, dans un rayon de 500 mètres, aux abords des stations de métro et de gares désignées.</p> <p>L'objectif de l'augmentation de la part de marché du transport collectif sera précisé dans le Plan de transport.</p> <p>Des mesures sont ajoutées pour faciliter l'utilisation du vélo.</p> <p>Des éléments cartographiques sont précisés : le train vers Repentigny et l'échangeur Angrignon.</p>
<p><b>6. Un patrimoine bâti, archéologique et naturel valorisé</b></p> <p>Précision apportée sur les mesures d'encadrement et de protection des grandes propriétés institutionnelles et des lieux de culte.</p> <p>Des objectifs sont ajoutés pour la protection et la mise en valeur des berges.</p> <p>Les écoterritoires et les bois sont assujettis à des mesures réglementaires de protection (document complémentaire)</p>

Gauthier (2008) et Gariépy et Gauthier (2009) ont aussi recensé des ajouts en terme de contraintes de mise en œuvre. Ces contraintes de mise en œuvre viennent de modifications apportées au document complémentaire. Le tableau publié dans Gauthier (2008: 192) que nous avons élaboré pour le projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme* est également reproduit ici. Selon ce tableau, il semble y avoir eu un nombre important d'ajouts de types réglementaires. Selon Gauthier (2008: 191), « les préoccupations soulevées par les citoyens en ce qui a trait à la mise en œuvre et au suivi du plan semblent avoir eu pour effet de renforcer l'encadrement de la réglementation d'urbanisme dans les arrondissements ». Nous aimerions explorer d'autres motivations politiques ou professionnelles qui auraient également pu influencer l'évolution de ces documents d'urbanisme.

Tableau V. Modifications apportées au document complémentaire suite aux audiences publiques de 2004, tiré de Gauthier 2008: 192

Transport (stationnement)	Exigence d'un plafond du nombre de places de stationnements dans les projets non résidentiels à 500 mètres des stations de métro et de gare
Transport (vélo)	Exigences plus claires pour les stationnements de vélo
Transport (piéton)	Encadrement des commerces de moyenne et grande surface pour assurer des « environnements structurés, attrayants et sécuritaires pour le piéton » et prévoir l'impact de la nouvelle circulation
Transport (infrastructures)	Ajout de mesures réglementaires pour limiter l'impact du bruit des grandes infrastructures de transport
Qualité de l'environnement urbain	Plus grand encadrement des commerces de moyenne et grande surface pour ce qui est de l'implantation et l'intégration architecturale, ainsi que l'aménagement (aires de verdure, éclairage extérieur, zone tampon, toits (les toits verts sont encouragés)) Ajout de critères pour le contingentement au Centre Ajout de critères pour limiter les impacts micro-climatiques des projets
Patrimoine naturel	Ajout de nombreuses mesures réglementaires pour l'arrondissement historique et naturel du Mont Royal Ajout de mesures réglementaires visant à protéger le patrimoine naturel des écoterritoires Normes plus claires pour la protection des berges
Patrimoine bâti	Ajout de mesures réglementaires pour la protection du patrimoine bâti
Verdissement	Ajout de mesures réglementaires pour l'aménagement de cours avant Ajout de mesures réglementaires pour la préservation des arbres et les conditions d'autorisation de coupe
Limites d'arrondissements	Ajout de mesures réglementaires pour les dispositions d'urbanisme de part et d'autre des limites d'arrondissements

## 2.5 Conclusion

Nous avons présenté dans ce chapitre notre problématique de recherche, qui concerne l'évolution du plan d'urbanisme et du document complémentaire dans un contexte de réforme territoriale où s'est tenue une série de débats publics de nature diverse. La réforme territoriale implique qu'autant l'élaboration et la mise en oeuvre de ces documents de planification que leurs mises en débat se font dans plusieurs niveaux institutionnels (la Ville centre et les arrondissements) et dans plusieurs arènes. Comment les processus de

planification et les mises en débat sont-ils coordonnés ? Quels sont les acteurs qui vont jongler plus aisément avec cette nouveauté et cette complexité ? Comment les processus de débat et leurs effets vont en être affectés ? Les deux prochains chapitres vont nous donner des balises théoriques et des critères pour opérationnaliser notre questionnement de recherche.



### 3 Des théories normatives du débat public

---

L'objectif de ce chapitre est de présenter des théories normatives développées dans le monde académique sur l'objet du débat public, en vue de situer les univers conceptuels dans lesquels s'insère notre objet d'étude. Nous finirons ce chapitre avec notre définition du débat public. Ce chapitre ne saurait bien sûr être exhaustif sur la question, plusieurs autres courants de pensée que ceux introduits ici sont pertinents et utilisés pour l'étude du débat public (notamment la gouvernance (Hajer et Wagenaar 2003), l'apprentissage organisationnel (Gariépy 1989, Desjardins 2008), la théorie des mouvements sociaux (Barnes et al. 2007)). Néanmoins, notre choix de traiter des théories ou des approches suivantes repose à la fois sur nos intérêts de recherche présentés en introduction (voir aussi dans le cadre d'analyse chapitre 5) que sur notre capacité à prendre à compte leurs propositions théoriques. Dans les théories politiques, nous abordons la démocratie délibérative, la démocratie participative et la perspective managériale de la participation. Nous décrivons ensuite deux approches en théories de la planification qui font une place importante à l'implication d'une gamme d'acteurs, mais pour des raisons différentes : l'approche communicationnelle et l'approche de la planification stratégique spatialisée.

Ce chapitre n'a pas comme ambition de discuter des dilemmes et des défis associés à la norme délibérative ou participative. Ces enjeux seront plutôt abordés au chapitre 4, dans la discussion de critères à prendre en compte pour l'étude du débat public.

#### **3.1 Délibération, participation et mécanisme d'aide à la décision**

Plusieurs auteurs ont noté le flou sémantique autour des notions de participation (Blondiaux et Sintomer 2002, Bacqué et al. 2005). Quelques concepts théoriques se chevauchent dans le discours académique et le langage populaire : participation, concertation, consultation, délibération.

Le point commun à tous ces concepts concerne l'implication d'une plus grande gamme d'acteurs dans la définition et la légitimation de décisions d'ordre publiques. Dans cette section, trois approches relevant de la discipline de la science politique sont décrites : la démocratie délibérative, la démocratie participative et l'approche managériale à la participation (aussi décrite comme un phénomène de modernisation de l'administration locale). Ces approches servent de fondements normatifs à plusieurs critères d'évaluation du débat public que nous discuterons au chapitre 4.

La délibération et la participation sont issues de théories politiques de la démocratie qui définissent des critères de légitimité pour l'action publique, en prenant comme point de départ qu'un système de démocratie représentative est insuffisant. Le mouvement de la démocratie participative, développé dans les années 1960, défend une implication directe des citoyens dans les décisions politiques. Il se situe en opposition à la vision élitiste de la démocratie. La question du poids des participants dans les décisions politiques est importante. Sherry Arnstein, qui a été probablement l'auteure la plus citée en matière de participation, a présenté en 1969 la participation publique comme une catégorie de pouvoir citoyen. Elle a proposé une échelle de la participation qui va de la manipulation au contrôle citoyen.

La démocratie participative accorde aussi une place importante à l'éducation et à la socialisation politique des citoyens. Dans cette optique, la participation directe permet l'*empowerment* des citoyens.

« Tout d'abord, les participationnistes reconnaissent aux citoyens la compétence de s'exprimer sur la destinée collective dans le cadre d'un engagement plus actif. Le citoyen n'est donc pas cet individu sans ressource et limité dans sa compréhension du politique. D'autre part, la participation est conçue comme un outil d'éducation civique, qui permet aux citoyens de comprendre les rouages du système politique. L'apprentissage diminue ainsi certains handicaps sociaux, au profit d'une plus grande égalité. De plus, la participation favorise le développement d'un intérêt pour la question collective. En somme, la participation se présente avant tout comme un moment privilégié de socialisation politique (Bherer 2003: 18). »

Bien que plusieurs processus participatifs aient été mis en place dans plusieurs démocraties, la démocratie participative a été décrite comme souffrant d'un impensé conceptuel et d'un

impensé procédural (Blondiaux 2005). Sur les questions de l'objectif de la participation et du type de procédure légitime, Blondiaux réfère à un autre courant théorique qui, selon lui, offre davantage de repères : la démocratie délibérative.

La démocratie délibérative vient en premier lieu de la philosophie de Jurgen Habermas<sup>45</sup> qui a entraîné toute une école théorique. La démocratie délibérative se situe, comme l'approche participative, en opposition aux visions républicaines de la démocratie, où les élus ont le monopole pour déterminer le bien commun (Bherer 2003, Blondiaux et Sintomer 2002). La délibération vise aussi à dépasser les théories libérales ou pluralistes « construisant de façon cumulative l'intérêt général comme simple addition ou négociation entre les intérêts particuliers » (Blondiaux et Sintomer 2002: 18). Comme l'écrivait Manin (1985, cité par Blondiaux et Sintomer 2002) : « c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats, non les résultats déjà formés ». Basée sur un principe d'argumentation, la délibération suivant les règles de l'art devrait mener à un raffinement des préférences de chacun des participants. Il devrait y avoir un passage « from (pre-given) 'opinions' to new, shared 'perspectives' » (Hajer 2005). Pour le permettre par contre, une procédure doit être mise en place pour permettre une discussion respectueuse des opinions de chacun, c'est la « raison procédurale » de Habermas. La recherche de cette procédure a mené quelques auteurs à développer des critères d'évaluation des dispositifs délibératifs. Nous discuterons de ces critères au chapitre 4.

La délibération et la participation participent à une même logique d'améliorer le système politique pour en accroître la légitimité. Comme le résume Blondiaux et Sintomer :

« la délibération ne déploie toute sa rationalité que lorsque l'ensemble des parties concernées y participe; réciproquement, la participation est susceptible de déboucher sur une dynamique rationnelle (pouvant contrebalancer le pouvoir des experts ou le monopole des représentants sur la définition de l'intérêt général) parce qu'elle engendre une délibération publique élargie (Blondiaux et Sintomer 2002:27). »<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Voir : Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris. Gallimard.

<sup>46</sup> Mentionnons par contre que les priorités de chacune de ces deux approches ne sont pas les mêmes. Au départ donc, il semble que leurs objectifs respectifs puissent être conflictuels. La démocratie participative semble donner une importance forte à la participation du plus grand nombre, tandis que la démocratie délibérative veut faire place à une conversation entre participants. La délibération serait potentiellement mieux servie par des cercles restreints de participants, qu'ils soient élites politiques ou représentants d'une diversité d'acteurs concernés, plutôt que par une démocratie directe avec une masse de participants (Papadoulos et Warin 2007: 451). Par contre, l'encadrement des processus participatifs avec plusieurs

Une troisième approche, appelée par certains « instrumentaliste » (Bherer 2003), « managériale » (de Carlo 1997) ou « fonctionnaliste » (Blondiaux et Sintomer 2002), cherche à mesurer les résultats politiques de la modernisation du gouvernement vers des formes plus collaboratives et inclusives. L'approche situe le débat public comme mécanisme d'aide à la décision pour les élus, dans un système de démocratie représentative. Dans cette optique, les processus participatifs devraient permettre au système politique « de mieux percevoir l'écho politique de son environnement sociétal » (Blondiaux et Sintomer 2002) et d'améliorer la confiance envers les dirigeants (Bherer 2003). Bien que, traditionnellement, l'approche managériale ait été positionnée à un autre pôle d'analyse que l'approche de la démocratie participative (de Carlo 1997, Bacqué al. 2005), celle-ci ne semble pas de facto contradictoire avec une approche délibérative ou participative. L'approche managériale peut s'intéresser à l'intégration de la participation publique aux pratiques de l'administration et au travail de ses fonctionnaires. De ce point de vue interne ou en rapport à l'administration, l'intégration du débat public constitue un défi non seulement politique, mais organisationnel et culturel (la culture des professionnels). Il semble que la démocratisation des affaires urbaines puisse être complémentaire à la modernisation d'une administration voulant intégrer une forme de participation pour mieux articuler et/ou légitimer son action. En ce sens, Pierre Hamel écrivait, à propos de Montréal, que « les demandes d'ouverture sur le débat public et la délibération formulées par les mouvements sociaux ont convergé, à un moment donné, avec les exigences internes de modernisation propres à une mise à niveau du fonctionnement de l'administration municipale » (Hamel 2006, 240).

Pour certains auteurs, ces trois approches au débat public peuvent être rassemblées dans une vision plus globale de la transformation de l'action publique. Cette transformation de l'action publique se manifesterait par une norme participative et délibérative (Fourniau 2001: 442), mais aussi par des revendications pour un repositionnement du rôle de chacun dans les décisions publiques. Dans cette perspective de gouvernance, autant les citoyens,

---

participants peut se faire avec un objectif de simulation d'une conversation en vue d'un apprentissage social. Les délibérationnistes discutent aussi de l'opinion publique comme partie prenante de la délibération, référant donc à des dispositifs de participation à grande échelle, comme les sondages (Blondiaux 2002).

les organismes de la société civile, que les élus, les fonctionnaires et les partenaires économiques seraient impliqués dans la mise en place de nouvelles pratiques (Coaffee et Healey 2003, Haikio 2007).

### **3.2 Un renouvellement de la planification**

L'enjeu de l'inclusion de nouveaux acteurs à la planification fait depuis longtemps partie des débats en planification (Day 1997). Premièrement, la planification s'est vu interpellée par l'aspect politique de la participation, par des enjeux du même ordre que ceux soulevés par les défenseurs de la démocratie participative. Par exemple, l'importance accordée aux opinions des résidants dans l'aménagement de leur milieu de vie a été discutée de diverses façons, notamment par Arnstein (1969) ou Davidoff (1965). Deuxièmement, l'inclusion d'une gamme d'acteurs en planification a aussi été discutée dans le cadre d'une redéfinition professionnelle. Ce chapitre discute du débat public sous cet angle du renouvellement de la planification.

Dans ce chapitre, nous présentons deux trajectoires de redéfinition professionnelle des planificateurs, et plus particulièrement deux aspects sous lesquels le débat public a été intégré aux débats sur les théories et pratiques de la planification. Le premier aspect concerne les fondements de la rationalité de la planification, remis en question par l'approche communicationnelle. Le deuxième aspect concerne la nature du lien entre planification et mise en œuvre, articulée d'une nouvelle manière par l'approche de la planification stratégique spatialisée. Ces deux approches défendent une implication plus grande d'une diversité d'acteurs en planification, mais pour des raisons initiales qui diffèrent. Choay et Merlin présentent aussi ces deux aspects de la redéfinition de la planification.

« Si le projet d'une discipline autonome, ayant pour vocation de gérer et produire l'espace de façon scientifique, apparaît aujourd'hui comme un leurre, c'est non seulement parce que la production de l'espace est conditionnée par des options de valeurs, mais aussi parce qu'elle met à contribution des pratiques et des acteurs -individuels et collectifs – multiples (Choay et Merlin (2000 : 858). »

### 3.2.1 *L'approche communicationnelle*

L'approche communicationnelle rejette le concept d'une expertise objective, en reconnaissant les biais inévitables de l'analyse de l'expert. D'une part, le résultat de la planification est conditionné par des options de valeurs. D'autre part, il est impossible qu'un processus décisionnel soit en mesure d'intégrer toutes les variables pertinentes à un problème (Forester 1989, qui endosse les critiques de la rationalité de Simon (1947)). Au lieu donc d'une rationalité théorique, la rationalité pratique prend le dessus, rationalité basée sur la communication intersubjective. L'approche communicationnelle est donc inspirée des propositions d'Habermas (Healey 1993). L'urbaniste trouverait les fondements de la planification dans un consensus issu d'une délibération entre acteurs concernés.

Ces constatations changent le travail de l'urbaniste de manière importante : son travail de documentation des objectifs de planification, la nature de son expertise et sa relation avec les autres acteurs. Premièrement, l'élaboration d'un plan ne se baserait plus seulement sur une évaluation technique du territoire. La définition de l'intérêt général n'est pas faite par le planificateur, mais par l'interaction entre celui-ci et une diversité d'acteurs (Innes 1996). L'implication d'une gamme d'acteurs durant la phase d'élaboration est donc essentielle. Deuxièmement, durant ce processus, l'expertise du planificateur est relativisée (puisque la rationalité est limitée). Néanmoins, le planificateur détient de l'information et des relations qui sont utiles à la formulation d'objectifs de planification : une certaine expertise quant à la planification, aux règles légales et aux contraintes de mise en œuvre. Le planificateur se doit donc de partager ces connaissances pour favoriser la participation (Forester 1989). Troisièmement, le planificateur aurait un rôle de médiateur, et devrait faciliter la compréhension entre les différents acteurs : compréhension de leurs points de vue respectifs, de leurs valeurs et de leurs inquiétudes (Tran 2000, qui cite Innes 1992 et Forester 1987).

Hoch (2007) met en doute la traduction de ce courant théorique dans les pratiques des professionnels. Nonobstant, les intellectuels urbanistes projettent encore aujourd'hui un idéal communicationnel à la planification. Par exemple, Ascher a récemment positionné le néo-urbanisme du 21<sup>e</sup> siècle comme un urbanisme « réflexif » « précautionneux » et un

« urbanisme de dispositifs », qui se construit sur une vision procédurale plutôt que substantielle de l'intérêt général (Asher 2004: 90-91, 98). Beaudet (2007: 51-52) souhaite une planification « mieux alimentée par la participation citoyenne et plus ouverte à la délibération ».

Il faut dire que l'approche communicationnelle décrite ci-haut met beaucoup de choses entre les mains du planificateur. Cette emphase mise sur le professionnel a été critiquée sur les bases que le planificateur occuperait un poids minime dans la conduite du débat public et dans les résultats sur le terrain (Hoch 2007). Par contre, depuis quelques années, il faut remarquer que les auteurs du courant communicationnel parlent de moins en moins du planificateur. Les termes utilisés sont plus généraux : on parle de « consensus policymaking » (Innes et Booher 2003) ou de gouvernance collaborative (Healey 2006: chapitre 10). L'intermédiaire ou le médiateur n'est pas nécessairement l'urbaniste (Innes et Booher 2003). De plus, l'atteinte de la raison procédurale repose non seulement sur le professionnel, mais aussi sur les conditions institutionnelles et la culture de gouvernance (Coaffee et Healey 2003).

### 3.2.2 *La planification stratégique spatialisée*

Un autre courant en planification fait aussi une place importante à l'implication des acteurs.

La planification stratégique spatialisée est définie comme suit par Motte (2007) :

« La planification stratégique spatialisée se présente alors comme un processus sociospatial, dirigé par le secteur public, processus tout au long duquel sont construits une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme et organiser un lieu et ce qu'il doit devenir (Motte 2007: 49). »

L'implication et la coordination des acteurs constituent une des priorités énoncées par la planification stratégique spatialisée. Les raisons d'être de cette emphase sur la coordination des acteurs viennent d'une nouvelle perspective sur la mise en œuvre en planification (Motte 2007, Salet et Faludi 2000: 6).

Dans le modèle traditionnel de planification (la « rational comprehensive planning »), que Motte appelle la planification de l'usage des sols, la mise en œuvre est envisagée du point

de vue de l'État et de manière top-down. Les plans des différentes échelles territoriales s'emboîtent et mènent, au niveau local, à une réglementation sur l'usage des sols, le zonage. Cet ensemble, « qui a une dimension juridique très forte » (Motte 2007 : 26), s'est développé avec l'objectif de gérer la croissance urbaine et d'éviter des aménagements et usages non souhaités et/ou incompatibles.

Du point de vue de la mise en œuvre, ce modèle de planification de l'usage des sols a par contre reçu plusieurs critiques (voir Motte 2007, Albrechts 2004, Douay 2007). L'aspect sectoriel de la démarche (focalisation sur les aspects physiques) et sa manifestation bureaucratique freinerait son impact réel. Son emphase sur la régulation ne serait pas adaptée aux demandes de flexibilité exprimée par les divers acteurs, autant économiques que politiques (Healey et al. 1997). De plus, comme en fait état Motte (2007: 29) : « Bien que les dispositifs soient légaux, lorsque l'on en arrive à la mise en œuvre, les autres secteurs d'action publique peuvent facilement saboter les plans dans la mesure où leur contribution financière est nécessaire ».

Construite « sur la base d'une appréciation critique de la planification de l'usage des sols », la planification stratégique spatialisée met l'accent sur deux éléments importants : la coordination des réseaux d'acteurs et le rôle du politique (Motte 2007: 26, 44-48). La coordination et la mobilisation des acteurs sont au moins aussi importantes que la coordination des concepts d'action territoriale (Salet et Faludi 2000: 6). Cet accent sur la coordination peut se traduire à différents niveaux : entre différents paliers gouvernementaux et échelles territoriales, entre des types d'acteurs ( publics, privés ou de la société civile), ou entre des secteurs d'activité (Salet et Faludi 2000: 9, Salet et al. 2003: xiii).

La planification stratégique accorde aussi une place importante au rôle mobilisateur de la planification. En mettant l'accent sur le processus de mobilisation des acteurs, Faludi indique que « strategic planning shapes minds, and not space (Faludi 2004: 231) ». S'en suivent des réflexions sur les méthodes de communication ou sur l'ancrage institutionnel des pratiques de planification stratégique pour optimiser cette mobilisation des acteurs (Salet et Faludi 2000).

L'approche de la planification stratégique spatialisée donne donc un autre regard au débat public en planification. Le débat aurait un rôle de mobilisation et de coordination des réseaux d'acteurs.

### **3.3 Définir le débat public**

Dans cette courte revue d'approches théoriques, nous voyons déjà qu'il s'est développé sur l'objet du débat public une grammaire diversifiée à l'intérieur de laquelle plusieurs concepts sont chargés de signification. Le terme de délibération est associé à la théorie délibérative de Habermas. Le terme de participation est associé à la participation des citoyens (et non à une diversité d'acteurs). L'approche communicationnelle ou la planification collaborative réfèrent spécifiquement au travail du planificateur. Comment donc aborder l'implication de plusieurs acteurs en urbanisme dans une préoccupation double de démocratie locale et de planification, en ayant en tête la diversité de types d'acteurs?

Plusieurs auteurs, dont plusieurs Français mais aussi des Québécois, utilisent depuis quelques années le terme du débat public (Fourniau 2001, Rui 2004, Simard et al. 2006). Le terme concorde avec le libellé de la Commission nationale du débat public (CNDP) instaurée en France en 2002.<sup>47</sup> Pour nous, le terme de débat public est utile de par son caractère inclusif. Le débat public est défini par Rui (2004: 19), « comme la désignation générique de toute forme, instance ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs ». C'est donc un ensemble qui regroupe plusieurs variantes, englobant les concepts de consultation publique, de participation et de délibération. Le terme de débat public est aussi utilisé par plusieurs chercheurs québécois (voir notamment dans Simard et al. 2006 et Gauthier et al. 2008). Hamel qualifie avec plus de détails le débat public en lui donnant certains critères. Le débat public correspond selon lui à « l'ensemble des mécanismes qui favorisent l'expression des aspirations et des intérêts de chacun, fournissant également une arène de reconnaissance sociale à l'ensemble de la population de même qu'un lieu de médiation pour des points de vue divergents » (Hamel, 2006: 229).

<sup>47</sup> Selon Blanc (2006), la Commission nationale du débat public a été instaurée comme autorité administrative indépendante par la Loi relative à la démocratie de proximité de 2002, mais cette instauration s'inscrit dans une « évolution entamée il y a une dizaine d'années ».

Le terme générique de débat public est utile puisqu'il ne se limite pas et n'est pas associé à une fonction particulière recherchée dans l'inclusion d'un plus grand nombre d'acteurs dans la planification du territoire : par exemple la participation du plus grand nombre, une redistribution du pouvoir au citoyen ou la recherche de consensus par la délibération. De cette façon, il permet une perspective plus holistique sur la question.

Le concept de débat public permet aussi de garder en tête les diverses séquences de la discussion collective. En effet, on peut isoler le débat public comme la phase publique de débat encadrée par certaines règles de discussion, le cadrage formel du débat. Cette phase est souvent précédée par une phase de concertation, puis est succédée par la continuation d'échanges entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre. Mais ces phases sont perméables et s'influencent entre-elles, ce que selon nous (et selon Brugidou et al. (2006, 2007) cités ci-bas), le concept de débat public permet de prendre en compte.

« Le passage de la concertation au débat public est censé à la fois élargir le cercle de la discussion (le « public » et non plus les seuls « acteurs ») et transformer ses modes opératoires [...] Ces différents changements de régime de la discussion doivent plus être définis comme des « moments », marqués par une forme de halo et de perméabilité, que comme des séquences exclusives. On sait que les acteurs anticipent les changements de régime à venir [...] Ce moment du débat est ainsi plus défini par la domination relative d'un régime de discussion – celui de la « délibération » – que par la disparition totale du régime de « concertation » (Brugidou et al. 2006: 123). »

Tout au long de ce mémoire, nous allons donc référer au débat public selon la définition de Hamel (2006). Par contre, en discutant du débat public, nous faisons une place importante aux autres moments du débat qui gravitent autour (soit avant, après ou parallèlement) de l'étape formelle (dans notre cas les audiences publiques).

## 4 L'évaluation dans l'étude du débat public

---

### 4.1 Introduction

Plusieurs études empiriques sur le débat public utilisent le langage de l'évaluation : le mécanisme de débat public est évalué selon qu'il répond à une série de critères. L'évaluation du débat public est en effet perçue par plusieurs comme une étape nécessaire pour cautionner l'utilisation massive de ces dispositifs et améliorer leur efficacité. Par contre, certains auteurs mettent de l'avant que l'évaluation des dispositifs de débat public en est à ses balbutiements et qu'elle manque souvent de rigueur (Rowe et Frewer 2004; Abelson et Gauvin 2006; Dorsey et McDaniels 2001). Quel genre de posture normative, méthodologique et épistémologique signifie l'utilisation d'un cadre d'évaluation? Tout particulièrement, deux enjeux méthodologiques apparaissent cruciaux dans la distinction et la comparaison des modèles choisis : premièrement le choix des critères normatifs et deuxièmement le mécanisme causal présupposé. En d'autres termes, à quoi l'évaluateur identifie-t-il le succès d'un épisode de débat public et comment représente-t-il son impact dans le monde? Cette discussion va nous permettre de situer les études antérieures du débat public afin d'aider à la construction de notre propre cadre d'analyse.

Selon Perret, l'évaluation était à l'origine (dans les années 1960) comprise « comme une technique de rationalisation de la décision publique fondée presque exclusivement sur l'utilisation de méthodes quantitatives » (Perret 1996). Les promoteurs des évaluations de programmes voyaient celles-ci comme l'outil permettant de « soumettre les décisions politiques à la rationalité scientifique » en fournissant toute l'information nécessaire aux politiciens pour choisir les meilleures options de manière rationnelle. Depuis, par contre, des remises en question importantes ont eu lieu en évaluation (Perret 1996, Chess 2000). D'une part, il y a aurait eu une remise en question épistémologique. Dans des situations sociales réelles, les liens de causalité sont difficiles à identifier et il est encore plus difficile d'en mesurer l'intensité. Le monde est plus complexe que la façon dont on tentait de le simuler de manière statistique dans les années 1960. D'autre part, les évaluateurs auraient aussi connu une remise en question politique, en étant plus conscients du fait que l'évaluation peut souvent ne pas servir directement dans la prise de décision et qu'elle peut

être elle-même biaisée par des penchants politiques. L'évaluation aurait donc fait place à une valorisation des méthodes qualitatives et à une conception plus complexe de la prise de décision (Perret 1996).

Le modèle positiviste de l'évaluation et ses ambitions d'aide à la décision ont nourri plusieurs débats méthodologiques (Shadish et al. 1995, Chess 2000). Les évaluations des mécanismes de débat public connaissent tout autant de divergences sur l'idéologie et sur la méthode. En 1983, Roosener décrivait les obstacles à l'évaluation de la participation publique comme suit : « The participation concept is value laden; there are no widely held criteria for judging success and failure; there are no agreed-upon evaluation methods; and there are few reliable measurement tools (Roosener 1983). » Depuis, plusieurs auteurs ont proposé des cadres d'évaluation.

Innes et Booher (1999b) proposent par exemple un « evaluative framework for collaborative planning ». Dans leur argumentaire, les auteurs différencient leur proposition des autres modèles d'évaluation du débat public de deux façons. Premièrement, d'un point de vue normatif, de par l'importance qu'ils accordent en soi au processus de recherche de consensus (plutôt qu'à ses résultats tangibles). Deuxièmement, de par le schéma causal et la représentation du monde présupposé par leur modèle. Ils se situent en réaction aux visions mécanistes du monde l'assimilant à une machine, où il est assumé que la modification d'un élément d'un système social permet de le faire fonctionner comme désiré. À l'inverse, ils adhèrent aux théories de la complexité qui discutent des propriétés d'émergence et d'apprentissage des systèmes complexes (Innes et Booher 1999b: 416-417).

Innes et Booher présentent clairement deux postulats importants de leur cadre d'analyse sur lesquels d'autres auteurs ne sont pas toujours aussi explicites. Le premier postulat présente de front une théorie normative comme justificatif du choix des critères. Ceci fait écho à un débat traditionnel en évaluation discutant sur quoi doivent reposer les critères d'évaluation: sur une théorie ou sur l'utilisateur (Chess 2000)? Par exemple, l'exercice participatif doit-il être évalué selon des idéaux issus de la démocratie délibérative ou doit-il être évalué selon la satisfaction des participants ou de l'agence organisatrice?

Le deuxième postulat de Innes et Booher concerne la vision de la causalité sur laquelle s'appuie leur modèle d'évaluation. Ils se situent en opposition au modèle classique d'évaluation qui fait un lien mécaniste entre un bon processus et des résultats concluants. En effet, l'évaluation des programmes fait traditionnellement une distinction entre les évaluations du processus et celles sur les résultats.

Pour l'évaluateur, les évaluations du processus sont essentiellement une première étape avant de conduire les évaluations des résultats. Elles mesurent l'atteinte des conditions qui étaient jugées essentielles pour que le programme donne les résultats désirés (Felbinger 1989). Appliquée à l'étude du débat public, cette distinction se décline comme suit (Chess 2000; Rowe et Frewer 2000) : l'exercice participatif peut être examiné pour déterminer s'il est mené selon la formule et les règles de l'art que l'organisateur s'était fixées (ou qui sont jugées optimales par les utilisateurs ou selon une certaine théorie). Ensuite, l'exercice participatif peut être évalué selon qu'il a entraîné les résultats escomptés.

Cette chaîne de raisonnement qui lie le processus de débat public à ses résultats est caractéristique d'une vision de la causalité. En sciences sociales, plusieurs théories de la causalité existent et sont utilisées (Reiss 2009)<sup>48</sup>. La vision mécaniste de la causalité détermine que X est une cause de Y quand un mécanisme, une chaîne causale peut être décrite de X à Y. L'approche de l'évaluation du débat public présentée ci-haut adopte implicitement cette approche causale dite mécaniste : un certain processus de débat public entraînerait un certain résultat. Par contre, les difficultés viennent du fait que le lien direct est très difficile à faire entre débat public et résultats tangibles. Comme le fait valoir Bherer (2003: 4) :

« L'institutionnalisation de procédures de débat fait en sorte que la participation devient partie prenante de la "boîte noire" de l'État, et s'ajoute ainsi au processus complexe des décisions publiques. Les spécialistes de l'analyse des politiques publiques savent combien il est difficile de théoriser la décision et le rôle des acteurs pour comprendre le fonctionnement de l'État et, plus spécifiquement, la portée de certaines transformations en matière d'action publique. »

---

<sup>48</sup> Le philosophe des sciences sociales Julian Reiss discute cinq façons d'envisager la causalité en sciences sociales et présente pour chacune les cas où chaque théorie ne tient pas (2009). L'auteur argumente donc pour un pluralisme sur les représentations causales en sciences sociales, puisqu'on peut parler en fait de différentes manifestations causales : mécanistique, contre-factuelle, régularité, interventionniste ou probabiliste.

De plus, un certain mécanisme causal peut jouer un rôle de pair avec d'autres événements et influences de l'extérieur (ou un événement extérieur peut annuler l'effet du mécanisme présenté). L'approche est donc intéressante pour décrire la dynamique de débat, mais peut difficilement mener à des certitudes sur les résultats. Des chercheurs se concentrent donc sur le processus lui-même, avec comme hypothèse qu'un processus de débat de qualité mènerait à une situation plus favorable qu'un processus de mauvaise qualité (voir discussion de ce parti dans Rowe et Frewer 2004).

Une autre théorie de la causalité semble donc pertinente ici : celle de l'inférence causale « counterfactual », c'est-à-dire basée sur des hypothèses contre-factuelles. X est une cause de Y dans le cas où sans X, il n'y aurait pas eu de Y. Cette approche a été utilisée par de nombreux historiens de même qu'en droit (Reiss 2009). Pour l'utiliser, il convient de présenter des données sur ce qui se serait passé sans X (l'évènement étudié comme cause potentielle). Ceci s'avère intéressant pour l'étude spécifique des résultats : sans le débat public, y aurait-il eu les modifications observées dans l'objet débattu? Par contre, comme le dénote Reiss, cette approche comporte aussi ses problèmes, tout particulièrement quand une synergie se crée entre plusieurs causes. Alors, la vision probabiliste de la causalité peut enrichir et nuancer l'analyse, en discutant de la probabilité accrue de Y en présence de X. Offner (1993) présente pour sa part une autre manière d'envisager l'interaction entre plusieurs facteurs. Voulant dépasser une représentation linéaire de cause à effet, l'auteur propose une autre notion, celle de congruence. Nous allons y revenir dans notre cadre d'analyse (chapitre 5).

Nous avons voulu montrer ici que le choix d'un modèle d'évaluation repose sur deux types de prémisses : une normative et une épistémologique. Premièrement, les critères d'évaluation représentent des objectifs désirés du débat public, que l'on peut associer à l'une ou l'autre des approches normatives présentées dans le chapitre 3. Deuxièmement, les critères choisis et surtout les évidences et la méthode pour infirmer des résultats se basent sur une certaine vision du lien causal entre débat public et résultat. Ayant cela en tête, voyons les modèles d'évaluation du débat public présentés dans la littérature.

Tableau VI. Les différents modèles d'évaluation du débat public, tiré de Bherer (2003: 41)

Objets d'évaluation	Le processus		Les effets		
	Enjeux	Qualité de la discussion (délibération)	Pouvoir et qualité des participants (démocratie participative)	Conditions de gouverne (approche instrumentale)	Apports directs pour les citoyens (démocratie participative)
Exemples de critère ou critères typiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réciprocité</li> <li>• Publicité</li> <li>• Justification des élus et des experts (imputabilité directe)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de participants</li> <li>• Représentativité</li> <li>• Degré d'influence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imputabilité</li> <li>• Restaurer confiance envers les institutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Empowerment</i></li> <li>• Éducation populaire/socialisation politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relancer le débat</li> <li>• Légitimer de nouveaux acteurs</li> </ul>

Comme en fait état le Tableau VI tiré de Bherer (2003), plusieurs auteurs distinguent deux pans de l'étude du débat public : un portant davantage sur le processus et l'autre sur les résultats. Nous y avons fait référence plus haut. La distinction n'est pas nette entre les deux, puisqu'ils sont interreliés, mais elle fait référence aux postures normatives et méthodologiques des auteurs. Pour certains, le débat entre les acteurs est ce qui compte (posture normative), d'autant plus que les suites dépendent de beaucoup d'autres facteurs (posture épistémologique : ce qu'il est possible de connaître). L'étude du processus de débat (et non ce qui arrive après) est alors privilégiée. Pour d'autres, le processus est étudié surtout pour y trouver le mécanisme causal menant à des résultats du débat. On peut dire alors que c'est l'étude des résultats qui est privilégiée. Finalement, plusieurs auteurs suggèrent un autre type d'études, de plus en plus important dans la littérature (Abelson et Gauvin 2006) : ce sont les études qui prennent comme point de départ le contexte, en étudiant les tendances contextuelles favorables ou défavorables au débat public et à ses résultats. Dans les sections suivantes, nous présentons donc successivement des études de débat public sur le processus (4.2), sur le contexte (4.3) et sur les résultats (4.4). Nous finirons avec des propositions pour une étude holistique du débat public incorporant ces trois dimensions (4.5).

#### 4.2 Des critères pour l'évaluation du processus de débat public

Plusieurs modèles d'évaluation du processus de débat public utilisent sensiblement les mêmes critères, mais avec des objectifs de démonstration différents. Traditionnellement, les auteurs de la démocratie délibérative ou de l'approche communicationnelle apportent

beaucoup d'importance au dispositif formel de débat. Les règles et les modalités de procédure sont la clé du succès. Le dispositif de débat est donc évalué dans l'objectif d'être constamment bonifié pour atteindre les critères délibératifs ou participatifs.

Pour d'autres auteurs par contre, la procédure « n'enferme jamais complètement les acteurs dans une conduite prévisible et ne peut jamais parvenir à créer une situation d'égalité parfaite entre ceux-ci (Simard 2006: 131) ». Avec données empiriques à l'appui, ces auteurs ont montré comment les critères délibératifs n'étaient pas satisfaits (Simard 2006, McGuirk 2001). L'emphase sur le dispositif formel ne serait alors pas pertinente dès lors que la dynamique du débat public suit de toute façon une autre logique. Simard et Fourniau (2007) présentent ensemble une vision alternative, qui fait une place aux réflexions procédurales tout en reconnaissant leur façonnement durant le débat par les acteurs.

« c'est moins l'énoncé de principes qui structure le déroulement d'un débat que les épreuves auxquelles les participants les soumettent dans un « débat sur le débat » toujours intense (Fourniau, 2001b). Ces principes font donc l'objet d'une construction, tant dans la préparation du débat qu'au cours de son déroulement, au fur et à mesure que surgissent des litiges sur leur mise en œuvre par les organisateurs du débat public (CPDP en France, commissaires du BAPE au Québec) sur chaque projet particulier (Simard et Fourniau 2007: 310).»

Notre étude du processus de débat public s'inscrit dans cette approche. Dans cette section, nous présentons des critères théoriques utilisés par plusieurs auteurs pour évaluer le processus de débat public. Par contre, nous présenterons aussi les dilemmes que les études empiriques font surgir sur ces critères théoriques. Les critères théoriques apparaissent tout de même des référents communs pour plusieurs auteurs et praticiens. Ils seront donc utilisés dans notre propre cadre d'analyse.

Les critères que nous présentons ici suivent le libellé du schéma dynamique des effets du débat de Simard et Fourniau (2007)<sup>49</sup>, que nous allons utiliser dans notre propre cadre

<sup>49</sup> Simard et Fourniau ont publié en 2007 un texte qu'ils avaient présenté en 2006 dans le colloque « Institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherches » Lille, France. Le texte de Simard et Fourniau (2007) dans Revel et al. (2007) est un peu modifié par rapport au texte de communication (Fourniau et Simard 2006). Le schéma dynamique des effets du débat public a notamment été développé davantage. Néanmoins, les critères procéduraux, qui sont discutés dans ce chapitre, sont restés les mêmes.

d'analyse. Ces critères procéduraux ont été discutés et utilisés largement par plusieurs autres auteurs. Le Tableau VII compare les critères de Simard et Fourniau à ceux d'autres auteurs.<sup>50</sup> Webler (1995) a développé un des premiers modèles d'évaluation du débat public, qui a été souvent cité et utilisé depuis (notamment Petts, 2001; Rowe and Frewer, 2000; Beierle and Cayford, 2000). Largement inspiré des idées de Habermas sur la situation de « ideal speech », il s'intéresse aux conditions nécessaires pour une délibération : *fairness* et *competence*. Ces critères se retrouvent aussi dans les grilles d'évaluation d'autres auteurs sous le concept de l'égalité des conditions d'accès au débat. Les critères de Callon et al. (2001, cités par Simard 2006) présentés dans *l'Essai sur la démocratie technique*, se rapprochent beaucoup de ceux de Simard et Fourniau (2007). Ils y rajoutent la question du degré de collaboration avec les acteurs, que nous allons plutôt discuter dans les caractéristiques contextuelles.

Dans leur discussion de critères d'évaluation, Rowe et Frewer (2000) réfèrent spécifiquement à des processus de participation publique (tandis que les autres auteurs sont soit moins spécifiques ou réfèrent plutôt à des forums ayant des ambitions délibératives). Les auteurs identifient certains critères permettant l'acceptabilité de la procédure : critère de représentativité, d'indépendance, de « early involvement » et critère d'influence (Rowe et Frewer 2000: 12-15), ainsi que des critères du processus : accessibilité aux ressources pour les participants, « task definition », transparence du processus décisionnel, et « cost-effectiveness » (Rowe et Frewer 2000: 15-17). La question de l'indépendance peut être associée au principe d'argumentation cher aux autres auteurs présentés dans le Tableau VII : ce sont les arguments, et non les biais inhérents à la procédure, qui devraient entraîner les produits ou résultats du débat.

La question de la temporalité que soulèvent Rowe et Frewer (2000) est aussi importante pour de nombreux autres auteurs. Nous discutons de la temporalité dans la section 4.2.1, en

<sup>50</sup> Blondiaux (2005) présente aussi des principes de la démocratie délibérative qui pourraient « être un horizon régulateur des pratiques dans les démocraties existantes » (2005: 126-127) : principes d'argumentation, d'inclusion et de publicité ou de transparence. L'auteur décrit aussi des dilemmes de la participation qui rendent difficile une définition des critères d'évaluation suivants : représentativité, égalité, compétence, lieu de consensus ou de controverse, échelle de participation et l'influence sur la décision. Bien que l'auteur ne fait pas une proposition formelle de critères d'évaluation, son point étant de faire ressortir les limites de la réflexion actuelle sur le sujet, les enjeux qu'il soulève sont les mêmes que ceux énumérés dans le Tableau VII.

relation avec les critères de transparence et de publicité, puisque la temporalité pose la question de quand le débat est privé est quand il est public. Finalement, le critère de « cost-effectiveness » semble très difficile à mesurer (car il suppose une définition de « effectiveness ») et peu pertinent aux objectifs de notre étude. Ce critère pourrait plutôt permettre de comparer entre eux plusieurs dispositifs de débat.

Dans les pages qui suivent, nous discutons des critères procéduraux de Simard et Fourniau (2007) en présentant plus en détail leur lien avec d'autres critères théoriques et études empiriques.

#### *4.2.1 Transparence, publicité et temporalité*

Les critères de transparence et de publicité sont discutés abondamment dans l'évaluation du débat public. Ici, trois enjeux peuvent être soulevés : 1- la transparence et la publicité du débat lui-même, c'est-à-dire, globalement, la traçabilité de celui-ci, 2- la publicité du lien entre débat public et décision, et 3- le moment où le débat devient public (donc publicisé et transparent), c'est-à-dire sa temporalité.

Un principe de publicité ou de transparence est proposé pour qualifier le processus de débat public (Callon et al. 2001, Blondiaux 2004). Ici, on fait référence à la transparence et à la traçabilité des débats. Le contenu du débat doit être accessible à tous pour en faire un forum démocratique (Blondiaux 2004, Rowe et Frewer 2000). Par contre, certains reconnaissent que bien que la publicité soit associée en théorie à une plus grande légitimité du processus, « excess publicity can be damaging to the honest exchange of ideas in a deliberative process » (Grogan et Gusmano 2005: 132, voir aussi Innes et Booher 2004).

Tableau VII. Comparaison de plusieurs grilles d'évaluation du processus de débat public

<b>Critères de Simard et Fourniau (2007)</b>	<b>Principes développés par Webler (1995)</b>	<b>Critères de Callon et al. (2001)</b>	<b>Critères de Rowe et Frewer (2000)</b>
Transparence et publicité		Transparence et traçabilité des débats	Transparence du débat et du lien avec la décision
Principe d'équivalence	« Fairness and competence »	Égalité des conditions d'accès au débat	Accessibilité aux ressources pour les participants
Principe d'argumentation	Les critères de « fairness » et de compétence permettraient le principe d'argumentation	Qualité de la procédure, clarté des règles organisant le débat	Indépendance, définition des règles et de la portée du débat (« task definition »)
Caractère pluraliste et contradictoire du débat			
Une place offerte à tous		Ouverture de la procédure	Représentativité de l'arène de débat
Reconnaissance de l'expérience sensible	Aussi liée à l'idée de compétence : reconnaître les diverses formes d'expertise		
		Degré de collaboration avec les acteurs	Indépendance
Dans les effets : influence sur la décision			Influence
			Implication précoce du débat (« early involvement »)
			« Cost-effectiveness »

La transparence et la publicité du suivi accordé aux recommandations du public sont aussi un enjeu (Rowe et Frewer 2000: 16). Les audiences du BAPE et de l'OCPM, par exemple, finissent avec un rapport de consultation. Pour Beauchamp (2006: 47), l'absence de suivi est « la faiblesse notoire de l'actuelle procédure ». La présidente de l'OCPM demande aussi une amélioration à cet égard.

« Au fil des ans, il est apparu difficile pour les citoyens de mesurer l'impact de leur participation aux audiences de l'Office et de retracer les gestes posés par l'administration après le dépôt des rapports. Nous-mêmes n'avons qu'un portrait partiel de cette question. Dans ce contexte, et considérant l'importance des questions soumises à l'Office au cours des dernières années, nous recommandons la mise en place d'un mécanisme de réponse automatique aux recommandations des commissions (OCPM 2009: 8). »

La temporalité du débat est aussi considérée comme un facteur important. La temporalité du débat public détermine le moment où le débat passe du privé au public, et où le cercle des acteurs impliqués (et donc pour certains le niveau de légitimité) s'agrandit. Rowe et Frewer (2000: 14) écrivaient qu'il semble y avoir un consensus dans la littérature que « public participation should occur as soon as is reasonably practical » or « as soon as value judgements become salient ». Plusieurs études empiriques associent la tenue trop tardive du débat public avec les faibles effets sur la décision et parfois avec des effets négatifs sur la perception des participants du processus et des institutions. Par contre, Grogan et Gusmano (2005: 131) notent que même s'il apparaît légitime de chercher à ce que toutes les étapes de la formulation d'une politique soient délibératives (de la formulation des options à la mise en œuvre), « complete openness is difficult to achieve in practice; any deliberative process will emerge out of an already established political environment, so participants must respond to and accept previous policy decisions ».

Bien que l'amont soit largement discuté, quelques auteurs discutent également du rôle stratégique que peut occuper le débat public en étant intégré en aval. Car après que des orientations générales ont été établies, de vrais dilemmes peuvent se montrer dans le détail de la réalisation des projets. Durant cette phase par contre, le public est très souvent absent (Salet 2008: 2359). Mentionnons que sur ce point, la Ville de Montréal a développé des mécanismes de bilan impliquant le public dans le suivi des plans. Des mécanismes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme au Québec permettent aussi le débat public dans les

phases de mise en œuvre . Nous discuterons de la place du débat public en aval au chapitre 8 de ce mémoire.

#### 4.2.2 *Le principe d'égalité des conditions d'accès au débat*

Ce principe d'égalité entre participants est discuté par Webler (1995) sous l'appellation de « fairness », par Simard et Fourniau (2007) en tant que principe d'équivalence et finalement par Callon et al. (2001) comme égalité des conditions d'accès au débat. Selon Marie-Odile Trépanier, les juristes utilisent la notion d'équité procédurale, qui semble similaire à ce que Callon et al. (2001) signifient lorsqu'ils parlent « d'égal accès à la procédure ». L'égalité des conditions d'accès au débat peut par contre inclure beaucoup d'éléments au-delà de la procédure de discussion et de droit de parole, comme des éléments de préparation préalable de la part des participants. Le libellé de Callon et al. (2001) nous semble plus approprié pour traduire le principe de « fairness » entre les participants (Webler 1995) que celui d'équivalence (Simard et Fourniau 2007).<sup>51</sup>

Callon et al. (2001) introduisent comme suit leur critère d'égalité des conditions d'accès au débat : « Pour remédier à ces asymétries, il peut être utile d'envisager la constitution de nouveaux rôles professionnels : traducteurs, médiateurs, facilitateurs de débats et de négociations, animateurs politiques dont la mission explicite serait de rendre plus aisée l'entrée dans l'espace public d'acteurs qui en étaient jusque-là exclus (Callon et al. 2001: 221) ». Webler (1995, voir aussi Webler et Tuler 2000) expriment plusieurs éléments pouvant faire partie de ces conditions d'un accès égal au débat. Leur critère de « fairness » comprend un accès égal pour tous les participants aux possibilités de participer dans tous les aspects du processus participatif : la formulation de l'agenda, l'établissement des règles de fonctionnement, la sélection de l'information et de l'expertise et l'évaluation de la validité des affirmations. Simard et Fourniau (2007) ainsi que Puyfaucher (2006) réfèrent au principe d'équivalence suite à son énoncé dans un débat public de la Commission Nationale du Débat Public en France : « La commission particulière a posé comme principe que tous les acteurs du débat, quelle que soit leur représentativité ou leur qualité (...)

---

<sup>51</sup> Merci à notre co-directrice Marie-Odile Trépanier pour avoir soulevé ces enjeux terminologiques.

bénéficieront au cours du débat d'un traitement semblable (cité par Puyfaucher 2006: 208). »

Dans la pratique, quelques auteurs ont fait le récit de forums délibératifs où les participants détenaient une position égale (voir particulièrement Innes et Booher 2003). Par contre, d'autres chercheurs ont voulu montrer les difficultés d'application d'un tel idéal. McGuirk (2001) et Simard (2006) ont montré l'importance des asymétries de pouvoir entre les participants au débat, et ce, malgré une procédure qui se voulait égalitaire pour tous les participants. Fait notable, même des auteurs de l'approche délibérative ont conclu, suite à des entretiens avec des participants à des exercices délibératifs, que « making the concept of power more explicit in the theory would better highlight the dynamics by which participants are able to be active cocreators of a process » (Webler et Tuler 2000).

Un enjeu cité par plusieurs concerne l'existence de forums parallèles au débat public, auquel seulement certains acteurs ont accès (Gariépy 1991, Simard 2006, Tràn et Hamel 2000). Par exemple, Tràn et Hamel ont remarqué suite à leur étude des comités-conseils d'arrondissements à la Ville de Montréal (1988-1994) que certains acteurs obtenaient des rencontres avec les urbanistes avant les assemblées publiques, ce qui entraînait « un renforcement des déséquilibres entre les acteurs en matière d'information, hypothéquant d'autant la réussite des démarches de concertation » (Tran et Hamel 2000: 51).

#### 4.2.3 *Le principe d'argumentation*

Sur la question de l'argumentation, deux sous points sont discutés. Premièrement, il y a la question de comment l'argument compte dans le débat, et jusqu'à quel point les participants s'expriment dans un registre argumenté. Deuxièmement, il y a une réflexion sur les règles procédurales encadrant l'argumentation.

La logique de la démocratie délibérative, qui est de plus en plus utilisée comme idéal et comme guide pour améliorer les processus de participation et de débat public (Blondiaux 2005, Hajer 2005), comporte comme principe de base un principe d'argumentation : « le débat démocratique doit consister avant tout en un échange de raisons. C'est la force du

meilleur argument qui doit prévaloir (Blondiaux 2005: 126-127). » Selon Puyfaucher (2006), ce principe est déjà intégré dans les normes : « L'opposition ne peut se contenter d'exprimer un simple non à un projet qui représente à première vue l'intérêt public, cela serait perçu comme une revendication égoïste. Tous les mouvements d'opposition à un projet vont devoir articuler une argumentation. Il s'agit d'un impératif absolu, pour exister, pour être crédible (Puyfaucher 2006: 209). » Callon et al. (2001) ont opérationnalisé ce critère d'intensité de l'argumentation (qu'ils ont nommés « qualité de la procédure ») en référant au degré de sérieux des prises de parole et la continuité dans le temps des prises de parole.

Plusieurs études empiriques veulent par contre montrer que les stratégies des acteurs et les rapports de force peuvent compter davantage que les arguments dans l'issue du débat public.

« Si le principe d'argumentation est affirmé avec force par la CNDP — ce qui constitue une dimension originale des dispositifs qu'elle conduit —, la tonalité critique dominante conduit encore la plupart des chercheurs à lire le débat public sous le signe de l'action stratégique, des jeux d'acteurs réglés par les rapports de forces plutôt que réglés par l'argumentation. Ainsi, ce que le débat public change (ou non) dans la manière d'argumenter une cause, fait bouger (ou non) dans le sens commun, n'est pas encore documenté dans les travaux rassemblés (Fourniau 2006a: 6, voir aussi Revel et al. 2007). »

Malgré que l'impact des arguments soit peu documenté, on s'attarde tout de même à mettre en place des procédures encourageant un registre argumentaire au débat. C'est ce que propose Webler en détaillant les critères de *fairness* (décrit ici comme principe d'égalité dans les conditions d'accès au débat) et de compétence, qui seraient essentiels selon lui à l'argumentation. Le principe de compétence veut assurer que le processus permette aux participants de s'approprier les connaissances nécessaires à la compréhension de l'enjeu à travers un accès à l'information et à son interprétation (Webler 1995, Rowe et Frewer 2000). La question principale est de savoir si on a fourni les outils, le temps et la documentation nécessaire aux participants pour qu'ils soient compétents à participer au débat.

Callon et al. (2001) discutent aussi de l'importance de la clarté des règles encadrant l'argumentation. Le formalisme des règles encadrant l'argumentation a par contre ses désavantages (Beauchamp 2006, Innes et Booher 2003). André Beauchamp (2006: 47-48) écrivait suite à sa longue expérience du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au Québec : « ... le formalisme est utile parce qu'il favorise l'équité et rassure le public. Mais il est dangereux aussi parce qu'il standardise les choses et ne permet guère de trouver des solutions incessantes [...]. » En ce sens, « une audience devrait aussi être un exercice fait sur mesure avec des adaptations et des ajustements. »

Un intermédiaire peut aussi être utilisé pour instaurer des règles claires d'argumentation dans le débat entre les participants. Selon Innes et Booher (2003), un intermédiaire pourrait aider les participants à se mettre dans une position de dialogue collaboratif. De Carlo (2006) présente un des désavantages de la procédure québécoise qui laisserait trop de choses entre les mains de l'intermédiaire : les commissaires agissant toujours comme intermédiaire, les participants au débat n'apprendraient pas à délibérer et à peser les arguments d'autrui.

#### *4.2.4 Le caractère pluraliste et contradictoire du débat*

Dans les critères d'évaluation du débat public, Simard et Fourniau (2007) suggèrent de prendre en compte si le débat a un caractère pluraliste et contradictoire. Les auteurs situent ce critère dans un objectif de représentativité argumentative du débat. Il doit y avoir une pluralité (voir une divergence) d'arguments et de types de sources d'informations utilisées. Pour Simard et Fourniau (2007), ce critère mènerait, avec le principe d'argumentation, à l'émergence d'une intelligence collective (voir chapitre 5.3).

D'autres auteurs ont suggéré dans la même ligne d'idée que ce sont les commentaires des « citoyens impertinents » (Rui 2006) et les « voix discordantes » (Beudet 2008) qui donnent un sens à l'exercice délibératif. Rui (2006) suggère de porter attention aux formes de disqualification des voies critiques. Le débat public, en institutionnalisation la mobilisation des acteurs, peut décourager les propos contradictoires. Comme le notent Grogan et Gusman (2005: 142), les participants peuvent être tentés de suggérer des ajouts

incrémentaux, s'inscrivant dans l'approche du projet présenté, pour être pris en compte. Beaudet (2008) parle de l'évitement d'un véritable débat sur le patrimoine à Montréal par une ambiance au partenariat et au consensus entre la Ville et les organismes de la société civile.

#### *4.2.5 Représentativité de l'arène de débat : une place offerte à chacun*

Le principe d'égalité dans les conditions d'accès au débat s'attarde aux conditions de participation des participants déjà présents dans l'arène de débat. Il peut aussi être compris de manière plus large, comme les conditions égales d'accès au débat pour toute personne intéressée à participer. L'enjeu est un peu différent par contre, car cela a trait non pas à l'organisation du débat, mais plutôt au nombre et au type de participants présents. Simard et Fourniau (2007) utilisent l'appellation « une place offerte à chacun ».

Pour plusieurs, la délibération a peu de bienfaits si elle n'inclut pas tous les partis concernés (Blondiaux 2005). Cela est important du point de vue de la qualité du consensus obtenu, sa légitimité dans l'espace public et sa mise en œuvre subséquente. Par contre, les critères d'une bonne représentativité amènent des dilemmes. Premièrement, parce que la représentativité politique divise en quelque sorte l'école de la démocratie participative de celle de la démocratie délibérative (voir chapitre 3). L'arène de débat doit-elle favoriser le plus grand nombre possible de participants, dans un objectif de démocratisation étendu, bien que cela rende plus difficile la délibération? Deuxièmement, la représentativité peut être abordée de manière statistique ou politique (Blondiaux 2005). Si une bonne représentativité se trouve dans le même éventail de citoyens que dans la population, alors le mécanisme devrait davantage inclure des citoyens. Si une bonne représentativité se fait en terme politique par une représentation de divers intérêts, alors la présence d'une constellation de groupes d'intérêts est mise en valeur. De plus, dans une logique de construction d'un consensus (Innes et Booher 2003) ou de constitution d'une arène délibérative (Fourniau 2001: 445), on s'attarde plutôt à repérer les acteurs concernés (« concerned publics »), qui peuvent être ou non des groupes organisés. Dans ces diverses approches à la représentativité, un critère de diversité est tout de même toujours formulé : diversité des citoyens participants, puisque devant être représentatifs de la population,

diversité des intérêts politiques représentés, ou diversité de la manière dont l'acteur concerné est impliqué par le projet.

Malgré cet idéal de diversité des participants, le dispositif de débat peut favoriser davantage la participation d'un type d'acteur, à cause d'une vision particulière de la représentativité recherchée (Bherer 2006b). Fourniau discute par exemple de deux figures de la citoyenneté traditionnellement opposées : « riverains titulaires de droits privés ou citoyen actif représentant d'un collectif déjà institué (association agréée, syndicat, etc.) (Fourniau 2007) ». Ce type de représentation peut encourager la reconnaissance sociale d'un type d'acteur plutôt qu'un autre. L'auteur affirme par contre que le débat public en France permet l'émergence d'une nouvelle catégorie, celle de « citoyen en tant que riverain ».

#### *4.2.6 Reconnaissance de l'expérience sensible*

Les participants au débat vont amener diverses formes de contributions selon leur origine et leur expérience. Pour Fourniau et Simard (2006), le débat devrait permettre une reconnaissance de l'expérience sensible. Ceci signifie une attention aux diverses formes d'expertise qui peuvent être sollicitées par les participants.

Dans les études empiriques du débat public, le rôle et la forme que prend l'expertise sont souvent abordés. Petts (2001) discute par exemple du fait que les résidants amènent fréquemment des arguments sous forme d'expériences vécues tandis que des experts amènent des informations plus générales basées sur des connaissances plus abstraites (2001: 218). Faire le pont entre ces différents modes d'expression constitue un défi.

Nous avons présenté six critères d'évaluation du processus de débat public. Ces critères constituent pour nous des principes permettant un regard analytique sur le processus de débat public. Au chapitre 6, ceux-ci vont structurer notre discussion du processus de débat public sur le plan d'urbanisme, tel que le présente notre cadre d'analyse. Le chapitre 7 inclura une attention particulière au contexte dans lequel se déploie le débat public. La section suivante introduit des réflexions pertinentes à ce pan de notre analyse.

### **4.3 Des caractéristiques contextuelles pertinentes**

Les caractéristiques contextuelles constituent un des pans de l'étude du débat public. Par contre, il est plutôt rare que les auteurs citent une série de caractéristiques contextuelles dans leur cadre d'analyse sur le débat public. Lorsque des caractéristiques déterminantes sont citées, celles-ci incluent la culture politico-juridique ainsi que la relation préexistante entre les acteurs. Ces éléments contextuels peuvent affecter la capacité de l'arène de débat à respecter les critères procéduraux décrits ci-haut. De plus, des éléments du contexte peuvent entraîner un certain positionnement des acteurs dans l'arène de débat.

Beierle et Koninski ont fait en 2000 une synthèse de la littérature identifiant des attributs contextuels influençant l'issue du débat public. Le niveau de complexité apparaît comme un premier facteur notable. Un enjeu suscitant un partage des compétences entre plusieurs juridictions rendrait moins probable l'influence du débat public sur le produit final et sur la résolution de conflits (Beierle et Koninsky 2000). Trépanier et Alain (2008) et Bacqué et al. (2005: 43) ont aussi traité des difficultés créées par l'imbrication de plusieurs échelles. L'imbrication de plusieurs échelles pertinentes dans les enjeux territoriaux peut déconnecter les lieux de débat des lieux de décision. Cette complexité institutionnelle peut également rendre l'implication et la mobilisation des acteurs civique plus difficile. Comme nous l'avons discuté aux chapitres 1 et 2, cette considération semble particulièrement importante à Montréal.

La deuxième série de caractéristiques contextuelles affectant l'issue du débat a trait au cadre institutionnel et aux relations préexistantes entre les acteurs. Une atmosphère à la coopération entre les acteurs et une confiance en l'agence seraient corrélées avec l'inclusion des valeurs du public ainsi qu'à un plus haut taux de participation (Beirle et Koninsky 2000).

Barnes et al. (2007) et Bherer (2003) montrent comment l'attitude face à la participation des élus, fonctionnaires et experts affecte grandement la portée du débat public. Barnes et al.

(2007: 183-205) développent en effet une typologie d'institutions comme « sources of support, sites of challenge and opportunity or prison ». Bherer (2003) traite du degré d'institutionnalisation (dans les règles et les normes) de la norme participative et Healey (2006) parle de l'intégration de l'attitude collaborative dans les pratiques de gouvernance et de planification.<sup>52</sup> La culture professionnelle de l'urbaniste et son ouverture au débat public peut aussi être importante (Forester 1989,1999).

#### **4.4 La qualification des effets substantiels du débat public**

Lorsque l'objectif de l'évaluation est de mesurer les résultats du débat public, l'étude exclusive du processus ou du contexte n'apparaît pas suffisante. Rappelons que pour plusieurs, la qualité du processus de délibération constitue en soi un objectif, et peut-être même le seul véritablement observable. Pour d'autres par contre, l'évaluation du processus de débat est un tremplin permettant d'explorer la production des effets du débat. Ce sont les études de ces auteurs que nous décrivons ici.

Abelson et Gauvin (2006, 16-17) différencient trois objets d'étude sur lesquels le débat public peut avoir des résultats : les participants, les décisions ou les politiques (leur contenu ou leur mise en œuvre ) et les décideurs ou les porteurs de projets. Le sujet de ce mémoire concerne le deuxième objet, en se concentrant sur l'étude des effets du débat public sur des documents d'urbanisme et leur mise en œuvre . Nous présentons donc dans les pages qui suivent des travaux empiriques effectués sur cet objet d'étude. L'objectif est d'une part d'en tirer des leçons méthodologiques, et d'autre part d'en faire ressortir des enjeux récurrents sur lesquels nous devrions apporter une attention particulière.

Les études des effets du débat public sont très variées autant dans les références et concepts théoriques que dans les méthodologies utilisées. Loin de prétendre à l'exhaustivité, cette revue de la littérature montre néanmoins cette diversité d'approches. Pour conclure des observations plus générales, certains font des inférences statistiques à partir d'un grand

---

<sup>52</sup> Malgré l'intérêt de ces travaux sur le cadre contextuel des processus participatifs, il nous aurait fallu une plus longue exposition pour faire justice à leur approche théorique, une approche institutionnaliste à l'inclusion de la norme participative.

nombre d'échantillons (Beierle et Cayford 2002, Burby 2003). Des corrélations sont alors établies entre le processus de débat et les résultats, notamment sur l'importance du nombre d'acteurs impliqués. De plus, il y a des études de cas qui décortiquent en profondeur un processus de débat pour en comprendre ses effets et ses circuits d'influence (Halvorsen 2003, Gariépy 1991, Hajer 2005, Simard 2006). Dans ce chapitre, nous présentons premièrement des exemples de plus grand échantillonnage, puis des exemples d'études de cas.

#### *Études statistiques de grand échantillonnage*

Beierle et Cayford ont évalué 195 études de cas de participation publique en environnement (dont des audiences publiques (moins du quart du total), des comités aviseurs de citoyens et des instances de médiation) en terme de leur capacité à inclure des valeurs du public dans la décision (Beierle et Cayford 2002: 23-25). Dans 58% de celles-ci, le public aurait entraîné des modifications substantielles aux décisions.<sup>53</sup> Beierle et Cayford (2002) ont constaté que l'intensité du débat public et son caractère plus restreint sont corrélés avec une inclusion plus grande de valeurs du public. Par contre, ce public est alors peu représentatif du public en général.

Rowe et Frewer (2000) ont exprimé, suite à une revue de plusieurs études empiriques, un scepticisme vis-à-vis de l'influence que peuvent avoir les audiences publiques sur la décision. Ces auteurs citent des études empiriques montrant que les audiences publiques ont eu peu d'effets sur les politiques, qu'elles sont là pour donner une apparence de consultation et qu'elles permettent davantage une cooptation et un contrôle du public (Rowe et Frewer 2000: 18) .

---

<sup>53</sup>Beierle et Cayford ont tiré leurs conclusions d'un « case-survey » de plusieurs études de cas de participation publique en environnement. Leur méthodologie pour juger de l'influence du public se limite à ordonner le degré d'influence du débat en suivant les conclusions des auteurs de chaque étude de cas de participation publique en environnement. Malheureusement, les études de cas agrégées par les auteurs (voir liste et références dans Beierle et Cayford 2002), lorsque prises de manière individuelle, abordent de manière peu détaillée l'aspect de l'influence sur la décision et de l'inclusion d'éléments du public. Il est donc difficile d'en tirer des enseignements méthodologiques.

Burby (2003) a discuté des effets du débat public sur des plans d'aménagement. L'auteur s'est intéressé à la corrélation entre le nombre de participants inclus et le nombre de mesures de mitigation au risque contenues dans le plan puis mises en œuvre. Son étude comprend une analyse de soixante plans aux États-Unis. Des entretiens ont permis de qualifier le niveau de mise en œuvre des mesures contenues dans ces plans. De son analyse, Burby conclut que lorsque le nombre d'acteurs intégrés dans le processus passait de moins de 5 à plus de 10, le nombre de mesures comprises dans le plan augmentait de 73% et leur mise en œuvre doublait (Burby 2003: 39). Ce résultat est intéressant du point de vue de la planification, car il va dans le sens d'une hypothèse souvent formulée en planification de manière théorique : « Strong plans stem from planning processes that involve a broad array of stakeholders, and strong plans accompanied by a broad array of stakeholders get more implemented. » (Burby 2003: 1). Par contre, il faut noter que le nombre de participants reste peu élevé. L'auteur semble avoir porté son attention davantage sur des processus de concertation sous invitation plutôt que sur des exercices de débat public. De plus, l'auteur ne qualifie pas l'intensité des modifications entraînées par l'implication de plusieurs acteurs. Plusieurs petits ajustements demandés par chacun des participants ne signifient pas nécessairement une transformation fondamentale du plan, tandis qu'un seul acteur impliqué pourrait entraîner une modification de très grande importance.

### *Étude de cas*

Gariépy a pour sa part porté une attention particulière à la dynamique par laquelle le débat public pouvait entraîner des résultats, non seulement sur l'objet débattu, mais aussi sur les porteurs de projet et leur capacité d'apprentissage. En 1991, l'auteur publiait les résultats de l'étude de plusieurs audiences publiques impliquant Hydro-Québec. Gariépy (1991: 368) résume comme suit l'approche qu'il a utilisée pour évaluer l'influence du public.

« When it comes to trying to assess the extent of overt public influence, public participants can be said to have made gains if demands voiced by some participants at the public hearings can be correlated with changes to the projects made subsequently at the authorization stage. For the initiator, making these changes amounts to internalizing additional impacts generated by its projects, beyond the measures it originally intended to take. »

Gariépy identifie les difficultés méthodologiques associées à l'analyse de cette fonction. Car si on peut présumer d'une chaîne causale entre des demandes du public et des modifications au projet, il reste que d'autres évènements ou interactions parallèles peuvent être encore plus déterminants que le mécanisme présumé de l'influence du débat public<sup>54</sup>. L'auteur arrive donc à certaines conclusions sur le rôle limité du public et sur l'importance de l'émergence de forums de négociation parallèles. Certains lobbys, en interagissant avec le promoteur sur d'autres tribunes, auraient réussi à être particulièrement influents. Pour les autres participants n'ayant pas accès à cette arène privilégiée, leur influence aurait été modeste, consistant surtout en des mesures de mitigation. Selon l'auteur, les concessions plus importantes effectuées en début de trois des cinq audiences publiques étudiées auraient constitué une « placation of citizen's concerns » (1991: 371). Le promoteur aurait été prêt à intégrer certaines demandes du public qui ne compromettaient pas les aspects importants de son projet. Les effets du débat public ne sont donc pas inexistant, mais limités. Pour exprimer la marge à l'intérieur de laquelle des demandes du public pouvaient être accordées, l'auteur a utilisé le concept de « bounded pluralism »<sup>55</sup> (Gariépy 1989).

Hajer (2005) a aussi traité de la dynamique entre des forums de débat institutionnalisés et des forums plus informels et spontanés, et de l'impact de cette dynamique sur les résultats du débat public. L'auteur a étudié le débat long de plusieurs années autour du futur de l'île Hoeksche Waard aux Pays-Bas, qui opposait au départ le gouvernement et les écologistes. Après une série de forums formels et traditionnels au processus de planification, ce sont des forums émergents, parallèles, qui ont motivé le changement de discours du gouvernement sur le futur de l'île. Un organisme de la société civile, en organisant une manifestation culturelle sur le paysage de l'île, a réussi à rallier des professionnels ainsi que les habitants de l'île. Les forums créés par l'organisme auraient ensuite débouché à de nouveaux lieux de débat avec les représentants publics, intégrant les préoccupations mises de l'avant dans le forum informel. Ce forum parallèle, en encourageant la participation de nouveaux types d'acteurs et étant plus appropriable pour les habitants de l'île, aurait transformé le discours sur l'avenir de l'île.

---

<sup>54</sup>Voir notre discussion des différentes représentations de la causalité en introduction du chapitre 4 ainsi que dans notre cadre d'analyse (5.2).

<sup>55</sup>L'auteur a pris ce concept de Hall, P., Land, H., Parker, R. and Webb, A. (1975). *Change, Choice and Conflict in Social Policy*. Heinemann.

Avec cette étude de cas, Hajer veut montrer l'importance de la dramaturgie de l'acte délibératif. D'après l'auteur, l'échec de nombreux exercices participatifs pourrait être attribué au caractère figé de la dramaturgie : par la reproduction d'une même procédure fixe de débat, on encouragerait les acteurs à se figer dans leur position traditionnelle (Hajer 2005: 242).<sup>56</sup> L'émergence de forums parallèles créatifs, lorsqu'ils sont intégrés au débat public et ne sont pas restreints à une sphère privée, représente alors un potentiel d'innovation procédurale et d'inclusion d'autres publics.

Gauthier (2008), Gariépy et Gauthier (2009) et Paré (2008) ont pour leur part offert une évaluation des effets du débat public à Montréal. Selon l'analyse de Gauthier (2008) et de Gariépy et Gauthier (2009), le débat public sur le plan d'urbanisme aurait permis des effets sur le document, sa mise en œuvre ainsi que sur les participants (Gauthier 2008: 185-195, Gariépy et Gauthier 2009: 56-61). Nous y avons fait référence dans notre problématique au chapitre 2. Les auteurs mentionnent des modifications du plan effectuées suite aux demandes du public, ainsi qu'un encadrement plus serré de la réglementation des arrondissements pour améliorer les courroies de mise en œuvre du plan d'urbanisme. Au niveau des participants, le débat sur le plan d'urbanisme aurait permis une mobilisation des citoyens et la formation d'un réseau d'acteurs (Gauthier 2008: 191-192).

Jean Paré (2008) traite plus généralement des retombées des consultations publiques pilotées par l'Office de consultation publique de Montréal. Il parle des améliorations que les consultations ont pu apporter sur les projets discutés depuis 2006 et comment « ces consultations permettent de valider en continu les interventions à travers lesquelles le plan d'urbanisme se réalise » (Paré 2008: 215). Paré discute aussi de l'interaction entre des forums de débat plus restreints – se tenant avec des organismes communautaires ou de la société civile caractérisés comme partenaires d'un projet – et les consultations publiques ouvertes à tous. Du point de vue de son expérience comme commissaire, l'articulation de ces deux types de forum représente un défi (Paré 2008: 216). Les partenaires de mise en

---

<sup>56</sup>Innes et Booher faisaient le même genre d'arguments en expliquant les retombées des processus de « consensus building » par le jeu de rôles des participants (1999).

œuvre pourraient avoir fait des choix sur lesquels d'autres membres du public voudraient pouvoir débattre.

#### *Leçons et conclusions*

De toutes ces études du débat public, plusieurs leçons peuvent être tirées. Les études statistiques fournissent des pistes de recherche. L'étude de Burby (2003), par exemple, actualise la thèse présentée dans la section 3.2.2 comme quoi l'implication de plusieurs acteurs dans la formulation d'un plan est essentielle à sa mise en œuvre. Pour aller plus loin par contre, nous aimerions qualifier l'importance des modifications suggérées puis mises en œuvre par les acteurs. Beierle et Cayford (2002) montrent avec leur revue d'études de cas qu'un nombre limité d'acteurs impliqués de près entraîne davantage de modifications sur l'objet débattu que des forums avec plus large participation. Le nombre et le type d'acteurs apparaissent donc des enjeux importants.

Il semble que l'étude de cas soit particulièrement utile pour explorer une dynamique de débat public. Ce sont en effet les études de cas qui nous fournissent le plus d'hypothèses raffinées sur le pourquoi et le comment de la production d'effets du débat. Deux hypothèses sont à retenir. Premièrement, plutôt qu'un scepticisme général sur le peu d'effets du débat public, Gariépy offre un concept d'analyse intéressant – celui de « bounded pluralism ». L'influence du public peut être contrainte dans une certaine marge par l'importance des modifications demandées vis-à-vis de la volonté et de la capacité du promoteur de modifier son projet. Des variables contextuelles peuvent aussi agir comme limites à la production d'effets du débat. Hajer, pour sa part, argumente que la dramaturgie du débat est importante. Il propose ainsi d'ajouter à la perspective délibérative (qui met l'accent sur la force de l'argument), une préoccupation particulière de l'impact du dispositif sur le positionnement et la reconnaissance mutuelle des acteurs.

De plus, plusieurs des études présentées ont traité de la relation entre l'arène de débat public et son inscription dans une économie politique qui est plus large – soit l'existence de forums parallèles et/ou l'implication plus importante de partenaires de mise en œuvre. Cette interaction entre des arènes formelles et informelles peut être favorable à certaines avancées

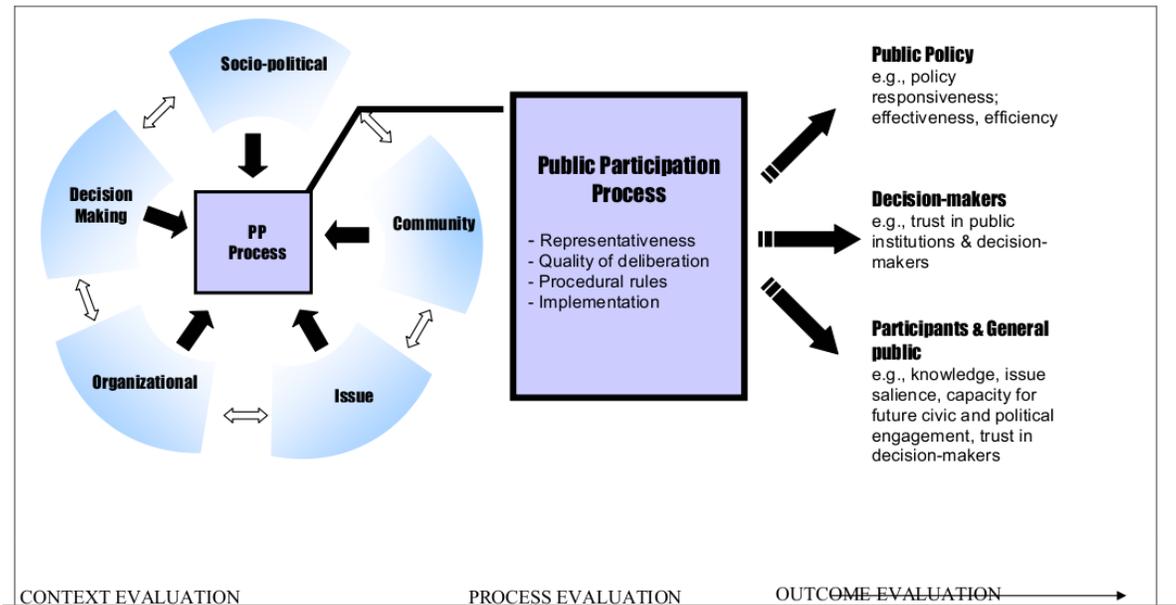
(de certains lobbys Gariépy 1989 ou collectivement Hajer 2005), mais peut aussi nuire à la crédibilité et à la légitimité du processus de débat, en attribuant à la phase formelle seulement des apparences de consultation (Rowe et Frewer 2000). Notre étude devrait donc faire une attention particulière à cette dynamique entre les arènes formelles et informelles.

Du point de vue de notre étude de cas, nous voulons bâtir sur les conclusions de Gauthier (2008), Gariépy et Gauthier (2009) et Paré (2008). Tout particulièrement, nous aimerions développer davantage les effets du débat public sur le plan d'urbanisme et sa mise en œuvre. Comme les auteurs cités dans cette section, nous allons étudier le processus de débat public comme tremplin à l'étude des résultats du débat public, avec comme hypothèse que le processus, comme le contexte, affectent l'issue du débat.

#### **4.5 Une étude holistique du débat public**

Les chapitres précédents ont montré trois pans de l'évaluation du débat public, ainsi que des critères et méthodes d'évaluation s'y rattachant. Après avoir présenté toutes ces considérations, est-il possible de les articuler dans un ensemble d'hypothèses? Nous avons structuré ce chapitre suivant trois angles d'évaluation du débat public : le processus, le contexte et les résultats. Ceux-ci apparaissent à plusieurs auteurs (notamment Abelson et Gauvin 2006; Beierle et Koninsky 2000) comme les trois angles de l'évaluation du débat public devant être mis en relation. L'illustration 4 montre un schéma de Abelson et Gauvin (2006) qui présente une série de variables à considérer sous chaque dimension. Le schéma énumère plusieurs variables discutées dans ce chapitre et synthétise bien les considérations présentées. Par contre, il donne peu de clés méthodologiques ou d'hypothèses à approfondir sur la relation entre les variables.

Illustration 4. Schéma articulants trois angles d'évaluation du débat public, tiré de Abelson et Gauvin (2006).



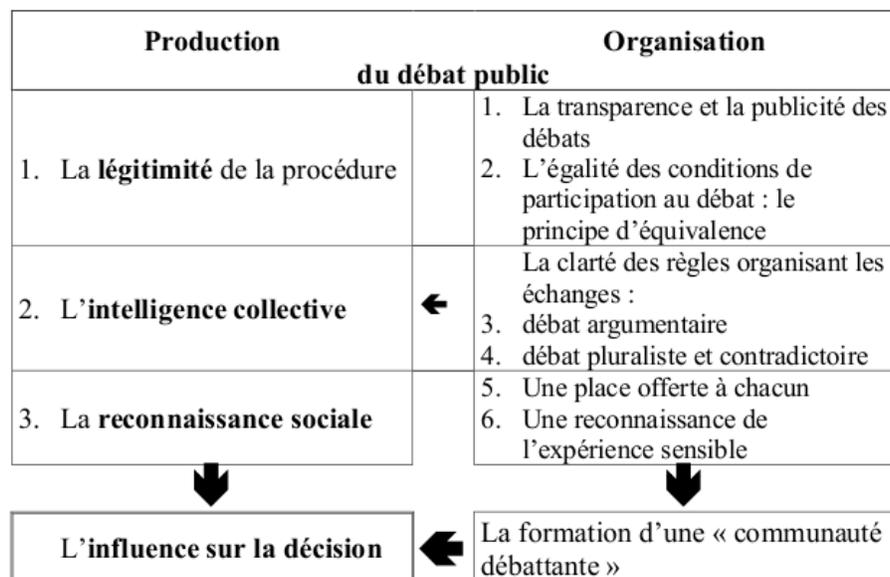
Fourniau et Simard ont présenté en 2006 un schéma proposant les relations entre le dispositif formel (qu'il appelle l'organisation), la dynamique de débat (qu'il appelle la production) et les résultats (l'influence sur la décision et la formation d'une communauté débattante). Ce diagramme (voir Illustration 5) comprend des hypothèses plus raffinées sur le lien entre les différentes dimensions. Par exemple, la clarté des règles d'argumentation contribuerait à l'émergence d'une intelligence collective entre les acteurs, ce qui serait un des facteurs de l'influence sur la décision. De même pour la légitimité de la procédure, conditionnée par le dispositif de débat (le principe d'équivalence et de transparence). Par contre, ce schéma explicatif présuppose une grande importance à l'organisation du débat dans les résultats, sans préciser la place accordée au contexte. Le contexte apparaît une variable à considérer pour la légitimité de la procédure et l'émergence d'une intelligence collective, à laquelle il faudrait faire une place explicite. Pour notre étude, nous proposons donc d'ajouter à ce diagramme de Fourniau et Simard (2006) une colonne sur le contexte (voir dans notre cadre d'analyse au chapitre suivant).

En 2007, Simard et Fourniau (2007) ont publié un schéma plus élaboré, auquel ils avaient ajouté deux colonnes : une colonne à gauche du schéma, avec comme titre « concertations

antérieures », et une colonne à droite, avec comme titre « poursuite de la concertation, résultats des apprentissages mutuels ». Ce schéma plus élaboré fait donc plus de place à la notion d'apprentissage, qui inclut ce que j'ai décrits comme des variables contextuelles (notamment les relations pré-existantes entre les acteurs). Avec ce schéma, Simard et Fourniau (2007) suggèrent de porter attention à une boucle de rétroaction des produits d'apprentissage du débat sur les concertations futures.

Notre cadre d'analyse va présenter un schéma d'analyse des effets du débat public qui prend comme point de départ celui de Fourniau et Simard (2006). Le schéma plus élaboré publié dans Simard et Fourniau (2007) porte davantage sur le concept d'apprentissage, que nous n'avons pas pu approfondir dans le cadre de ce mémoire.

*Illustration 5. Schéma dynamique des effets du débat sur la décision, tiré de Fourniau et Simard (2006)*



## 5 Cadre d'analyse

---

Nous avons présenté dans le chapitre précédent plusieurs dimensions de l'étude du débat public. De plus, nous avons voulu faire remarquer deux points qui distinguent les évaluations du débat public. Premièrement, la posture normative, c'est-à-dire les types d'effets qui nous intéressent dans le débat public. Deuxièmement, la posture épistémologique, c'est-à-dire ce que nous croyons possible de connaître. En découlent les critères d'évaluation et le cadre méthodologique permettant l'étude du débat public. Nos propres postures normative et épistémologique nous amènent vers un cadre d'analyse incluant les trois dimensions discutées : processus, contexte et résultats. Le schéma de Fourniau et Simard (2006) présenté au chapitre précédent sert de base à notre propre schéma d'analyse. Vu nos intérêts de recherche et les particularités de notre étude de cas, nous ajoutons à leur schéma un questionnement sur la mise en œuvre. Ensuite, suite à nos réflexions épistémologiques, nous ajoutons au schéma une colonne dédiée au contexte, de manière à étudier la portée du débat public dans une perspective de congruence (Offner 1993). Après avoir justifié ces choix, nous présentons plus en détail notre schéma d'analyse, suivi de nos questions spécifiques de recherche. Nous présentons finalement la méthodologie et les sources de données utilisées pour répondre à ces questions.

### **5.1 Posture normative et intérêts de recherche**

Notre perspective sur le débat public vient en premier lieu de nos propres questionnements professionnels en tant qu'urbaniste. La particularité du cas montréalais nous a amenés à nous intéresser à l'imbrication des divers moments de débat public dans une temporalité complexe de planification. Nous sommes sensible au rôle du débat public autant du point de vue de ses produits pour le contenu de projets et de choix urbanistiques (dans une optique communicationnelle, voir chapitre 3.2.1), que du point de vue des potentialités qu'il offre pour faciliter la mise en œuvre (d'un point de vue de planification stratégique). Nous concevons aussi le débat public en urbanisme comme une manifestation de démocratie urbaine. À cet égard, les conditions de participation d'une diversité d'acteurs – autant des citoyens que des groupes organisés — ont des répercussions plus étendues que celles qui

pourraient se manifester sur le territoire. Elles participent à un ensemble de pratiques et de normes démocratiques en déploiement à Montréal.

Pour répondre à ces préoccupations, les critères d'évaluation proposés par Simard et Fourniau (2007) sont intéressants. Nous allons par contre y ajouter une dimension sur le débat public dans la mise en œuvre du plan d'urbanisme. Comme présentés dans le Tableau VII au chapitre 4, les critères de Simard et Fourniau traduisent les préoccupations de plusieurs auteurs se questionnant sur la portée des mécanismes délibératifs ou participatifs. Certains critères proposés par Simard et Fourniau (2007) s'inscrivent dans une perspective délibérative, notamment les principes d'argumentation et d'équivalence entre les participants. Dans notre étude de cas, le dispositif formel utilisé sur le plan d'urbanisme est un organe de consultation publique dont les règles procédurales traduisent davantage un objectif de participation que de délibération (voir description de l'OCPM dans la section 2.3). Néanmoins, nous endossons la position de Blondiaux (2005) comme quoi l'approche de la délibération fournit un substrat théorique plus développé que celle de la démocratie participative, et offre de ce point de vue « un horizon régulateur des pratiques dans les démocraties existantes » (Blondiaux 2005: 127). De plus, la présidente de l'OCPM entrevoit elle-même un potentiel délibératif aux audiences publiques : « C'est par la délibération que les participants devraient contribuer à bâtir la ville en fonction de l'intérêt commun. Et les consultations publiques devraient offrir cet espace de délibération avant que les élus prennent la décision (OCPM 2008: 10). » Le schéma d'analyse de Fourniau et Simard (2006) distingue toutefois, comme le fait Louise Roy, la phase de débat de la décision. Ceci est une caractéristique fondamentale des dispositifs utilisés à Montréal.

## **5.2 Posture épistémologique. Des effets contextualisés : une perspective de congruence**

Notre posture épistémologique structure aussi cette recherche. La masse d'articles et de livres écrits sur le débat public fait état, si besoin était, de l'intérêt de l'objet d'étude. Par contre, le grand nombre de mises en garde méthodologiques et de suspicion sur les possibilités de connaître les effets du débat public réclament du chercheur un positionnement méthodologique clair (Roosener 1983, Gariépy 1991, Bherer 2003, Rowe et

Frower 2004). Face aux doutes méthodologiques et épistémologiques sur les possibilités de faire des liens de causalité entre débat public et résultat, nous proposons d'aborder le débat public dans son contexte, en faisant appel à la notion de congruence (Offner 1993)<sup>57</sup>.

Nous partageons l'opinion de plusieurs comme quoi le monde social est un système complexe possédant des propriétés d'émergence et des boucles de renforcement qui rendent difficile un récit a posteriori de l'évènement (voir 4.1). On ne saurait alors réduire une nouvelle volonté politique à une participation précise d'un acteur via le débat public. De multiples causes peuvent agir de pair ou en sens inverse.

Le danger peut être d'une part de présumer de relations simples quand il y a en fait une interaction de plusieurs phénomènes et de plusieurs motivations. Ceci revient aux difficultés de mesurer l'influence d'un acteur sur la décision. Par exemple, lorsqu'une modification est apportée au projet débattu suite au débat public, on pourrait présumer que cela est venu d'une demande explicite du public. Par contre, Gariépy et al. (1985) ont parlé du fait que le promoteur ait pu prévoir à l'avance cette modification afin de donner une apparence d'influence aux participants.

Un autre danger peut être aussi de réduire, en voulant les expliquer, les effets du débat public à quelque chose de plus restreint que toutes ces ramifications potentielles.

« Ainsi, l'interrogation sur les conséquences de la participation exige de chercher à déterminer l'influence des citoyens sur l'output politique. Mais réduire le phénomène participatif à une question de répercussions sur des décisions très précises aurait pour effet d'occulter la force symbolique des dispositifs participatifs et des discours qui les accompagnent sur la constitution des acteurs de l'action collective et sur la détermination des enjeux de l'action publique (Bherer 2003: 4). »

En sciences sociales, la causalité est souvent associée à l'idée d'une causalité linéaire, sans interaction entre les variables (Offner 1993, Innes et Booher 1999b). De plus, la causalité est souvent interprétée comme monocausale, c'est-à-dire que parler de causalité impliquerait que l'on veut nécessairement isoler une variable de tout le reste. Pourtant, plusieurs chercheurs utilisent le concept de causalité dans une idée d'interactionnisme, où plusieurs facteurs interagissent de pair dans la relation causale, et peuvent s'influencer

---

<sup>57</sup> Merci à notre directeur Michel Gariépy d'avoir suggéré le concept de congruence de Offner (1993).

mutuellement entre eux. Pour Offner (1993) par contre, une telle recherche n'en est pas une de causalité. Il propose de faire appel à une nouvelle terminologie et propose la notion de congruence.

Offner (1993) utilise le concept de congruence pour discuter des effets de nouvelles infrastructures de transport. La notion de congruence réfère spécifiquement à l'interaction entre des tendances contextuelles et des opportunités créées par une nouvelle infrastructure.

Cela peut consister à

« comprendre une nouvelle offre de transport comme facteur d'amplification et d'accélération de tendances préexistantes, mais aussi comme instrument potentiel de stratégies des acteurs territoriaux, opportunité d'action relativisée par le degré de "mutabilité" des variables afférentes (Offner 1993: 6). »

Il y a donc une interaction entre des dynamiques structurelles, comme Offner les appelle, et des stratégies des acteurs vis-à-vis de nouveaux projets. Pour notre étude du débat public, le concept de congruence est intéressant à cause justement de la place importante faite à l'interaction entre des dynamiques contextuelles et le positionnement et la mobilisation des acteurs. Cela place le contexte au-devant de l'analyse du débat public, plutôt que comme une trame de fond fixe.

La mobilisation des participants durant le débat public et des tendances contextuelles préexistantes, peuvent donc s'influencer mutuellement. La congruence de l'un et de l'autre pourrait s'observer dans une évolution des documents d'urbanisme soumis au débat. Mais comment opérationnaliser cela dans notre étude empirique ?

La concrétisation de notre posture épistémologique en cadre méthodologique s'inspire des propositions de Reiss (2009) et de Offner (1993). Comme abordé dans la section 4.1, le philosophe des sciences sociales Reiss revendique un pluralisme des représentations causales en sciences sociales. Une des représentations causales décrites par l'auteur repose sur des inférences contre-factuelles (Reiss 2009: 22). L'idée est d'explorer comment des tendances contextuelles auraient pu mener au résultat observé, sans intervention de la cause présumée du phénomène (dans notre cas le débat public). Si aucune inférence contre-

factuelle n'est concluante, alors le phénomène peut être envisagé avec plus de plausibilité comme cause.<sup>58</sup>

Il semble difficile par contre d'isoler le contexte de l'interaction créé par le phénomène étudié (dans notre cas le débat public). Ici, les suggestions de Offner sont pertinentes. Il y a des dynamiques structurelles préexistantes, qui risquent d'interagir avec la dynamique de participation des acteurs dans le débat public. Même sans prétendre pouvoir isoler les dynamiques contextuelles, il apparaît essentiel de les étudier comme objet d'étude propre. Ce premier pas sera ensuite très utile dans l'analyse des congruences entre débat public et dynamiques contextuelles.

Dans sa description de la congruence, Offner réfère à l'interaction entre des dynamiques structurelles et les stratégies des acteurs. Nous n'allons pas dans ce mémoire étudier le déploiement de stratégies d'acteurs durant le débat public. Le concept de stratégies réfère à une réflexivité de l'agent sur sa participation au débat, réflexivité sur laquelle nous ne pouvons pas nous prononcer avec les données empiriques que nous possédons<sup>59</sup>. Par contre, nous allons étudier comment les dynamiques contextuelles agissent sur la procédure de débat et sur la posture des participants pour créer une certaine dynamique. Nous précisons ci-bas ce que nous entendons par la posture des participants.

### **5.3 Questions spécifiques de recherche**

La question générale de recherche de ce mémoire présentée en introduction est la suivante : comment se juxtaposent les différents moments de débat public sur le plan d'urbanisme avec la temporalité complexe de la planification (de l'élaboration à la mise en œuvre) ? Pour répondre à cette question générale, nous proposons quelques questions spécifiques qui incluent des concepts de notre revue de littérature. La section suivante, qui présente notre cadre d'analyse, présente des hypothèses sur ces questions spécifiques.

---

<sup>58</sup> Même si cette démonstration causale appelée « counterfactual » peut sembler poser problème du point de vue des preuves empiriques, elle a été utilisée par de nombreux scientifiques et historiens (par exemple Max Weber : Objective Possibility and Adequate Causation in Historical Explanation) et plusieurs chercheurs contemporains (Reiss 2009: 21-22).

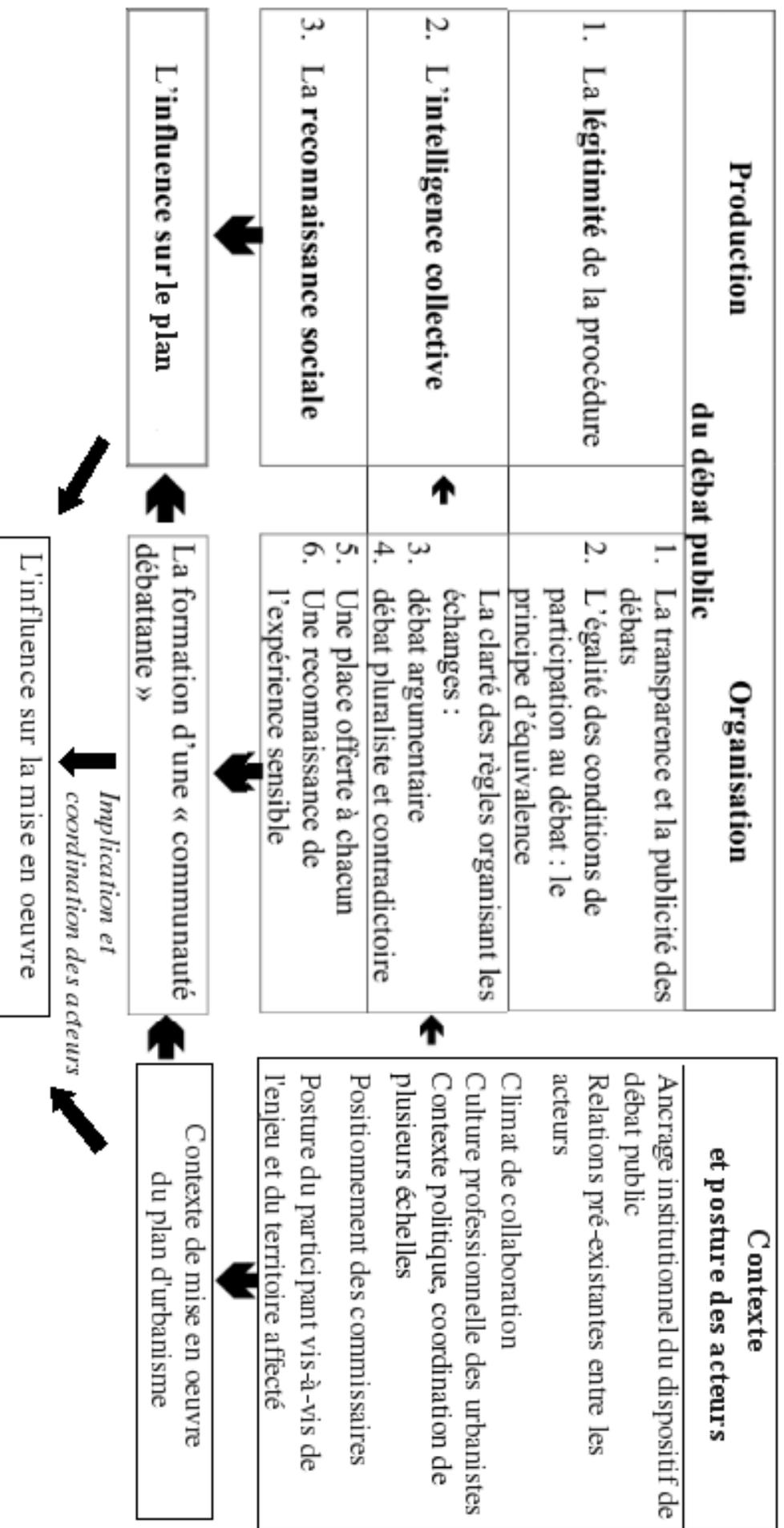
<sup>59</sup> Nous n'avons pas obtenu beaucoup d'information là-dessus dans nos entretiens.

- 1— Comment les différents moments de débat public sur le plan d'urbanisme répondent-ils, de manière individuelle et de manière complémentaire, aux critères procéduraux proposés par Simard et Fourniau (2007) ?
- 2- Quelles variables contextuelles, issues du cadre de la planification et du débat public à Montréal, ont interagissent de manière importante avec des dynamiques du débat public pour en affecter sa portée, dans une perspective de congruence (Offner 1993) ?
- 3- Quelles convergences pouvons-nous observer entre l'évolution du plan d'urbanisme et du document complémentaire et des demandes de participants au débat public sur les thématiques du transport et du patrimoine?
- 4- Dans la phase de mise en œuvre du plan d'urbanisme, les processus de débat public sollicités s'inscrivent-ils davantage dans une approche de planification stratégique spatialisée ou dans une approche traditionnelle de planification de l'usage des sols (Motte 2007)?

#### **5.4 Description du schéma d'analyse**

Notre schéma d'analyse des effets du débat public, qui a été adapté et modifié de celui de Fourniau et Simard (2006) est présenté dans l'illustration 5. Il comprend plusieurs niveaux de considération qui structurent notre étude empirique. Les deux premières colonnes du schéma sont celles de Fourniau et Simard (2006). Ces auteurs (Simard et Fourniau 2007) ont par la suite développé davantage le schéma et ont inclus d'autres colonnes relatives à la capacité d'apprentissage. La question de l'apprentissage n'est pas étudiée en tant que telle dans cette étude et donc nous n'avons pas retenu ces colonnes additionnelles du schéma, malgré leur intérêt. Nous y avons plutôt ajouté une colonne pour les variables contextuelles.

Illustration 6. Schéma d'analyse utilisé pour notre étude du débat public (adapté et modifié de Fourniau et Simard 2006)



#### *5.4.1 Le processus de débat étudié dans son contexte*

Premièrement, dans la colonne sur l'organisation du débat, on retrouve les critères d'évaluation du processus présentés au chapitre 4.2. Ces critères permettront de discuter des audiences publiques et d'autres dispositifs de débat utilisés. Aux caractéristiques procédurales, nous avons ajouté une série de caractéristiques contextuelles à prendre en compte dans l'étude du débat public (voir colonne de droite). Les caractéristiques contextuelles ne déterminent pas les résultats du débat, mais elles sont des variables pertinentes pouvant les affecter et/ou entrer en interaction avec la dynamique du débat public. Les caractéristiques citées proviennent à la fois de notre revue de la littérature sur des variables contextuelles pertinentes dans l'étude du débat public (voir chapitre 4.3), que de notre présentation du cas montréalais (voir chapitres 1 et 2).

À Montréal, les étapes de réformes territoriales (fusion et défusions) constituent la trame de fond. Elles ont amené de nouveaux dispositifs de débat public et un nouvel outil de planification pour la Ville (le document complémentaire). Par contre, elles ont aussi entraîné un contexte institutionnel instable et un climat politique tendu par un débat sur l'échelle pertinente. Dans ce contexte, les résidants montréalais, les acteurs civiques, les urbanistes de la Ville et les commissaires de l'OCPM adoptent une certaine posture vis-à-vis du territoire et de leur participation, leur mission ou leur mandat vis-à-vis de celui-ci. La participation du résidant montréalais va par exemple être influencée par le territoire montréalais auquel il réfère et s'identifie : que ce soit sa rue, son quartier, son arrondissement ou l'ensemble de la ville. L'organisme de la société civile, l'urbaniste ou le commissaire peut aussi choisir ou être contraint d'adopter une posture vis-à-vis de l'échelle pertinente, posture qui va affecter le contenu de sa participation ou de son rôle dans le débat. Nous pensons que la posture des acteurs dans le contexte de la nouvelle Ville de Montréal va influencer la dynamique et les résultats du débat public.

#### *5.4.2 Des hypothèses sur des produits du débat public : légitimité, intelligence collective et reconnaissance sociale*

Notre schéma d'analyse en Illustration 5 présente à gauche trois éléments de production du débat public. Ces trois dimensions sont associées aux critères procéduraux par une flèche

qui suggère des hypothèses de Fourniau et Simard (2006) sur le lien entre l'organisation du débat et sa production. Ces hypothèses que nous présentons ci-bas ne sauraient être testées, validées ou infirmées par notre étude, chacune d'entre elles demandant son propre approfondissement théorique, design de recherche et données empiriques que nous ne possédons pas. Par contre, les hypothèses offrent un cadre de discussion qui fait une place à nos préoccupations. Les questions de légitimité, d'intelligence collective et de reconnaissance sociale vont nous permettre de discuter du débat public dans un contexte démocratique plus large que la seule discussion des effets sur les documents. Elles permettent aussi de faire des nuances sur la signification des audiences publiques dans un ensemble diversifié de dispositifs de débat.

Les hypothèses sont les suivantes. Premièrement, la transparence et l'équivalence du processus de débat contribuent à sa légitimité. Deuxièmement, le principe d'argumentation et le caractère pluraliste et contradictoire du débat favoriseraient l'émergence d'une intelligence collective. L'intelligence collective serait un résultat potentiel de l'échange d'une pluralité d'arguments. « Collective intelligence is exercised through the development of the art of conversation which gives an authentic voice to all constituencies in society (Brown et Lauder 2001: 238). » Le terme d'intelligence collective est utilisé par la Commission nationale du débat public (CNDP) en France :

« La CPDP garantit le respect des principes qui animent l'esprit du débat public. (...) Constituer un exercice d'intelligence collective : le débat public est un temps d'apprentissage collectif où des connaissances sont partagées, débattues, appropriées, critiquées. La CPDP fait en sorte que le débat favorise ce processus de compréhension mutuelle et d'intelligence collective susceptible d'éclairer le décideur (CNDP, Le débat public mode d'emploi, cité par Fourniau et Simard 2006).»

Nous n'avons pas comme objectif dans ce mémoire d'étudier si le débat public sur le plan d'urbanisme a mené à un apprentissage collectif ou à une forme d'intelligence collective. Le sujet est complexe et nécessite son propre approfondissement théorique. Par contre, nous pouvons discuter de ce qui semble être des circuits potentiels d'intelligence collective, c'est-à-dire pour nous les processus qui articulent les arguments échangés lors du débat pour en faire ressortir un produit collectif. de Carlo soutenait dans son article de 2006 que, dans les

audiences publiques fonctionnant sous le modèle du BAPE (comme l'OCPM voir chapitre 2.3), c'est aux commissaires que l'on confie l'apprentissage collectif. Il n'y aurait donc pas d'apprentissage collectif puisque la procédure « n'a pas constitué un espace transitionnel pour l'ensemble des participants (de Carlo 2006: 159) ». Pour d'autres observateurs du BAPE par contre, la période de questions permet des confrontations entre les participants au débat (Gauthier et Simard 2007, Beauchamp 2006). Nonobstant ces considérations, il apparaît que certains acteurs prennent comme mission de faire sens de la somme des arguments soulevés dans le débat. Il nous semble intéressant d'étudier ces circuits potentiels d'intelligence collective, qui constituent également des liens vers la décision et/ou vers la formation d'un réseau d'acteurs.

La troisième hypothèse formulée dans le schéma de Fourniau et Simard (2006) concerne la reconnaissance sociale des participants au débat, qui dépendrait d'une place à chacun dans le débat et de la reconnaissance de l'expérience sensible des participants. Notre analyse ne porte pas sur les sentiments de reconnaissance sociale des participants. Néanmoins, nous pouvons, par l'analyse des suites publiques du débat (c.-à-d. le rapport de consultation), émettre certains constats sur l'espace accordé à divers types de participants.

#### *5.4.3 Une étude contextualisée des effets sur les documents*

L'étude du processus de débat dans son contexte, et des hypothèses sur la production de légitimité, d'intelligence collective et de reconnaissance sociale, constitue le premier niveau d'analyse représenté dans notre Schéma en Illustration 5. Le second niveau d'analyse s'intéresse aux effets du débat public sur les documents et sur la coordination d'un réseau d'acteurs (ce que Fourniau et Simard appellent la formation d'une communauté débattante).

Notre étude des effets du débat sur les documents va se faire en deux temps, avec deux types d'investigation. La première investigation se penche spécifiquement sur des événements ou des tendances contextuelles qui pourraient être à la source de l'évolution des documents. Cette investigation s'inspire de la stratégie d'inférence contre-factuelle expliquée ci-haut (inspirée de Reiss (2009)). L'objectif est d'explorer des hypothèses

contextuelles sur l'évolution des documents pour ensuite pouvoir avoir une meilleure idée du rôle qu'a pu y jouer le débat public.

La deuxième investigation explore plus particulièrement les liens entre l'évolution des documents et des demandes effectuées par le public. Pour chaque thématique, nous discutons de l'interaction entre des dynamiques contextuelles, la mobilisation de participants au débat et des modifications apportées au plan d'urbanisme et au document complémentaire. Ce chapitre nous permet de surcroît de discuter de la mobilisation et de la coordination des acteurs sur chacun des enjeux (qui est notre façon d'opérationnaliser le concept de communauté débattante de Fourniau et Simard (2006)).

#### *5.4.4 Regard sur le rôle du débat public dans la mise en œuvre du plan d'urbanisme*

Nous avons parlé en début de chapitre (section 5.1) de notre préoccupation particulière pour la mise en œuvre du plan d'urbanisme. Le chapitre 8 pose un regard sur le rôle du débat public dans la mise en œuvre du plan d'urbanisme. L'objectif est de comparer deux circuits potentiels à travers lesquels le débat public est sollicité dans la mise en œuvre du plan. Dans le premier circuit, des processus de débat public sont associés aux mécanismes réglementaires de mise en œuvre, dans l'optique de la planification traditionnelle de l'usage des sols (Motte 2007, voir chapitre 3). Le second circuit consiste à miser plutôt sur ce que Fourniau et Simard (2006) appellent la formation d'une communauté débattante. Cette seconde avenue correspond en quelque sorte aux aspirations de la planification stratégique spatialisée décrite au chapitre 3, qui met de l'avant l'importance de l'adhésion et de la coordination des acteurs. La discussion de ces deux formes d'implication du débat public dans la mise en œuvre va aussi nous permettre de présenter les dispositifs de débat utilisés en aval de l'adoption du plan d'urbanisme, notamment les assemblées sur les règlements de concordance et les études publiques des bilans de mise en œuvre du plan d'urbanisme.

### **5.5 Méthodologie et sources de données**

L'approche méthodologique générale de ce mémoire est celle de l'étude de cas. Les premiers chapitres de ce mémoire ont présenté l'historique et les caractéristiques particulières de notre étude de cas. Avec une certaine logique inductive, l'objectif était

premièrement de présenter les éléments pour comprendre le cadre institutionnel et les processus propres à la situation montréalaise (Chevrier 2004: 75). Des lectures théoriques présentées dans les chapitres 3 et 4 ont permis de raffiner nos questionnements de recherche sur le cas en question. Ensuite, plusieurs sources de données complémentaires ont été recueillies et analysées. Comme le décrit Yin, une étude de cas est « une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte de vie réelle, où les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas nettement évidentes, et dans lequel des sources d'information multiples sont utilisées » (Yin 1984: 23).

Comme le font valoir Yin (1984) et Benoît Gauthier (2003), la triangulation de multiples sources de données est très importante pour limiter les biais et les erreurs de mesure dans l'étude de cas. Cela a d'ailleurs été abordé par plusieurs auteurs étudiant le débat public (Chess 2000, Coglianese 2002, Bherer 2003, Rowe et Frower 2004). Coglianese (2002) notait par exemple comment la seule utilisation d'entretiens avec les participants entraînait des biais vis-à-vis de critères de satisfaction individuels plutôt que collectifs. Le seul recours à la documentation entraîne aussi des dangers importants en assumant ou en éclipsant certains comportements et/ou certaines finalités de la part des acteurs. Nous avons donc utilisé et confronté une analyse documentaire à une analyse des entretiens. Ceci a été fait pour déceler le rôle du débat public dans des modifications apportées au plan et pour juger du suivi accordé aux modifications. Nous avons choisi de limiter notre analyse documentaire du débat sur le plan d'urbanisme et sur le document complémentaire aux thématiques du transport et du patrimoine de manière à pouvoir mener des entretiens avec des urbanistes et des participants sur ces deux thèmes. Cela a permis de confronter l'information obtenue par analyse documentaire avec le contenu des entretiens.

Comme décrit en introduction, les données utilisées dans ce mémoire combinent une analyse documentaire entamée dans le cadre du projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme* (dirigé par Mario Gauthier et Michel Gariépy) avec des entretiens. Le Tableau VIII présente le détail des sources de données et des produits de l'observation. Sont marqués d'une étoile les éléments collectés dans le cadre de ce projet de

recherche. Dans l'ensemble, trois types de documents ont été analysés : des documents municipaux, des documents de la société civile et des mémoires des participants. Le paragraphe suivant donne des précisions sur les entretiens.

Comme le fait remarquer Benoît Gauthier (2003: 177-178), la triangulation des données peut aussi se faire dans l'utilisation d'un même type de données. Par exemple, en choisissant les entretiens, il est important de choisir une diversité d'intervenants qui vont apporter un regard différent sur la question. De plus, il y a toujours une part de subjectivité dans la personne interviewée, auquel le chercheur doit porter une attention particulière. L'urbaniste par exemple, peut vouloir faire valoir sa grande ouverture aux contributions du public, ou il peut aussi vouloir mettre l'accent sur l'importance de son propre cheminement professionnel dans l'évolution des documents d'urbanisme. Le chercheur doit donc être conscient de cette subjectivité de l'interviewé (subjectivité qui en soi peut aussi nous informer de la posture des acteurs dans le débat).

Au printemps et à l'été 2008<sup>60</sup>, nous avons mené onze entretiens semi-dirigés avec des urbanistes (six, dont trois avec des urbanistes de la Ville centre et trois avec des urbanistes de différents arrondissements), des participants aux audiences publiques (quatre) et un commissaire (il n'a pas été possible d'en rencontrer davantage), en plus de quatre discussions téléphoniques à teneur informative (entretiens courts et plus dirigés). Ces personnes ont été sélectionnées pour représenter une diversité d'acteurs ayant participé ou travaillé sur le débat public sur le plan d'urbanisme et le document complémentaire, et tout particulièrement sur les thèmes du transport et du patrimoine. Les entretiens étaient habituellement d'une longueur de 30 à 60 minutes, allant exceptionnellement jusqu'à 90 minutes. Aucun entretien n'a été mené avec des élus, ce qui aurait sûrement aussi apporté des éléments de réponse intéressants, peu ou pas explorés dans ce mémoire.

En rencontrant les urbanistes, l'objectif principal était de mieux saisir leurs motivations pour les modifications apportées au plan d'urbanisme et au document complémentaire suite

---

<sup>60</sup> Une dernière entrevue qui n'avait pas pu être faite à l'été 2008 a été conduite en décembre 2008.

au débat public, et aussi obtenir davantage d'informations sur d'autres facteurs ayant pu mener à des modifications aux documents. De plus, l'objectif était aussi d'en apprendre sur les rencontres en amont entre les urbanistes et les participants, de même que sur le suivi en aval. En rencontrant les participants, l'objectif était de mieux saisir la signification pour eux de leur participation au débat public (en amont et/ou dans les audiences publiques), du contenu du rapport de consultation et des modifications apportées aux documents. Sont-ils au courant et satisfaits du suivi apporté au débat public ? Sont-ils impliqués dans le suivi de la mise en œuvre du plan d'urbanisme?

Pour les entretiens, un guide d'entretien a été rédigé pour chaque type d'acteur rencontré, puis testé sur la première entrevue et réajusté. Les guides d'entretiens pour chaque type d'acteur (urbaniste ou participant) sont en Annexe 2. Le guide d'entretien était le même pour un même type d'acteur, mais les questions exactes pouvaient varier selon l'expérience du participant ou les réponses qu'il fournissait. L'écoute des premières entrevues effectuées a aussi permis d'améliorer la technique et l'attitude de l'interviewer.

Tableau VIII. Détails des données utilisées et de leur analyse

\* L'étoile signifie que cet élément a été compilé dans le cadre du projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme*

Nature des données	Objet de la collecte	Type et produit d'analyse
<b>Documents municipaux</b>	Les différentes versions du plan d'urbanisme et du document complémentaire	1— Recension des modifications apportées aux documents suite aux audiences publiques (Tableau IV*, V* et Annexe1, approfondissement par thématique au chapitre 7)
	Rapports de consultation publique sur le plan d'urbanisme et le document complémentaire	2- Description du processus d'analyse des commissaires (partiellement*) (6.6 et suivants) 3- Comparaison des recommandations des commissaires avec les modifications recensées aux documents * 4- Comparaison sur 5 thématiques de l'argumentaire des commissaires et de celui des participants (Tableau X, ch.6 et 7)
	Documents de travail des urbanistes sur les audiences publiques et le suivi des mémoires	5- Description du processus d'analyse des mémoires des urbanistes (section 6.6.2) 6- Bonification de l'analyse 1 (exemples dans chapitre 7)
	Documents, avis et comptes-rendus de rencontre en amont	7- Description des processus de débat en amont ( <i>en complément avec les entretiens</i> ) (voir section 2.3 et Tableau II) 8- Analyse des processus en amont avec critères procéduraux (ch.6)
	Règlements de concordance de 3 arrondissements <sup>61</sup>	8- Comparaison sommaire du contenu des règlements avec les normes du document complémentaire et les propos des urbanistes rencontrés (chapitre 8)
<b>Documents d'organismes de la société civile</b>	Synthèse des mémoires de leurs membres,	9- Analyse de l'implication de certains organismes de la société civile dans des rencontres de concertation et dans un suivi des audiences

<sup>61</sup> Ces règlements de concordance ont été consultés pour les comparer aux exigences du document complémentaire et avoir une idée de leur format et du langage utilisé. Ceci étant pour comprendre ce processus juridique de concordance et son accessibilité pour les citoyens. N'étant pas juriste, je n'en ai par contre pas fait une analyse précise quant au contenu et à la conformité.

	compte-rendu de rencontre de concertation, suivi (CRÉ Mtl, Coalition verte, Héritage Montréal)	publiques (ch.6 et 7)
<b>Mémoires de participants<sup>62</sup></b>	Mémoires soumis aux audiences publiques sur le plan d'urbanisme	10- Tableau des recommandations de chaque participant, classé par thème, par type de participant et par autorité territoriale interpellée* 11- Analyse transversale des mémoires sur 5 thématiques et comparaison avec le contenu du rapport de consultation publique (Tableau X, ch.6 et 7)
	Mémoires soumis aux audiences publiques sur le document complémentaire	11- Tableau des recommandations de chaque participant 12- Analyse transversale des mémoires sur 5 thématiques et comparaison avec le contenu du rapport de consultation publique (Tableau X, ch.6 et 7)
<b>Entretiens semi-dirigés</b>	Entretiens de 30 à 90 minutes avec 6 urbanistes, 4 participants et 1 commissaire	13- Analyse de contenu des entretiens par thématique (voir codes thématiques Tableau IX)
<b>Entretiens informatifs</b>	4 discussions téléphoniques pour des questions précises	14- Réponse à des questions précises utiles à l'analyse

### Précisions sur l'analyse documentaire

L'analyse documentaire a pris comme point de départ les bases de données énumérant les recommandations des participants aux audiences publiques, recommandations qui avaient été sous-tirées de leurs mémoires et synthétisées en quelques mots. Cette base de données avait été faite pour les audiences publiques sur le plan d'urbanisme dans le cadre du projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme* en 2007, et elle a été faite pour les audiences publiques sur le document complémentaire par la suite au

<sup>62</sup> Sur quelques éléments, des vérifications ont aussi été effectuées dans les transcriptions des séances d'audiences publiques de l'OCPM, transcriptions publiques qui sont disponibles sur leur site internet.

printemps 2008. L'analyse des mémoires a été approfondie par la suite pour voir l'argumentaire des participants et la posture qu'ils présentaient. Pour approfondir l'analyse des mémoires sur les cinq thématiques traitées au chapitre 7 (le vélo, le contrôle de l'offre de stationnement, l'apaisement de la circulation, le patrimoine (voir sous thèmes) et le parcours riverain), des recherches par mots-clés ont été effectuées dans ces bases de données. Cela a permis d'identifier quels mémoires traitaient de chacun des thèmes, pour y retourner regarder plus en détail. Cette analyse plus approfondie des mémoires a permis de déceler des différences dans les argumentaires de différents participants sur certains sujets (l'exemple de l'apaisement de la circulation est éloquent). Ce retour dans les mémoires a aussi permis de revoir le libellé exact des recommandations des participants, libellé qui parfois était repris de manière intégrale dans la version du plan d'urbanisme adoptée après les audiences publiques.

Pour faire l'analyse, plusieurs va-et-vient entre les mémoires des participants, des documents municipaux (le plan d'urbanisme, mais aussi des documents fournis par les urbanistes, les rapports de consultation publique), des documents de la société civile et le contenu des entretiens ont été effectués. Ces va-et-vient ont aussi été utiles pour l'analyse du rôle du débat public dans la mise en œuvre. Sur cette question, les informations contenues dans les bilans du plan d'urbanisme ont été confrontées aux informations récoltées en entretien (avec des urbanistes et des participants) de même qu'avec des documents d'organismes de la société civile. La prochaine section donne des détails sur l'analyse de contenu des entretiens.

#### Précisions sur l'analyse des entretiens

Presque tous les entretiens ont été enregistrés, sauf ceux ayant dû être faits par téléphone. La transcription de ces derniers était alors faite directement après l'entretien à l'aide des notes prises durant la discussion. Pour tous les autres entretiens, une transcription a été faite de l'enregistrement. Les transcriptions ne sont pas incluses dans ce mémoire pour assurer l'anonymat des personnes rencontrées.

(1991: 99-103). La codification sert à soutirer des informations des transcriptions et les classer par thèmes, de manière à pouvoir avoir ensuite accès à l'information de manière systématique. La codification peut aussi servir à comptabiliser les références spécifiques à un élément faites par les interviewés. Les codes peuvent être de nature diverse; il peut y avoir des codes descriptifs, interprétatifs ou des codes associés à des récurrences (Miles et Huberman 1994: 57-58). Miles et Huberman (1994) pointent vers deux méthodes d'identification de codes. La première consiste à établir une liste de codes pertinents pour catégoriser l'information des entretiens de manière déductive, c'est-à-dire avant même la recherche de terrain. Ces codes proviennent de nos questions de recherche et hypothèses. Par exemple, nous avons déjà en tête certains codes descriptifs, qui sont des thématiques sur lesquelles nous posons des questions en entretien: la perception du processus de débat, les forums en amont, les bonifications apportées aux documents. Miles et Huberman (1994) et surtout Seidman (1991) présentent une autre manière d'approcher la codification, qui est plus inductive et qui consiste à développer une série de codes en passant à travers les transcriptions des entretiens. La majorité de nos codes thématiques ont été trouvés de cette manière. C'est en effet après la transcription des entretiens que plusieurs codes sont ressortis comme des catégories intéressantes. Après avoir fait cette liste de codes thématiques, les segments des transcriptions appartenant à un code étaient marqués de rouge, puis identifiés avec un numéro de page et un numéro de segment. Ces chiffres étaient alors transcrits dans un tableau Excel sous le code thématique approprié avec un identifiant pour retrouver la transcription de la personne interviewée. Le tableau suivant fait la liste des codes utilisés. Pour chacun de ces codes thématiques, plusieurs cellules du tableau Excel décrivaient en quelques mots la position de l'interviewé avec les chiffres pour localiser le segment de la transcription. Ces codes thématiques nous ont principalement servi à organiser le contenu des entretiens de manière à pouvoir comparer les entretiens entre eux de même qu'avec nos sources documentaires.

Tableau IX. Codes thématiques utilisés pour l'analyse des entretiens

Catégorie de codes descriptifs	Codes
Les processus de débat public et leur contexte à la Ville de Montréal	Qualité du processus de débat utilisé
	Processus d'analyse des mémoires
	Liens entre les urbanistes et motivations professionnelles
	Liens entre la Ville centre et les arrondissements
	Éducation du public
	Valeur voulant être transmise dans le débat public
Contributions du public	Perception générale des contributions du public, contraintes mentionnées
	Ajouts apportés ou non au document complémentaire suite aux demandes du public
	Ajouts apportés ou non au plan d'urbanisme suite aux demandes du public
	Influence des organismes de la société civile versus le grand public
	Contribution du public en amont
Mise en œuvre	Bilan et perceptions de la concordance
	Suivi du plan d'urbanisme et contexte de mise en œuvre
	Enjeux de mise en œuvre entrevus en amont et durant le débat
Document complémentaire	Évolution du document complémentaire
	Justification des thèmes du document complémentaire

Les chapitres suivants présentent l'analyse des résultats, dans l'ordre présenté plus haut. Premièrement, le chapitre 6 présente une analyse des processus de débat public avec les critères procéduraux inspirés de Simard et Fourniau (2007). Deuxièmement, le chapitre 7 présente une analyse contextualisée des effets du débat public. Finalement, le chapitre 8 présente une discussion du rôle du débat public dans la mise en œuvre du plan d'urbanisme.



## 6 Une analyse contextualisée du processus de débat

---

« L'Office de consultation publique a formulé 45 recommandations. Elles seront pratiquement toutes intégrées. En fait, 18 étaient déjà totalement intégrées dans la version du plan d'avril dernier et seront maintenues, 12 ont été intégrées dans la version finale et seront renforcées et six seront intégrées partiellement. Quant aux neuf autres, elles appartiennent à d'autres instances que le plan d'urbanisme. »

C'est de cette manière que Stéphane Harbour, élu responsable du plan d'urbanisme au Comité exécutif de la Ville de Montréal en 2004, décrivait les suites accordées aux audiences publiques sur le plan d'urbanisme. À qui l'élu présente-t-il ce constat? Non pas à un journaliste, mais à un organisme de la société civile, le Conseil Régional de l'Environnement de Montréal, qui veut disséminer l'information à ses membres (CRE 2004).

Un néophyte de la scène politique montréalaise se demanderait, suite à une telle importance accordée par l'élu aux recommandations de l'OCPM, d'où l'organisme tire sa légitimité. Mais aussi, il se demanderait peut-être pourquoi cette information n'avait alors pas été publicisée davantage que par le bulletin d'un organisme de la société civile à ses membres. Ceci est un bon prélude à une discussion de la production des effets du débat public, et à une évaluation de ses caractéristiques procédurales. À Montréal, beaucoup repose en effet sur l'OCPM. Ses règles de procédure claires (voir section 2.3) et son rapport de consultation publique semblent constituer une base solide pour permettre l'émergence de produits du débat, comme la légitimité, l'intelligence collective et la reconnaissance sociale. Nous verrons par contre que les audiences publiques de l'OCPM s'inscrivent dans un certain contexte politique et institutionnel. De plus, elles constituent seulement un des dispositifs de débat utilisés sur le plan d'urbanisme.

Nous étudions le processus et les effets du débat public à travers un schéma proposé par Fourniau et Simard (2006)<sup>63</sup>, auquel nous avons fait quelques ajouts, notamment une

---

<sup>63</sup> Simard et Fourniau ont publié en 2007 un texte qu'ils avaient présenté en 2006 dans le colloque « Institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherches » Lille, France. Le texte de Simard et Fourniau (2007) dans Revel et al. (2007) est un peu modifié par rapport au texte de communication (Fourniau et Simard 2006). Le schéma dynamique des effets du débat public a notamment été développé davantage. Néanmoins, les critères procéduraux, qui sont discutés dans ce chapitre, sont

attention particulière apportée au contexte (voir chapitre 5). Nous abordons premièrement les critères de transparence, de publicité et d'égalité dans les conditions d'accès au débat, et discutons de comment notre étude montre des indices de la légitimité conférée au débat par ces critères procéduraux. Ensuite, nous abordons les principes d'argumentation et le caractère pluraliste et contradictoire du débat, avec en tête le concept d'intelligence collective (voir 5.3). Finalement, nous discutons avec deux exemples, celui du citoyen riverain et celui de l'organisme de la société civile partenaire, comment le débat public sur le plan d'urbanisme a permis divers degrés et formes de reconnaissance sociale.

Pour chacun de ces critères, les différentes phases de débat public sont discutées, bien que nous ayons souvent plus d'information sur les audiences publiques. La discussion des forums et processus plus informels nous permet de mettre en perspective l'atteinte des critères procéduraux des audiences publiques.

## **6.1 Transparence et publicité**

La question de la transparence et de la publicité peut être posée pour diverses phases du débat public : l'amont, c'est-à-dire la période de concertation, le débat public et ensuite son suivi. En fait, cela revient à demander quand et jusqu'à quel point le débat est-il public.

### *6.1.1 Transparence et publicité de l'amont*

Dans la section 2.3, nous avons présenté plusieurs forums de débat en amont des audiences publiques sur le plan d'urbanisme ou sur le document complémentaire. Sur ces différents forums de débat en amont (ou parfois parallèlement aux audiences publiques, vu la temporalité particulière des audiences publiques du document complémentaire puis du plan d'urbanisme se chevauchant), on peut discuter de la transparence et de la publicité durant le forum et aussi de la publicité des résultats ou produits du débat.

Le Sommet de Montréal est le premier événement en amont, puisqu'il s'est tenu quelques mois seulement après la création de la nouvelle ville de Montréal. Nous avons décrit comment le Sommet de Montréal était en fait une série de sommets : des sommets en arrondissement puis des sommets de partenaires. Les débats tenus dans les diverses rencontres ont été peu publicisés. Il n'y a pas de traces publiques des échanges qui se sont tenus entre les partenaires et pas de traces des noms des participants, du moins sur le site internet du secrétariat du Sommet de Montréal.<sup>64</sup> Par contre, les produits du débat ont été très publicisés. Les partenaires ont entériné 200 « consensus » sur l'avenir de Montréal, consensus qui font l'objet d'un certain suivi sur le site internet du Sommet de Montréal. Des journalistes ont appelé l'évènement « Le Sommet des bonnes intentions » (Corriveau 2002) ou « Le Sommet des listes d'épicerie » (Cardinal 2002). Par la suite, le maire Gérald Tremblay fait référence, dans le préambule de toutes les politiques municipales ainsi que du plan d'urbanisme, de ces consensus du Sommet de Montréal qui inspirent le contenu des documents d'orientations municipaux. Les consensus issus du Sommet de Montréal figurent aussi dans la documentation de référence de plusieurs consultations publiques de l'OCPM, dont celle sur la plan d'urbanisme et celle sur la politique du patrimoine.

Pour ce qui est des rencontres de concertation avec les partenaires et experts (par exemple le comité aviseur), la tenue des rencontres ainsi que leurs résultats ne sont pas rendus publics. Les rencontres avec les professionnels en arrondissements ne sont pas publiques non plus, mais des résultats de ces échanges (avis faits par les arrondissements sur le contenu du document complémentaire) sont rendus publics par l'OCPM. Lors des audiences publiques sur le document complémentaire de 2003, les commissaires ont jugé que ces avis internes étaient une information importante pour le débat public.<sup>65</sup> Différents participants y ont d'ailleurs fait référence durant les séances de l'OCPM.

---

<sup>64</sup> Site internet du secrétariat du Sommet de Montréal : [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=2137,2656570&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2137,2656570&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>65</sup> Entretien avec un commissaire (entretien2)

### 6.1.2 *Transparence et publicité des audiences publiques*

Sur le contenu du débat, les audiences publiques font l'objet d'une transparence et d'une publicité importante. Les audiences publiques sur le plan d'urbanisme ont toutes été transcrites puis affichées sur le site internet de l'OCPM. De même pour tous les documents pertinents que les commissaires avaient demandés à divers intervenants pour permettre la compréhension des enjeux.

Aux audiences publiques sur le document complémentaire par contre, les séances n'ont pas été transcrites (il y a néanmoins des compte-rendus des assemblées en arrondissement). Il n'y a donc pas de traces précises des débats entre les professionnels de la Ville centre, ceux des arrondissements et les organismes et citoyens.

### 6.1.3 *Transparence et publicité du suivi accordé aux audiences publiques*

Les audiences publiques de l'OCPM sont associées au processus décisionnel par le rapport de consultation publique. Selon la Charte de la Ville de Montréal, l'OCPM doit « tenir des audiences publiques et rendre compte de cette consultation au moyen d'un rapport dans lequel elle peut faire toute recommandation ». <sup>66</sup> Ce rapport est rendu public dans les quinze jours suivant sa remise au Comité exécutif de la Ville de Montréal (OCPM 2007: 48). Vis-à-vis du suivi accordé à ce rapport de consultation publique, peu d'information est rendue disponible au public. L'OCPM mentionne dans son bilan annuel si chaque projet discuté en audiences publiques durant l'année a été modifié avant son adoption, mais sans détail des modifications apportées. Le public ne sait donc pas comment les recommandations des participants et des commissaires de l'OCPM ont été prises en compte, ce que déplore notamment la présidente de l'OCPM (OCPM 2009: 8).

Néanmoins, il y a bien un mécanisme de suivi au débat public prévu dans l'administration municipale montréalaise. Les professionnels d'urbanisme sont tenus, par demande des élus, de répondre directement à toutes les recommandations inscrites dans le rapport de consultation. <sup>67</sup> Les professionnels produisent en effet des tableaux dans lesquels chaque recommandation de l'OCPM suscite une explication sur sa prise en compte. Ces tableaux

---

<sup>66</sup> Article 89.1 Deuxième alinéa. Charte de la Ville de Montréal (emphase ajoutée)

<sup>67</sup> Ceci a été mentionné par les trois urbanistes de la Ville centre rencontrés.

font l'objet de présentations et de discussions avec les élus. Par contre, ce suivi aux recommandations de l'OCPM n'est pas rendu public.

De plus, le suivi accordé au débat public ne se limite pas aux réponses effectuées sur les recommandations de l'OCPM. Parallèlement au travail des commissaires de l'OCPM, les professionnels d'urbanisme ont aussi épluché les mémoires et se sont créé leur propre système de classification des recommandations du public.<sup>68</sup> Chaque mémoire a été résumé, associé à une thématique et relayé au professionnel responsable de cette section du plan. Ensuite, une liste des recommandations était faite. En fin de compte, les professionnels avaient des listes détaillant combien de personnes avaient parlé de chaque enjeu. Aussi, des tableaux étaient faits contenant les recommandations par thèmes, ainsi que les possibilités d'y répondre. Dans l'ensemble donc, il y a une énergie considérable qui a été mise dans la réponse aux mémoires par les urbanistes de la Ville. Ce travail minutieux n'a pas été rendu public. De plus, contrairement au rapport de l'OCPM, sur lequel les participants imaginent qu'il y a bien un suivi, ce suivi du débat public effectué par les urbanistes de la Ville n'est pas connu des participants.

#### *6.1.4 Conclusion sur les critères de transparence et de publicité*

Sur toute l'écologie des mécanismes de débat public sur le plan d'urbanisme, les critères de transparence et de publicité s'appréhendent de diverses façons. Le constat le plus évident concerne la transparence et la publicité beaucoup plus grande du débat tenu en audience publique que de la phase en amont, qui pour l'essentiel n'est pas vraiment publique. Par contre, le Sommet de Montréal a comme particularité d'avoir les résultats du processus – les 200 consensus - très publicisés. Des résultats des rencontres avec les professionnels en arrondissements ont aussi été publicisés par l'OCPM. Cette diffusion de résultats de processus en amont fait que les accords obtenus dans une phase moins ouverte du débat constituent le point de départ du débat public en audiences publiques. Soit elles servent de référents pour les acteurs lors du débat, soient elles ont été intégrées déjà au contenu du plan qui est débattu. D'un autre côté, les résultats des audiences publiques sont pour leur

---

<sup>68</sup> Deux urbanistes rencontrés présentent ce processus comme celui utilisé pour la plupart des gros dossiers présentés en consultation publique à la Ville de Montréal (entretiens 4 et 6).

part peu publicisés. Il y a bien le rapport de consultation publique, mais la manière dont l'administration municipale endosse les recommandations n'est pas publicisée.

Dans ces conditions, il semble que les résultats ou les produits du débat en audiences publiques font donc difficilement partie des référents du prochain débat. Cette hypothèse va au-delà de ce que nous pouvons traiter dans le cadre de ce mémoire.<sup>69</sup> Néanmoins, l'absence de toute référence aux audiences publiques sur le document complémentaire lors des audiences sur le plan d'urbanisme nous apparaît une manifestation de cet enjeu. Le débat sur le document complémentaire, et son rapport de consultation publique qui contenait d'ailleurs un « Aide-mémoire pour le contenu du plan d'urbanisme », n'a pas été mentionné lors du débat sur le plan d'urbanisme (tenu seulement un an plus tard)<sup>70</sup>.

## **6.2 Le principe d'égalité des conditions d'accès au débat**

Les audiences publiques de l'OCPM promeuvent l'égalité entre les participants au débat. En principe, les participants ont le droit au même nombre de questions (2 questions pour chaque personne inscrite au registre), et en même temps pour présenter leurs points de vue lors du dépôt des mémoires. Vu le design de notre recherche (pas d'observation des audiences publiques sur le plan d'urbanisme)<sup>71</sup>, les conclusions que nous pouvons tirer sur les conditions réelles de participation au débat sont limitées. Plusieurs participants considèrent que le processus en tant que tel est mené « selon les règles de l'art »<sup>72</sup>. Le processus de prise en compte des mémoires par les professionnels d'urbanisme semble aussi respecter un principe d'équité entre les participants : chaque mémoire étant synthétisé en recommandations et répondu dans un tableau où l'auteur de la recommandation n'est pas cité.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Cela fait appel à des notions de mémoire du débat et d'apprentissage, que nous n'avons pas pu approfondir dans cette recherche.

<sup>70</sup> Pas de traces dans les transcriptions des séances de l'OCPM (qui sont accessibles sur le site internet de l'OCPM).

<sup>71</sup> Notre recherche a débuté après la tenue de ces audiences publiques sur le plan d'urbanisme. Nous avons néanmoins assisté à plusieurs autres audiences de l'OCPM.

<sup>72</sup> Source: Entretien3 (p.6) et entretien6 (p.6-7)

<sup>73</sup> Sauf exception: une ligne du tableau précisait qu'une recommandation avait été effectuée par Marie-Odile Trépanier!

Les inégalités d'accès au débat ne sont pas flagrantes durant la séance de consultation. Elles le sont plutôt dans les phases préalables, dans la concertation en amont. Nous avons présenté dans la section 2.3 les différentes étapes de concertation et les types d'acteurs y ayant participé (experts, organismes de la société civile ou partenaires institutionnels). Évidemment, les groupes qui ont profité de rencontres avec les professionnels en amont de la consultation publique détiennent une longueur d'avance. D'une part, ils ont obtenu l'information à l'avance et ont pu l'approfondir davantage. D'autre part, ils ont déjà fait valoir des points aux professionnels. Les acteurs présents à la phase de concertation ont en quelque sorte été impliqués dans la formulation de l'agenda, tandis que les autres participants ne peuvent qu'y réagir.

La distinction entre les participants ayant accès à la phase de concertation et ceux n'y ayant pas accès est par contre plus floue qu'on ne pourrait le penser. Car en fait, quelques organismes ayant des contacts plus fréquents avec l'administration municipale partagent leurs connaissances et stratégies avec d'autres acteurs. Par exemple, le Conseil Régional de l'Environnement invite tous ses membres à discuter des enjeux du transport sur une base régulière. Un participant rencontré a expliqué que cela lui permettait de mieux préparer son mémoire et de se concentrer sur les enjeux non traités par d'autres acteurs.<sup>74</sup> De plus, plusieurs participants, dans leur mémoire, écrivent qu'ils sont en appui avec toutes les recommandations d'un organisme particulier et qu'ils aimeraient développer davantage certains points. Aussi, des citoyens, par exemple des cyclistes, peuvent faire valoir leur point à un organisme représentant leur intérêt, par exemple Vélo-Québec. L'organisme peut ensuite revendiquer cet élément à travers son propre réseau d'influence. Il y a donc des possibilités d'influence par l'entremise de la concertation, même pour certains acteurs qui n'y participant pas directement. Tout de même, certains participants n'ont pas accès à ce réseau. Aussi, le degré de fonctionnement démocratique des organismes communautaires et de la société civile peut varier.

---

<sup>74</sup> Entretien7 (p.7)

### 6.3 La transparence, la publicité et l'équité entre participants : facteurs de légitimité?

Dans le chapitre 5, suivant les propositions de Simard et Fourniau (2007), nous avons fait l'hypothèse que la transparence, la publicité et l'égalité dans les conditions d'accès au débat seraient des facteurs de légitimité du débat public.

Nos entretiens suggèrent que la transparence et la publicité des audiences publiques de l'OCPM lui confèrent une certaine légitimité. Pour les urbanistes de la Ville et les participants rencontrés, l'intermédiaire indépendant que constitue le commissaire incarne la transparence, l'impartialité et une égale chance donnée à tous les participants.<sup>75</sup> Malgré l'existence de forums de concertation et de processus d'analyse des mémoires qui se juxtaposent à ceux qui sont publicisés, transparents et ouverts à tous, la légitimité des audiences publiques (qui sont vus comme répondant à ces critères procéduraux) en fait une référence en terme d'épreuve publique légitimant les décisions politiques. Un représentant d'un organisme de la société civile, après avoir fait remarquer les liens multiples qu'il entretient avec l'administration municipale, expliquait malgré tout les motivations de sa participation aux audiences publiques. « On a souhaité mettre ces arguments sur la place publique dans un cadre où ils étaient enregistrés, où ils étaient intégrés à la masse officielle des commentaires reçus pour mandater les professionnels de travailler ça. »<sup>76</sup>

Les urbanistes de la Ville centre expriment aussi un respect vis-à-vis de l'OCPM. Ils ne sont pas d'accord avec l'exclusivité des commissaires en terme d'analyse des mémoires (ils considèrent leur propre analyse des mémoires complémentaire à celle des commissaires). Nous reviendrons sous peu sur ce point. Par contre, le cadre procédural des audiences publiques en fait pour eux une mesure fiable et légitime de l'acceptabilité sociale de leurs propositions d'aménagement. Les professionnels urbanistes ont en quelque sorte à défendre leur plan d'urbanisme pour qu'il soit adopté.<sup>77</sup> Les audiences publiques servent à valider le contenu du plan d'urbanisme et à justifier aux élus l'intérêt de telle ou telle mesure, par le

---

<sup>75</sup> Là-dessus, nous n'avons que des données qualitatives issues de nos entretiens, et non un décompte de plusieurs participants (qui aurait pu être fait par voie de sondage).

<sup>76</sup> Entretien3, transcription p. 2

<sup>77</sup> « Donc il y a une stratégie là, faut faire adopter le plan. Pas juste de le faire, faut le faire adopter (avec un ton insistant sur ces derniers mots) pour qu'il devienne en vigueur. » (transcription entretien6, p.3)

support que le public lui a accordé. Bien que cet effet du débat ne soit pas visible de l'extérieur, il est considéré de manière importante par les urbanistes.<sup>78</sup>

« Aussi je dirais, il fallait un peu, pas vendre les modifications, mais bien expliquer aux élus. Il fallait leur faire comprendre l'importance. Des affaires comme le développement économique, t'as pas besoin d'expliquer ce que c'est aux élus, ils connaissent l'importance de ça, ils sont toute oreille. Mais quand tu tombes dans d'autres notions, même avec les arrondissements ça parfois été un travail assez important de sensibilisation. [...] Il a fallu bien vendre l'importance de certaines thématiques pour que ça reste assez documenté et que ça reste assez important dans le plan. »<sup>79</sup>

De manière générale, les thématiques du plan d'urbanisme faisaient l'objet d'un inventaire sur le nombre de mémoires l'ayant abordé. Ces inventaires étaient présentés aux élus pour montrer l'attention apportée aux thématiques proposées dans le plan.

#### **6.4 Le principe d'argumentation**

Le principe d'argumentation concerne la manière dont les participants s'engagent dans le débat, s'ils justifient leurs commentaires et propositions par des arguments. Ce principe est issu de l'idéal délibératif comme quoi ce serait la force de l'argumentation qui compte.

La procédure des audiences publiques de l'OCPM est là pour assurer que les participants peuvent développer puis communiquer leur argument. Pour que le participant soit en mesure de formuler son argument, il doit d'abord être informé du projet (principe de compétence). C'est dans cet esprit qu'il y a d'abord une séance d'information et de questions, puis une séance de commentaires et de dépôt des mémoires<sup>80</sup>. Durant ces deux séances, les règles de prise de parole sont encadrées : on doit d'abord s'inscrire au registre et durant l'intervention, il faut respecter un certain décorum. Les commissaires acceptent donc uniquement des arguments dans le débat. Les manifestations (comme des applaudissements ou des cris) ne sont pas tolérées. De plus, les commissaires n'ont pas le droit, suivant le code de déontologie des commissaires, d'entrer en relation avec les partis impliqués à

---

<sup>78</sup> Source : entretien avec deux urbanistes (entretien6 p.3 et entretien4 p.11)

<sup>79</sup> Source : entretien4 (p.10)

<sup>80</sup> Plus récemment, l'OCPM a ajouté aux séances d'information et de dépôt des mémoires des ateliers, qui s'inscrivent un peu entre les deux.

l'extérieur des audiences publiques. La procédure assure donc l'impartialité des commissaires, qui sont responsables de faire la synthèse des arguments des participants.

La présence de l'intermédiaire et des règles encadrant la prise de parole semble particulièrement importante lorsqu'il y a existence d'un climat de confrontation ou de suspicion entre les acteurs. Dans des cas extrêmes, cette procédure apparaît essentielle pour promouvoir un respect des contributions de chacun et d'écoute mutuelle. Malheureusement par contre, un exemple étudié a montré que ce climat plus sain ne perdurait pas nécessairement suite aux consultations publiques et sans cette instance médiatrice. Dans ce cas précis, les deux parties ont même étendu par la suite leur suspicion à l'Office de consultation publique.

Dans une logique délibérative, les participants échangent entre eux des arguments dans une discussion. C'est à travers cet échange que les participants verraient leurs croyances évoluer au fil du débat en étant soumis aux arguments des autres. Dans les audiences publiques, cette délibération des participants entre eux n'est possible que de façon indirecte ou différée (par la lecture subséquente du rapport de consultation publique par exemple). En discutant de l'intelligence collective, nous aborderons le rôle important que détiennent les commissaires dans cette articulation des arguments de tous les participants. Néanmoins, de manière générale, il semble que même les meilleures règles procédurales ne sauraient faire de l'argument le seul vecteur dans le débat public. La suite de ce chapitre et surtout les exemples qui seront abordés au chapitre 7 permettront au lecteur de se faire une idée là-dessus.

### **6.5 Un débat pluraliste et contradictoire?**

Pour qualifier le débat public et les facteurs pouvant mener à une intelligence collective, nous discutons ici du caractère pluraliste et contradictoire du débat. Il y a-t-il eu une diversité de points de vue et d'arguments antagonistes se confrontant lors du débat? Si, à l'inverse, le débat public est plutôt consensuel, est-ce dû à des relations de collaboration et de partenariat, ou à une certaine disqualification de voix discordantes? Il y a ici une distinction à faire entre le débat public sur le plan d'urbanisme et celui sur le document

complémentaire, le premier étant plutôt consensuel et le deuxième beaucoup moins. Nous émettons l'hypothèse que le degré d'ouverture du débat à plusieurs échelles territoriales pertinentes semble affecter la teneur consensuelle ou contradictoire du débat.

### 6.5.1 *Un débat public plutôt consensuel sur le plan d'urbanisme*

On pouvait lire dans le communiqué de presse de l'OCPM rendu public lors de la finalisation du rapport de consultation publique sur le plan d'urbanisme que « Le Plan est bien accueilli par les participants. Les problématiques qu'il aborde, les perspectives qu'il ouvre et le parti d'aménagement axé sur le développement durable suscitent généralement l'adhésion (OCPM 2004: 1). » Suite à une analyse de ces audiences publiques, Gauthier (2008: 194) écrivait que « la consultation publique n'a pas tant réflété des oppositions fondamentales sur le plan des idées ou des valeurs ». En effet, dans l'analyse des mémoires déposés sur le plan d'urbanisme faite dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme*<sup>81</sup>, on peut d'emblée constater qu'une majorité de participants s'inscrivent dans l'approche préconisée par le document. Il faut dire que le plan est très inclusif et, avec ses orientations, touche presque tous les sujets d'une gestion urbaine. Il y a donc une pluralité de thèmes abordés par les participants au débat, mais ces thèmes étaient déjà plus ou moins déjà abordés dans le plan d'urbanisme. De plus, on peut observer un effort des participants de référer précisément à des objectifs et orientations du plan d'urbanisme dans l'argumentaire. La plupart défendent leur point de vue en indiquant comment il s'inscrit dans l'approche du plan. Le climat est donc de nature consensuelle. Cela ne veut pas dire que plusieurs participants n'ont pas été critiques dans leur mémoire, mais ceux qui l'ont été ont surtout été sceptiques de l'application concrète dans des cas précis et dans les modalités de mise en œuvre (Gauthier 2008: 194).

Selon un urbaniste de la Ville centre, cette convergence sur les orientations viendrait des efforts importants qui ont été faits dans la concertation en amont.<sup>82</sup> Vu la convergence des demandes avec l'approche générale du plan, les professionnels auraient donc intégré au plan plusieurs petits éléments, selon un urbaniste même « toutes les demandes qui étaient

---

<sup>81</sup> Voir en introduction pour des précisions sur notre participation à ce projet de recherche dirigé par Mario Gauthier et Michel Gariépy.

<sup>82</sup> Source : entretien6 (p.6-7)

intégrables »<sup>83</sup>. Nous reviendrons sur la portée de ces ajouts s'inscrivant dans l'approche du plan.

### 6.5.2 *Un débat public moins consensuel sur le document complémentaire*

Dans le cas du document complémentaire, c'est plutôt l'inverse qui s'est produit lors des premières audiences publiques. Plusieurs participants sont sortis du cadre de ce qui était dans le document. Il est vrai que ce document complémentaire couvrait beaucoup moins de thématiques que le futur plan d'urbanisme, ou même que les orientations adoptées au Sommet de Montréal (vu son objectif de simplement conserver les acquis réglementaires, voir section 2.2.4). Un urbaniste responsable du document complémentaire a donc noté que la plupart des demandes du public ne lui paraissaient pas « pertinentes », soit parce que l'outil ne les permettait pas, que celles-ci étaient trop lourdes administrativement ou qu'elles concernaient un problème ou un intérêt personnel.<sup>84</sup> L'OCPM reconnaissait aussi que tous les enjeux soulevés ne pouvaient être intégrés dans cette version du document complémentaire, qui devait être adoptée rapidement pour permettre une conservation des acquis réglementaires sur l'île de Montréal.

Le débat sur le document complémentaire a donc été de nature contradictoire du début à la fin. Premièrement, de par le peu de thématiques qu'il couvrait vis-à-vis des attentes des participants.<sup>85</sup> Sur ce point, l'incompréhension de plusieurs participants de la nature et de la portée du document complémentaire est peut-être aussi en cause (voir chapitre 8.2). Deuxièmement, la nature contradictoire du débat vient aussi et peut-être surtout des désaccords sur le degré d'encadrement des arrondissements par la Ville centre. Comme le constate l'OCPM : « En grand nombre, les citoyens et les organismes ont demandé qu'il ait une portée plus étendue, couvre plus d'éléments et soit plus exigeant. De leur côté, les arrondissements tendent à vouloir le contraire (OCPM 2003: 39).»

---

<sup>83</sup> Source : entretien6 (p.2)

<sup>84</sup> Source : entretien 5\_2 (3-4) et 5\_1 (p.16)

<sup>85</sup> Par exemple les demandes pour le patrimoine naturel et le patrimoine archéologique qui n'étaient pas du tout présents dans la première version du document complémentaire (mis à part pour le Mont-Royal). Aussi, plusieurs participants ont fait des demandes touchant le domaine public (les ruelles, les trottoirs, la rue Notre-Dame), alors que le document complémentaire ne s'applique qu'au domaine privé.

Les effets du débat public sur le document complémentaire semblent plus visibles dans ses versions subséquentes que dans la version adoptée suite aux audiences publiques. En effet, plusieurs des enjeux sur lesquels les participants demandaient des ajouts (patrimoine naturel, architectural et archéologique) ont été développés dans les versions subséquentes du document complémentaire, lorsqu'on y a ajouté des nouveaux thèmes suivant les objectifs du plan d'urbanisme. D'autres thèmes sur lesquels les arrondissements avaient émis de vives oppositions ont été retirés ou nuancés. Nous y reviendrons dans le chapitre 7, notamment sur les enjeux du stationnement, du patrimoine et du parcours riverain.

### *6.5.3 L'importance du contexte : les relations préexistantes entre les acteurs*

Nous avons décrit la teneur consensuelle du débat public sur le plan d'urbanisme. Celle-ci n'est sûrement pas étrangère au fait que le débat public a rassemblé plusieurs participants se présentant comme des partenaires de la Ville. Dans la mouvée du Sommet de Montréal, les orientations de la Ville concordent avec celles de nombreux organismes de la société civile (Beudet 2008, Gauthier 2008). D'ailleurs, le secrétariat du Sommet de Montréal a comme mission de faire « la promotion du partenariat avec la société civile, comme philosophie de travail et stimule l'échange d'information entre eux »<sup>86</sup>. Les autres rencontres de concertation en amont des audiences publiques auxquelles ont participé plusieurs institutions et organismes de la société civile ont sûrement aussi facilité la teneur consensuelle du débat public subséquent.

Préalablement à la consultation publique sur le document complémentaire, peu de rencontres de concertation avaient eu lieu, outre celles avec les professionnels urbanistes en arrondissement. Plusieurs participants écrivaient dans leur mémoire qu'il manquait de mise en contexte et/ou qu'ils ne comprenaient pas les objectifs ou les choix de cet avant-projet de document complémentaire. Les relations préexistantes entre les acteurs se limitaient à celles effectuées entre professionnels (et CCU) dans le cadre de rencontres internes, après lesquelles les différends politiques sur le partage des compétences subsistaient.

---

<sup>86</sup> Site internet du Sommet de Montréal. Consulté en 2009.  
[http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=2137,2657532&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2137,2657532&_dad=portal&_schema=PORTAL)

En fait, le débat sur le document complémentaire semble aussi avoir été de nature contradictoire justement parce qu'il devait articuler une certaine relation d'encadrement entre la Ville centre et les arrondissements. C'est la question de la bonne échelle pour la mise en place de normes d'urbanisme qui fut la source de chauds débats. Les particularités locales ou les normes d'ensemble devraient-elles être priorisées en terme de patrimoine bâti (parements des bâtiments par exemple) ou de paysage urbain (comme le contrôle du stationnement en cour avant), par exemple? À l'inverse, dans le débat public sur le plan d'urbanisme, il semble que la question de l'échelle ait été éclipsée par les commissaires au profit d'une vision strictement panmontréalaise. Nous discutons de ce point dans la prochaine section.

#### *6.5.4 Le caractère pluraliste et contradictoire du débat public restreint par une pertinence spatiale limitée*

Dans le débat sur le plan d'urbanisme, c'est souvent avec des exemples bien précis que les participants ont voulu démontrer les défis de la mise en œuvre du plan d'urbanisme, ou les contradictions inhérentes à ces divers objectifs. Plusieurs participants ont problématisé les orientations du plan d'urbanisme à travers des exemples précis : un carrefour particulier non sécuritaire, une piste cyclable demandée, un jardin communautaire en danger de disparition, un parc délabré, peu éclairé, une rue manquant d'arbres... Mis à part les organismes panmontréalais de la société civile (qui ont situé la quasi-totalité de leurs recommandations à l'échelle panmontréalaise), les autres participants (citoyens non affiliés, organismes communautaires ou de services, institutions) ont émis de 15 à 45% de leurs recommandations à l'échelle locale. Au total, près du cinquième des recommandations (18%) émises lors des audiences publiques sur le plan d'urbanisme se situe à une échelle locale (de compétence des arrondissements).<sup>87</sup> Si l'on ajoute à cela les recommandations du public vis-à-vis de tracés précis pour le transport en commun (qui relèvent de la STM), qui

---

<sup>87</sup> Décompte effectué pour le compte du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme*, dirigé par Mario Gauthier et Michel Gariépy.

Voici les types d'enjeux locaux discutés par des participants (qui représentent 18% des recommandations totales) mais non présentés dans le rapport de l'OCPM : les demandes quant aux affectations du sol de sites particuliers (changement d'usage ou de densité d'un site); les propositions d'aménagement de site précis, sauf pour les sites de planification détaillée; les recommandations sur des infrastructures de transport locales; les recommandations sur des parcs locaux; les remarques quant à des nuisances dans des quartiers particuliers; les demandes d'équipements collectifs à des fins récréatives, sportives, sociales ou communautaires; les recommandations ayant attiré au développement culturel, comme la consolidation d'un pôle culturel précis, ou le développement d'un circuit touristique local.

sont au compte de plus d'une centaine<sup>88</sup>, on arrive à près du tiers des recommandations totales du public qui concernent des exemples précis spatialisés.<sup>89</sup>

Nos entretiens et l'analyse du rapport de l'OCPM indiquent par contre que les participants aux audiences publiques abordant seulement leur coin de ville étaient moins bien reçus et semblaient avoir moins d'impact. Le rapport de l'OCPM tout particulièrement ne cite aucune demande référant à un enjeu local de compétence d'arrondissements. Par exemple, on ne fait pas mention des nombreuses demandes localisées d'apaisement de la circulation, d'amélioration de parcs précis, d'emplacements de pistes cyclables ou d'aménagements sur des sites précis. Il semble y avoir eu un choix d'écartier les enjeux de compétence des arrondissements ou d'échelle microlocale. Le cas des mesures d'apaisement de la circulation est un bon exemple. Le plan d'urbanisme était peu bavard à ce sujet, bien que l'enjeu découlait directement des orientations du plan d'urbanisme en faveur d'une réduction de l'utilisation de l'automobile. Plusieurs résidants et associations de résidants ont éloquentement articulé dans leur mémoire l'enjeu de l'apaisement de la circulation par des cas précis. Ils n'ont pas été cités par les rapports des commissaires et ont eu peu de répercussions sur le plan. Cet exemple est approfondi dans le chapitre 7.

Les commissaires, néanmoins, semblent avoir tenté de reproduire en termes généraux les demandes localisées. Ils ont par exemple écrit une phrase sur l'importance de nouveaux aménagements cyclables (peut-être suite aux nombreuses demandes localisées de pistes cyclables, voir chapitre 7.) et un paragraphe sur la tension entre les résidants et les automobilistes de transit (peut-être suite aux demandes d'apaisement de la circulation, voir

---

<sup>88</sup> Les chiffres sont donnés ici pour donner une idée de grandeur. Ils ont été obtenus avec une base de données compilant toutes les recommandations du public issues des mémoires, par thèmes et types d'acteurs, effectuée pour le compte du projet de recherche cité dans la note précédente.

Il y a bien sûr une marge d'erreur, vu les limites de la méthode utilisée pour faire la base de données (décortiquer les mémoires par nombre de recommandations). Voici le détail des chiffres cités ci-haut : 168 recommandations sur des tracés de transport collectif, ce qui correspond à 12 % du total de recommandations du public. Ajouté au 18% des recommandations de compétence d'arrondissement, cela fait 30% des recommandations totales.

<sup>89</sup> Il faut noter que je n'inclus pas ici les recommandations sur les secteurs patrimoniaux, les secteurs de planification détaillée ou sur le centre-ville, qui sont aussi nombreuses, mais qui sont des recommandations jugées de portée montréalaise, citées par les commissaires de l'OCPM et sur lesquels la Ville centre a plus de pouvoirs d'intervention.

chapitre 7). Mais ces remarques générales n'ont pas traduit le caractère contestataire et/ou mobilisateur des arguments des participants, bien qu'elles aient voulu traduire les priorités et dilemmes qui en ressortaient. Les commissaires n'ont pas non plus fait de recommandations spécifiques sur ces enjeux<sup>90</sup>, même si la Ville centre avait certains pouvoirs de coordination ou d'encadrement des enjeux locaux.

#### 6.5.5 *L'importance du contexte : le contexte politique, le mandat de l'OCPM et la multiplication des acteurs en urbanisme*

Ce positionnement des commissaires, d'éviter une discussion des enjeux d'urbanisme à une échelle locale, est certainement relié au contexte politique dans lequel les audiences publiques sur le plan d'urbanisme se sont tenues. L'OCPM doit composer avec des relations tendues entre la Ville centre et les arrondissements. De plus, il y a de surcroît d'autres acteurs institutionnels qui sont interpellés par les commentaires du public sur les enjeux d'urbanisme, pour lesquels le relais de l'information semble aussi poser problème.

Rappelons que le plan d'urbanisme est « le document de référence en matière d'aménagement et de mise en valeur du territoire »<sup>91</sup> de la ville de Montréal. Il énonce de grandes orientations, des affectations du sol générales, des objectifs et des moyens d'action ainsi que des dispositions réglementaires. Ces éléments vont guider les choix urbanistiques des arrondissements. Le Plan d'urbanisme contient aussi des chapitres d'arrondissement. Ces plans locaux n'étaient par contre pas à l'étude dans les audiences publiques sur le plan d'urbanisme. Les arrondissements devaient eux-mêmes tenir des consultations à propos de leur chapitre d'arrondissement (qui ont d'ailleurs été adoptés plus tard, dans les mois suivants l'adoption du plan d'urbanisme)<sup>92</sup>.

Les arrondissements sont responsables de la réglementation d'urbanisme et des orientations locales d'aménagement (leur chapitre d'aménagement) qui doivent néanmoins se conformer

---

<sup>90</sup> Les recommandations des commissaires sont séparées du corps du texte par un symbole particulier. C'est sur ces recommandations, et non l'ensemble du texte, que les professionnels et les élus font un suivi.

<sup>91</sup> Plan d'urbanisme 2004. Mot du maire.

<sup>92</sup> Une étude conduite pour le projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme* (voir Gauthier et al. 2008) a montré que les forums de débat sur les chapitres d'arrondissements étaient d'une profondeur très inégale d'un arrondissement à un autre. Certains se sont limités au sommet d'arrondissement (avec des partenaires invités) ou à une assemblée publique minimaliste (suivant le modèle de la LAU), tandis que d'autres ont fait un processus à plusieurs étapes. Gauthier (2008: 178) décrit comment l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal a organisé des ateliers de travail « Les soirées du Plateau » puis des audiences publiques sur la version préliminaire de leur chapitre.

au plan d'urbanisme. Nous avons décrit le contexte politique montréalais, caractérisé par des tensions sur la question de la décentralisation en arrondissements. Le partage des compétences est un enjeu sensible politiquement, surtout que les audiences publiques sur le plan d'urbanisme se tiennent au printemps 2004, lorsque sont déjà formulées des menaces de défusions de certains arrondissements.

Les questions d'urbanisme d'ordre local sont donc l'affaire des arrondissements, et il semble que les commissaires aient voulu ne créer aucune ambiguïté à ce sujet. De plus, l'OCPM relève de la ville centre. C'est au comité exécutif de la Ville que l'organe remet ses recommandations. Les enjeux locaux ne relevaient donc pas de son mandat.

De manière générale et au-delà de cette dynamique entre les arrondissements et la Ville centre, l'urbanisme montréalais est sous la responsabilité d'une diversité d'acteurs. En matière de transport par exemple, les propositions du plan d'urbanisme dépendent de partenaires tels que la Société de Transport de Montréal (STM) et l'Agence métropolitaine de Transport (AMT). Nous avons mentionné ci-haut que plus d'une centaine de recommandations à la consultation sur le plan d'urbanisme ont porté sur des tracés de transport en commun à privilégier. Mais ceux-ci sont décidés par la STM ou l'AMT, et non la ville de Montréal.<sup>93</sup> Lorsque l'OCPM « recommande à la Ville d'associer les citoyens des quartiers concernés à la validation des choix de tracés et d'équipements de transport collectif », on lui répond à la Ville qu'« il revient à la STM ou à l'AMT de mettre en place des processus d'information et de discussion avec les citoyens concernés, selon leurs responsabilités respectives »<sup>94</sup>. Dans ce jeu du chat et de la souris, où il a plusieurs intervenants en urbanisme, est-ce que ce sont les participants qui devraient se déplacer

---

<sup>93</sup> Il y a d'autres exemples, qui sont encore plus complexes. Par exemple, sur l'utilisation des voies ferrées existantes pour de futurs projets, qui est interpellée par plusieurs participants (par exemple pour Doney Spur ou de façon générale). L'OCPM recommande : « que les projets de démantèlement de voies ferrées [...]fassent l'objet d'un processus d'examen public pour évaluer la possibilité de conserver les voies ferrées à des fins de transport collectif sur rails, et, à défaut, d'utiliser l'emprise pour un autre mode de transport collectif ou pour un parcours récréatif » et la Ville répond qu'il revient à « l'Office des transports du Canada de trancher ». La Ville de Montréal renvoie donc à un autre acteur responsable du dossier, probablement sans suivi des recommandations effectuées par les participants.  
Source : Tableau de Suivi aux recommandations de l'OCPM. Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine. 7 février 2005.

<sup>94</sup> Tableau de Suivi aux recommandations de l'OCPM. Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine. 7 février 2005.

d'une arène à une autre ou plutôt les intervenants qui devraient se rassembler occasionnellement dans un espace de débat commun? Ici, il semble que la multiplication des acteurs permette une certaine déresponsabilisation de la Ville centre, qui pourrait tout de même agir comme agent de coordination. Le débat public semble aussi constituer une opportunité de coordination entre les acteurs concernés par les enjeux débattus.

## **6.6 Plusieurs circuits d'intelligence collective**

Notre discussion du principe d'argumentation et du caractère pluraliste et contradictoire du débat ont suggéré des implications de la procédure des audiences publiques sur des circuits potentiels d'intelligence collective. À propos de la limite des constats que nous pouvons tirer de notre étude sur cette question, voir les détails dans la section 5.3.2 de notre cadre d'analyse. L'argumentation isolée de chacun des participants dans le cadre des audiences publiques implique une mise en commun des arguments a posteriori plutôt que pendant le débat public. Dans la procédure de l'OCPM, cette mise en commun s'effectue par le rapport de consultation publique. Après une discussion du contenu de ce rapport, nous présentons aussi d'autres processus se présentant comme des circuits possibles d'intelligence collective : l'analyse des urbanistes ainsi que les activités d'organismes de la société civile. En reprenant l'enjeu de l'échelle pertinente du débat sur le plan d'urbanisme, nous montrons comment ces autres circuits d'intelligence collective peuvent d'une certaine manière compléter le travail des commissaires de l'OCPM.

### *6.6.1 Le rapport des commissaires de l'OCPM*

Les commissaires de l'OCPM font plus que d'offrir une tribune aux participants et de résumer leurs préoccupations. Dans leur rapport de consultation publique, la partie la plus volumineuse (qui se trouve après la synthèse des préoccupations du public) consiste en une analyse des commissaires, qui comprend une série de recommandations. Cette analyse articule et problématise les enjeux soulevés dans le débat public à travers, comme le notait un urbaniste de la Ville centre, « les yeux de l'Office »<sup>95</sup>. Ceci s'inscrit dans la tradition bapienne que Beauchamp a décrit comme le « complexe de la grande oreille » : « le BAPE a dépassé ce stade de l'écoute au profit d'un examen approfondi du projet » ( Beauchamp

---

<sup>95</sup> Entretien4 (p.11)

2006: 42). C'est dans cette analyse approfondie que les commissaires vont lier ensemble les expériences et arguments des uns et des autres.

Cette caractéristique de l'OCPM signifie que le positionnement des commissaires et leur mandat influencent la forme que va prendre le débouché principal du débat public qui articule une forme d'intelligence collective, c'est-à-dire le rapport de consultation publique. Nous avons parlé du fait que les commissaires n'ont pas transcrit directement les demandes du public formulées à une échelle locale, et que cela semble avoir réduit le caractère pluraliste et contradictoire du débat. Une attention particulière à des enjeux territoriaux précis aurait pu faire naître des discussions sur des ordres de priorité et des arbitrages à faire entre tous les grands objectifs du plan d'urbanisme.

Comme l'écrivent Gariépy et Gauthier (2009: 58) par contre, l'analyse des commissaires « a permis de dégager quatre grands enjeux transversaux – la santé publique, le partage des compétences municipales, l'accessibilité universelle et l'inclusion sociale (OCPM 2004: 45-51) – qui interpellent la capacité de la Ville de Montréal à développer des solutions intégrées dans une logique territoriale ». Sous plusieurs de ces rubriques, la question de l'imbrication de plusieurs échelles pertinentes a été abordée (de manière générale, sans exemples précis). De plus, l'analyse des commissaires fait une place considérable aux dilemmes et défis posés par les propositions du plan d'urbanisme, du point de vue de la mise en œuvre et de la cohérence de l'action municipale. Sous cette perspective, le rapport de consultation apparaît un outil de réflexion pour la planification montréalaise. De plus, il contient des éléments de coordination qui seraient sollicités dans les mois et même les années suivant l'adoption du plan. Des 45 recommandations de l'OCPM, plus de la moitié concernent une autre politique de la Ville ou un autre acteur institutionnel. Les commissaires présentent donc un résultat du débat se situant sur le long terme.

### *6.6.2 L'analyse des urbanistes de la Ville*

Parallèlement à cet exercice d'intelligence collective, d'autres acteurs revendiquent leur propre manière de faire un sens des arguments formulés au débat public. Nous avons déjà parlé du processus d'analyse des mémoires des urbanistes de la Ville. Les urbanistes

rencontrés en entretien ont tous exprimé le fait que les consultations, “ça appartient pas juste à l'Office”<sup>96</sup>. Les urbanistes sont interpellés directement durant la tenue du débat public, puisqu'ils assistent aux séances de consultation publique. Les professionnels rencontrés ont relaté comment ils sont affectés par les présentations des participants (les émotions et passions véhiculées, le dynamisme de l'organisme).<sup>97</sup> Au fur et à mesure des consultations, ils envisagent des modifications suite aux propos entendus. Des professionnels responsables de thématiques connexes sont aussi présents et notent les commentaires du public pour anticiper les réactions du public et bonifier leur chapitre du plan ou leur section de politique en conséquence. Par exemple, des professionnels responsables du plan d'urbanisme étaient présents à certaines séances de consultation sur le document complémentaire.<sup>98</sup> Les professionnels d'urbanisme ont aussi épluché les mémoires et se sont créé leur propre système de classification des recommandations du public.<sup>99</sup>

Cette appropriation des arguments du débat public par les urbanistes se fait en fonction de leurs connaissances et responsabilités vis-à-vis du plan d'urbanisme. Le professionnel, qui connaît très bien les diverses parties du plan, se dit plus en mesure de voir les implications d'une demande d'un participant sur le plan que le commissaire de l'OCPM.<sup>100</sup> Il identifie rapidement ce qui pourrait être modifié et où dans le document. Le professionnel n'a pas le même regard que l'OCPM sur les mémoires. D'une part, connaissant les détails de son plan, il identifie les nouveaux éléments pouvant être intégrés, ou les façons de les présenter qui pourraient bonifier le produit final. D'autre part, il cherche des appuis aux mesures qu'il propose, en comptabilisant les appuis aux propositions d'aménagement formulées par les participants (nous y avons référé à la section 6.3). Les urbanistes créent donc leur propre produit du débat public, en articulant les mémoires des participants pour bonifier le plan d'urbanisme et en présentant aux élus une mesure de son appui populaire.

---

<sup>96</sup> Source : entretien4 (p.11) et formulé différemment par entretiens 5 et 6.

<sup>97</sup> Source : entretien4 (p.8) et entretien10

<sup>98</sup> Source : entretien4 (p.13)

<sup>99</sup> C'est le cas des mémoires déposés aux audiences publiques sur le plan d'urbanisme, qui ont été analysés par des urbanistes de la Ville centre. Deux urbanistes rencontrés présentent ce processus comme celui utilisé aussi pour la plupart des gros dossiers présentés en consultation publique à la Ville de Montréal (entretiens 4 et 6).

<sup>100</sup> Source : entretien4 p. 10 de la transcription

Cette autre formulation d'intelligence collective s'inscrit dans une logique spécifique, celle de l'urbaniste préoccupé par l'exhaustivité de son plan d'urbanisme et par sa mise en œuvre. Cette logique peut aussi bien sûr limiter les recommandations prises en compte, les urbanistes favorisant naturellement celles qui s'inscrivent bien dans l'approche déjà préconisée par le plan. À ce sujet, un urbaniste faisait justement remarquer que, malgré le grand nombre de petits ajouts apportés au plan suite à leur analyse :

« Oui, ben c'est déjà des choses qui dans la version préliminaire du plan étaient déjà élaborés. Tantôt je t'ai dit c'était vraiment du fine tuning, la consultation publique comme telle. Il y a pas eu de grandes révélations, on a pas comme créé une nouvelle section du plan, ou un nouvel objectif. C'était vraiment dans le fine tuning, pis je te dirais que ça été comme ça pour pas mal toutes les thématiques. Finalement, on trouvait qu'on avait fait une bonne job. »<sup>101</sup>

Contrairement au rapport de consultation publique de l'OCPM, il semble de prime abord que ce processus comporte surtout un horizon à court terme. L'objectif est de bonifier le document et de le faire adopter. Néanmoins, des urbanistes de la Ville gardent en mémoire des enjeux soulevés dans le débat qui les avaient interpellés.<sup>102</sup> Les demandes localisées d'apaisement de la circulation en sont un exemple (voir chapitre 7). L'urbaniste de la Ville centre responsable du chapitre sur le transport dans le plan d'urbanisme avait gardé en mémoire des préoccupations exprimées par plusieurs résidents montréalais sur ce thème (même si elles ne figuraient pas dans le rapport de l'OCPM).<sup>103</sup> En plus d'une certaine mémoire du débat par les professionnels, qui mériterait d'être étudiée davantage pour évaluer sa portée, un urbaniste a insisté sur les effets de leur processus d'analyse des mémoires sur la promotion d'une culture de la concertation et de la participation dans l'administration municipale. Au dire de cet urbaniste<sup>104</sup>, les urbanistes impliqués dans l'élaboration des politiques municipales subséquentes se seraient inspirés du processus utilisé par les urbanistes travaillant sur le plan d'urbanisme. Ils auraient aussi dû répondre aux attentes de plusieurs partenaires institutionnels et de la société civile en terme de rencontres de concertation, attentes créées par l'étendue de la concertation en amont sur le plan d'urbanisme.

---

<sup>101</sup> Source: entretien4, p.12-13 de la transcription.

<sup>102</sup> Apaisement de la circulation, entretien6, p.7; parcours riverain, entretien5 p.4; architecture écologique, entretien4...

<sup>103</sup> Source : entretien6 p.7 de la transcription

<sup>104</sup> Source : entretien 6 p. 6-9 de la transcription

### 6.6.3 *Les activités de coordination des organismes de la société civile*

Nous avons aussi eu connaissance d'un autre type d'acteur qui articule les résultats du débat suivant sa propre logique. Nous avons déjà fait référence à certains organismes de la société civile qui ont été impliqués dans la phase de concertation du débat. Cette participation en amont leur permet de construire une argumentation en deux temps, premièrement en phase de concertation puis lors du débat public. De plus, à travers une diffusion d'information à leurs membres, et parfois à un public plus large, ces organismes peuvent articuler une forme d'intelligence collective, en plus de participer à une coordination des acteurs. Prenons comme exemple le Conseil Régional de l'Environnement de Montréal (CRE). En amont des audiences publiques, le CRE avait fait des rencontres avec plusieurs autres acteurs, afin de partager de l'information et de discuter des éléments que chacun allait aborder dans son mémoire. Durant les audiences publiques sur le plan d'urbanisme, ils ont présenté un mémoire avec plusieurs recommandations à l'échelle panmontréalaise. Suite au débat public, le CRE a rendu disponible sur son site internet une synthèse des recommandations locales effectuées par ses membres (19 ont participé aux audiences).

“certaines problématiques environnementales, non formulées dans le mémoire du CRE-Montréal et très locales, ressortent également comme étant des préoccupations à intégrer dans le Plan d'urbanisme de la ville de Montréal. Nous avons voulu faire ressortir dans cet article ces problématiques locales formulées par les membres du CRE-Montréal (CRE 2004b).”

Cet organisme de la société civile participe donc à la publicité du débat. Ce faisant, il réarticule aussi les arguments formulés dans le débat, mettant ici l'accent sur une échelle de considération non abordée dans son propre mémoire (ou dans le rapport des commissaires). L'organisme, comme d'autres organismes de la société civile à Montréal, participe de plus à la coordination des acteurs, facilitant des mobilisations subséquentes sur les enjeux qu'ils ont défendus dans le plan d'urbanisme.

### 6.6.4 *Conclusion sur des circuits d'intelligence collective*

Nous avons décrit trois acteurs différents qui participent à la création de produits du débat. Le travail de chacun est de faire sens de l'agglomération de tous les arguments présentés lors du débat public. Les trois acteurs le font selon la logique de leur propre mandat. Les

commissaires de l'OCPM reçoivent cette tâche de faire ressortir une forme d'intelligence collective des audiences publiques. Ce sont eux qui constituent la référence publique en la matière, comme en faisait état notre citation en première page de ce chapitre (où Stéphane Harbour énumérait le nombre de recommandations des commissaires intégrées au plan d'urbanisme). Néanmoins, nous avons voulu montrer que les commissaires, dans leur délibération interne menant à une représentation collective des arguments présentés en audiences, font aussi des choix et sont aussi soumis à des contraintes. Notamment, nous avons présenté ce qui nous semble être des positionnements des commissaires sur les échelles spatiale et temporelle pertinentes pour le débat sur le plan d'urbanisme. L'échelle spatiale locale semble avoir été évitée, et l'échelle temporelle sur le long terme semble avoir été privilégiée.

Les autres acteurs présentés ne sont pas de la même façon des références publiques en matière d'intelligence collective du débat public. Ils ne détiennent pas la même aura d'indépendance. Néanmoins, ils sont impliqués dans des actes d'agglomération et d'articulation des arguments présentés au débat qui ont des répercussions d'ordre collectives. Les urbanistes, ce faisant, influencent directement le contenu du plan d'urbanisme. À plus long terme, ils conservent peut-être une certaine mémoire des enjeux sensibles du débat, et peuvent faire la promotion d'une culture de la participation. Les organismes de la société civile, en articulant leur action avec celle de leurs membres, publicisent des résultats du débat, proposent des synthèses alternatives à celle des commissaires et participent à la coordination des acteurs pour des mobilisations et partenariats futurs.

### **6.7 Une place offerte à tous? Nombre et type de participants**

Nous avons parlé au chapitre 4 des dilemmes associés au critère de représentativité de l'arène de débat. En effet, on peut en parler en terme statistique, politique ou selon que les acteurs concernés sont présents. Nous avons remarqué que dans toutes les approches, un critère de diversité des participants était présent. Nous proposons ici de présenter brièvement le nombre et les types de participants au débat public sur le plan d'urbanisme.

Il y a eu aux consultations sur le plan d'urbanisme une grande diversité de participants, et une mobilisation importante de citoyens. Au total, 108 participants sont intervenus lors des séances d'information et de questions et 173 participants ont soumis un mémoire (OCPM 2004: 25). Les participants ayant soumis des mémoires sont répartis de la manière suivante, selon les chiffres compilés pour le projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme* et publiés par Mario Gauthier (2008).

« la majorité des mémoires reçus par l'OCPM provenait de citoyens non affiliés (44%), puis de groupes panmontréalais de la société civile (18%) et de groupes de service (10%). Les autres catégories d'intervenants ayant déposé des mémoires sont des organismes et institutions publics (6%), des associations locales de résidents (6%), des corporations de développement économique (6%), des groupes militants locaux (5%) et finalement des partis politiques ou des élus (2%) (Gauthier 2008: 192-193). »

Il faut remarquer par contre qu'en moyenne, les mémoires des organismes panmontréalais étaient beaucoup plus longs que ceux des autres participants et contenaient davantage de recommandations. De plus, les mémoires des citoyens soumis par courriel ou télécopie étaient souvent très courts. Si l'on fait une compilation des types de participants par nombre de recommandations, alors les groupes panmontréalais de la société civile et les citoyens non affiliés ont tous les deux contribué chacun à 28% des recommandations totales du public, les groupes communautaires de service à 20% et les autres acteurs de 1 à 8%. Les deux types d'acteurs ayant contribué le plus au débat sont donc des groupes panmontréalais de la société civile et des citoyens indépendants (Gauthier et al. 2008).<sup>105</sup>

La consultation publique sur le document complémentaire a connu une moins grande diversité de types de participants, avec moins de citoyens indépendants et de groupes communautaires de service, et davantage de groupes militants locaux de protection du patrimoine ainsi que de professionnels urbanistes et d'élus des arrondissements.<sup>106</sup> L'OCPM n'a pas comptabilisé le nombre de participants ayant émis des commentaires durant les séances publiques sur le document complémentaire, mais ont recensé qu'au total 350 personnes avaient assisté et 23 mémoires ont été déposés dans les séances plénières. Le

<sup>105</sup> Ces précisions sur les participants aux audiences publiques sur le plan d'urbanisme proviennent des recherches effectuées pour le compte du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme*, dont plusieurs des résultats sont présentés dans le rapport de Gauthier et al. 2008

<sup>106</sup> Un décompte précis n'est pas possible, puisque plusieurs participants ont émis des commentaires oraux lors d'assemblées publiques de l'OCPM non transcrites (des compte-rendus ont été effectués l'OCPM, mais sans identification des participants prenant la parole).

nombre de personnes ayant présenté des commentaires<sup>107</sup> (oraux ou écrits) correspond selon notre décompte à près du tiers des personnes ayant déposé un mémoire aux audiences sur le plan d'urbanisme (une cinquantaine de participants).

Il y a une diversité importante dans les types d'acteurs ayant participé aux audiences publiques. Deux types d'acteurs ont participé en plus grand nombre : les citoyens indépendants et les organismes panmontréalais de la société civile.<sup>108</sup> Dans les phases en amont, il y a aussi eu une diversité d'acteurs sollicités, surtout avec le Sommet de Montréal, quoique les partenaires institutionnels et de la société civile y aient pris plus de place. Néanmoins, la Ville de Montréal avait aussi organisé le concours d'idées pour aller chercher le grand public.

Le débat public sur le plan d'urbanisme a donc fait une place à divers types d'acteurs. Les deux types d'acteurs les plus présents, les citoyens indépendants et les organismes de la société civile semblent représenter une forme de participation différente. Par exemple, nous avons déjà expliqué que les citoyens ont été nombreux à parler d'enjeux locaux (et les organismes de la société civile très très peu), mais beaucoup moins volubiles en général en termes de nombre de recommandations dans leurs mémoires. Voyons quelle forme de reconnaissance le débat public a apportée aux formes diverses d'argumentation et d'expertise utilisées par ces deux types de participants.

## **6.8 Reconnaissance de l'expérience sensible des résidants**

Il faut préciser que la catégorie de citoyens indépendants renferme plusieurs sous-catégories : citoyen-expert (par exemple, professeur d'université), citoyen aussi membre d'une association ou citoyen riverain (ou autres). Dans cette section, nous voulons parler des citoyens riverains, c'est-à-dire des citoyens qui se présentent dans leur mémoire comme résidants de Montréal, d'un quartier ou même d'une rue.

---

<sup>107</sup> Sous le modèle de l'assemblée publique, utilisé par l'OCPM pour présenter le document complémentaire dans chaque arrondissement, les commissaires reçoivent des commentaires oraux.

<sup>108</sup> Le troisième type d'acteur aussi très représenté correspond aux organismes communautaires de service. Sur le plan d'urbanisme, des associations sur le logement ont participé en grand nombre (Gauthier et al. 2008). Sur le document complémentaire, plusieurs sociétés locales de sauvegarde du patrimoine ont participé.

Les citoyens riverains ainsi que les associations de résidants justifient souvent leur intervention par une connaissance pratique et détaillée du territoire dans lequel ils habitent.<sup>109</sup> Cette expertise leur permet de faire des recommandations pour l'amélioration de la qualité de vie de leurs quartiers.<sup>110</sup> Comme abordé ci-haut, nos entretiens et l'analyse du rapport de l'OCPM indiquent par contre que les participants aux audiences publiques abordant seulement leur coin de ville étaient moins bien reçus et semblaient avoir moins d'impact. Le rapport de l'OCPM tout particulièrement ne cite aucune demande ou argumentaire référant à un enjeu très local (voir section 6.5.4).

Au-delà du problème du partage de compétence entre la Ville centre et l'arrondissement, que nous avons discuté, la difficulté d'intégrer cette expertise pratique des résidants semble aussi symptomatique d'une posture contre le phénomène de pas dans ma cour (Not In My Back Yard). Deux urbanistes rencontrés ont explicitement discrédité la mobilisation locale des résidants en la dénotant de NIMBY.<sup>111</sup> Un autre urbaniste de la Ville centre a expliqué les difficultés qu'entraînait ce type d'argumentation basé sur une connaissance détaillée de son quartier.

« C'est sûr que les citoyens c'est souvent teinté de ce qui se passe de leur côté de leur clôture. Alors là, c'est pas la même portée si tu veux. Et là il faut faire la part des choses. Les préoccupations des citoyens aussi sont importantes. Il faut être capable de ramener ça à une échelle un peu plus... globale. Des questions de qualité de vie, de nuisances. Tsé souvent la madame va parler de ce qui se passe à côté de chez elle mais effectivement c'est un problème pour un voisinage complet. Faque il faut pas s'arrêter à ce qu'elle dit et dire : c'est juste madame chose. Ça traduit souvent quelque chose de beaucoup plus global, qui est important. »<sup>112</sup>

<sup>109</sup> Une analyse statistique du type de recommandation par type d'intervenants effectué pour le compte du projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme* a montré que 44% des recommandations des associations locales de résidants participant à la consultation sur le plan d'urbanisme et 18% de celles des citoyens non affiliés se situaient au niveau local. De plus, même lorsque le citoyen non affilié présente sa recommandation en termes généraux (par exemple plus de jardins communautaires à Montréal), il la justifie souvent par la description de son propre quartier ou arrondissement.

<sup>110</sup> Des citoyens vont par exemple : faire une série de propositions ou des demandes d'apaisement de la circulation, suite à une description des flux quotidiens par types de véhicules et/ou conséquences pour les résidants; proposer un lien cyclable dans un endroit dangereux ou névralgique qu'ils utilisent quotidiennement; repenser l'équilibre des activités sur une rue qui pose des problèmes; proposer des bonifications précises pour l'amélioration d'une place publique ou d'un parc qui se dégrade et devient peu fréquentable; proposer un circuit touristique patrimonial pour son quartier...

<sup>111</sup> Source : entretien8 (transcription p. 7) et entretien10 (transcription p.5-7)

<sup>112</sup> Source : entretien4 (transcription p.21-22)

Les commissaires semblent avoir eu la même réflexion, en traduisant en termes généraux les demandes formulées au niveau local par le public (voir exemples en section 6.5.4). Si cette traduction peut rapporter les thèmes de préoccupations, elle semble faible en terme de reconnaissance sociale. Les citoyens riverains et les associations de résidants n'ont pas dû se retrouver dans le rapport de consultation publique sur le plan d'urbanisme.

En amont des audiences publiques, la Ville de Montréal avait par contre lancé une autre initiative visant la participation des citoyens. Le Concours d'idées avait comme objectif explicite de « montrer aux Montréalais que leur participation était souhaitée et que leurs opinions seraient prises en compte au cours de l'élaboration du Plan d'urbanisme » (Ville de Montréal 2003b: 2). L'exposition à l'Hôtel de Ville et la synthèse des idées reçues faisaient une place explicite aux résidants montréalais et à leurs rêves pour la ville. Ce lieu de reconnaissance sociale ne constituait pas pour autant un lieu de débat, les Montréalais n'ayant pas pu y échanger des arguments. Dans les audiences publiques par contre, qui donnaient aux citoyens une opportunité de formuler des arguments plus développés que dans le concours d'idées, la reconnaissance des contributions des citoyens riverains fut moins importante.

### **6.9 La reconnaissance accordée aux partenaires**

Certains organismes de la société civile avec un membership important et/ou un long historique profitent de liens privilégiés avec l'administration municipale. Plusieurs d'entre eux demandent ou se font inviter à des rencontres en amont du débat public. Cela se fait au même titre que les rencontres avec les partenaires d'autres institutions publiques (le ministère du transport et l'AMT par exemple). Plusieurs de ces organismes se présentent dans leur mémoire comme des partenaires de l'administration municipale. En citant des projets sur lesquels ils ont collaboré avec l'administration, ils se placent dans la position d'une expertise déjà valorisée, ce qui semble porter fruit. De plus, le fait que les organismes de la société civile situent le plus souvent leurs commentaires à une échelle panmontréalaise peut aussi, dans le contexte décrit à la section 6.5.5, favoriser leur citation (voir un exemple en chapitre 7).

Lors du débat public, ces organismes partenaires (ainsi que des partenaires institutionnels) reçoivent pour plusieurs une grande attention des commissaires de l'OCPM.<sup>113</sup> Par exemple, le Conseil Régional de l'environnement de Montréal (CRE-Mtl) est très souvent cité sur des points qui avaient été encore plus développés par d'autres participants (citoyens non affiliés, associations de résidants et organismes communautaires) : sur les écoterritoires, les mesures d'apaisement de la circulation, l'avenir de la rue Notre-Dame, la valeur écologique du boisé Angell<sup>114</sup>. La contribution des autres participants sur les mêmes points n'a donc pas été mise en valeur par le rapport des commissaires. Ceci est d'autant plus troublant que ces organismes partenaires ont souvent profité d'un accès à des rencontres en amont.

Cette phase de concertation entre l'administration et les organismes partenaires est d'ailleurs vu comme particulièrement productive, pour certains encore plus que l'interaction via le débat public.

« C'est comme un drôle de jeu des fois parce que c'est comme, des fois on peut avoir des positions adverses là, mais on a l'occasion de s'en parler avant sans que ça soit formel. Pis on est sensible à ce qu'on entend, on est capable d'essayer de s'ajuster et là vient le temps la consultation formelle et là ils vont taper sur le clou de ce qu'ils veulent si on a pas réussi à l'ajuster. Mais souvent si on n'a pas réussi à l'ajuster c'est parce qu'on ne pourra pas aller plus loin. Il y a souvent beaucoup de choses qui se règlent en amont, mais il reste toujours le moment de la consultation où là, c'est noir sur blanc, tout le monde voit ça. »<sup>115</sup>

On voit l'influence importante que semble avoir l'organisme partenaire dans la phase préalable de concertation. Par contre, le fait que l'organisme se place en position de partenaire ne l'empêche pas de pousser plus loin les points qui n'ont pas été modifiés dans

<sup>113</sup> Certains organismes de la société civile sont davantage cités peut-être à cause du grand nombre de thématiques abordées dans leur mémoire (par exemple le CRE-Montréal ou Équiterre). D'autres sont cités à plusieurs reprises, mais à l'intérieur de leur propre champ d'expertise (par exemple Héritage Montréal). Mentionnons aussi que ce ne sont bien sûr pas tous les organismes de la société civile qui se présentent comme partenaires de l'administration municipale.

<sup>114</sup> Le CRE est un cas extrême au niveau du nombre de citations dans le rapport de l'OCPM de 2004. Par exemple : le statut de protection des milieux naturels compris dans les écoterritoires (OCPM 2004: 35) développés davantage par la Coalition Verte non citée sur cet enjeu, les mesures d'apaisement de la circulation (OCPM 2004:26) aussi abordée par nombre de résidants et associations de résidants non cités, prévoir des mesures de réduction de l'automobile et du camionnage sur la rue Notre-Dame (OCPM 2004: 30) plus développé par la Table d'aménagement du quartier Hochelaga-Maisonneuve (2003 et 2004) mais non citée, la valeur écologique du Bois Angell (OCPM 2004: 41) davantage développée par l'Association pour la protection du Bois Angell

<sup>115</sup> Source : entretien 4 (transcription p.21)

la phase en amont. De plus, l'organisme de la société civile se présente aussi, dans l'arène de débat public, à ses membres et au public en général.

### **6.10 Quelle reconnaissance sociale pour qui?**

Dans notre schéma d'évaluation du débat public, nous avons inclus comme Simard et Fourniau (2007) le concept de reconnaissance sociale. La question est de savoir comment la procédure de débat et la dynamique qui s'y développe permettent aux acteurs d'être reconnus comme partie prenante du processus.

Le type de reconnaissance sociale recherchée va être bien différent selon le type de participant. La reconnaissance sociale recherchée par un citoyen indépendant peut concerner l'exercice de sa citoyenneté ou le sentiment d'une participation à l'aménagement de son milieu de vie. Pour un organisme, les différentes phases de débat peuvent lui permettre de concrétiser un partenariat avec l'administration municipale ou de communiquer au grand public sa mission. La valorisation de l'expertise du participant est aussi importante dans la question de la reconnaissance sociale. Nous avons présenté quelques remarques sur la reconnaissance sociale dans le débat public sur le plan d'urbanisme, premièrement pour les citoyens riverains et ensuite pour les organismes de la société civile.<sup>116</sup>

De manière générale, il nous semble que le débat public sur le plan d'urbanisme ait offert peu de reconnaissance sociale aux citoyens riverains et beaucoup aux organismes de la société civile. Cette situation semble venir en partie de l'évitement des commissaires de l'échelle locale qui relève des arrondissements. Par contre, nous avons aussi fait le constat que pour plusieurs enjeux considérés de portée montréalaise (par exemple la rue Notre-Dame et le boisé Angell situé dans un écoterritoire), les organismes de la société civile sont davantage cités dans le rapport que d'autres types d'acteurs ayant développé un argumentaire aussi sinon plus développé sur la question. Il est possible que les

---

<sup>116</sup>D'autres enjeux auraient pu être discutés sous cette rubrique, notamment la reconnaissance sociale dans le débat public des organismes communautaires de service. Le cas des organismes communautaires révèle aussi, comme celui des citoyens riverains discuté dans ce texte, des problèmes de coordination d'échelles entre l'échelle de mobilisation des groupes et l'échelle de décision. Voir Trépanier et Alain 2008.

commissaires citent davantage des organismes de la société civile, car ils représentent pour eux un poids plus important et/ou une mesure plus fiable de représentativité de l'intérêt général. Nous avons nous-mêmes parlé du fait que les organismes de la société civile peuvent représenter plusieurs membres (autant individuels que collectifs) et être en contact avec une population plus large. Néanmoins, l'enjeu de la reconnaissance sociale des participants au débat ne saurait être servi par des citations plus nombreuses d'un seul type d'acteur.

### **6.11 Conclusion**

Nous avons discuté du processus de débat public selon six critères procéduraux. Ces critères nous ont aussi permis de discuter de produits du débat – de légitimité, d'intelligence collective et de reconnaissance sociale. De manière générale, tous les critères étudiés nous ont menés à des constats différents selon que l'on s'attardait aux audiences publiques ou aux autres forums ou processus parallèles. Le premier constat est donc de confirmer que les audiences publiques ne sont qu'un moment dans un ensemble très varié de dispositifs de débat (et de circuits d'intelligence collective). Les produits du débat en audiences publiques ne sont pas indépendants des produits ressortant des autres dispositifs de débat (par exemple, du climat consensuel suite au Sommet de Montréal ou du caractère conflictuel des rencontres préalables sur le document complémentaire).

À plusieurs égards, les audiences publiques constituent la phase respectant le mieux « les règles de l'art », notamment pour ce qui est de la transparence et de la publicité, ainsi que des principes d'argumentation et d'égalité dans les conditions d'accès au débat. Pour cette raison, plusieurs associent les audiences publiques de l'OCPM à une plus grande légitimité. Néanmoins, la procédure de l'OCPM est aussi modulée par un certain contexte politico-juridique (pas de publicité de la décision, partage des compétences entre les arrondissements et la Ville centre) ainsi que par un positionnement peut-être inévitable des commissaires sur les échelles pertinentes. Devant ces limites, les autres forums et processus parallèles apparaissent des compléments intéressants.

Nous avons parlé par exemple de la publicité importante des produits du Sommet de Montréal, qui participe depuis à un climat de collaboration et à un certain consensus (du moins au niveau des orientations) entre l'administration municipale et plusieurs de ces partenaires. Les suites publiques accordées aux recommandations des commissaires de l'OCPM sont, par contraste, assez décevantes. L'administration municipale n'y a pas référé suite à l'adoption du plan d'urbanisme. Outre l'acte de validation, le public n'est pas au courant des retombées du débat public sur le plan d'urbanisme.

Nous avons ensuite parlé des circuits d'intelligence collective s'ajoutant au rapport des commissaires, comme l'analyse des urbanistes de la Ville et les activités de synthèse et de diffusion des organismes de la société civile. Ceux-ci nous font imaginer d'un autre oeil le suivi des audiences publiques que le seul recours au rapport de consultation publique. Le suivi du rapport de consultation publique dans le temps dépend de la publicité qu'on en fait. L'implication des urbanistes et des organismes de la société civile dans la création de produits au débat les engage personnellement dans les enjeux – ils ont ensuite le potentiel de faire vivre dans le temps le débat et son intelligence collective.

Les audiences publiques sur le document complémentaire et sur le plan d'urbanisme ont rassemblé une grande diversité de participants, diversité plus grande que dans tous les autres forums en amont. Néanmoins, du point de vue de la reconnaissance sociale, il semble que les mêmes acteurs ayant profité de rencontres en amont ont aussi profité d'une reconnaissance plus importante dans le rapport de consultation publique sur le plan d'urbanisme.

Dans l'ensemble de ce chapitre, nous avons présenté des tensions apparentes entre deux types de participants et deux types d'échelles spatiales. Un parti pris pour l'échelle panmontréalaise aurait selon nous tassé les contributions à une échelle plus locale. De plus, une attention particulière accordée aux partenaires de l'administration aurait nui à l'espace consacré aux autres acteurs. Enfin, ces deux tendances combinées auraient nui à la

reconnaissance sociale des citoyens riverains, mais auraient avantagé celle des organismes de la société civile panmontréalais.

Malgré cette tension en terme de reconnaissance, il semble que les recommandations des organismes de la société civile et celles des autres types d'acteurs présentant des exemples plus localisés se soient dans certains cas complétées et aient créé, de pair, des effets au débat. C'est l'hypothèse que nous explorons dans certains cas développés dans le prochain chapitre. Pour nous, cette synergie, si elle a eu lieu, aurait mis à profit des dynamiques du débat se déployant non seulement dans les audiences publiques, mais aussi dans les forums et processus parallèles gravitant autour de ces dernières. Par exemple, la comptabilisation des recommandations par les urbanistes pour les élus serait liée à la légitimité des audiences publiques comme mesure de l'appui politique d'orientations d'aménagement. La participation à plusieurs étapes de certains organismes partenaires, mais aussi leurs activités de coordination avec d'autres acteurs, permettrait la formation d'une communauté débattante articulant une certaine forme d'intelligence collective. Ces deux éléments auraient permis de mettre en commun les demandes localisées d'un certain public avec les recommandations expérimentées d'organismes partenaires. Ce serait donc l'ensemble diversifié de dispositifs de débat qui permettrait des avancées. Cette hypothèse sur les effets du débat mérite d'être étudiée dans la pratique. Le prochain chapitre propose d'appréhender les effets du débat sur le plan en étudiant tour à tour la mobilisation des acteurs autour de thématiques spécifiques du plan d'urbanisme.

## 7 Des effets contextualisés

---

Pour discuter des effets du débat public sur le plan d'urbanisme et le document complémentaire, nous présentons deux types d'investigation. La première investigation se penche spécifiquement sur des événements ou des tendances contextuelles qui pourraient être à la source de l'évolution des documents. Cette investigation s'inspire de la stratégie d'inférence contre-factuelle présentée par Reiss (2009, voir chapitre 5). L'objectif est d'explorer des hypothèses contextuelles sur l'évolution des documents pour ensuite pouvoir avoir une meilleure idée du rôle qu'a pu y jouer le débat public.

La deuxième investigation explore plus particulièrement les liens entre l'évolution des documents et des demandes effectuées par le public. Ceci se fait par thématique. Cette stratégie est inspirée des propositions de Gariépy (1991: 368). Pour arriver à une liste d'effets potentiels du débat public sur les documents, Gariépy (1991: 368) proposait de chercher des corrélations entre des recommandations du public et des modifications apportées aux documents après le débat. Par contre, nous avons aussi énoncé les difficultés associées à cette fonction, aussi discutées de diverses façons par Gariépy (1991) et d'autres auteurs (Bherer 2003, Rowe et Frewer 2004) (voir discussion chapitre 4 et 5.2). Premièrement, plusieurs facteurs influençant cette fonction sont difficilement mesurables. Deuxièmement, le débat public s'inscrit dans un contexte en mouvement, contexte qui lui aussi peut influencer la tenue du débat public et vice-versa. Cette dynamique de renforcement nous oblige à dépasser une représentation linéaire de causes à effets.

Face à ces constats, le concept de congruence de Offner (1993) nous paraît intéressant. Ce concept fait justement référence à l'interaction de plusieurs facteurs dans les changements étudiés en sciences sociales (voir section 5.2 de notre cadre d'analyse). Plus précisément et pour notre étude de cas, la notion de congruence réfère aux possibilités d'amplification de dynamiques contextuelles par le débat public. De plus, cela réfère aussi aux contraintes que posent les dynamiques contextuelles sur la mobilisation des acteurs dans le débat. Ces mouvements à double sens peuvent participer à une congruence en faveur d'avancées particulières de thématiques du plan d'urbanisme.

Nos premières observations empiriques nous permettent de confirmer le bon sens de cette position adoptée en cadre d'analyse. Du point de vue des difficultés de mesures, le fait que la concertation en amont semble être une partie importante de l'ensemble du débat public, mais que les discussions y ayant pris place ne soient pas publicisées, rend difficile l'analyse des effets du débat selon la fonction décrite ci-haut. On ne pourrait pas associer des demandes particulières formulées en amont à un contenu précis du plan d'urbanisme, les échanges durant la phase de concertation ainsi que les premières ébauches du plan n'étant pas disponibles. Du point de vue de l'ancrage du débat public dans un contexte aussi en mouvement, les chapitres précédents nous ont fourni plusieurs indices qu'il faudrait approfondir. C'est ce sur quoi porte cette première partie du chapitre. La seconde partie du chapitre va présenter, par thématique, comment certaines demandes de participants formulées dans le débat public semblent converger (parfois avec l'aide de tendances contextuelles) avec des modifications apportées aux documents.

### **7.1 Des hypothèses contextuelles de l'évolution des documents**

Nous avons présenté dans la section 2.4 les principales modifications qui ont été recensées entre les différentes versions des documents d'urbanisme étudiés : des bonifications dans les orientations d'aménagement et des contraintes réglementaires dans le document complémentaire (Gautier 2008: 185-191, Gariépy et Gauthier 2009: 56-61). Le tableau III présentait au chapitre 2 la chronologie des différentes versions de ces documents. De ce tableau et des dynamiques contextuelles décrites au début de ce mémoire, deux éléments importants méritent d'être rappelés. Le premier, c'est que les différentes versions des documents ont été élaborées et discutées durant le contexte chaud sur les fusions, les défusions et le partage des compétences en urbanisme entre la ville centre et les arrondissements montréalais (voir présentation chapitre 1). Le deuxième élément qui ressort du Tableau III c'est le peu de temps qui s'est écoulé entre les différentes versions des documents, notamment entre les versions du document complémentaire<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup>Surtout que les premières et les dernières versions du document complémentaire ne remplissaient pas les mêmes fonctions, voir discussion ci-bas.

Nous voulons ici explorer des hypothèses contextuelles de l'évolution du plan d'urbanisme et du document complémentaire. La temporalité particulière de leur élaboration et les nouvelles attentes professionnelles et politiques pour la nouvelle ville de Montréal méritent une attention particulière. Le contexte que nous avons décrit dans le chapitre 1 ainsi que des récits entendus en entretien<sup>118</sup> nous mènent à discuter de deux hypothèses contextuelles sur l'évolution des documents. Premièrement, les documents auraient pu évoluer tout naturellement par un raffinement professionnel auquel on n'avait pas laissé assez de temps avant les versions préliminaires. Deuxièmement, ils auraient pu être modifiés suite à une volonté interne de rendre le plan d'urbanisme plus contraignant.

### *7.1.1 Un raffinement professionnel*

À quel point le plan d'urbanisme présenté au public était-il achevé ? Certaines des modifications apportées suite au débat public sont-elles dues à un raffinement du professionnel, à une continuation du processus de réflexion auquel on avait laissé quelques mois de plus pour le processus consultatif ?

Le document complémentaire tout particulièrement, n'avait pas fini d'être élaboré dans sa version de 2004a. Comme le souligne Pierre Sainte-Marie, suite à une question de la commissaire Catherine Chauvin à une séance d'information de l'OCPM :

« Il faut comprendre que le document complémentaire qui est soumis à la consultation publique est un canevas de document. Vous aurez remarqué sans doute que les règles et les critères dans bien des cas ne sont pas précisés, mais qu'on annonce qu'ils vont l'être par la suite. »

Les professionnels de la Ville centre n'avaient donc pas fini le document complémentaire dans sa version présentée au public en 2004. Peu de temps s'était en effet écoulé depuis l'adoption du document complémentaire de 2003 (à peu près 6 mois). Les nouveaux thèmes de ce document complémentaire, ajoutés pour répondre à des objectifs du plan d'urbanisme, n'avaient donc pas encore été détaillés (patrimoine archéologique, écoterritoires et contrôle de l'offre de stationnement : soulignés dans l'annexe 1). Mais qu'en est-il des thèmes qui figuraient déjà dans le document complémentaire de 2003, pourquoi n'avoir pas écrit le détail de leurs dispositions en mai 2004 ? Dans le document complémentaire de 2003, les

---

<sup>118</sup> Nous avons mené six entretiens avec des urbanistes, trois de la Ville centre et trois d'arrondissements.

dispositions se limitaient à demander de « maintenir ou renforcer » les dispositions réglementaires sur le sujet. C'était dans une perspective de conservation des acquis réglementaires sur l'île de Montréal, comme expliqué à la section 2.2.4. Avec la nouvelle fonction du document complémentaire d'accompagner le plan d'urbanisme, celui-ci doit présenter des normes minimales (sur lesquelles on ne s'était pas encore entendu). Les nombreux ajouts au document complémentaire seraient donc issus en partie d'un travail d'élaboration des dispositions réglementaires qui n'avait pas encore été fait. L'annexe 1 montre les modifications apportées au document complémentaire à chacune de ses différentes versions.

Le reste du plan d'urbanisme a pour sa part été présenté par les professionnels comme un document se voulant le plus complet possible. Les nombreux ajouts de quelques phrases ici et là dénotent l'intérêt qu'attachaient les professionnels à ce produit final : c'était leur bébé, leur œuvre d'art en tant que professionnel. Plusieurs ajouts observés dans le plan d'urbanisme apparaissent de l'ordre du “fine-tuning”, comme se plaisait à le dire un urbaniste.<sup>119</sup> Par exemple, il est ajouté dans le chapitre 2.2 une discussion sur le confort des aires d'attente du transport collectif et une phrase comme quoi la qualité de l'aménagement renforce le confort et la sécurité du piéton. Dans le chapitre 2.5, un encadré décrit ce qui est un toit vert et un autre encadré présente de façon générale l'architecture écologique. Les professionnels responsables du plan d'urbanisme ont insisté sur le fait qu'ils voulaient inclure le plus d'éléments possible dans leur plan, dresser un tableau complet et ratisser large.<sup>120</sup> Plusieurs ajouts au plan d'urbanisme témoignent de cette volonté des professionnels de produire un plan exhaustif, rassembleur et ambitieux.

En plus de ces précisions, le raffinement du plan se fait aussi par des ajouts de moyens de mise en œuvre pour lesquels nous allons étudier ci-bas les motivations.

### 7.1.2 *Rendre le plan d'urbanisme plus contraignant*

Avec les nombreuses modifications apportées au document complémentaire, le plan d'urbanisme semble avoir évolué vers quelque chose de plus contraignant. Une part de

---

<sup>119</sup> Source : entretien4 (p.12)

<sup>120</sup> Source : entretien4 (p.13)

l'évolution des documents pourrait venir d'une volonté explicite de raffermir les contraintes de mise en œuvre sur certains éléments. L'étude du contexte nous amène particulièrement bien vers cette hypothèse. Tout particulièrement, le fait que l'équipe du plan d'urbanisme était une équipe du service central, habitué à une gestion centralisée de l'urbanisme et de sa réglementation (voir Trépanier et Alain 2008, Léveillé et Léonard 2003). Des considérations politiques auraient aussi pu venir augmenter davantage cette tendance vers de plus grandes contraintes de la Ville centre en matière d'urbanisme. Les politiciens ou les professionnels, devant la grande décentralisation vers les arrondissements, auraient pu vouloir se servir encore davantage de l'outil que le législateur leur avait fourni (le document complémentaire) pour garder un degré de contrôle sur certains enjeux d'aménagement du territoire. Voyons en premier lieu le plan d'urbanisme puis plus particulièrement son document complémentaire.

#### Pourquoi le plan d'urbanisme serait-il devenu plus contraignant ?

Le défi de la mise en œuvre a été décrit par les professionnels comme la dernière étape de raffinement de leurs documents d'urbanisme, et la plus difficile. Cette difficulté devient encore plus évidente durant la phase de mise en œuvre, mais était aussi apparue pendant l'élaboration des documents.

Quelques professionnels parlent notamment de « tests de la réalité »<sup>121</sup>, qui sont apparus pendant les mois d'élaboration des documents. Notamment, sur le sujet de la protection des lieux de culte. Les professionnels avaient décidé d'avoir une carte d'affectation du sol assez flexible pour les arrondissements. Les lieux de culte étaient inclus dans les affectations mixtes ou résidentielles, et non pointés particulièrement. Seuls les grands objectifs du plan d'urbanisme promouvaient leur protection patrimoniale. Mais le cas de la conversion de l'église Saint-Jean-de-la-Croix (dans la Petite Italie) en condominiums a montré la vulnérabilité de ce patrimoine lors de changements d'usages. Tout comme le débat autour du futur du monastère des Carmélites, qui a suscité beaucoup de réactions. C'est en réaction à ces événements que les urbanistes auraient ajouté dans le plan une affectation spécifique pour les lieux de culte et les grandes institutions. Une modification du plan d'urbanisme est

---

<sup>121</sup> Cette expression a été utilisée par un urbaniste rencontré (entretien 4 transcription p.14-15) et entretien8 (transcription p.9) mais l'idée a aussi été exprimée dans les entretiens 1 et 6.

alors nécessaire pour changer l'affectation du lieu de culte, ce qui assure un mécanisme de regard sur le changement d'usage pour qu'il respecte certains critères.

Le raffermissement des contraintes de mise en œuvre s'est aussi fait par échanges entre des professionnels des différentes équipes. Sur la protection du patrimoine naturel, par exemple, les professionnels du Service des parcs auraient échangé avec les urbanistes de l'équipe du plan d'urbanisme et de l'équipe du document complémentaire pour inclure les écoterritoires dans les dispositions du document complémentaire.<sup>122</sup> Les professionnels urbanistes auraient alors aidé les professionnels élaborant la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels sur les outils d'urbanisme pouvant être utilisés pour mettre en œuvre les objectifs de cette politique.

Les entretiens ont donc montré quelques cas précis où le plan a été raffermi en terme de mise en œuvre par le cheminement des professionnels. Ces derniers ont décrit cette évolution comme une meilleure utilisation des outils et des leviers d'urbanisme (la carte d'affectation du sol, les politiques sectorielles et le document complémentaire) sur des enjeux sensibles ou nouveaux.

L'analyse de l'évolution du document complémentaire apparaît plus complexe vu ses quatre versions et la grande quantité de modifications (voir la chronologie au Tableau III et le détail des modifications en Annexe 1). En fait, quelques ajouts au document complémentaire ont été modifiés directement par des professionnels de l'équipe du plan d'urbanisme : sur le thème des écoterritoires, ou sur le contrôle de l'offre de stationnement.<sup>123</sup> Cela correspondait à une volonté d'ajouter une contrainte réglementaire aux objectifs déjà présentés dans le plan. Pour le reste par contre, le document complémentaire était sous la responsabilité d'une autre équipe, l'équipe réglementaire. Cette équipe de professionnels travaillait sur le document complémentaire depuis 2002. Voyons quelles motivations ces professionnels ont présentées pour expliquer les modifications au document.

---

<sup>122</sup> Source entretien4 (transcription p. 14)

<sup>123</sup> Sources : entretien5 (transcription p.13), avec entretien6(p.5) et entretien4 (p.13-14)

### Le document complémentaire

Comme nous l'avons déjà laissé entendre, l'évolution du document complémentaire est plus complexe à rendre compte vu les différentes fonctions qu'il occupe en 2003 et 2004 et son caractère inachevé lors des audiences publiques.<sup>124</sup>

Dans le raffinement de ces règles et critères, certaines normes du document complémentaire adopté en 2004 apparaissent plus restrictives que celles de 2003. Les dispositions sur les arbres, le parcours riverain, sur le patrimoine, sur l'aménagement des commerces de moyenne et grande surface et sur les impacts micro-climatiques deviennent plus contraignantes (Gauthier et al. 2008, Gauthier 2008: 192). Le nouveau document complémentaire fournissait aux professionnels une occasion d'établir des normes précises pour l'ensemble de l'île.

« On ne pensait pas non plus que dans un deuxième document complémentaire ça serait aussi justifié de dire « Maintenez, maintenez, maintenez » ce qui remonte à parfois il y a quinze ans. Alors, on s'est dit on va plutôt essayer de développer l'exigence dans le deuxième document complémentaire et de dire : « minimalement prévoyez ça, ça, ça ». Dans bien des cas, ça revenait à dire « Maintenir », mais pas tout le temps, c'est vrai. Et dans quelques cas ç'a créé peut-être un peu plus d'ouverture. Mais en même temps ça peut donner une occasion d'harmoniser un peu mieux les exigences. Un peu comme les arbres »<sup>125</sup>

Ces normes auraient pu être plus ou moins précises : elles sont finalement assez pointues sur plusieurs thèmes.<sup>126</sup> Selon plusieurs personnes rencontrées, le penchant de base de

---

<sup>124</sup>Puisque le document complémentaire d'avril 2004 n'était pas achevé, celui de novembre 2004 est évidemment plus touffu. La phrase « des règles et des critères seront élaborés », inscrite à de nombreuses dispositions du document complémentaire de mai 2004, avait amené certains à croire que le document complémentaire était très flexible. Comme quoi les arrondissements devaient eux-mêmes développer des règles et critères sur ce thème. Héritage Montréal a pris note de la formule (« des règles et des critères seront élaborés »), et l'interprétant comme une flexibilité laissée aux arrondissements, a demandé que le document complémentaire soit plus affirmatif. (Mémoire Héritage Montréal 2004) Plutôt, la phrase venait signifier que les professionnels avaient encore à élaborer les règles et critères avant la version finale, et qu'on ne pouvait pas évaluer à cette étape le degré de contraintes réglementaires pour les arrondissements.

<sup>125</sup> Source : Urbaniste rencontré (entretien5\_1 p.4)

<sup>126</sup>Il faut dire que la question de l'harmonisation des normes réglementaires est importante ici. Plusieurs dispositions du document complémentaire ne sont pas plus strictes que les normes déjà inscrites dans les règlements de l'ancienne ville de Montréal. Par contre, elles sont dans certains cas plus strictes que les règlements des autres municipalités de l'île. Il y a tout de même quelques nouveaux thèmes réglementés, tels que le patrimoine archéologique ou le nombre maximal de stationnements près des stations de métro ou de train.

l'équipe de professionnels de la Ville centre en était une de centralisation, pour deux raisons.<sup>127</sup> Premièrement, à cause de l'expertise de réglementation qui s'était développée à la Ville centre. L'impression de plusieurs urbanistes en arrondissement était que les professionnels responsables du document complémentaire faisaient de la réglementation d'urbanisme depuis plus de quinze ans, qu'ils n'avaient pas l'expertise d'écrire des objectifs généraux ou des critères de performance, mais d'écrire des règlements.<sup>128</sup> Selon plusieurs, cela a donné un document complémentaire qui, sur plusieurs thèmes, est en fait une série de règlements à reconduire intégralement dans la réglementation des arrondissements<sup>129</sup>.

Deuxièmement, la tendance vers un document complémentaire contraignant serait aussi due à un contexte politique et professionnel. Le contexte politique en 2004 était lié au défi de la nouvelle grande ville de Montréal. Comme l'ont souligné quelques urbanistes<sup>130</sup>, une partie des nouvelles normes proposées avait un rôle symbolique, rassembleur et créateur d'identité pour l'ensemble de l'île de Montréal :

« Parce qu'il y avait tout un enjeu, l'idée d'une île une ville, il fallait trouver des symboles, et c'était pas juste pour le fun de trouver des symboles, mais c'est au fur et à mesure que, ne serait-ce que juste avec notre vision de professionnels ici. Nous on trouvait ça important le parcours riverain, pis dans le fond, à force d'en parler on s'est rendu compte qu'il y a plein de monde qui trouvait ça important, et donc le symbole est devenu plus important que ce qu'on imaginait initialement au début. Et ce sont devenus des symboles politiques importants quand même, le Mont-Royal, des grands morceaux comme ça qui tout d'un coup prenaient une dimension bien différente. »<sup>131</sup>

En plus de la formalisation de valeurs communes pour l'ensemble de l'île, les dispositions du document complémentaire venaient aussi fournir des outils concrets d'urbanisme pour les arrondissements où l'expertise était faible en la matière. Dans certaines anciennes villes, il n'y avait aucun urbaniste. L'urbaniste présent (ou un autre professionnel comme un ingénieur lorsqu'il n'y avait pas d'urbaniste) manquait aussi souvent de ressources pour déborder de la gestion courante du développement du territoire et des permis. La logique

<sup>127</sup> Source : entretien1 (p.6), entretien14(p.1) entretien8 (p.14-15), entretien12\_1 et 12\_2

<sup>128</sup> Plusieurs l'ont mentionné en entretien et notamment un professionnel en arrondissement : « Mais c'était son approche, l'approche zonage. Les hommes de 50 ans eux autres leur approche, c'est zonage. Parce qu'avant la ville c'était ça, le zonage, ça se faisait là. C'est des gens très très flairé en zonage. » Entretien8 (transcription p.15)

<sup>129</sup> Source : entretien1 (p.6), entretien14(p.1) entretien8 (p.15), entretien12\_1(p.1)

<sup>130</sup> Source : entretien5\_1 (p.4) et 5\_2 (p.4), entretien4 (p.5,7), entretien1 (p.6)

<sup>131</sup> Source : urbaniste rencontré (entretien4 p.5)

était donc que dans des arrondissements où il y a peu ou pas d'urbanistes, il convient de spécifier exactement une procédure, par exemple de protection du patrimoine, pour avoir des résultats concluants.<sup>132</sup>

### 7.1.3 Conclusion : des influences entremêlées

Suite aux audiences publiques de l'OCPM, le plan d'urbanisme a connu plusieurs petites modifications. Dans le cadre du projet de recherche *Débat public, développement durable et urbanisme*, on a observé dans le plan d'urbanisme des ajouts d'encadrés explicatifs, une série de nouvelles intentions inscrites un peu partout dans le plan et des nouvelles contraintes de mise en œuvre (Gauthier 2008, Gauthier et al. 2008, Gariépy et Gauthier 2009). À cet égard, c'est surtout le document complémentaire qui a été modifié. Celui-ci a évolué vers un document plus exigeant sur certaines thématiques et qui couvre plus de sujets d'encadrements. Ces nouveaux sujets d'encadrement relèvent des objectifs du plan d'urbanisme.

Dans l'ensemble, notre analyse montre qu'une série de facteurs semblent avoir joué pour ajouter des contraintes de mise en œuvre au plan d'urbanisme : des tests de la réalité, des échanges entre professionnels ainsi que le cheminement du document complémentaire. Ce dernier a connu un renforcement au niveau de certains éléments présentés comme des valeurs communes pour toute l'île de Montréal, où certains arrondissements auraient eu besoin d'un coup de pouce professionnel. Le défi de la mise en œuvre est donc naturellement au cœur des préoccupations du professionnel. Des tendances professionnelles et politiques semblent avoir ajouté encore plus de pressions vers cette direction. Sans le débat public, il apparaît que plusieurs dispositions au document complémentaire et l'affectation du sol pour les lieux de culte auraient été ajoutées. Par contre, le débat public s'inscrit dans la dynamique politique et professionnelle et y a peut-être participé d'une certaine manière. En parlant des préoccupations du public, un urbaniste de la Ville centre précisait qu'il gardait bien mémoire des préoccupations exprimées vis-à-vis de la mise en œuvre, auxquelles il sentait qu'ils avaient répondu dans la limite du possible.

---

<sup>132</sup> Source : urbanistes rencontrés (entretien4 p.5, entretien5\_1 p.2 et entretien8 p.15-16)

« C'est certain que les niveaux de mise en œuvre là, c'est là que ça devient plus compliqué ou plus frustrant peut-être pour les gens qui demandent des choses en consultation. C'est le test du réalisme là. Il faut pouvoir opérationnaliser ça. Pis c'est là je dirais que, oui on a fait du fine tuning mais en même temps on pouvait pas aller plus loin que les outils dont on disposait. Pis même à la limite on annonçait l'importance de se doter d'outils. Mais tout ça a pas mal abouti finalement. »<sup>133</sup>

De l'autre côté, le raffinement des propositions du plan laisse présager d'une interaction avec d'autres acteurs. Pourquoi alors aurait été-il ajouté tant de petits éléments après la version préliminaire du plan d'urbanisme ? Il apparaît que le raffinement du plan a été fait en partie pour répondre à des demandes. Il y a peut-être une combinaison du cheminement professionnel et des influences du public. Puisque le débat public a effectivement eu lieu, et que les professionnels travaillaient pour améliorer ces documents d'urbanisme, il y a peu de raisons de croire qu'ils n'en aient pas profité. Un plan d'urbanisme couvrant plusieurs thématiques et préoccupations a l'avantage de pouvoir rassembler et mobiliser plusieurs acteurs. D'autant plus que les professionnels ont parlé du plan d'urbanisme comme un document se voulant le plus inclusif possible.

Ceci diffère du document complémentaire, où l'ajout d'éléments peut avoir de plus grandes conséquences et exigences directes. De plus, le raffinement du document complémentaire est en partie redevable au travail des professionnels pour l'inscrire dans les nouveaux objectifs promus par le plan d'urbanisme. Tout de même, un professionnel responsable du document complémentaire exprimait le rôle qu'a joué le débat public en s'imbriquant dans le cheminement du professionnel.

« De par presque aussi un cheminement professionnel, nos idées vont mûrir. Parce des fois, on a produit quelque chose et puis on mettait l'accent sur un certain nombre d'éléments puis on a mis de côté d'autres éléments peut-être moins importants ou sur lesquels on était pas prêt. Et là ça chemine encore et pis là trois mois passent, quatre mois passent. L'Office a fait ses consultations, nous on a mûri tout ça, et là l'Office nous demande de faire quelque chose dans cette voie là. Alors là on prend ce qu'il nous dit et on prend aussi ce qu'on a imaginé entre temps, on mélange tout ça, et puis on pense que ça répond à la fois à ce que l'Office demandait et à la fois à ce que nous-mêmes on cherchait à faire de longue date qui n'était pas mûr. Alors il y a un mélange des uns et des autres. »<sup>134</sup>

<sup>133</sup> Source : urbaniste rencontré (entretien4, transcription p.13)

<sup>134</sup> Source : urbaniste rencontré (entretien5\_1 transcription p. 13-14)

## 7.2 Étude des effets du débat public par thématique

Nous présentons maintenant des études de cas détaillées pour approfondir l'évolution des documents d'urbanisme vis-à-vis des demandes effectuées par les participants au débat public. Ces études de cas se limitent aux thèmes du transport et du patrimoine, les autres thèmes n'ayant pas pu être abordés en entretien (par exemple le thème du logement, qui relève d'autres acteurs). Ce choix d'analyser en détail ces deux thèmes plutôt que l'ensemble du document relève d'un choix méthodologique visant à comparer parallèlement plusieurs sources de données. Sur les enjeux relatifs au transport, les thèmes du vélo, du contrôle de l'offre de stationnement et de l'apaisement de la circulation sont discutés. Pour le patrimoine, nous discutons dans une même section d'enjeux du patrimoine bâti et du patrimoine naturel, et finissons avec une section spécifique sur le thème du parcours riverain.

### 7.2.1 *Les effets du débat public sur le thème du vélo*

Le thème du vélo était déjà présent dans plusieurs sections du plan d'urbanisme. Le réseau cyclable était, dès la première version du plan d'urbanisme, présenté comme un moyen d'assurer la desserte aux secteurs d'activité et au réseau de transport collectif (voir action 3.4 du plan). Les éléments ajoutés suite à la consultation publique peuvent être considérés aller de pair avec un raffinement du plan : ils constituent de petits ajouts allant dans le sens des intentions déjà formulées. Selon nos entretiens, ces ajouts auraient été motivés par des recommandations du public.<sup>135</sup> Comment la dynamique de débat aurait pu y contribuer ?

L'Office a été peu bavard sur le sujet du vélo. Il n'y a pas de recommandation explicite sur ce thème<sup>136</sup>, mais l'Office écrit dans son analyse :

« La commission souligne aussi combien les moyens proposés pour valoriser les déplacements des piétons et des cyclistes ont été accueillis favorablement par les participants. À cet égard, le réaménagement des voies publiques et le Plan d'action vélo devraient être mis en œuvre sans délai (OCPM 2004: 57). »

---

<sup>135</sup> Entretien6 (p.5)

<sup>136</sup> Les recommandations des commissaires étant séparées du corps du texte et identifiées par un signal et une écriture distincts.

Les participants à la consultation sur le plan d'urbanisme ont abordé en grand nombre le sujet. Le quart des participants (42) ont fait au moins une recommandation sur le thème du vélo, pour un total de 116 recommandations.<sup>137</sup> La majorité des recommandations demandaient plus de pistes cyclables, souvent en proposant des tracés précis. Quelques personnes avaient mentionné les tracés qui furent ajoutés à la carte 2.2.4, surtout celle sur la voie ferroviaire du Canadien Pacifique. En fait, malgré le grand nombre de propositions précises, seulement deux tracés ont été ajoutés à cette carte du réseau pan-montréalais de pistes cyclables. Mentionnons par contre qu'une partie des tracés proposés par les participants relèvent des réseaux internes aux arrondissements, sur lesquels le plan d'urbanisme ne se prononce pas. De plus, l'ajout suivant dans les moyens de mise en œuvre (« de raccorder le réseau local au réseau pan-montréalais de pistes cyclables ») vient peut-être en réponse à toutes ces demandes localisées de parcours cyclables.

Ensuite, plusieurs participants ont demandé de mettre en place le Plan d'action vélo (qui dans la première version du plan n'était que nommée comme future composante du plan de transport) dont l'OCPM fait aussi mention. La deuxième version du Plan d'urbanisme présente brièvement le futur Plan d'action vélo dans un encadré et l'inscrit comme un moyen de mise en œuvre. Enfin, douze participants ont demandé plus de stationnements pour vélo. La deuxième version du plan se voit ajouter un encadré sur l'aménagement des aires de stationnement pour vélos.

Le thème du vélo semble donc avoir bénéficié de l'apport du public élargi. Par contre, en y regardant de plus près, on peut aussi associer toutes les modifications citées ci-haut à des recommandations contenues dans deux mémoires : celui d'Équiterre et celui de Vélo-Québec. Le raffinement du chapitre 2.2 sur le vélo semble en effet avoir profité de l'expertise de ces deux organismes. L'encadré ajouté sur l'aménagement des aires de stationnement pour vélos reprend exactement les critères proposés par Vélo-Québec. Ensuite, il est ajouté comme moyen de mise en œuvre la consolidation et l'entretien du réseau existant (recommandation de Vélo-Québec) et le prolongement de leur période

---

<sup>137</sup> Ces statistiques ainsi que la recension des modifications apportées aux documents ont été compilées dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme*, dirigé par Mario Gauthier et Michel Gariépy .

d'opération (recommandation d'Équiterre). Sur plusieurs éléments par contre, les deux organismes proposent de pousser plus loin les moyens de mise en œuvre. Au niveau des exigences minimales de stationnement pour vélos par exemple, Vélo-Québec recommande d'élargir la disposition pour comprendre aussi les rues commerciales, tous les édifices de la Ville et une obligation à tous les employeurs de rendre disponibles des stationnements sécurisés (et des douches).

Le raffinement des propositions pour le vélo s'est donc fait de pair avec le public. Le professionnel responsable de cette partie du plan présente en fait le processus de raffinement comme venant nécessairement des interactions avec ses partenaires et le public. Autant la phase de concertation que de consultation publique était alors mise à profit. En effet, l'esprit des propositions du plan d'urbanisme va dans le sens de ce que les organismes Vélo-Québec et Équiterre approfondissent dans leur mémoire (et qu'ils auraient probablement mis de l'avant dans les rencontres en amont).

### *7.2.2 Les effets du débat public sur le contrôle de l'offre de stationnements*

Une des propositions clés du plan d'urbanisme pour s'orienter vers une urbanisation durable consiste en une association plus étroite entre l'aménagement et les réseaux de transport. Un des éléments proposés consiste en un meilleur contrôle de l'offre de stationnements, particulièrement au centre-ville et à proximité des infrastructures de transport collectif. Cette proposition circonscrite a été renforcée suite au débat public. Par contre, le plan n'a pas progressé de manière plus globale sur l'enjeu du contrôle de l'offre de stationnements. L'enjeu étant délicat politiquement et complexe du point de vue de la réglementation, les avancées très progressives ne surprennent pas.

L'action 3.5 de la version préliminaire du plan d'urbanisme, de « favoriser la mise en valeur du territoire ainsi que l'utilisation du transport collectif et du vélo en agissant sur l'offre de stationnement » était peu développée. On y présentait surtout une série d'actions devant être incluse dans la future Politique de stationnement<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> La politique de stationnement se fait toujours attendre d'ailleurs.

Durant la consultation publique sur le plan d'urbanisme, vingt mémoires ont traité de la problématique du stationnement automobile.<sup>139</sup> Tous ceux référant aux propositions du plan les ont jugées intéressantes, mais trop timides et/ou pas assez quantifiées. Lors d'une séance d'information, le groupe Mouvement Au Courant a demandé d'appuyer les propositions du plan sur un bilan à jour des stationnements au centre-ville, afin d'adopter des cibles permettant une évaluation de l'atteinte des objectifs.<sup>140</sup> Dans son mémoire, l'organisme se plaint de ne pas avoir eu de réponse à cette question. En plus de cette demande, trois participants ont fait référence à la proposition réglementaire d'établir un nombre maximal de stationnements à 300 mètres des stations de métro et gares de train. Ils ont demandé d'aller plus loin (proposant 1000 mètres comme distance<sup>141</sup>) et de considérer de retirer de manière générale les exigences minimales de stationnements<sup>142</sup>.

Après la consultation publique, la section 3.5 traitant des stationnements automobiles est plus développée. Surtout, les actions annoncées pour la Politique de stationnement sont directement inscrites dans les moyens de mise en œuvre du plan d'urbanisme. De plus, la disposition réglementaire citée ci-haut (qui n'était que proposée comme exemple de mesure devant s'inscrire dans la future politique) est incluse dans le document complémentaire et renforcée. Les arrondissements sont tenus d'indiquer dans leur réglementation un plafond maximal de stationnements dans un périmètre de 500 mètres d'une station de métro ou une gare de train. Cela encouragerait une utilisation plus importante du transport collectif, plutôt que de l'automobile, pour les Montréalais se dirigeant à proximité des stations. Toutefois, on n'aborde pas la pertinence de réévaluer les exigences minimales de stationnements et aucun bilan et cible de réduction des places de stationnement ne sont énoncés. On promet par contre l'élaboration d'un bilan des places de stationnement au centre-ville.

---

<sup>139</sup> Chiffre compilé dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme*, dirigé par Mario Gauthier et Michel Gariépy (Gauthier et al. 2008)

<sup>140</sup> Verbatim séance 7 juin 2004, propos du Mouvement Au Courant. Verbatim disponible sur le site internet de l'OCPM : <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/ocpm/ocpm.jsp>

<sup>141</sup> Mémoire Option Transport Durable 2004

<sup>142</sup> Option Transport Durable, Mouvement Au Courant, Conseil Régional de l'Environnement, Table Peter-McGill

Selon nos entretiens, ces modifications seraient vraisemblablement venues suite à des demandes du public. Le professionnel d'urbanisme ayant été directement interpellé autant dans les séances de questions que dans les mémoires sur cet enjeu, certaines modifications apparaissaient sans doute nécessaires. De plus, le document complémentaire fournissait une occasion immédiate de réglementer le stationnement aux abords des stations de métro et de train de banlieue sur l'ensemble de l'île, sans attendre une future politique de stationnement.

L'ajout de la disposition réglementaire au document complémentaire concrétisait un objectif important du plan d'urbanisme. Une autre disposition du document complémentaire sur les stationnements automobiles, mais non abordée de front dans le plan d'urbanisme, n'a pas reçu le même appui du public. Le premier document complémentaire contenait en effet une norme qui s'appliquait déjà sur le territoire de l'ancienne ville de Montréal (et dans certaines autres anciennes villes sur l'île) visant à prohiber le stationnement en cour avant (OCPM 2003: 26). Cette disposition visait à amoindrir la présence visuelle et physique de l'automobile dans le paysage montréalais. Bien que, durant la consultation sur le document complémentaire, quelques participants aient discuté l'importance de cette mesure (aussi pour une plus grande végétalisation des cours avant), il y a eu une opposition encore plus importante de quelques professionnels d'urbanisme en arrondissements ainsi que de développeurs dans l'ouest de l'île. En conséquence, et ce même si les commissaires avaient recommandé de maintenir la disposition pour les milieux résidentiels (OCPM 2003: 28), la disposition est devenue plus flexible en 2004. Les arrondissements doivent maintenant régir le stationnement en cour avant<sup>143</sup> plutôt que de le prohiber.

La gestion du stationnement automobile apparaît un enjeu sensible. Les fortes réactions soulevées par la disposition du document complémentaire sur le stationnement en cour avant en sont un bon exemple. À la consultation publique sur le plan d'urbanisme, les mesures proposées autour des infrastructures de transport collectif n'ont par contre pas entraîné d'oppositions. Bien au contraire, certains en ont demandé davantage. L'acceptation sociale des propositions semble donc permettre d'avancer un peu plus vite sur ces points. De plus, le fait que certains participants mentionnent directement des normes

---

<sup>143</sup> En exigeant le respect de certains critères, par exemple au niveau du pourcentage végétal et la protection des arbres.

réglementaires, plutôt que de parler en termes généraux de l'offre de stationnement, semble avoir contribué à l'inclusion de la norme réglementaire directement dans le document complémentaire suite au débat public. Néanmoins, le débat public n'a pas suscité de révision réglementaire en profondeur. En milieu résidentiel notamment, les exigences minimales de stationnement lors de nouvelles constructions n'ont pas été remises en question, malgré des demandes en ce sens.<sup>144</sup> Les avancées sont donc très progressives, malgré que les recommandations des organismes et de l'OCPM demandent une réflexion élargie sur les normes réglementaires affectant l'offre de stationnement (OCPM 2004: 57).

### 7.2.3 *Les effets du débat public sur les mesures d'apaisement de la circulation*

Lors des audiences publiques sur le plan d'urbanisme, vingt-deux participants ont fait des recommandations au sujet des mesures d'apaisement de la circulation (Gauthier et al. 2008).<sup>145</sup> Trois groupes pan-montréalais et deux organismes publics ont mentionné l'apaisement de la circulation comme une des facettes à considérer dans la problématique du transport et de la réduction de l'automobile, mais l'ont peu développé. Les six groupes communautaires de quartiers l'ont abordé comme un des éléments à travailler pour une meilleure qualité de vie dans les quartiers. Les cinq résidents et six associations de résidents en ont fait leur seul enjeu ou leur enjeu principal. Ils ont développé un argumentaire basé sur une présentation détaillée d'une rue ou d'un carrefour précis, de la circulation y prenant place et de ses effets.

<sup>144</sup> Option Transport Durable, Mouvement Au Courant, Conseil Régional de l'Environnement, Table Peter-McGill

<sup>145</sup> Le nombre de recommandations sur ce thème a été compilé dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme* (voir précisions en introduction générale). L'analyse plus détaillée des mémoires sur ce thème, notamment sur l'argumentaire, l'importance relative de la recommandation dans le mémoire des participants et l'échelle de référence des participants, a été faite plus tard dans l'analyse documentaire pour compléter ce mémoire de recherche.

#### Participants ayant abordé l'enjeu de l'apaisement de la circulation

*Groupes pan-montréalais* : Conseil Régional de l'Environnement, Équiterre, Association Habitat Montréal

*Organismes publics* : Direction de la Santé Publique, Commission scolaire de Montréal

*Groupes communautaires et tables de concertation* : Mémoire de la Coalition de la Petite-Bourgogne / Quartier en santé, Table Inter-Action Peter-McGill, Table de concertation du faubourg Saint-Laurent, Table de concertation d'Hochelaga Maisonneuve, Regroupement économique et social du Sud-Ouest, Comité B.A.I.L.S. Hochelaga-Maisonneuve; Société de développement local : Société de développement du boulevard St-Laurent

*Citoyens indépendants et associations de résidents* : Le Comité Promenade Bellerive, le Regroupement des résidents de la rue Bizard et de son voisinage, l'Association des amis du Boulevard Gouin, Le Mouvement Fenêtres Ouvertes sur la rue St-Urbain, Comité de citoyens Mont-Royal Avenue Verte, Solidarité Mercier-Est, Alex Montagano, Martin Archambault, Jacques Larin, Ronald Goes, François Gosselin

Par contre, dans le rapport de l'OCPM, on ne fait pas mention des mémoires des résidants et des associations de résidants sur l'apaisement de la circulation. On ne mentionne que les mémoires du Conseil régional de l'environnement, de la Commission scolaire de Montréal et d'Équiterre, même si l'importance relative de ce thème dans leurs mémoires était beaucoup moins grande que pour les résidants. Par contre, les énoncés de ces organismes avaient une portée plus générale et s'appliquaient à l'ensemble du territoire montréalais : identifier et localiser des mesures précises d'apaisement de la circulation, mettre en place des corridors de sécurité aux abords des écoles, apaiser la circulation près des hôpitaux et stations de métro (OCPM 2004: 34). Les résidants et associations de résidants, par contre, ne discutaient que d'un petit territoire. Il semble que ce caractère local ait diminué l'attention qui leur a été accordée par les commissaires de l'OCPM. Les demandes localisées d'apaisement de la circulation, bien que soutenues avec un argumentaire détaillé et beaucoup de passion, n'ont pas été agrégées par les commissaires pour constituer une voie importante. Les commissaires discutent bien de cette problématique dans l'enjeu du transport, mais de façon générale et sans référer à des demandes fortes des citoyens en ce sens.

« Il y a une tension évidente entre l'accès des populations des arrondissements périphériques et des couronnes nord et sud au centre-ville par transport public et par automobile et le désir de quiétude des résidents des quartiers traversés. Pour ceux qui se rendent au centre-ville, la rapidité et l'efficacité des transports prévalent. Pour les résidents des quartiers traversés, l'arrivée massive de gens venant de l'extérieur constitue une intrusion (OCPM 2004: 47). »

Les professionnels urbanistes responsables du plan ont par contre pris bonne note des demandes d'apaisement de la circulation. Un entretien suggère en fait que les professionnels ont compris que les résidants exprimaient de façon localisée un problème plus généralisé.

« Il y a des choses qui ont été dites beaucoup par les citoyens et qu'on a essayé d'intégrer le plus possible dans le plan : c'est tout ce qui touche les mesures d'atténuation des impacts de la circulation, à l'intérieur des quartiers. On avait beaucoup de mesures à cet égard, on en a rajouté. Ça, ç'a surtout été identifié par les citoyens, lors des rencontres. Et dans des endroits ben précis, pis c'est facile là, c'est tous les endroits je vous dirais de part et d'autre de la rue St-Denis. Parce que la rue St-Denis, la rue Christophe-Colomb, qui sont les grands axes de pénétration sur Montréal. Le Plateau-Mont-Royal nous en a parlé, Jeanne-Mance, je ne sais pas, Villeray nous en a parlé, c'est des choses qui ont été rajoutées. »<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Entretien6 (transcription p.7)

Malgré ces propos, les modifications du plan d'urbanisme sur ce thème après consultation publique sont modestes. La version préliminaire du plan d'urbanisme annonçait déjà que le plan de transport allait présenter des mesures d'atténuation de la circulation de transit. Après consultation publique, un encadré a été ajouté avec des exemples de mesures d'apaisement de la circulation qui pourraient être mises en place avec le plan de transport, et une phrase a été ajoutée sur l'importance de cet enjeu pour la qualité des milieux de vie. C'est le Plan de transport adopté en 2007 qui suggère finalement une série de mesures concrètes pour l'apaisement de la circulation : la mise en place de quartiers verts, la diminution de la vitesse automobile à 40km/h, l'adoption par les arrondissements de Plans de déplacements urbains. Si les résidants et associations de résidants ont eu une quelconque influence, ce serait sur le long terme : sur les intentions formulées dans ce plan de transport adopté trois années après le plan d'urbanisme. Au sujet des lieux précis pointés par les citoyens riverains et associations de résidants, c'est davantage dans les arrondissements que les débats ont eu lieu. Le succès de leurs revendications localisées a peut-être davantage dépendu de leur présence sur l'arène de l'arrondissement. Dans tous les cas, notre analyse montre que les suivis apportés à la consultation au plan d'urbanisme donnent peu de crédits aux résidants et associations de résidants ayant présenté des analyses détaillées pour justifier des mesures d'apaisement de la circulation.

Dans le chapitre 6, nous avons parlé de deux aspects qui semblaient nuire à la prise en compte des recommandations formulées au niveau local par des résidants montréalais se basant sur la connaissance détaillée de leur milieu de vie. Premièrement, il semble y avoir une difficulté d'intégrer ce type d'argumentaire, qui est souvent associé au phénomène de « pas dans ma cour » (voir section 6.8). Deuxièmement, il y a l'enjeu du partage des compétences entre la Ville centre et les arrondissements (voir section 6.5.5).

Sur l'enjeu du partage des compétences, il faut peut-être préciser pourquoi l'apaisement de la circulation aurait été interprété comme de la compétence des arrondissements. Malgré une tendance politique et professionnelle vers une centralisation de certaines normes d'urbanisme (voir section 7.1), l'encadré sur les mesures d'apaisement de la circulation spécifie que « Leur mise en place relève des arrondissements » (Ville de Montréal 2004:

187). En effet, les professionnels de la Ville centre ne détenaient pas encore de mécanismes formels pour œuvrer à formuler des normes sur ce thème. Le document complémentaire ne permettait pas l'intégration de normes d'apaisement de la circulation, qui ne relève pas de zonage ou d'intégration architecturale. Par contre, la LAU stipule que le plan d'urbanisme doit comprendre «le tracé et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport» (a. 83 de la LAU), ce qui crée une ouverture en ce sens. Néanmoins, c'est seulement plus tard que, avec le Plan de transport, la Ville centre va préciser certains éléments que les arrondissements auront à reconduire dans leur Plan de déplacements urbains<sup>147</sup>.

#### 7.2.4 *Les effets du débat public sur le patrimoine*

La vision du patrimoine s'est considérablement élargie depuis le premier document complémentaire. Dans ce premier document, le patrimoine ne faisait pas l'objet d'une section distincte, n'étant qu'intégré à d'autres thèmes. De plus, le patrimoine naturel n'était pas abordé dans le document.<sup>148</sup> Dans la dernière version du plan d'urbanisme, on présente cinq dimensions au patrimoine montréalais qui font toutes l'objet de dispositions réglementaires. Comme pour d'autres dimensions abordées, le plan d'urbanisme a donc adopté une vision très englobante du patrimoine. Le débat public semble avoir contribué à cette évolution. Premièrement, en mettant l'accent à différentes étapes sur certaines problématiques patrimoniales négligées ou peu développées. Deuxièmement, en demandant la protection de nombreux sites ou bâtiments. Sur ces deux points par contre, le cheminement professionnel et la sensibilité politique à certains enjeux (par exemple le patrimoine religieux) apparaissent des vecteurs importants. Le débat public a par contre été moins productif sur deux éléments qui selon certains acteurs auraient pu profiter d'une véritable délibération : les mécanismes de protection eux-mêmes et la protection des « petits emblèmes » du paysage montréalais.

---

<sup>147</sup> Il n'y a pas dans ce cas d'exigence légale et de processus de concordance comme c'est le cas pour le plan d'urbanisme et son document complémentaire. Les motivations pour la transcription de normes du Plan de transport vers les Plans de déplacements urbains des arrondissements seraient plutôt d'ordre politique.

<sup>148</sup> Un choix avait été fait d'attendre la présentation de la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels.

*Une vision élargie du patrimoine*

Dans la première version du document complémentaire de 2003, le Mont-Royal faisait l'objet d'une interprétation multidimensionnelle du patrimoine. On y abordait déjà le respect des critères architecturaux et des valeurs archéologiques, du paysage, de la végétation, de la topographie et des vues. Par contre, les autres objets du patrimoine étaient peu développés et étaient présentés de manière sectorielle : les vues vers les cours d'eau, les parements des bâtiments. Plusieurs mémoires ont demandé d'élargir les propositions, le patrimoine étant le thème le plus abordé dans la consultation publique de 2003. On a demandé à quelques reprises d'ajouter le patrimoine naturel au document complémentaire, de considérer le patrimoine archéologique dans les autres secteurs que le Mont-Royal, de mieux définir la portée de la protection des vues (voir section suivante), d'aborder le patrimoine moderne, industriel et religieux. Tous ces points sont inclus dans la version finale du plan d'urbanisme.

Il faut dire que les discussions qui avaient eu lieu sur le patrimoine dans le cadre du Sommet de Montréal allaient déjà dans le sens d'une vision intégrée et inclusive du patrimoine.<sup>149</sup> Le premier document complémentaire ne visait pas à répondre à cet objectif large, mais plutôt à protéger des acquis réglementaires avant l'adoption du plan d'urbanisme (OCPM 2003: 4). Le plan d'urbanisme a par contre pris le parti d'être très inclusif sur les thématiques abordées. Devant cette liberté, les professionnels ont développé plusieurs points de façon à ratisser large.<sup>150</sup> Sur le contenu, les professionnels ont eux-mêmes de la difficulté à départager l'influence de demandes issues du débat public et leur propre cheminement professionnel, parlant d'un mélange des deux (voir citation en conclusion de 6.3). L'analyse des tableaux produits par les professionnels pointe vers des ajouts entraînés par des demandes du public. Tout particulièrement, les propositions d'organismes partenaires auraient aidé à raffiner la façon de présenter et de documenter cette vision intégrée et multidimensionnelle du patrimoine.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> *Tableau synthèse des consensus directs/indirects du Sommet de Montréal en matière de Patrimoine*. 2003. disponible sur internet via le site de l'OCPM : [www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/PD04/4f.pdf](http://www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/PD04/4f.pdf)

<sup>150</sup> Entretien4 (p.13)

<sup>151</sup> Par exemple : comme l'avait demandé à deux reprises Héritage Montréal (2003, 2004), on présente en introduction du chapitre les cinq dimensions du patrimoine montréalais (bâti, archéologique, commémoratif, naturel et paysager) et les trois types d'action publique en la matière (mesures réglementaires de protection, soutien à la mise en valeur et caractère exemplaire des interventions publiques).

Voyons un exemple d'un enjeu patrimonial qui a été développé davantage suite à la consultation publique, mais qui s'inscrit dans des motivations beaucoup plus larges. Le patrimoine religieux a fait l'objet d'une convergence en consultation publique. L'OCPM, Héritage Montréal et l'Ordre des Architectes y voyaient une situation d'urgence. Héritage Montréal recommandait depuis 2003 pour les lieux de culte « un moratoire sur leur démolition, sur leur modification majeure voire sur le changement de leur vocation ». Les objectifs du plan d'urbanisme promouvaient dès la version préliminaire une protection du patrimoine religieux. Par contre, aucun mécanisme formel n'était prévu et les lieux de culte n'étaient pas cartographiés. Après la consultation publique, une affectation du sol est créée pour les lieux de culte et grandes institutions. Une modification du plan d'urbanisme est alors nécessaire pour changer l'affectation du lieu de culte.<sup>152</sup> De plus, le plan d'urbanisme se voit ajouter plusieurs orientations pour le futur des lieux de culte : coopération avec les arrondissements et les communautés religieuses et le Ministère de la Culture, encouragement de nouvelles vocations communautaires, incitatifs fiscaux pour favoriser l'occupation des lieux de culte désaffectés, etc.

Selon les professionnels urbanistes, les recommandations du public n'auraient pas à elles seules suscité les modifications apportées sur la protection des lieux de culte. Néanmoins, elles ont fait partie d'un débat sociétal plus large qui aurait entraîné une sensibilité politique à l'enjeu..<sup>153</sup> Les professionnels ont aussi parlé d'évènements marquants durant l'année 2004 démontrant la vulnérabilité du patrimoine religieux et suscitant une approche plus musclée (comme abordé en 8.1).

#### *L'identification des sites d'intérêt et leur mécanisme de protection*

L'identification des bâtiments et secteurs d'intérêt patrimonial est une partie importante de l'approche préconisée par le plan d'urbanisme. Outre la sensibilisation, l'action municipale consiste à répertorier les secteurs et bâtiments significatifs et à appliquer sur ces sites des

---

<sup>152</sup> Une modification du plan d'urbanisme nécessite un vote du conseil municipal. Aussi, des professionnels du Service de mise en valeur du territoire et du patrimoine donnent alors leur avis sur la concordance du projet vis-à-vis des objectifs du plan d'urbanisme sur le patrimoine religieux. Nous revenons sur cette procédure dans le chapitre suivant sur la mise en œuvre.

<sup>153</sup> Entretien4 (p.15) et Entretien8 (p.9)

critères réglementaires encadrant leurs modifications et leur évolution. Le public s'est inscrit dans cette approche en proposant de nombreux bâtiments ou secteurs à protéger. De la soixantaine de recommandations sur le patrimoine bâti présentées à la consultation sur le plan d'urbanisme, la plupart sont des demandes de protection de bâtiments ou de secteurs précis. Les commissaires en citent dans leur rapport (OCPM 2004: 34). Les professionnels d'urbanisme les inscrivent dans leur tableau et font des ajouts aux listes des secteurs et bâtiments significatifs<sup>154</sup>. Il faut dire que comme le répertoire patrimonial de l'île de Montréal demandait une révision et des bonifications importantes, l'ajout des éléments suggérés par le public s'inscrivait dans le processus d'inventaire devant être fait.<sup>155</sup>

Suite à l'identification des sites à protéger, reste la question du statut ou du mécanisme de protection. Les mécanismes de protection des sites et bâtiments identifiés ont été quelque peu discutés lors de la consultation sur le document complémentaire, mais très peu dans celle sur le plan d'urbanisme.<sup>156</sup> Les dispositions du document complémentaire sur l'encadrement des projets contenus dans des secteurs ou bâtiments d'intérêt patrimonial ont considérablement évolué jusqu'à sa dernière version.<sup>157</sup> Par contre, elles semblent avoir fait l'objet de peu de débats et d'échanges à l'extérieur du cercle des professionnels. En fait, puisque les dispositions du document complémentaire vis-à-vis du patrimoine ont été détaillées seulement dans la version adoptée après la consultation publique<sup>158</sup>, il y avait peu

<sup>154</sup> Entretien 5\_2 (p.3) et analyse des tableaux de suivis aux demandes du public produits par les professionnels.

<sup>155</sup> Entretien 5\_2 (p.3)

MAIS : Non pas que toutes les demandes ont été accordées ou que les sites identifiés sont protégés autant que les participants l'auraient voulu. Sur le patrimoine naturel par exemple, Meadowbrook a fait l'objet de plusieurs demandes (OCPM, Coalition Verte, Les Amis de Meadowbrook) pour en faire un écoterritoire, sans succès.

<sup>156</sup> Lors de la consultation de 2003, des sociétés de sauvegarde dans l'ouest de l'île, le Conseil du Patrimoine, Héritage Montréal et le Conseil Provincial des Prêtres de Saint-Sulpice ont fait des recommandations sur les critères d'encadrement du patrimoine bâti. Lors de la consultation de 2004, seulement six mémoires sur 170 mentionnent les critères d'encadrement réglementaire pour la protection du patrimoine (dont trois pour demander leur application dans des secteurs particuliers).

<sup>157</sup> En fait, le patrimoine n'était pas un thème de la première version du document complémentaire, celui-ci étant intégré aux autres thèmes (Le Mont-Royal, les vues, les parements des bâtiments). Ceci a été modifié à la deuxième version (automne 2003) à la demande de Héritage Montréal. (entretien5 et mémoire Héritage Montréal 2003). C'est par contre seulement dans sa dernière version (automne 2004) que le document complémentaire contient les critères d'encadrement pour les bâtiments et secteurs significatifs. Voir l'annexe 1 pour le détail des dispositions du document complémentaire sur le patrimoine.

<sup>158</sup> Nous avons parlé de ce caractère non achevé du document complémentaire à la section 7.1, notamment du fait que plusieurs thèmes de la version présentée au public en mai 2004 contenaient seulement l'affirmation suivante : des règles et des critères seront élaborés...

de matière à débat. On ne pouvait que constater que le document complémentaire avait peu de substance, comme l'a fait d'ailleurs Héritage Montréal : « Il est dépourvu de prescriptions et n'énonce pas de véritables conditions minimales applicables sur l'ensemble du territoire » (2004: 8).

Les commentaires émis sur les mécanismes de contrôle ont pointé sur des aspects de leur mise en œuvre auxquels on devait porter particulièrement attention. L'Ordre des architectes remarquait que les critères d'insertion architecturale devaient être élaborés et surtout appliqués avec précaution.<sup>159</sup> Les Amis du boulevard Gouin demandaient « de s'assurer d'une cohérence entre les normes contenues au règlement de zonage et les activités permises, tels que des travaux de construction ou de démolition, dans un site du patrimoine ». Héritage Montréal insistait en 2003 « sur le besoin de constituer ou de renforcer, dans les expertises qu'ils réunissent, les comités chargés de la révision architecturale et urbanistique ». Suite aux consultations publiques, le plan se voit ajouté l'intention de

« Évaluer la possibilité de doter chacun des arrondissements d'un règlement portant sur les démolitions et porter une attention particulière, par l'entremise d'un comité de démolition, aux demandes relatives aux bâtiments d'intérêt patrimonial et architectural » (Ville de Montréal 2004: 157)

De plus, Héritage Montréal (2004) aborde de manière plus large la protection des lieux patrimoniaux, en suggérant d'approfondir les possibilités d'incitatifs fiscaux et de subventions aux propriétaires. Ces deux points sont ajoutés dans les moyens de mise en œuvre de l'action 15.4 du plan d'urbanisme (Ville de Montréal 2004: 163).<sup>160</sup>

Sur le patrimoine naturel<sup>161</sup>, plusieurs participants ainsi que les commissaires de l'OCPM (2004: 65) ont demandé d'explicitier le mécanisme de protection des écoterritoires. La consultation publique sur la Politique de protection des milieux naturels avait donné lieu quelques semaines auparavant à un débat sur la pertinence d'un moratoire de construction

<sup>159</sup> « La définition de critères d'insertion est un outil essentiel dont les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espoirs qu'il suscite; de multiples exemples d'insertion banale qui respectent les critères imposés nous persuadent des limites de cet outil. Parfois, mal interprété, cet outil peut faire obstacle à la création. » Mémoire de l'Ordre des architectes écrit par Pierre Beaupré, p.2.

<sup>160</sup> Ces trois modifications (sur un comité des démolitions, sur les incitatifs et sur les subventions) sont aussi inscrites dans les tableaux d'analyse et de suivi des mémoires faits par les professionnels de la Ville, ce qui reconforte d'autant plus le rôle du débat public.

<sup>161</sup> Le Mont-Royal n'est pas abordé ici, car l'évolution des normes en la matière relève aussi d'autres instances de débat et forums parallèles, notamment via la Table de concertation sur le Mont-Royal.

dans les écoterritoires. Cette mesure ayant été écartée, les fonctionnaires ont tout de même développé des mesures réglementaires spécifiques aux écoterritoires, contenues dans le document complémentaire. Ces mesures ont été précisées et bonifiées après consultation publique, bien qu'aucun participant n'y ait fait spécifiquement référence. Par contre, les pressions pour la mise en place de mécanismes de protection ont peut-être contribué à ces ajouts. Pour le professionnel rencontré, ce seraient surtout les échanges entre professionnels qui auraient permis l'utilisation de cet outil d'urbanisme pour des objectifs de conservation du patrimoine naturel (voir section 7.1).<sup>162</sup> Les participants à la consultation publique n'ont pas fait de commentaires sur l'outil réglementaire proposé (ceux rencontrés n'étant pas au courant du rôle que peut jouer le document complémentaire en la matière<sup>163</sup>). Vu le caractère technique du document complémentaire, il ne faut peut-être pas s'en surprendre (voir discussion section 8.2).

#### *La protection des « petits emblèmes »<sup>164</sup>*

En plus de se concentrer sur les secteurs d'intérêt patrimonial, le premier document complémentaire de 2003 proposait une autre façon de réfléchir au patrimoine, qui incluait une mention des caractéristiques du paysage montréalais qui devaient être protégées. Une disposition proposant de protéger et d'encourager les parements en brique des bâtiments a suscité d'ailleurs plusieurs commentaires lors de la consultation publique de 2003. Plusieurs arrondissements voulaient garder leur autonomie en la matière. De plus, plusieurs participants ont cité des lieux d'exceptions à la règle ou ont demandé que d'autres matériaux de parements soient protégés (le bois par exemple). De façon générale, une valorisation de la diversité du paysage montréalais l'a emporté sur l'identification de caractéristiques communes. Dans le plan d'urbanisme et son document complémentaire de 2004, la protection d'éléments paysagers (comme le parement des bâtiments et les escaliers en fer forgé) a été restreinte aux secteurs d'intérêt patrimonial et au parcours riverain.

Pour un professionnel en réglementation de la Ville centre, cela vient d'un arbitrage en terme de ressources. La protection d'éléments du patrimoine bâti demande des ressources

---

<sup>162</sup> Entretien4 (p.13-14)

<sup>163</sup> Entretien9 (p.2)

<sup>164</sup> Terme tiré de l'Annexe 3 du mémoire de 2004 d'Héritage Montréal, qui contient une « Liste des Grands et Petits emblèmes du Patrimoine montréalais »

significatives en terme d'inspecteurs, par exemple. On ne peut pas tout protéger, même si c'était souhaitable dans le meilleur des mondes.<sup>165</sup> Par contre, les professionnels de l'arrondissement Plateau Mont-Royal croient que la Ville centre aurait pu encourager une approche paysagère plus globale qui porte attention aux « petits emblèmes ». Le document complémentaire pourrait demander aux arrondissements de développer une meilleure connaissance paysagère et architecturale de leur territoire. Ils ont développé eux-mêmes une étude historique des quartiers et une approche typomorphologique où des unités paysagères de l'arrondissement ont été identifiées et documentées. Tout le territoire de l'arrondissement fait donc l'objet d'un Plan d'implantation et d'intégration architectural, qui est basé sur ces études de caractérisation. Cette approche facilite une sensibilisation du grand public et des propriétaires.<sup>166</sup> Malgré que certains citoyens (notamment à Rosemont en 2003) ainsi que Héritage Montréal aient aussi défendu la protection de « petits emblèmes » comme les escaliers en fer forgé (et même les cordes à linge!), ces différents acteurs ne semblent pas s'être concertés pour faire avancer leur point.

La consultation publique a donc permis au public de faire des demandes précises de protection du patrimoine. De plus, l'expertise d'organismes de la société civile et de sociétés de sauvegarde du patrimoine semble avoir été mise à profit sur quelques points. Sur les mécanismes de protection, quelques ajouts ont été effectués suite à la consultation publique, mais les critères d'encadrement et leur mise en œuvre n'ont pas fait l'objet de débat. C'est en aval, dans l'application des dispositions du document complémentaire et de l'affectation des lieux de culte, que les véritables arbitrages devront se faire. Du point de vue des petits emblèmes contribuant au paysage montréalais, le débat semble avoir écarté les possibilités de réglementation ou même de sensibilisation en la matière. Néanmoins, de façon globale, les commentaires exprimés dans les différentes phases du débat ont encouragé une conception multidimensionnelle du patrimoine. Ceci entraîne par contre des objets de réglementation additionnels pour les arrondissements. L'exemple qui suit du parcours riverain montre comment le débat public peut jouer un rôle dans la promotion de nouvelles exigences réglementaires en matière patrimoniale.

---

<sup>165</sup> Entretien5\_1 (p.17)

<sup>166</sup> Des fiches d'information ont été faites par l'arrondissement à des fins de sensibilisation. Entretien1(p.4) et Mémoire du Plateau Mont-Royal soumis à la consultation publique sur la Politique du Patrimoine, 2005.

### 7.2.5 *Les effets du débat public sur le thème du parcours riverain*

Les différentes arènes de débat sur le plan d'urbanisme ont permis selon plusieurs urbanistes de transmettre et de développer l'idée du parcours riverain pan-montréalais. Les professionnels ont insisté sur l'opportunité que les forums ont offert de sensibiliser les urbanistes des arrondissements sur ce thème. Aussi, les commentaires du public ont entraîné des bonifications. Tout particulièrement, c'est l'appui du public qui a été remarqué et utilisé par les urbanistes.

Le document complémentaire de 2003 proposait tout autour de l'île de Montréal une voie panoramique et patrimoniale. Cette voie devait protéger les vues vers les cours d'eau entourant l'île de Montréal ainsi que les bâtiments patrimoniaux présents sur le tracé. Lors des séances de consultation publique de l'Office, cette proposition a suscité plusieurs commentaires (six mémoires sur vingt-cinq, et plusieurs commentaires oraux lors des assemblées). Les participants étaient enthousiastes à la proposition, mais voulaient la renforcer. Le Conseil du Patrimoine de Montréal et Héritage Montréal ont par exemple demandé de mieux définir sa portée, et proposent d'assurer la protection à des éléments clés du paysage riverain montréalais (par exemple la Tour du marché Atwater, des ensembles particuliers, des clochers), ainsi que la protection des milieux naturels bordant les cours d'eau. Des sociétés de sauvegarde du patrimoine de l'ouest de l'île demandent d'étendre le parcours riverain à l'Île-Bizard, au boulevard Lalande dans Pierrefonds et au canal de l'aqueduc. Quelques participants ont aussi mis l'accent sur la mise en place d'éléments récréotouristiques : observatoires, panneaux explicatifs, piste cyclable.

Certains professionnels d'urbanisme dans les arrondissements auraient par contre été plus réticents à la mise en place d'une voie panoramique et patrimoniale sur tout le tour de l'île de Montréal. La valeur patrimoniale et paysagère de plusieurs tronçons était considérée comme nulle ou quasiment nulle par ceux-ci, vu l'ampleur des modifications apportées au paysage et aux implantations sur les tracés fondateurs<sup>167</sup>. Aussi, certains professionnels étaient réticents à ce que la Ville centre impose des normes précises qui limiteraient la

---

<sup>167</sup> Entretien5\_1(p.4) et 5\_2(p.4)

liberté de l'arrondissement d'élaborer son propre Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA).<sup>168</sup> Les professionnels de la Ville centre ont donc parlé d'un travail de sensibilisation important, qui aurait été facilité par l'appui des membres de Comités consultatifs d'urbanisme et du public.<sup>169</sup> D'autant plus que le parcours riverain est un des thèmes du document complémentaire le plus demandant pour les arrondissements en terme de ressources (mise en place d'un PIIA). Le processus de débat public a donc été important pour permettre la transmission de cette idée ayant une portée et une signification pan-montréalaise.<sup>170</sup>

Outre cet appui symbolique, le public a aussi contribué par quelques propositions concrètes.<sup>171</sup> Le tracé du parcours riverain est notamment bonifié. En 2003, sous les conseils de l'OCPM et du public, on ajoute l'Île-Bizard et le boulevard Lalande (à Pierrefonds sur un tronçon plutôt que Gouin) à la voie panoramique et patrimoniale. En 2004, on y inclut aussi le Parc-Jean-Drapeau et le canal de l'aqueduc, comme le demandait le public. Est aussi incluse dans le plan la demande du public d'aménager des berges pour la baignade. Les autres recommandations citées en page précédente visant à enrichir le concept de voie patrimoniale semblent aussi avoir nourri le concept de parcours riverain tel qu'il est présenté dans le plan d'urbanisme et le document complémentaire de 2004. Par contre, comme le précise un professionnel :

« Mais vous savez, ce sont des idées dans l'air. Pour la plupart, on les connaissait déjà ces idées. On est une grande équipe ici, qui vient d'horizons professionnels différents et on a une assez bonne idée de tout de ce qui peut se faire et ce qui se fait ailleurs. »<sup>172</sup>

Finalement, le débat public semble avoir donné un avantage aux urbanistes de la Ville centre dans la promotion du parcours riverain. De plus, le public lui-même s'est approprié le concept et a proposé des bonifications pour protéger des parties du territoire aussi situées en zone littorale. Comme sur d'autres enjeux, le raffinement du concept du parcours

---

<sup>168</sup> Avis soumis par Pierrefonds-Senneville, 2003. Aussi entretien10

<sup>169</sup> Entretien 5\_1 (p.4) et Entretien4 (p.5)

<sup>170</sup> Entretien 5\_1 (p.4) et Entretien4 (p.5)

<sup>171</sup> Ici, il faut préciser que nous n'avons pas eu les mêmes réactions chez différents professionnels rencontrés, un soutenant que peu d'idées seraient venues du public (voir citation suivante) et l'autre le contraire. Les tableaux des professionnels élaborés suite aux consultations de l'OCPM suggèrent des modifications apportées en réponse à des demandes de participants.

<sup>172</sup> Entretien 5\_2 (p.3)

riverain ne pourrait être attribué seulement au débat public. L'analyse documentaire ainsi que les entretiens suggèrent néanmoins que le public y a contribué par des bonifications et des appuis.

### **7.3 Conclusion**

Dans ce chapitre, nous avons voulu appréhender les effets du débat public dans une approche contextualisée. L'objectif était de voir comment, sur chaque thématique, les modifications apportées au plan semblaient profiter ou s'inscrire dans une dynamique contextuelle favorable, en interaction avec la mobilisation des participants au débat. Plutôt que de parler d'une relation de causalité entre les modifications apportées aux documents et le débat public, nous proposons de l'envisager sous l'optique de la congruence. Après avoir considéré cinq thématiques avec cette posture d'analyse, il convient de se demander si elle est adéquate et utile à l'étude du débat public à Montréal.

Pour ce qui est des dynamiques contextuelles à prendre en compte, plusieurs éléments sont ressortis comme des variables importantes dans l'évolution des documents d'urbanisme et dans la dynamique de débat public. Mentionnons notamment le partage des compétences d'urbanisme entre la Ville centre, les arrondissements et une série d'autres acteurs (chapitres 6.5.5, 7.1), la culture professionnelle des urbanistes et leur volonté d'avoir un document ambitieux et rassembleur, mais aussi contraignant sur certains éléments sensibles (section 7.1), et le climat de collaboration avec les partenaires issus du Sommet de Montréal (voir section 6.5.3).

Nous avons rassemblé dans le Tableau X une série de modifications apportées au plan d'urbanisme suite au débat public, plus particulièrement sur les thématiques discutées dans ce chapitre. Pour plusieurs de ces modifications, il semble effectivement y avoir une congruence entre des tendances contextuelles ainsi que différents types de mobilisation au débat public. Dans certains cas, des synergies communes peuvent être remarquées. Par exemple, pour le vélo et le piéton, plusieurs participants font des recommandations, souvent localisées, et des organismes partenaires ajoutent des éléments précis (mais à l'échelle pan-

montréalaise) allant dans le sens des objectifs du plan. Dans les deux cas, le plan d'urbanisme est bonifié suivant les recommandations des partenaires, dans ce que les urbanistes décrivent comme un raffinement des orientations du plan d'urbanisme. Nous avons présenté plus en détail le cas du vélo.

Dans le cas des mesures d'apaisement de la circulation, ou des propositions sur le transport collectif (sauf pour le Train de l'Est), la même congruence n'a pas lieu. Les propositions localisées de plusieurs participants ne sont pas traduites dans des bonifications au plan d'urbanisme, même avec des recommandations pan-montréalaises par certains organismes. Le fait que ces thématiques relèvent d'autres acteurs institutionnels est certainement une dimension à prendre en compte. L'ajout du Train de l'est au plan d'urbanisme, ajout recommandé par l'AMT qui en serait responsable, illustre bien ce constat. Nous avons discuté à la section 6.5.5 du fait que les nombreuses demandes du public sur des circuits de transport collectif ne s'étaient manifestement pas rendu jusqu'à l'interlocuteur principal en la matière (la STM). Dans ce chapitre, nous avons discuté plus en détail de l'enjeu de l'apaisement de la circulation.

Une autre dynamique commune a aussi été observée pour le parcours riverain et la protection des arbres. Ces deux éléments apparaissaient aux urbanistes des valeurs pan-montréalaises à défendre. Dans les deux cas, des recommandations et l'appui du public auraient favorisé l'adoption de mesures en ce sens. Nous avons présenté plus en détail le cas du parcours riverain.

Tableau X. Des congruences entre des ajouts au plan d'urbanisme, des tendances contextuelles et des types de mobilisation au débat public<sup>173</sup>

<b>Ajouts</b>	<b>Tendances contextuelles</b>	<b>Mobilisation de participants au débat public</b>
Intentions pour le vélo	Raffinement professionnel d'une thématique déjà abordée dans le plan, appui politique	Appui du grand public et expertise de deux organismes de la société civile (dont un partenaire)
Intentions pour le piéton	Raffinement professionnel d'une thématique déjà abordée dans le plan	Appui du grand public et insistance de la part d'un organisme partenaire (Direction de la santé publique)
Contraintes sur l'offre de stationnement automobile	Raffermer les courroies de mise en œuvre, mais enjeu politique et réglementaire complexe	Demandes spécifiques de quelques organismes (dont un partenaire) sur la réglementation
Train de l'est Pas d'ajouts sur les autres circuits de transport collectif	Arbitrage des priorités en matière de transport collectif en fonction des autres organismes responsables	Recommandation d'un partenaire clé sur le train de l'est (l'AMT). Plusieurs recommandations précises par des citoyens sur des tracés de transport collectif
Encadré sur les mesures d'apaisement de la circulation avec référence au futur plan de transport	Pas de courroie de mise en œuvre : responsabilité des arrondissements. Perceptions négatives des argumentaires formulés à l'échelle microlocale (« nimby »)	Demandes répétées (mais localisées) du grand public et demandes générales d'organismes partenaires
Ajouts sur la protection des lieux de culte	Raffinement des outils de mise en œuvre et débat sociétal entraînant une sensibilité politique à l'enjeu	Recommandations de l'OCPM et de deux organismes
Élargissement de la disposition du doc. complémentaire sur les écoterritoires	Raffinement et concertation entre professionnels, recherche de moyens de mise en œuvre de la Politique des milieux naturels	Demandes de contraintes de protection pour les écoterritoires par l'OCPM et plusieurs groupes de pression
Ajouts dans l'identification des secteurs et bâtiments patrimoniaux et dans leurs mesures de protection	Développement de normes précises pour assurer des résultats dans les arrondissements	Demandes précises de protection du grand public et expertise d'organismes partenaires
Ajouts de mesures	Raffinement professionnel et	Plusieurs recommandations du public, de

<sup>173</sup> Ces ajouts et la liste des participants ayant fait des demandes sur ceux-ci ont été recensés dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme* (voir Gauthier 2008: 188-189). Ce chapitre a présenté un approfondissement de ces ajouts apportés aux documents et de leurs motivations, avec une analyse documentaire plus développée et des entretiens.

<u>Ajouts</u>	<u>Tendances contextuelles</u>	<u>Mobilisation de participants au débat public</u>
de verdissement et de protection des arbres	promotion d'une valeur pan-montréalaise (sur laquelle on voulait adopter des normes assurant un minimum de protection)	professionnels en arrondissements et de partenaires et de l'OCPM
Ajouts sur le parcours riverain	Raffinement professionnel et promotion d'une valeur pan-montréalaise (sur laquelle on voulait adopter des normes assurant un minimum de protection)	Appui du public dans les arrondissements et recommandations précises d'organismes de sauvegarde du patrimoine locaux, d'organismes partenaires et de l'OCPM

Autant la protection des écoterritoires que la protection des lieux de culte profitent d'ajouts de mesures réglementaires plus contraignantes. Bien que les deux répondent à des préoccupations de l'OCPM, le rôle du débat public n'est pas clair. Dans le cas des écoterritoires, parce que le public n'a pas eu ce qu'il demandait à proprement dit, soit un moratoire de construction plutôt qu'un encadrement réglementaire. Aussi, les urbanistes citent plutôt l'importance de la concertation entre professionnels du service des parcs et urbanistes. Dans le cas de la protection des lieux de culte, parce que le débat était beaucoup plus large que sa manifestation en consultation publique. Dans ces deux cas, le débat public semble avoir mis de l'avant des enjeux qui faisaient déjà partie des préoccupations des professionnels pour la mise en œuvre.

Le Tableau X illustre une série de synergies observées sur les ajouts au plan d'urbanisme suite au débat public. Le tableau montre bien que discuter des effets du débat public en terme de congruence permet une discussion riche sur la dynamique d'interaction entre le contexte et la participation des acteurs. Même sans pouvoir avoir de certitude sur l'impact du débat public dans chaque cas, le déploiement de la participation des acteurs à l'intérieur d'un certain contexte nous dit beaucoup de la dynamique délibérative à Montréal ainsi que des défis en matière d'urbanisme. Pour nous, ce chapitre montre que le débat public a participé à l'identification des défis et des priorités d'urbanisme à Montréal.



## 8 Le débat public et la mise en œuvre du plan d'urbanisme

---

« Donc, peu importe si le document complémentaire était beaucoup amélioré suite aux consultations publiques, ce qui est un peu ce qu'on demandait, on se rend compte que l'écologie de toutes ces affaires-là ne démontre pas un progrès manifeste. (...) Et même dans le cas de chantiers (...) qui invitent les autorités publiques à faire leurs devoirs, comme le Mont-Royal, on n'a pas eu de démonstration limpide que le plan, et surtout le document complémentaire ont été mis en œuvre. »<sup>174</sup> *Extrait d'un entretien avec un participant au débat public sur le plan d'urbanisme et le document complémentaire*

Jusqu'ici, nous avons parlé des effets du débat public sur le plan d'urbanisme et le document complémentaire. Nous avons parlé de comment les dynamiques du débat et des caractéristiques contextuelles ont participé à l'ajout de nouveaux éléments dans les documents.

Au-delà de la décision d'inclure un élément supplémentaire dans un document d'urbanisme, il reste la concrétisation de cet élément dans des aménagements, des programmes, de nouveaux règlements. Deux questions nous viennent en tête : les éléments ajoutés aux documents suite au débat public se manifestent-ils jusque dans la réalité?, et quel rôle le débat public peut-il jouer dans la mise en œuvre? La première question est vaste et va au-delà de ce à quoi nous pouvons répondre dans ce chapitre, bien que nous pourrions suggérer quelques pistes. C'est la deuxième question sur le rôle du débat public dans la mise en œuvre du plan d'urbanisme que nous allons davantage aborder ici.

Nous avons vu dans le chapitre précédent des exemples d'ajouts qui ont été faits au plan d'urbanisme, vraisemblablement suite aux diverses étapes de débat public. Certains de ces ajouts sont associés à des contraintes de mise en œuvre, tandis que d'autres ne le sont pas directement. Certaines thématiques profitent aussi de l'implication active et continue de partenaires ou organismes de la société civile. Notre étude empirique pointe donc vers deux façons d'envisager les moyens de mise en œuvre du plan d'urbanisme, auxquels le débat public peut contribuer. D'une part, il y a un mécanisme juridique, par lequel le plan d'urbanisme entraîne certaines obligations pour la réglementation en urbanisme et le

---

<sup>174</sup> Entretien avec un participant (entretien 3, p.1-2 de la transcription)

contrôle du développement. D'autre part, il y a l'implication d'une gamme d'acteurs, qui peut être déterminante à la fois du point de vue de la réalisation des objectifs et du point de vue de la surveillance et des pressions exercées sur l'administration municipale.

Suite à la présentation de théories de la planification au chapitre 3, nous avons précisé dans notre cadre d'analyse une question de recherche spécifique sur le rôle du débat public dans la mise en œuvre du plan d'urbanisme. Dans la phase de mise en œuvre du plan d'urbanisme, les processus de débat public sollicités s'inscrivent-ils davantage dans une approche de planification stratégique spatialisée ou dans une approche traditionnelle de planification de l'usage des sols (Motte 2007)?

La vision traditionnelle de la planification de l'usage des sols accorde une place importante au processus juridique dans la mise en œuvre. La mise en œuvre est alors assurée par un emboîtement top-down du plan jusqu'à la réglementation locale. Dans cette optique, l'inclusion de nouveaux éléments dans les mécanismes réglementaires, notamment dans le document complémentaire, assure une mise en œuvre effective vu les obligations légales. Un participant au débat aurait alors plus de poids en demandant des ajouts directement au document complémentaire.

La planification stratégique spatialisée présente pour sa part la mobilisation et la coordination des acteurs comme facteurs essentiels à la mise en œuvre. Sans prétendre suivre intégralement les concepts de ce courant en théorie de la planification, nous voulons ici préciser deux aspects à travers lesquels l'implication des acteurs semble importante pour la mise en œuvre d'un point de vue de planification stratégique. Le premier aspect, la mobilisation ou l'adhésion, réfère à l'appui politique des acteurs qui vont assurer un suivi et, s'il y a lieu, faire des pressions pour l'avancement de certains enjeux. Le deuxième aspect, la coordination, réfère aux arrangements pour impliquer les acteurs dans la mise en œuvre, par exemple sous la forme de partenariats (Motte 2007, Salet et Faludi 2000).

Ce chapitre veut présenter comment le débat public dans la phase de mise en œuvre du plan d'urbanisme s'inscrit dans l'une et l'autre de ses deux approches. Du point de vue de

l'approche de la planification rationnelle de l'usage des sols, il y a de fait plusieurs mécanismes de débat public prévu au processus de concordance réglementaire du plan d'urbanisme. Nous présenterons par contre des difficultés avec le processus de concordance à Montréal, autant du point de vue de la mise en oeuvre que du point de vue de la participation du public.

La ville de Montréal a aussi mis de l'avant plusieurs exercices et processus de débat public qui s'inscrivent davantage dans une approche de planification stratégique spatialisée. Nous avons parlé des exercices effectués en amont, qui ont pu rassembler des partenaires autour des orientations du plan d'urbanisme (par exemple le Sommet de Montréal). En aval, le bilan de mise en œuvre du plan d'urbanisme pourrait aussi servir à encourager l'implication du public dans le suivi du plan. Nous explorerons brièvement l'apport qu'on pu amener ces processus de débat à Montréal, et comment ils se chevauchent avec les dispositifs de participation associés au processus réglementaire.

Pour commencer, nous présentons les processus réglementaires de mise en œuvre du plan d'urbanisme et les dispositifs de débat public qui y sont associés.

### **8.1 Les difficultés du processus de concordance à Montréal**

Les arrondissements avaient comme obligation de modifier leur réglementation d'urbanisme pour la rendre conforme au plan d'urbanisme. Pour l'essentiel, les arrondissements avaient à faire des modifications sur des usages et densités (conformément à la carte d'affectation du sol du plan) ainsi qu'à d'autres aspects de leur règlement de zonage ou de leur règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (demandés par le document complémentaire). Ce processus de concordance devait donc assurer, par exemple

- que les arrondissements suivent les densités prescrites par le plan, notamment pour encourager une plus forte densité à proximité du transport collectif
- que les lieux de culte soient identifiés sous l'affectation « lieux de culte » dans la liste des bâtiments patrimoniaux, pour assurer un suivi de leur changement d'usage
- que les arrondissements fixent un nombre minimal de places de stationnement de vélo à installer à proximité de bâtiments

- que les arrondissements fixent un nombre maximal de stationnements automobiles à 500 mètres de stations de métro et gares de trains de banlieue
- que les projets dans les secteurs patrimoniaux (patrimoine bâti, écoterritoires, Mont-Royal, parcours riverain) respectent une série de critères prescrits pour assurer la protection du patrimoine
- que les arbres puissent être abattus uniquement dans des cas de maladie ou de dommage causé

Suite à l'adoption du plan d'urbanisme, les arrondissements avaient 12 mois pour y conformer leur réglementation d'urbanisme.<sup>175</sup> À l'automne 2007, trois ans après l'adoption du plan d'urbanisme, seulement 4 des 19 arrondissements de la ville avaient adopté leurs règlements de concordance (Ville de Montréal 2007). Il faut dire par contre que la plupart des arrondissements avaient adopté un chapitre d'arrondissement, et ce, moins d'un an après l'adoption du plan d'urbanisme. C'est donc la partie réglementaire qui traîne. En 2008, quatre ans après l'adoption du plan d'urbanisme, plusieurs arrondissements ( l'urbaniste de la Ville centre avait du mal à faire un décompte exact) n'avaient pas adopté tous leurs règlements de concordance, c'est-à-dire leurs règlements d'urbanisme jugés conformes au plan d'urbanisme et au document complémentaire. À ce jour, il est probable que des arrondissements n'aient pas encore complété la concordance, à la veille du 5<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption du plan d'urbanisme.

Cette lenteur à adopter des règlements de concordance montre des limites importantes au processus de mise en œuvre réglementaire du plan d'urbanisme. En effet, au moment où l'on devrait discuter des avantages et inconvénients des moyens utilisés jusqu'ici pour mettre en œuvre le plan d'urbanisme (le plan indiquait un bilan et une révision après cinq ans), des règlements d'urbanisme n'y sont pas encore conformes, et une grande partie l'est depuis peu. Quelles sont les raisons de cette lenteur : lourdeur administrative ou résistance politique? Les deux phénomènes sont en cause.

---

<sup>175</sup> « La LAU crée l'obligation d'adopter un règlement de concordance suite à l'entrée en vigueur du Plan d'urbanisme (dans un délai de 90 jours). Pour tenir compte du contexte montréalais, l'article 112 du chapitre 68 de la L.Q. 2001 prolonge à 12 mois le délai d'adoption par les conseils d'arrondissement de tout règlement de concordance nécessaire pour assurer la conformité de leurs règlements au Plan d'urbanisme révisé. »

Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine de la ville de Montréal. Décembre 2004. *Les effets de l'entrée en vigueur du Plan d'urbanisme*. [www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/PD04/3ddd.pdf](http://www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/PD04/3ddd.pdf)

Le retard pourrait être expliqué par les modifications dans l'institution municipale et l'administration de la ville de Montréal depuis 2002. Les anciens arrondissements de la ville de Montréal ont depuis peu à se conformer à la LAU. Les nouveaux arrondissements avaient pour leur part à s'adapter à la complexité administrative d'une insertion dans la grande ville de Montréal. Il y a donc une adaptation structurelle, rendant la tâche plus longue. Mais surtout, les professionnels dans les arrondissements parlent d'un travail important qui devait s'ajouter à leurs tâches quotidiennes. C'est donc le manque de ressources qui aurait allongé le processus, en plus des complications créées dans certains arrondissements par les défusions (comme Pierrefonds-Senneville).<sup>176</sup>

Certains points étaient par contre davantage d'ordre politique. Un grand nombre d'arrondissements ont modifié leurs règlements à la pièce, par étape, plutôt que d'effectuer une refonte globale pour se conformer au plan d'urbanisme.<sup>177</sup> Les éléments qui faisaient partie de leurs priorités ont été adoptés rapidement, tandis que d'autres sur lesquels ils n'étaient pas d'accord ont été adoptés plus tard, ou ne le sont pas encore. Bien que cet étapisme puisse avoir aussi été motivé par des raisons administratives, cela constitue parfois, selon un urbaniste de la Ville centre, « une forme de protestation déguisée et parfois même ouverte. »<sup>178</sup>

Même lorsque le règlement de concordance est adopté, son application repose tout de même dans les mains des urbanistes en arrondissement. Deux urbanistes rencontrés ont fait référence à des dispositions réglementaires transcrites dans leur réglementation qu'ils n'appliquaient pas intégralement vu leur caractère jugé excessif. Ont été mentionnées par exemple la disposition du document complémentaire demandant des études d'évaluation du facteur éolien pour tout développement avec surhauteur, ou la modification du plan d'urbanisme lors d'un changement d'usage d'un lieu de culte.<sup>179</sup> La mise en œuvre réglementaire du plan d'urbanisme est donc en partie conditionnée par son acceptabilité en

---

<sup>176</sup> Entretiens 8 et 10

<sup>177</sup> Source : Sondage téléphonique avec les urbanistes en arrondissements en 2007 effectuées dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme*, et entretien5 (en 2008).

<sup>178</sup> Entretien5, transcription p.6.

<sup>179</sup> Entretiens 8 et 12

arrondissement. Dans ces deux cas, les urbanistes en arrondissement ont référé au fait que ces dispositions avaient été ajoutées dans la dernière version du document complémentaire et sans une discussion approfondie avec les arrondissements.

De manière plus large, les urbanistes en arrondissements rencontrés ont suggéré que le document complémentaire aurait pu adopter une autre approche, soit par critères de performance, soit en citant seulement les thématiques à couvrir dans la réglementation, soit en obligeant les arrondissements à se doter de meilleures études de caractérisation de leur territoire (par exemple en matière de patrimoine, voir chapitre 7). Pour résumer, une directrice d'urbanisme d'un arrondissement affirmait : « On a perdu une occasion d'adresser des questions de manière plus globale. »<sup>180</sup> Ces commentaires suggèrent que les urbanistes auraient préféré une approche sur la mise en oeuvre plus proche de la planification stratégique spatialisée.

Le bilan des exigences de concordance nous montre donc que la mise en oeuvre réglementaire ne peut pas être tenue pour acquise. La coordination administrative à l'échelle de la nouvelle ville de Montréal est complexe. De plus, la mobilisation de certains arrondissements contre des normes centralisées strictes joue en défaveur de la mise en oeuvre de certains points interprétés différemment localement.

## **8.2 La participation du public dans le processus réglementaire**

Les mécanismes réglementaires, même s'ils suscitent des délais inusités, pourraient permettre aux citoyens et aux associations d'avoir un levier de revendications. En effet, lorsque les orientations du plan d'urbanisme sont associées légalement à un certain contenu de la réglementation d'urbanisme, les résidants et associations sont en droit d'exiger la mise en oeuvre. Par contre, cela se passe très peu en réalité, et ce, pour plusieurs raisons. Notre étude a montré que les processus de débat public associés aux mécanismes réglementaires de mise en oeuvre du plan d'urbanisme à Montréal ont plusieurs lacunes qui rendent difficile la participation du public. Ceci vient en partie de la complexité du processus réglementaire

---

<sup>180</sup> Entretien 14 (transcription p.1)

et du cadre institutionnel dans lequel il fonctionne, ce qui rend les exigences procédurales (notamment de vulgarisation et de publicité) encore plus importantes.

Les possibilités de débat sont par contre multiples. En premier lieu, il y a eu des étapes de consultation publique sur le plan d'urbanisme et sur le document complémentaire, outil privilégié de mise en œuvre réglementaire. Là, il y a une opportunité de participer au contenu des normes réglementaires. En deuxième lieu, il y a les possibilités de débat intégrées au processus de concordance entre le plan et les règlements. En troisième lieu, la Ville de Montréal a aussi ajouté à cette gamme de dispositifs une séance publique sur le bilan annuel de mise en œuvre du plan d'urbanisme.

Dans l'ensemble des opportunités de débat du processus réglementaire, deux éléments semblent rendre plus difficiles l'implication et la coordination des acteurs. Le premier élément réfère au principe de compétence (Webler 1995) que nous avons discuté dans la section 4.2.3. La participation sur un objet réglementaire est plus technique et fait référence à un langage qui n'est pas connu de la plupart des citoyens. La question principale est de savoir si on a fourni les outils, le temps et la documentation nécessaires aux participants pour qu'ils soient compétents à participer à la formulation de normes réglementaires. Le deuxième élément relève du cadre institutionnel associé au processus réglementaire. Les CCU et les assemblées publiques sur l'adoption de règlements d'urbanisme ont lieu dans les arrondissements. Il y a donc une multiplicité de lieux à suivre, et la Ville a de la difficulté à faire un bilan facilitant la coordination des acteurs. Ces multiples lieux de débat suivent aussi des exigences légales de publicité minimalistes, ce qui rend le suivi encore plus difficile (voir détails plus loin, mais aussi dans Trépanier et Alain 2008).

Voyons la contribution respective de chacune de ces opportunités de débat public sur la mise en œuvre.

### 8.2.1 *Le débat public dans l'établissement de normes réglementaires : problèmes de vulgarisation*

À la ville de Montréal, le document complémentaire associe des objectifs du plan d'urbanisme avec des exigences précises de contenu pour la réglementation d'urbanisme des arrondissements (voir section 2.2.4). Toute modification au document complémentaire doit faire l'objet d'une consultation publique de l'OCPM<sup>181</sup>. Le public a donc l'opportunité de se prononcer sur le contenu des normes réglementaires. Si un participant fait inclure un nouvel élément de norme réglementaire, il y aurait alors un impact direct sur le terrain. Ce potentiel se manifeste-t-il dans la réalité?

Trois points peuvent être faits sur la portée de la participation publique sur le document complémentaire. Premièrement, les contributions du public sont limitées à cause du manque de compréhension et de vulgarisation du document complémentaire. Les urbanistes eux-mêmes ne croient pas que le public peut contribuer sur un sujet aussi technique. Deuxièmement, nonobstant les incompréhensions techniques, le public a manifesté un appui pour des normes réglementaires fortes, encourageant un document complémentaire contraignant malgré la résistance de certains arrondissements. C'est un aspect non négligeable dans la dynamique politique montréalaise.<sup>182</sup> Troisièmement, les participants restent par contre sur leur faim puisqu'ils peuvent difficilement juger, ensuite, de la concrétisation de ces normes réglementaires. L'aspect réglementaire du document complémentaire n'empêche donc pas les acteurs de participer, mais il rend beaucoup plus difficiles leur compréhension de l'enjeu et leur suivi de ses ramifications.

La consultation publique sur le document complémentaire aurait pu constituer une opportunité d'expliquer aux participants la teneur du document complémentaire ainsi que le processus subséquent de concordance. Selon un participant, et deux urbanistes qui se sont montrés d'accord avec cette affirmation :

« Dans le cadre du document complémentaire il y a là un aspect peut-être plus technique que la population n'a pas réussi à saisir je dirais. Si on avait pu voir dans la consultation une occasion pédagogique pour expliquer c'est quoi ces instruments, ces documents, je suis pas sûr qu'on a eu une grosse note de ce côté-là parce que ça pas accompli l'ouvrage d'expliquer aux gens c'est quoi le document, pourquoi le

<sup>181</sup> Charte de la ville de Montréal, article 130.3

<sup>182</sup> Voir des exemples de cela au chapitre 7

document complémentaire vient avant le plan d'urbanisme. Toutes ces affaires-là c'était un peu compliqué. »<sup>183</sup>

Pour les urbanistes rencontrés, l'incompréhension du public soulève aussi des frustrations - puisque cela mènerait des citoyens à demander l'impossible, ou à considérer un enjeu avec une fausse information. Par contre, ils ne sentent pas que la consultation publique leur permette de faire de l'éducation ou de la vulgarisation, puisqu'ils sont alors dans une position de présenter et défendre une proposition.<sup>184</sup> Pour les urbanistes, les normes et outils réglementaires sont l'affaire des experts.<sup>185</sup>

La justification des thèmes couverts par le document complémentaire est un bon exemple. Les urbanistes n'ont pas expliqué pourquoi tel ou tel thème était couvert dans la première version du document complémentaire, puisque cela correspondait simplement aux thèmes déjà inclus dans la réglementation montréalaise (dans une perspective de conservation des acquis)<sup>186</sup>. Mais pour les néophytes, incluant des citoyens, organismes de la société civile et un commissaire<sup>187</sup>, les choix des thèmes apparaissent obscurs (OCPM 2003). Les modifications subséquentes dans la présentation du document complémentaire, qui à la dernière version seulement a épousé le même ordre que le plan d'urbanisme (Gauthier 2008: 191), n'auraient pas non plus été faites pour faciliter une compréhension du public. Effectuées suite à la dernière étape de débat public, ces modifications dans la présentation et la structure auraient été faites dans une volonté de cohérence avec le plan d'urbanisme.<sup>188</sup>

On s'attend du grand public qu'il se prononce davantage au niveau des valeurs et objectifs. Certains organismes du patrimoine, familiers avec la réglementation en urbanisme, ont pu faire des propositions précises pour la réglementation. Cela demeurerait une affaire d'initiés : « le public, c'est du public érudit, des professionnels, mais pas du vrai public. »<sup>189</sup>

---

<sup>183</sup> Entretien3 transcription p.1

<sup>184</sup> Entretiens 4 et 5

<sup>185</sup> Entretien 4 et 5

<sup>186</sup> Entretiens 2, 5 et OCPM 2003

<sup>187</sup> Entretien 2

<sup>188</sup> Entretiens 4, 5 et 13

<sup>189</sup> Entretien5, transcription p.7

Initiés ou pas, les participants au débat ont pu aborder des thèmes absents du document complémentaire, qu'ils auraient voulu voir considérer. La Coalition verte, par exemple, a déposé un mémoire lors des audiences publiques sur le document complémentaire, sans aucune référence au document complémentaire. Leur mémoire abordait l'urgence d'agir en terme de protection du patrimoine naturel et de mise en place d'infrastructures de transport collectif, deux thèmes absents de ce premier document complémentaire. Néanmoins, les commissaires, en voulant montrer les autres enjeux sur lesquels le document complémentaire et le plan d'urbanisme devraient dans le futur intervenir, ont fait une place dans leur analyse à la question du patrimoine naturel. Ils ont de plus fait valoir que « puisque toute construction affecte l'écosystème où elle s'installe, les nouveaux projets devraient inclure l'évaluation et la prise en compte des conséquences écologiques (OCPM 2003: 14). »

Malgré que plusieurs participants ne maîtrisaient pas nécessairement l'outil en question, ils ont fait valoir l'importance d'aborder certaines thématiques, ou le désir d'un contrôle serré de la réglementation d'urbanisme.

« En consultation publique, un grand nombre de citoyens et d'organismes ont fait valoir que le document complémentaire aurait dû avoir une portée plus étendue, couvrir plus d'éléments et formuler des prescriptions plus exigeantes. Pour leur part, tout en reconnaissant la validité des objectifs du document complémentaire, les porte-paroles des arrondissements qui sont intervenus en séance publique souhaitaient plutôt qu'il soit moins contraignant (OCPM 2003: 15). »

Les participants ont donc pu communiquer leurs préoccupations, mais n'ont pas été mis au fait des outils qui seraient utilisés pour les prendre en compte. Il y a ici une question de vulgarisation, mais aussi une question de temporalité. D'une part, les participants n'ont pas nécessairement pu saisir la nature du document complémentaire et son potentiel pour la mise en œuvre du plan d'urbanisme. D'autre part, les dispositions du document complémentaire ont été pour la plupart ajoutées après la dernière étape de consultation publique (voir section 7.1). Les outils réglementaires du document complémentaire, par exemple en matière de protection du patrimoine ou pour le contrôle de l'offre de stationnement, n'ont donc jamais été présentés aux participants. Il semble que cela rend plus difficile l'implication subséquente des participants dans la mise en œuvre des normes

réglementaires. Mentionnons toutefois que de manière générale, l'information est plus difficile d'accès suite aux consultations publiques.

### *8.2.2 L'implication du public dans le processus de concordance : plusieurs lieux de débat peu publicisés, peu vulgarisés et d'envergure minimaliste*

En aval de l'adoption du plan d'urbanisme et du document complémentaire, les citoyens peuvent participer à la traduction des normes en règlements. Les arrondissements étant responsables de la réglementation d'urbanisme (sauf pour l'article 89<sup>190</sup>), ce sont dans les arrondissements que ces débats en aval se tiennent. Le Comité consultatif d'urbanisme est une instance permettant l'implication de certains résidents. Ensuite, l'assemblée publique permet un suivi sur l'adoption de règlements par tous ceux intéressés. Nous présentons ces deux instances avec leurs possibilités et leurs contraintes.

Le Comité consultatif d'urbanisme (CCU), sur lequel siègent des résidents, doit donner des avis sur la conformité de projets d'urbanisme au Plan d'implantation et d'intégration architecturale, ou au Plan d'aménagement d'ensemble par exemple. Chaque arrondissement a un CCU, mais la composition du CCU est très variable d'un arrondissement à un autre. Siègent au CCU au moins un élu, souvent quelques professionnels de l'arrondissement ainsi que des résidents locaux ayant une certaine expertise en architecture ou en urbanisme. Certains CCU tiennent des séances ouvertes au public (à Pierrefonds-Roxboro et St-Laurent) (Dufort 2002), ce qui élargit le nombre de participants pouvant participer dans cet aspect de la mise en œuvre. Mais, même dans ces cas, nous n'avons pas l'information nécessaire pour juger des possibilités des participants de s'exprimer (ou simplement d'assister) aux séances ouvertes du CCU. Lorsque les séances sont tenues à huis clos (dans tous les autres arrondissements), le CCU constitue surtout une expertise additionnelle pour la municipalité et un lieu de débat entre professionnels d'urbanisme, élus, et deux ou trois résidents plus ou moins experts. Le CCU, où doivent être faits plusieurs arbitrages pour

---

<sup>190</sup> L'article 89 de la Charte de la ville de Montréal permet à la ville de Montréal de permettre la réalisation d'un grand projet qui correspond à une des catégories décrites dans la Charte. Nous reviendrons un peu plus loin sur les consultations publiques sur les grands projets (souvent pilotés par un règlement issu de l'article 89). Les projets réalisés par l'intermédiaire de l'article 89 font l'objet d'un débat beaucoup plus publicisé et encadré que les autres règlements d'urbanisme, puisque des audiences publiques de l'OCPM sont alors obligatoires.

traduire une intention d'aménagement dans son application concrète, n'est donc pas public dans la grande majorité des cas.

Lors d'un changement de la réglementation d'urbanisme pour la faire concorder au plan d'urbanisme, tous les résidants peuvent assister à l'assemblée publique que doit tenir le conseil.<sup>191</sup> Lors de changements de zonage touchant les usages et les densités, les règlements dits de concordance (changements dans les règlements d'urbanisme pour se concorder au plan d'urbanisme) ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire. Les résidants n'ont donc pas de force décisionnelle, mais ont seulement l'opportunité d'exprimer leur opinion en participant à l'assemblée publique.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme comporte par contre une autre ressource pour les citoyens jugeant que les règlements adoptés ne sont pas vraiment conformes au plan d'urbanisme. Comme le précise l'article 137.11, « Toute personne habile à voter du territoire de la municipalité peut demander par écrit à la Commission son avis sur la conformité du règlement au plan. » La Commission municipale du Québec (CMQ) doit évaluer la conformité des règlements de concordance lorsqu'au moins cinq personnes habiles à voter ont formulé une telle demande. Cette clause est par contre peu connue et peu utilisée. À Montréal, il semble que cette clause ne s'applique pas du tout. La Charte de la ville de Montréal indique que la CMQ n'interviendra qu'en cas de désaccord sur la conformité entre le conseil de ville et le conseil d'arrondissement.<sup>192</sup> De toute manière, les participants au débat public et même les urbanistes de la Ville rencontrés ne connaissent pas ce recours possible des citoyens vis-à-vis de la conformité.

---

<sup>191</sup> Article 109.2, 109.4 et 109.5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

<sup>192</sup> C'est du moins ce que suggèrent les articles pertinents de la Charte de la ville de Montréal (voir ci-bas). L'opinion d'un ou d'une juriste serait nécessaire pour confirmer cette hypothèse. Charte de la ville de Montréal. Article 133. « Aux fins d'assurer la conformité, au plan d'urbanisme de la ville, de tout règlement de concordance au sens des articles 59.5, 110.4 et 110.5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), adopté par un conseil d'arrondissement, les articles 137.2 à 137.8 de cette loi s'appliquent en remplacement des articles 137.10 à 137.14, compte tenu des adaptations nécessaires. »

La principale implication du public sur les règlements de concordance se passe donc dans les assemblées publiques. La signification de cette étape de consultation est mal comprise autant du public que des professionnels d'urbanisme. Plusieurs urbanistes en arrondissements ne voient pas la nécessité d'un processus consultatif vu le fait que le règlement de concordance ne vise qu'à rendre conformes les règlements en vigueur sur le territoire de l'arrondissement avec les objectifs du Plan d'urbanisme.<sup>193</sup> Certains affirment même que légalement, il n'y a pas d'obligations de consultations pour les règlements de concordance. Dans la mesure où la réglementation met en œuvre les énoncés contenus dans le Plan d'urbanisme et le chapitre d'arrondissement, qui ont fait l'objet de leurs propres consultations, on ne juge pas nécessaire d'effectuer de nouvelles consultations formelles auprès du public. Pourtant, précisons que le contenu des règlements de concordance diffère d'un arrondissement à l'autre. Sur la question du vélo par exemple, ce sont les arrondissements qui ont à déterminer les exigences du nombre de stationnements à proximité de bâtiments. Sur la question du patrimoine, les normes développées au Plateau Mont-Royal diffèrent beaucoup des autres arrondissements, bien qu'elles respectent les principes de concordance (voir chapitre 7). Il y a donc une marge de manœuvre sur laquelle les citoyens pourraient vouloir se prononcer.

Selon ce que nous avons pu observer, pour le public, les assemblées publiques sur les règlements de concordance entraînent soit l'indifférence, soit l'incompréhension, soit la frustration. Il faut dire que les assemblées publiques sont peu et mal publicisées. Cela se limite à un avis public écrit dans des termes techniques non vulgarisés (« règlements de concordance »), publié dans un journal local et parfois sur le site internet de l'arrondissement, sous l'onglet « avis public ». L'annexe 3 en montre un exemple. Les urbanistes rencontrés sont bien conscients du caractère technique des avis publics publiés pour inviter les résidents à participer aux assemblées publiques. Par contre, certains urbanistes d'arrondissements se sentent contraints par la loi à ce modèle<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> Ces remarques sont basées sur des entretiens avec des urbanistes en arrondissement (Entretiens 8 et 10), ainsi que sur un sondage téléphonique effectué auprès d'une dizaine d'urbanistes en arrondissement à l'été 2007 (effectué pour le compte du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme*, dirigé par Mario Gauthier et Michel Gariépy).

<sup>194</sup> Entretien8

Dans les arrondissements où l'habitude du droit au référendum pour les changements de zonage est plus grande (les anciennes villes), l'assemblée publique sur les règlements de concordance apparaît insatisfaisante pour les citoyens (voir aussi MAMR 2007)<sup>195</sup>. On y a même parlé de « forced concordance bylaw », le droit de recours au référendum sur les changements d'usage n'étant pas possible. Nous présentons rapidement le cas suivant comme illustration des incompréhensions que peut susciter, pour toutes les parties en présence, le processus de concordance.

Au printemps 2007, l'OCPM a été mandaté par l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro de tenir une consultation publique sur l'adoption de leur nouveau chapitre d'arrondissement de même que leurs règlements de concordance au plan d'urbanisme. L'arrondissement aurait décidé de faire appel à l'Office pour rassurer le public de la transparence du processus.<sup>196</sup> Durant le débat public, le processus de concordance semble avoir entraîné un débat de sourds entre les deux parties.<sup>197</sup> Quelques résidants ont déploré que les changements de zonage ne fussent pas susceptibles d'approbation référendaire à cause du processus de concordance (OCPM 2007: 23-25), suggérant même que cela puisse avoir été orchestré de manière à éviter un référendum. Les professionnels urbanistes, pour leur part, ne jugeaient pas pertinent de discuter de ces changements de zonage avec le public, puisqu'ils étaient selon eux nécessaires à la concordance au plan d'urbanisme<sup>198</sup>. Les commissaires ont pour leur part proposé de maintenir le zonage actuel jusqu'à ce qu'un Programme particulier d'urbanisme pour tout le secteur ouest de Pierrefonds soit débattu en consultation publique puis adopté. En résumé, pour les résidants, la concordance leur enlève un levier démocratique; pour les urbanistes, la concordance ne laisse pas de place au débat; pour les commissaires la concordance ne devrait pas permettre des changements de zonage dans un

---

<sup>195</sup>

Non pas que cette situation est nouvelle pour les résidants des anciennes villes fusionnées à Montréal. Même lors de l'adoption des règlements de concordance à leur plan d'urbanisme précédent, la même règle était présente (qu'il n'y a pas de droit de recours au référendum lorsque le changement de zonage s'inscrit dans un processus de concordance). Ceci ne change pas le fait que l'assemblée de concordance crée des frustrations à ce niveau.

<sup>196</sup> Entretien 10 (transcription p.4)

<sup>197</sup> Source : observation de la consultation publique, lecture des mémoires et du rapport de commissaires, entretiens 2, 10, 11 et 12

<sup>198</sup> Entretien 10

secteur n'ayant pas fait l'objet d'une planification détaillée. Nos entretiens nous ont informés que plus d'un an après l'évènement, les trois partis conservent leur compréhension respective des exigences de concordance et leur désaccord mutuel.

Dans l'ensemble, les opportunités de débat public inscrites dans le processus de concordance ne facilitent guère une implication du public. Le caractère technique de l'objet nécessiterait une attention particulière apportée à la vulgarisation, qui n'était pas présente dans les cas étudiés. De plus, les conditions légales inscrites dans la LAU encouragent une approche minimaliste aux exigences de participation publique. Cela a d'ailleurs déjà été remarqué par plusieurs, notamment Gauthier (2008), Trépanier et Alain (2008) ainsi que Caron (2006) du MAMR. Finalement, le caractère technique et hermétique des termes utilisés et des processus légaux limite les possibilités de compréhension et d'écoute mutuelle entre le public et les urbanistes.

### *8.2.3 Le suivi difficile des normes réglementaires*

Nous avons vu qu'il y a plusieurs lieux de débat en aval où les normes et objectifs du plan d'urbanisme sont transcrits dans la réglementation. Pour avoir une vue d'ensemble de cette mise en œuvre du plan d'urbanisme, les citoyens et organismes ont accès à un bilan annuel de mise en œuvre. Ce bilan, qui a été fait en 2005, 2006, 2007 et 2009, inclut un bref bilan des avancées réglementaires (une page sur près d'une centaine, sauf en 2009 où il n'y en a pas). En 2007, on pouvait y lire que 4 des 19 arrondissements avaient rendu toute leur réglementation conforme au plan d'urbanisme (voir notre bilan plus récent ci-haut). Il n'y avait par contre pas d'information qualitative sur les avancées réglementaires et leur portée sur l'urbanisme ou la protection du patrimoine. Par exemple, on n'y parle pas de la protection des lieux de culte par l'affectation du sol spécifique qui a été créée, de la protection du parcours riverain par l'adoption des plans d'implantation et d'intégration architecturale, ou du nombre et types de dérogations accordées au cours de l'année. Comme le résumait un participant :

« Il y a eu des séances au conseil municipal pour faire un peu l'étape de la mise en œuvre du plan d'urbanisme. Et là-dedans les statistiques qui étaient démontrées, qui étaient produites, étaient surtout sur vraiment de la statistique de projets, alors que le développement de politiques comme les règles, les normes, les critères qui

étaient avancés dans le document complémentaire faisaient l'objet de très peu de rapports de suivi. Alors on le sait pas. »<sup>199</sup>

Le suivi de la concordance et du succès des normes réglementaires implique le suivi de 19 arrondissements. En plus du fait que, comme présenté au chapitre précédent, chaque lieu de délibération sur les normes réglementaires est peu publicisé, le bilan global à l'échelle de l'île fait peu de place à la mise en œuvre réglementaire. Il y a beaucoup de lieux à suivre pour que les organismes puissent faire d'eux-mêmes le suivi.

Prenons l'exemple de la protection des lieux de culte. Peu de personnes peuvent faire un bilan de la stratégie du plan d'urbanisme à cet égard. Ceci rend difficiles une coordination des acteurs et une mobilisation de la société civile pour la protection du patrimoine religieux, en plus de limiter les possibilités d'une réflexion élargie sur les meilleures stratégies de conservation et de mise en valeur.

L'approche réglementaire est en partie publicisée. Un arrondissement qui veut changer la vocation d'un lieu de culte doit modifier, dans le plan d'urbanisme, la liste des bâtiments d'intérêt patrimonial, dénommée par la catégorie d'affectation du sol « lieux de culte ». Cette modification du plan d'urbanisme doit faire l'objet d'une assemblée publique en arrondissement, puis d'une adoption par le conseil municipal. L'assemblée publique est publicisée par l'arrondissement par un avis public publié dans un journal local et sur le site de l'arrondissement (comme discuté ci-haut). La modification du plan d'urbanisme est aussi affichée sur le site internet du plan d'urbanisme après son adoption. Le site internet ne donne par contre pas de détails de la modification; la plupart des notes nous indiquent seulement que la liste des bâtiments d'intérêt patrimonial a été modifiée. De 2005 à 2009, il pourrait donc y avoir eu de 1 à 5 cas de changements d'usage des lieux de culte (ou plus si on compte ceux qui évitent la procédure, comme discuté ci-haut).

L'évolution de la mise en œuvre réglementaire est donc assez opaque. Même pour les urbanistes de la Ville centre, un bilan n'est pas facile à faire. Un urbaniste impliqué dans la création de l'affectation du sol pour les lieux de culte me disait qu'il n'est pas en mesure d'en juger les conséquences, le processus de suivi passant par une autre équipe à la ville.

---

<sup>199</sup> Entretien3, transcription p.2

Une coordination administrative importante est nécessaire pour présenter un suivi de la mise en œuvre de processus réglementaires.

Dans l'ensemble, nous avons voulu montrer que le processus réglementaire, inscrit dans un cadre institutionnel et légal complexe, est en soi un processus long et diffus (puisque décentralisé dans les arrondissements) et donc assez hermétique. Nous avons aussi fait état de deux éléments problématiques des dispositifs de débat associés au processus réglementaire à Montréal : un problème de vulgarisation des éléments techniques et un problème de publicité des multiples arènes de débat. Voyons maintenant rapidement des dispositifs de débat utilisés sur le plan d'urbanisme qui pourraient s'inscrire dans une perspective de planification stratégique spatialisée.

### **8.3 Le débat public dans une perspective de planification stratégique spatialisée**

Dans une perspective de planification stratégique spatialisée, le rôle du débat public dans la mise en œuvre se situe davantage dans l'adhésion des acteurs sur la vision et les objectifs d'aménagement, et dans les possibilités de coordination et de réseautage. Le débat public sur le plan d'urbanisme comporte plusieurs éléments pouvant relever d'une telle approche : les rencontres de concertation en amont, les études publiques de mise en œuvre ainsi que les consultations publiques sur les grands projets. Nous suggérons ici seulement quelques pistes d'analyse de ces composantes du débat public pouvant s'inscrire dans une volonté de mobilisation, d'adhésion et de coordination des acteurs.

#### *8.3.1 Les rencontres de concertation et les échanges entre professionnels et urbanistes*

Selon nos entretiens, certains urbanistes de la Ville centre ont entrevu les rencontres de concertation sur le plan d'urbanisme dans une optique de planification stratégique spatialisée. Elles permettaient d'augmenter l'adhésion de plusieurs acteurs aux orientations d'aménagement, d'autant plus qu'ils avaient participé dans certains cas à la formulation de ces orientations (ou du moins à une réflexion sur celles-ci)<sup>200</sup>. Les urbanistes rencontrés ont

---

<sup>200</sup> Entretiens avec des urbanistes (4 et 6) et un participant (entretien 3)

expliqué le succès de la consultation publique et de l'adhésion de la plupart des participants par la concertation faite en amont.<sup>201</sup>

La même logique s'appliquait aussi aux rencontres faites entre les professionnels et les élus, tout au long du processus de débat public et de modifications des documents. Les rencontres entre élus et professionnels, autant à la Ville centre qu'entre la Ville centre et les arrondissement, étaient selon un urbaniste essentielles pour assurer l'adhésion des élus aux orientations du plan, de manière à ce qu'il soit adopté.

« Il y a une question stratégique. Il en reste pas moins qu'un plan d'urbanisme c'est un document qui est obligatoire, mais un document qui traduit la volonté de l'administration municipale de faire des choses. Donc c'est bien sûr qu'à la fin c'est les élus qui ont adopté le plan, c'est le conseil municipal. Donc il faut s'assurer que tout le monde est d'accord avec le plan. Les gens des arrondissements ont des maires qui votent. Donc, faut avoir l'assentiment de tout le monde, sinon si on n'a pas l'assentiment de tout le monde, on a un beau plan, mais il n'est pas adopté. Donc il y a une stratégie là, faut faire adopter le plan. »<sup>202</sup>

Un autre urbaniste de la Ville centre nous expliquait, comme nous en avons déjà fait mention, que les urbanistes comptabilisaient le nombre d'appuis aux propositions du plan d'urbanisme, de manière à encourager les élus à les mettre en œuvre.<sup>203</sup>

### 8.3.2 *Les contraintes financières et les études publiques des bilans de mise en œuvre*

Du point de vue de la mise en œuvre, les urbanistes rencontrés ont par contre tous fait état de la dépendance aux ressources financières accordées. C'est aussi un des éléments accentués par l'approche de la planification stratégique spatialisée (Motte 2007: 29). À Montréal, on a mentionné à cet égard les volontés des urbanistes d'associer certains projets ou actions du plan d'urbanisme directement au Plan triennal d'immobilisations, de manière à concrétiser leurs sources de financement pour la mise en œuvre.<sup>204</sup> Par contre, cela ne semble pas avoir été fait directement. Dans les rapports de la *Commission permanente du conseil sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain et le transport collectif*

---

<sup>201</sup> Source : entretiens avec deux urbanistes (entretiens 4 et 6)

<sup>202</sup> Source : entretien 6 (p. 3 de la transcription).

<sup>203</sup> Source : entretien 4 (p. 10-11 de la transcription)

<sup>204</sup> Source : entretien 6 (p. 9 de la transcription)

(CPMAT) sur l'étude publique du bilan de mise en œuvre du plan d'urbanisme, les élus membres de cette commission ont demandé que ces liens entre le plan d'urbanisme et le PTI soient faits et présentés lors de l'étude publique du bilan (CPMAT 2005, 2006). Au dire de ces élus membres de cette commission permanente de la Ville, le bilan de mise en œuvre ne permettait pas suffisamment une coordination entre les objectifs d'aménagement et les ressources financières (CPMAT 2005: 11, 2006: 15). Selon l'évolution de leurs recommandations, la capacité du bilan du plan d'urbanisme à inclure les bilans des politiques sectorielles se serait par contre améliorée, les premiers bilans étant jugés insatisfaisants sur ce point (CPMAT 2005, 2006, 2007, 2009).

Pour ce qui est de la mobilisation des citoyens et des partenaires sur les bilans du plan d'urbanisme, on peut noter que la participation aux études publiques sur ces bilans est faible : six participants prenant la parole en 2005, treize en 2006, deux en 2007 et deux en 2009<sup>205</sup>. On pourrait être tenté d'attribuer cette faible participation au peu de publicité de l'évènement. La présentation publique du bilan se fait dans une séance d'une des commissions permanentes de la Ville (la commission permanente du conseil municipal sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain et le transport collectif), qui connaît une moins grande publicité (avis sur internet et liste d'invitation par courriel) que les audiences publiques de l'OCPM (Gauthier et al. 2008). En plus de l'enjeu de la publicité, des participants rencontrés ont noté qu'ils préféreraient assister à l'étude publique du bilan de la politique spécifique à leur mission, plutôt que de venir à celle sur le plan d'urbanisme. De plus, des participants ont manifesté leur déception face aux premiers indicateurs présentés, qui se sont par contre bonifiés par la suite. Nous avons déjà fait état de la réaction d'un participant, qui considère que le bilan du plan d'urbanisme se fait davantage dans une logique de projets.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Observation et documentation des études publiques des bilans de mise en oeuvre effectuée dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme*

<sup>206</sup> Source : entretien 3 ( p. 2 de la transcription)

### 8.3.3 *Les débats sur les grands projets*

Cela nous amène à une autre manière d'envisager le débat public dans une perspective de planification stratégique spatialisée. Est-ce que les débats publics sur les projets d'urbanisme font état de l'adhésion des acteurs au plan d'urbanisme?

Le lien entre le plan d'urbanisme et les grands projets urbains à Montréal n'est pas très contraignant d'un point de vue légal. Les normes réglementaires ne s'appliquent pas aux grands projets, qui pour la plupart y dérogent. Les projets particuliers ou les grands projets pilotés par la Ville centre avec l'article 89 doivent tout de même respecter les objectifs du plan d'urbanisme. De manière légale par contre, le respect des objectifs du plan d'urbanisme est peu restrictif : « seuls les éléments nettement incompatibles ou contradictoires devraient être déclarés non conformes » (MAMR 2009). Tout de même, pour tous les acteurs, les orientations du plan d'urbanisme peuvent constituer un cadre de référence. Ils permettent aux acteurs d'articuler leur argumentation.

Les grands projets font l'objet de consultations publiques beaucoup plus publicisées que les assemblées publiques abordées ci-haut, ce qui peut faciliter la participation du public. Lorsqu'elles sont pilotées par la Ville centre (par l'article 89), elles doivent faire l'objet d'audiences publiques de l'OCPM. Lorsqu'elles sont pilotées par les arrondissements (pour un Programme particulier d'urbanisme par exemple), elles sont néanmoins généralement beaucoup plus publicisées et médiatisées que les assemblées publiques sur les autres règlements d'urbanisme (bien qu'elles puissent parfois faire l'objet de vives critiques vis-à-vis des critères abordés au chapitre 6 et des normes de l'OCPM).<sup>207</sup>

Chaque consultation publique sur un grand projet constitue une occasion de tester la mise en œuvre du plan d'urbanisme. Le commissaire Jean Paré (2008: 215) écrivait que « ces consultations permettent de valider en continu les interventions à travers lesquelles le plan

---

<sup>207</sup> Par exemple, le PPU sur Griffintown (Gariépy et Gauthier 2009) et le PPU sur la gare de train de banlieue Acadie-Chabanel.

d'urbanisme se réalise ». À chacune de ces étapes de débat public, le plan d'urbanisme fait partie du cadre de référence, et ce sont les revendications des acteurs qui l'actualisent.

Prenons comme exemple les normes de contrôle de stationnement. Nous discutons au chapitre 7 de l'ajout d'une disposition au document complémentaire demandant aux arrondissements d'établir un plafond maximal de stationnements près des stations de métro et gares de train de banlieue. Cet ajout semble avoir été inclus suite à des recommandations précises d'acteurs qui connaissaient la situation réglementaire. Ces initiés, comme les urbanistes les appellent, ont demandé une cohérence entre un objectif du plan d'urbanisme et sa concrétisation réglementaire. Pour l'OCPM (2004: 57) et les acteurs mobilisés<sup>208</sup>, cette avancée était considérée comme un petit pas seulement dans l'ensemble des réajustements à faire à la réglementation de stationnements pour la rendre cohérente avec les objectifs de réduction de l'utilisation de l'automobile.

Dans plusieurs projets d'urbanisme ayant fait l'objet de consultations publiques de l'OCPM depuis le plan d'urbanisme, la question du contrôle de l'offre de stationnements a refait surface<sup>209</sup>. À chaque fois, le nombre de places proposées par le promoteur est remis en question, et les promoteurs de répondre qu'ils s'en sont tenus aux normes minimales exigées par l'arrondissement. C'est la mobilisation d'une gamme d'acteurs variés et de quelques organismes souvent présents qui, à chaque fois, remet l'enjeu du stationnement automobile sur la table. La remarque de Jean Paré est ici à propos : « Dans bien des cas, la réglementation est en retard sur la réalité, mais ne saurait être mise à jour sans débat public (Paré 2008: 217). » Par contre, le débat sur les normes de stationnement ayant eu lieu dans les audiences sur le plan d'urbanisme et le document complémentaire ne sert pas nécessairement de point de départ. L'enjeu est remis sur la table pour un projet spécifique, sans discussion d'ensemble.

---

<sup>208</sup> Mémoires des organismes Mouvement Au Courant et Option Transport Durable. Entretien7

<sup>209</sup> L'enjeu du stationnement a été discuté notamment dans les audiences publiques des projets suivant : Projet Nordelec à Rosemont, Projet du campus Outremont, Agrandissement de l'hôpital Ste-Justine, le projet Contrecoeur dans Mercier-Hochelaga, Projet Campus Glen du Centre universitaire de santé McGill.  
Source : rapports de consultation de l'OCPM.

Nous aurions pu mentionner d'autres enjeux qui refont surface à plusieurs consultations publiques sur des projets d'urbanisme : logement social, protection du patrimoine, etc. Le point que nous voulons faire ici est que le débat public sur les projets d'urbanisme d'envergure, qui sont mieux publicisés que les assemblées publiques, constitue à Montréal le lieu de débat et de mobilisation le plus dynamique sur la mise en œuvre du plan d'urbanisme. Selon plusieurs intervenants, ces lieux de débat mettent à jour les écarts des projets vis-à-vis du cadre de cohérence que se proposait d'être le plan d'urbanisme (OCPM 2008). Pourtant, dans certains cas, l'écart entre le projet et les objectifs du plan d'urbanisme questionne la portée réelle du plan d'urbanisme en tant que cadre de référence (voir Gariépy et Gauthier sur le cas de Griffintown).

Les débats se refont aussi à chaque projet, et pour la présidente de l'OCPM Louise Roy, cela pose un défi de cohérence (OCPM 2008). Ayant sûrement en tête cet enjeu de cohérence, les deux participants à l'étude publique sur le bilan 2007-2009 du plan d'urbanisme ont d'ailleurs demandé d'inclure aux bilans suivants les recommandations formulées par l'OCPM sur les projets amenant des modifications au plan d'urbanisme (CPMAT 2009). Avec des mentions explicites aux débats sur les grands projets urbains et aux recommandations de l'OCPM sur ceux-ci, l'étude publique du bilan de mise en œuvre du plan d'urbanisme pourrait-elle alors mobiliser davantage de participants?

#### **8.4 Conclusion**

Nous ne voulions pas arrêter notre étude du débat public sur le plan d'urbanisme aux modifications apportées au document. Pour nous, l'effet du débat public dépend en partie de l'importance de la modification et du suivi qui y est accordée par les acteurs. Il y a deux manières d'envisager l'apport du public dans la mise en œuvre du plan d'urbanisme. L'approche de la planification de l'usage des sols envisage la mise en œuvre selon des mécanismes légaux associant le plan à la réglementation. Un participant aurait eu un effet plus important en ayant suscité un ajout au document complémentaire, par exemple. Par contre, cette approche est problématique autant du point de vue de son aboutissement long et incertain que de son côté hermétique. Le processus réglementaire semble rendre difficile la participation des acteurs notamment du point de vue du suivi. Ce sont aussi les dispositifs

de débat public qui sont en cause. Pour impliquer davantage le public dans ce processus, une attention particulière devrait être portée à la vulgarisation, ainsi qu'à une meilleure publicité des assemblées publiques.

D'un point de vue de planification stratégique spatialisée, on cherche une adhésion et une coordination des acteurs pour assurer la réalisation d'objectifs du plan d'urbanisme. Le débat semble pouvoir contribuer à cette mobilisation et à la formation de réseaux d'acteurs. La capacité du débat public à le faire mériterait d'être étudiée davantage. Nous avons seulement suggéré quelques pistes. Notre étude a montré l'importance des partenaires de la Ville, qui étaient impliqués de l'étape de la concertation jusque dans la mise en œuvre. De plus, nous avons parlé de comment les urbanistes présentent aux élus, suite aux audiences publiques, le niveau de mobilisation des participants par thématiques, de façon à appuyer leur mise en œuvre. Nous avons aussi mentionné les audiences publiques sur les grands projets, qui semblent contribuer à la mobilisation des acteurs sur la mise en œuvre d'objectifs du plan d'urbanisme. Certains de ces débats sur les grands projets d'urbanisme à Montréal montrent aussi les limites du plan d'urbanisme à fonctionner véritablement comme un cadre de référence (Gariépy et Gauthier 2009).

Ainsi, le débat public sur le plan d'urbanisme a combiné des processus relevant d'une approche plus réglementaire à la mise en œuvre et des processus relevant d'une approche plus stratégique. Des faiblesses et des lacunes ont été relevées sur ces deux avenues. Il faut noter néanmoins que les deux peuvent se compléter. L'étude publique du bilan de mise en œuvre du plan d'urbanisme montre un processus à cheval entre les deux approches, mais qui semble pour l'instant répondre faiblement aux attentes autant de suivi réglementaire que de coordination et de mobilisation des acteurs. C'est davantage à l'intérieur des débats sur les grands projets que le débat public se continue. S'y chevauchent des demandes d'ordre réglementaire (par exemple sur l'offre de stationnements) et des tests de l'adhésion des acteurs sur les grands objectifs du plan d'urbanisme. Les participants réussissent-ils alors à percer les mystères du jargon réglementaire? Les urbanistes et les commissaires ont-ils les outils et les motivations pour élargir le questionnement soulevé par les débats sur les projets aux normes d'urbanisme jugé insatisfaisantes? Ce seraient des questions à approfondir.



## 9 Conclusion générale

---

Dans notre analyse du débat public à Montréal, il nous a semblé important d'aborder en particulier trois aspects. Premièrement, cette étude proposait d'appréhender les effets du débat public en urbanisme dans la complexité du contexte de la nouvelle Ville de Montréal. Nous avons voulu montrer des implications de ce contexte non seulement sur la portée du débat, mais aussi sur le processus même de participation et de reconnaissance des acteurs. Deuxièmement, nous avons pris en considération autant les audiences publiques et leur procédure codifiée que les phases moins ouvertes du débat et les processus moins publicisés. Troisièmement, nous avons voulu considérer le potentiel du débat public non seulement dans la formulation d'orientations et d'objectifs, mais aussi dans la mise en œuvre de ceux-ci.

Les sections qui suivent discutent de constats issus de notre étude de cas et des réflexions que ceux-ci suggèrent pour les conditions de débat à Montréal. Les conclusions que nous tirons de cette étude ne s'appliquent pas nécessairement à toutes les audiences publiques de l'OCPM. La dynamique de débat dans les audiences publiques (et les forums gravitant autour de celles-ci) varie au cas par cas. Les audiences publiques sur le document complémentaire et celles sur le plan d'urbanisme ont d'ailleurs pris une allure et une signification bien différentes. À chacune des audiences publiques, les commissaires se positionnent d'une certaine façon, les participants se coordonnent plus ou moins entre eux, les urbanistes développent plus ou moins leur propre analyse des mémoires. Néanmoins, les quelques constats et réflexions que nous proposons semblent pertinents aux conditions générales de débat public à Montréal. Nous présentons ensuite les défis observés à Montréal qui nous semblent offrir des leçons et perspectives intéressantes pour d'autres cas. Finalement, nous exposons nos principales conclusions sur les effets du débat public sur le plan d'urbanisme.

### **Le caractère consensuel du débat public sur le plan d'urbanisme : une absence de concrétisation des grandes orientations du plan et un écartement des enjeux de proximité**

La première question que nous voulons aborder, une question qu'avait aussi posée Beaudet (2008) au sujet de la Politique du patrimoine, concerne les implications d'avoir un débat consensuel plutôt qu'un débat pluraliste et contradictoire. Dans les cas présentés au chapitre 7, il semble que le climat de collaboration entre l'administration municipale et certains organismes partenaires ait permis l'avancement de certains enjeux, notamment pour le vélo et la protection du patrimoine bâti. Plus généralement, nos entretiens suggèrent que la teneur consensuelle du débat en audiences publiques a contribué à ce que le plan d'urbanisme soit un document respecté. L'engagement du Sommet de Montréal de faire du plan d'urbanisme « le document municipal de référence en matière d'intervention sur le territoire », apparaît avoir été renforcé. Il n'en est pas ainsi pour le document complémentaire. Des urbanistes en arrondissement mettent en cause l'autorité et la pertinence du document complémentaire. Pour plusieurs, le débat n'a pas été mené jusqu'au bout, l'approche du document complémentaire n'ayant pas été remise en cause.

Mais le débat sur le plan d'urbanisme aussi se continue. Comme le notait Jean Paré, les consultations sur les grands projets d'urbanisme à Montréal « permettent de valider en continu les interventions à travers lesquelles le plan d'urbanisme se réalise » (Paré 2008: 215). C'est dans chacune des consultations publiques sur les projets d'urbanisme que les acteurs argumentent sur les priorités du plan, sur la hiérarchisation d'une orientation sur une autre, ou sur la signification (par exemple quantitative) d'un objectif (par exemple de réduction des stationnements) (voir Gariépy et Gauthier 2009). Cette concrétisation des dilemmes soulevés par les grandes orientations du plan ne s'est pas faite durant le débat public sur le plan d'urbanisme, ou très peu. Des participants et les commissaires l'ont fait remarquer en audiences publiques en déplorant l'absence de priorités et d'objectifs quantifiés du plan, qui permettraient une telle concrétisation des orientations du plan d'urbanisme (OCPM 2004).

Dans notre étude, nous avons aussi développé l'hypothèse que durant les audiences publiques, une forme de concrétisation du débat sur le plan d'urbanisme a été écartée, une concrétisation à travers des enjeux de proximité. Par exemple, les citoyens qui ont évoqué les enjeux suivants n'ont pas été cités : des parcs locaux nécessitant des interventions, des carrefours ou des rues précises ou la cohabitation des divers modes de déplacement posaient de gros problèmes, des emplacements idéaux pour des pistes cyclables ou des défis dans l'aménagement de sites particuliers vis-à-vis des objectifs du plan. Il est vrai que le contexte et la portée du plan favorisaient ce choix de mettre à l'avant l'échelle pan-montréalaise du débat. Pourtant, ces questions de la présidente de l'OCPM Louise Roy, formulées lors du Colloque organisé pour les cinq ans de l'Office, montrent que ce parti pris ne va pas de soi :

« Faut-il faire des enjeux de proximité un filon d'intégration et de cohérence en aménagement?

Comment allons-nous assurer une participation fructueuse des citoyens et de la société civile à la discussion sur les grands projets qui vont redéfinir la Ville ?

La consultation devrait-elle se faire au niveau local ou de l'ensemble de la Ville ?

(OCPM 2008: 10) »

Les enjeux locaux, bien plus que de représenter des intérêts particuliers, peuvent articuler les objectifs parfois contradictoires du plan d'urbanisme et faire ressortir les zones où des arbitrages seront nécessaires. Ce débat sur les arbitrages et les choix à faire dans la mise en œuvre s'effectue plutôt en aval, tandis que les audiences publiques sur le plan d'urbanisme auraient déjà pu constituer un débat préalable.

Les enjeux de proximité reçoivent néanmoins une mauvaise cote, plusieurs n'y voyant que l'expression d'intérêts privés ou du phénomène de « Pas dans ma cour »<sup>210</sup>. Fourniau (2007) suggère que le débat public peut permettre une transformation dans la perception de ce type de participation, d'un discours de « Pas dans ma cour » en un discours de citoyen riverain, c'est-à-dire un riverain utilisant l'expertise de son milieu pour participer en tant que citoyen aux affaires collectives. Le débat que nous avons étudié n'a vraisemblablement pas permis une telle reconnaissance de la participation des riverains. La mise au rancart des demandes formulées au niveau micro-local pose l'enjeu de la reconnaissance sociale des participants. Cela questionne les objectifs de l'OCPM comme mécanisme de démocratie participative, où

---

<sup>210</sup> Nous y avons fait référence dans la section 6.8.

« la participation des citoyens et de la société civile permet de reconstruire la gamme d'impacts appréhendés à partir d'un savoir d'usage » (OCPM 2008: 9).

Comme Beaudet (2008) sur la Politique du patrimoine, nous faisons donc l'hypothèse que le débat public sur le plan d'urbanisme a été plutôt consensuel parce qu'il est resté au niveau des orientations et des objectifs. Les orientations du plan ont suscité une grande adhésion des participants au débat, et la teneur consensuelle du débat semble avoir renforcé l'autorité du plan d'urbanisme. Par contre, le manque de concrétisation des orientations et des objectifs signifie aussi que les choix et les arbitrages à faire dans la mise en œuvre n'ont pas été abordés (ou très peu) durant le débat. Une section du rapport de consultation publique offre par contre des réflexions à cet égard, la section sur les enjeux de la révision du plan d'urbanisme (OCPM 2004: 45-51). Mais cette section du rapport reste à un niveau très abstrait, loin des enjeux de proximité que près du tiers des participants aux audiences publiques avaient mis de l'avant (voir section 6.5.4).

### **L'ensemble diversifié de dispositifs de débat public comme matrice de base aux réflexions procédurales**

#### *L'articulation des arènes formelles et informelles*

Nous avons énoncé dès le départ notre intention de porter une attention autant aux audiences publiques qu'aux forums de débat plus informels gravitant autour de celles-ci. Quelques auteurs discutant du processus de débat et de ses effets ont discuté des forums parallèles au dispositif formel de débat. Ceux-ci entraînaient des inégalités en terme d'influence (Gariépy 1989, 1991, Tran 2000); des dilemmes entre l'ouverture du débat et les ententes entre des acteurs impliqués dans la mise en œuvre (Paré 2008); un potentiel d'une nouvelle dramaturgie entraînant une plus grande diversité de participants et une transformation du discours dominant (Hajer 2005) (voir chapitre 4.4). Les forums informels peuvent dans plusieurs cas changer la portée et la signification du processus formel de débat.

À Montréal, le Sommet de Montréal et la concertation en amont semblent avoir fait beaucoup pour favoriser un consensus autour des orientations et des objectifs du plan

d'urbanisme. L'importance de la concertation en amont des audiences publiques ne devrait pas être sous-estimée : elle a été décrite par certains comme encore plus productive que la phase du débat public (voir section 6.9). Par contre, elle ne devrait pas non plus être placée en opposition avec la phase plus ouverte, plusieurs participants utilisant directement ou indirectement ces deux arènes. Par exemple, autant des organismes de la société civile et des partenaires publics que même quelques arrondissements et des citoyens membres de CCU ont participé activement aux deux phases. D'autres participants peuvent aussi profiter de cette étape de concertation plus indirectement, de par leur relation avec un organisme partenaire (voir section 6.2). La phase préalable pourrait tout de même évidemment faire des exclus.

La concertation en amont, de même que tous les processus informels décrits, questionnent la représentation habituelle qu'on se fait de la participation publique. Comme d'autres auteurs l'on fait remarquer, le débat public s'inscrit dans une économie politique beaucoup plus large que la délibération encadrée par un certain dispositif formel (Gariépy 2006: 226). Notre analyse a montré qu'il s'installe une dynamique entre les processus formels et publicisés et les processus informels et/ou non ouverts à tous. Autant les urbanistes de la Ville que les organismes de la société civile anticipent la phase qui suit (de la concertation au débat public, ou du débat public à la mise en œuvre) et bâtissent sur les résultats de la phase précédente. Les organismes continuent de revendiquer des modifications et des approfondissements au-delà de ce qui leur avait été concédé dans la phase de concertation. En aval, certains organismes vont faire la publicité des arguments énoncés dans les audiences publiques et vont s'en servir dans la coordination et la mobilisation des acteurs.

Il apparaît que c'est sur les relations entre l'arène formelle et l'arène informelle que la réflexion sur le dispositif de débat doit se faire. Si intention il y a par exemple de promouvoir une équivalence dans la participation au débat, cela demande une perspective attentionnée de rééquilibrer et compléter l'arène formelle et informelle. Dans cette perspective, l'Office devrait faire des efforts conscients pour valoriser les contributions des acteurs qui ne sont pas représentés dans les autres phases du débat.

Bien que ces processus informels révèlent des inégalités dans les conditions d'accès et d'influence dans le débat, ainsi que de certains choix et délibérations non publicisés, ils contribuent aussi à une certaine productivité de l'arène de débat. L'implication à plusieurs étapes de certains acteurs contribue à la maturation de certains enjeux. L'articulation d'une phase de délibération entre un nombre plus limité d'acteurs et un débat public plus ouvert pose donc plusieurs questionnements. Jean Paré en parle comme un défi important pour l'institutionnalisation du débat public à Montréal (Paré 2008: 216). En parlant du cas de Benny Farm, l'auteur explique que :

« La commission consultative avait la délicate tâche de laisser toute la place à la recherche d'informations et à l'expression d'opinions sans perdre de vue les choix sur lesquels les groupes intéressés s'étaient entendus et dont dépendait dans une large mesure le succès de l'opération. Les dossiers de ce type, qui touchent souvent de grands sites à requalifier, iront en se multipliant. »

D'où l'importance d'une réflexion sur le sujet.

#### *Des réflexions procédurales sur une diversité de dispositifs de débat*

Les principes d'équivalence, de transparence, d'ouverture et de la clarté des règles encadrant le débat doivent donc être pensés en ayant en tête une diversité de dispositifs et de processus d'échanges. Notre étude d'un ensemble diversifié de dispositifs de débat nous a montré qu'aussi bien les audiences publiques que les forums de concertation ou de planification stratégique ont leurs forces et faiblesses. Les audiences publiques, malgré leurs qualités en ce qui concerne l'équivalence entre les participants et la transparence, et donc la crédibilité et la légitimité (voir sections 6.1-6.3), ont leurs limites du point de vue de leur potentiel délibératif (6.4). Les étapes de concertation peuvent combler en partie cette lacune. Aussi, du point de vue de la publicité des produits du débat et de la coordination subséquente des acteurs en résultant, l'OCPM a beaucoup à envier au Sommet de Montréal. L'administration montréalaise pourrait prendre une même fierté à publiciser les suites accordées aux audiences publiques que celle qu'ils ont à rappeler les « consensus » du Sommet de Montréal. De manière générale, la procédure n'est jamais neutre, elle formate d'une certaine manière le débat et ses résultats (voir par exemple une

discussion de la posture des commissaires à la section 6.6.1). Une diversité de dispositifs semble donc être intéressante.

L'urbaniste et politicologue Marteen Hajer (2005) argumente qu'une diversité de dispositifs de débat public (différentes « mises en scène ») peut entraîner une diversité de participants, de discours et de rapports entre les acteurs qui est favorable à l'émergence d'une intelligence collective. Une diversité de dispositifs serait alors plus efficace que la promotion de critères procéduraux universels. « So, more important than openness in policy deliberation is the usage of particular techniques that create a meandering conversation that allows a variety of people into the policy deliberation (Hajer 2005: 644). »

Néanmoins, même en faisant la promotion d'une diversité de dispositifs, comme l'a fait l'OCPM dans sa revue de 20 ans de pratique (OCPM 2007b), il semble tout de même y avoir une place pour une réflexion d'ordre procédural. Cette réflexion, plutôt que de porter uniquement sur un dispositif de débat, devrait porter sur la gamme de dispositifs de débat, avec une perspective de complémentarité entre ces derniers. Certains dispositifs, par contre, semblent apporter une faible contribution. Avec une si faible publicité et une temporalité tardive, les assemblées publiques de la LAU semblent apporter peu en terme de débat ou de mobilisation et de coordination des acteurs. Mais il y aurait-il là aussi une forme de complémentarité possible : pourrions-nous tirer profit de ce dispositif de débat public?

Sur l'ensemble diversifié de dispositifs de débat public à Montréal, on pourrait se poser des questions sur l'accessibilité globale de la participation publique, notamment si les opportunités se déploient de manière équilibrée dans divers secteurs d'activités et sur diverses échelles. Bacqué et al. (2005) faisaient le constat que dans plusieurs pays, la participation avait été cantonnée à l'échelle locale. À Montréal, il semble plutôt que ce soit l'inverse. Du moins, l'échelle des arrondissements semble profiter d'une « démocratie à géométrie variable », avec seulement certains arrondissements dépassant les exigences minimalistes de la LAU (Latendresse 2004: 171-172). Puisque le résidant ne peut pas profiter des initiatives mises de l'avant dans un autre arrondissement, ses possibilités de participation sur l'aménagement de son quartier peuvent bien être déterminées par son lieu

de résidence, d'autant plus que selon notre étude de cas les dispositifs de la Ville centre privilégient une échelle pan-montréalaise.

### **L'intérêt général de cette étude de cas**

Ce mémoire est une étude d'un cas bien particulier et est, dans cette perspective, peu généralisable dans ses conclusions précises. Néanmoins, certains défis rencontrés à Montréal le sont aussi dans nombre d'autres villes dans le monde. En particulier, deux enjeux auxquels nous avons référé, soit la coordination entre plusieurs échelles et l'interaction entre les arènes formelles et informelles, sont des enjeux dans de multiples agglomérations urbaines (Bacqué et al. 2005, Salet 2008). De plus, notre cadre d'analyse du débat public et l'utilisation de critères précis permettent des comparaisons ultérieures. Finalement, le concept de congruence de Offner (1993)<sup>211</sup>, que nous utilisons dans l'analyse des effets du débat public, constitue aussi une proposition applicable à d'autres études du débat public.

Plusieurs auteurs parlent d'inégalités dans les possibilités de participation publique selon les échelles territoriales. Dans plusieurs pays, comme en France (Bacqué et al. 2005) et aux Pays-Bas (Denters et Klok 2005, van Ostaijen et al. 2007), l'arène locale est privilégiée comme espace de participation. Nous avons parlé ci-haut qu'à cause de la conjoncture décrite dans ce mémoire, ce n'est pas le cas de Montréal. Devant ce contraste, le cas montréalais pourrait fournir des réflexions intéressantes sur un parti pris pour une échelle plus éloignée des enjeux de proximité.

Sur la question de l'interaction entre les arènes formelles et informelles, le cas montréalais est aussi une opportunité de réflexion vis-à-vis d'autres cultures de débat public. À Montréal, l'étape de débat empreinte de crédibilité est celle des audiences publiques, soit la phase formelle et ouverte (en partie à cause de l'héritage du BAPE, voir chapitre 1). À l'inverse, aux Pays-Bas, la culture du consensus et de la délibération fait que la phase préalable de concertation, devant mener à un consensus et un accord ferme entre les acteurs clés, est l'étape la plus importante (Hajer et Zonneveld 2000). Le modèle montréalais et le modèle néerlandais sont en partie remis en cause par l'importance ou du moins la publicité

---

<sup>211</sup> Merci à mon directeur Michel Gariépy de m'avoir fait connaître les travaux de Offner à ce sujet.

grandissante de l'autre arène de débat (dans le cas montréalais la concertation et aux Pays-Bas la participation du public). Dans cette réflexion et dans la recherche de complémentarité entre les deux types d'arènes de débat, le cas montréalais offre l'idéal type du modèle de la participation publique confronté par l'importance de la concertation en amont.

Dans l'étude spécifique du processus de débat public, nous avons utilisé un cadre d'analyse avec des critères explicites et reconnus (voir section 4.2). Les comparaisons ultérieures suivant les mêmes critères sont donc possibles. De plus, cette étude a été une occasion de mettre en pratique le schéma d'analyse de Fourniau et Simard (2006). Il nous est apparu que ce schéma fournissait un cadre très intéressant pour discuter du processus de débat sous plusieurs angles. L'originalité de leur schéma vient des liens proposés entre des critères procéduraux et des produits du débat : la légitimité, l'intelligence collective et la reconnaissance sociale. Néanmoins, il nous semble que l'ajout d'une colonne faisant une place explicite au contexte est très important. Les produits du débat peuvent souvent venir d'une interaction entre le processus de débat et une série de variables ou de tendances contextuelles. La section suivante rappelle des exemples que nous avons présentés là-dessus dans ce mémoire ainsi que notre utilisation du concept de congruence.

### **Les effets du débat public**

Une partie de notre étude du débat public portait sur l'analyse des effets. Pour bâtir sur la recension des modifications apportées aux documents d'urbanisme suite aux audiences publiques, qui avait été faite dans le cadre du projet de recherche *Développement urbain durable, débat public et urbanisme* (voir Gauthier 2008, Gariépy et Gauthier 2009, Gauthier et al. 2008), nous avons exploré non seulement des dynamiques procédurales du débat public (chapitre 6), mais aussi des hypothèses contextuelles de l'évolution des documents. Sur les bonifications des orientations d'aménagement, nous avons exploré l'hypothèse contextuelle que plusieurs de ces ajouts soient venus du raffinement du plan par les professionnels, auxquels on avait laissé quelques mois supplémentaires pour peaufiner leur produit. Néanmoins, dès la fin du chapitre, nous concluons que le débat public semblait avoir contribué à l'ajout d'intentions, les professionnels étant attentifs aux demandes du public durant leur processus de révision. Le deuxième type de modifications

recensé par Gauthier (2008) et Gariépy et Gauthier (2009) concernait l'ajout de contraintes de mise en œuvre, notamment à travers le document complémentaire (et l'affectation du sol pour les lieux de culte). Selon notre analyse, les préoccupations des professionnels pour la mise en œuvre étaient déjà importantes. Nonobstant, sur certains enjeux comme celui du contrôle de l'offre de stationnement, les urbanistes semblent avoir été influencés par la teneur du débat public. Dans le cas du patrimoine, il semble que ce soit plutôt l'appui général du public en faveur de mesures concrètes de protection qui ait encouragé de nouvelles dispositions, ou du moins qui a facilité leur justification devant les urbanistes en arrondissements.

Sur plusieurs thématiques, nous avons donc fait état d'une congruence entre l'évolution des documents, des tendances contextuelles et la mobilisation des participants au débat. Le Tableau X du chapitre 7 situe plusieurs des modifications apportées aux documents d'urbanisme dans la congruence de dynamiques contextuelles interagissant avec le débat public. Le débat public s'inscrit dans un certain contexte et peut agir sur des tendances qui y sont en déploiement. Bien qu'on ne puisse pas dans plusieurs cas départager le rôle du débat public du contexte, sur plusieurs thématiques, il semble que celui-ci ait participé à la dynamique d'évolution des documents d'urbanisme.

Dans ces synergies entre le débat public et des tendances contextuelles, quelques-unes méritent d'être rappelées. Par exemple, l'attitude à la collaboration avec certains partenaires de l'administration semble avoir favorisé la prise en compte de recommandations de certains organismes de la société civile, par exemple sur les thèmes du vélo ou du patrimoine, comme nous l'avons déjà mentionné. Cette dynamique semble d'autant plus forte lorsque les recommandations des organismes s'ajoutent à plusieurs recommandations localisées du public, et que les outils du plan d'urbanisme ou du document complémentaire permettent d'y faire une place. Sur le thème de l'apaisement de la circulation par exemple, ou des circuits de transport collectif, cette synergie entre des demandes du public et des partenaires n'a pas débouché sur le court terme, la Ville centre n'étant pas l'acteur principal de mise en œuvre en la matière. Sur d'autres thèmes, par exemple le patrimoine ou le

parcours riverain, l'appui du public semble avoir encouragé les professionnels urbanistes dans leurs préoccupations pour la mise en œuvre.

Malgré ces constats, il semble que l'intérêt de la démarche dépasse de beaucoup les seules modifications apportées aux documents d'urbanisme. En fait, il nous semble maintenant que la question des effets du débat public sur les documents d'urbanisme n'est peut-être pas la bonne façon de problématiser ce qui nous intéresse dans la dynamique entre débat public, démocratisation et planification. Premièrement, des modifications aux documents ne signifient pas nécessairement une prise en compte ultérieure de l'enjeu, ou une reconnaissance du participant. Deuxièmement, des effets encore plus importants peuvent ne pas être observables dans l'évolution des documents.

Les modifications que le débat public pourrait susciter dans le plan d'urbanisme sont peut-être des manifestations d'une planification plus ouverte au public et/ou d'une démocratie plus étendue, mais elles ne constituent pas des fins en soi. Des modifications apportées au plan peuvent par exemple illustrer un consensus de plusieurs acteurs ou une mobilisation particulière sur l'enjeu concerné, consensus ou mobilisation qui va se continuer par la suite. Sans cette mobilisation et cette coordination subséquente par contre, il nous semble que l'ajout peut très bien tomber dans l'oubli. Des modifications au plan peuvent aussi fournir aux participants une preuve de reconnaissance sociale. Sans publicité accordée aux modifications du plan par contre, les participants n'ont comme seule sensation de reconnaissance sociale l'acte de participation (ou le rapport de consultation publique, voir 6.10).

Une absence de modifications sur un thème ne veut pas non plus dire que le débat public n'a pas fait progresser d'une certaine manière l'enjeu en question. Nous avons par exemple parlé de la validation des orientations d'aménagement par l'appui du public, validation qui encourageait l'engagement des élus en leur faveur (6.3). De plus, le débat public peut possiblement mener à des apprentissages ultérieurs. Le cas de l'apaisement de la circulation, qui profite d'une plus grande attention dans le plan de transport, est peut-être un

exemple à approfondir en ce sens (voir 7.3). L'évolution successive du document complémentaire à travers ses diverses versions pointe aussi vers cette hypothèse.

Après cette étude, il nous semble qu'une retombée importante du débat public qui mériterait d'être étudiée davantage concerne sa capacité à instaurer une réflexion sur le long terme. Ceci comporte deux aspects. Du point de vue des fonctionnaires et des décideurs, cette réflexion sur le long terme réfère aux capacités d'apprentissage des organisations impliquées dans plusieurs débats publics successifs. Gariépy (1989) et Desjardins (2008) ont opté pour cette ligne de recherche. À Montréal, autant l'administration montréalaise que l'OCPM pourraient être des organisations déployant des formes d'apprentissage dans l'expérience cumulée des débats montréalais, qui se font par projet, par politique ou par règlement. Du point de vue des citoyens, des acteurs civiques et de tous les participants potentiels au débat, le défi de faire vivre le débat sur le long terme consisterait en la « formation d'une communauté débattante » (Simard et Fourniau 2007), ou, selon notre interprétation, en la mobilisation et la coordination des acteurs permettant la continuation du débat et son intelligence collective dans le temps.

Nous avons abordé dans la section 6.6 des processus qui nous semblaient avoir un potentiel d'intelligence collective et/ou de formation d'une communauté « débattante », c'est-à-dire des processus pouvant faire vivre le débat public sur le plus long terme. Le premier potentiel d'intelligence collective se trouve dans le rapport de consultation publique des commissaires, qui constitue à chaque audience une référence pour tous les participants ainsi que pour les urbanistes. Le deuxième potentiel se trouve dans l'analyse du débat public effectuée par les urbanistes, qui a des répercussions non seulement sur le plan, mais aussi sur la sensibilité des urbanistes aux enjeux soulevés, ainsi que possiblement sur la culture de la participation dans l'administration. Le troisième potentiel se trouve dans les activités de publicité et de coordination effectuées par les organismes de la société civile. Ces processus ont eu lieu durant le débat sur le plan d'urbanisme. Auraient-ils des effets cumulatifs suite à l'accumulation d'épisodes de débat, pour entraîner des apprentissages?

Le chapitre 8 a abordé encore plus spécifiquement l'enjeu de la mobilisation et la coordination des acteurs, cette fois-ci dans la mise en œuvre du plan d'urbanisme. Il apparaît que le processus juridique de suivi du plan d'urbanisme, notamment le document complémentaire, et les diverses étapes de débat public inscrites dans ce processus, ne facilitent pas l'implication des acteurs dans la mise en œuvre du plan et son suivi. L'étude publique du bilan du plan d'urbanisme offre un potentiel à cet égard qui est peu utilisée. C'est davantage aux audiences publiques sur les grands projets d'urbanisme que les acteurs se rencontrent de nouveau pour débattre de la concrétisation des objectifs du plan d'urbanisme. L'accumulation de débats par projet pose par contre des défis de cohérence. De plus, cela rend la question de la capacité d'apprentissage encore plus importante.

Notre analyse du débat public sur le plan d'urbanisme montre que le débat public a pris une place importante dans les pratiques de planification de la nouvelle Ville de Montréal. Les urbanistes ont été impliqués dès le départ dans les exigences de la norme délibérative (Blondiaux et Sintomer 2002, voir introduction). Dès les premiers mois, ils étaient impliqués à la fois dans un exercice de planification stratégique (le Sommet de Montréal) et dans des rencontres de concertation avec des collègues en arrondissement et des partenaires. Par la suite, ils ont été interpellés par deux séries d'audiences publiques, sur le document complémentaire et sur le plan d'urbanisme, en plus de celles d'autres politiques sectorielles. « C'était comme une période, depuis que je suis à la Ville, ça été comme un moment fort, un gros exercice. »<sup>212</sup> Cet exercice de débat se continue, mais de manière décentralisée ou compartimentée par projet. Les détails du plan d'urbanisme et des demandes des participants au débat « à un moment donné on met ça dans les classeurs et on passe à autre chose. »<sup>213</sup> Avec le cinquième anniversaire de l'adoption du plan d'urbanisme, pouvons-nous espérer un débat public de plus grande envergure sur le bilan du plan ?

---

<sup>212</sup> Entretien4 (transcription p.12)

<sup>213</sup> Entretien4 (transcription p.12)



## Bibliographie

---

- Abelson, Julia, et François-Pierre Gauvin. 2006. *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications*. Canadian Policy Research Networks. <http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=1403&l=en>.
- Albrechts, Louis. 2004. Strategic (spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design* 31, no. 5: 743 – 758.
- . 2006. Shifts in Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A* 38, no. 6: 1149-1170.
- André, P., C. Delisle, et J. -P Révêret. 2003. *L'évaluation des impacts sur l'environnement*. Presses Internationales Polytechnique.
- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 35, no. 4: 216–224.
- Ascher, François. 2004. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Éditions de l'aube.
- Baqué, Marie-Hélène, Henri Rey, et Yves Sintomer. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative*. La Découverte.
- Barnes, Marian, Janet Newman, et Helen Sullivan. 2007. *Power, Participation and Political Renewal*. The Policy Press.
- BCM. 1993. *Document d'information sur le Bureau de Consultation de Montréal*. Bureau de consultation de Montréal.
- Beauchamp, André. 2006. Le BAPE : une expérience forte mais limitée. Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 41-50. Paris: L'Harmattan.
- Beaudet, Gérard. 2000. *Le Pays réel sacrifié*. Éditions Nota Bene.
- . 2007. *Profession Urbaniste*. Les Presses de l'Université de Montréal.
- . 2008. Patrimoine, débat public et renouvellement de l'urbanisme montréalais. Dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, éd. Mario Gauthier, Michel Gariépy, et Marie-Odile Trépanier. Les Presses de l'Université de Montréal.
- Beierle, Thomas C, et Jerry Cayford. 2002. *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*. Resources for the future Press.
- Beierle, Thomas C, et David M Konisky. 2000. Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning. *Journal of Policy Analysis and Management* 19, no. 4: 587–602.
- Bherer, Laurence. 2003. Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec. Thèse de doctorat, Université Montesquieu Bordeaux IV.

- . 2006a. Les valeurs libérales, la démocratie locale et les défusions municipales : Des citoyens sans ville ou des villes sans citoyens? Dans *Le Parti Libéral : Enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, éd. É. Bélanger et L. M. Imbeau F. Pétry, 339-360. Presses de l'Université Laval.
- . 2006. La démocratie participative et la qualification citoyenne À la frontière de la société civile et de l'État. *Nouvelles pratiques sociales* 18, no. 2: 24-38.
- Blanc, Hubert. 2006. Débat public et décision. Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 51-60. Paris: Harmattan.
- Blondiaux, Loïc. 2002. Sondages et délibération: Une épistémologie alternative de l'opinion publique? *Politix* 15, no. 57: 167-180.
- . 2005. L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. Dans *Gestion de proximité et démocratie participative: Une perspective comparative*, éd. Marie-Hélène Baqué et Yves Sintomer, 119-138. La Découverte.
- Blondiaux, L., et Y. Sintomer. 2002. L'impératif délibératif. *Politix* 15, no. 57: 17-35.
- Boudreau, Julie-Anne. 2003. Questioning the Use of 'local Democracy' as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto. *International Journal of Urban and Regional Research* 27, no. 4: 793-810.
- Brown, Phillip, et Hugh Lauder. 2001. Human Capital, Social Capital and Collective Intelligence. Dans *Social Capital: critical perspectives*, éd. Stephen Baron, John Field, et Tom Schuller, 226-242. Oxford University Press.
- Brugidou, M., I. Dubien, et A. Jobert. 2006. L'institution du débat public. L'évaluation de la participation du public. Dans *Actes du colloque "L'institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherches"*, 111-131. Lille. [www.debatpublic.inrets.fr](http://www.debatpublic.inrets.fr).
- Burby, Raymond J. 2003. Making Plans That Matter: Citizen Involvement and Government Action. *Journal of the American Planning Association* 69, no. 1: 33-49.
- Callon, M., P. Lascoumes, et Y. Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Le Seuil.
- Cardinal, François. 2002. Le Sommet des listes d'épiceries. *Le Devoir*, Mai 22.
- de Carlo, Laurence. 1997. Les procédures de consultation publique en aménagement au Québec, outils de gouvernementalité. Dans *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, éd. Michel Gariépy et Michel Marié, 453-467. L'Harmattan.
- . 2006. Concertation, apprentissage collectif, conflits et créativité. Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 153-164. Paris: L'Harmattan.
- Carpini, Michael X. Delli, Fay Lomax Cook, et Lawrence R. Jacobs. 2004. Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science* 7: 314-344.

- Chateauraynaud, Francis. 2004. Invention argumentative et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments. *Cahiers d'économie politique* 2, no. 47: 191-213.
- Chess, Caron. 2000. Evaluating Environmental Public Participation: Methodological Questions. *Journal of Environmental Planning and Management* 43, no. 6: 769-784.
- Chess, Caron, et Kristen Purcell. 1999. Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? *Environ. Sci. Technol.* 33, no. 16: 2685–2692.
- Chevrier, Jacques. 2004. La spécification de la problématique. Dans *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, 51-84. 4 éd. Presses de l'Université du Québec.
- Choay, Françoise, et Pierre Merlin. 2000. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Presses Universitaires de France.
- Clément, Éric. 2006. Rapides du Cheval Blanc : le promoteur réduit son projet. *La Presse*, Décembre 13.
- Coafee, J., et P. Healey. 2003. 'My Voice: My Place': Tracking Transformations in Urban Governance. *Urban Studies* 40, no. 10: 1979-1999.
- Collin, Jean-Pierre, et Mélanie Robertson. 2005. The Borough System of Consolidated Montreal: Revisiting Urban Governance in a Composite Metropolis. *Journal of Urban Affairs* 27: 307-330.
- Commission permanente du conseil sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain et le transport collectif. (CPMAT). 2005. Rapport de consultation et recommandations sur le bilan 2004-2005 de la mise en œuvre du Plan d'urbanisme de Montréal .
- . 2006. Rapport de consultation et recommandations sur le bilan 2005-2006 de la mise en œuvre du Plan d'urbanisme de Montréal .
- . 2007. Rapport de consultation et recommandations sur le bilan 2006-2007 de la mise en œuvre du Plan d'urbanisme de Montréal .
- . 2009. Rapport de consultation et recommandations sur le bilan 2007-2009 de la mise en œuvre du Plan d'urbanisme de Montréal .
- Corriveau. 2002. Le sommet des bonnes intentions : les participants ont fait éloge du maire, mais il faudra maintenant traduire en actions concrètes les 200 propositions retenues. *Le Devoir*, Juin 8.
- CRE-Mtl (Conseil régional de l'environnement de Montréal). 2003. Mémoire sur le projet de développement "Porte-Ste-Marie".
- . 2004a. Les membres du CRE-Montréal élisent leur nouveau conseil d'administration. *Bulletin Envile Express* 3, no. 11. <http://www.cremtl.qc.ca/node.php?id=277>.
- . 2004b. Plan d'urbanisme de Montréal : Des grandes orientations aux gestes concrets : les membres du CRE-Montréal font des recommandations concrètes.

Synthèse effectuée par Aurélie Berthet et Coralie Deny de CRE-Montréal.  
[www.cremtl.qc.ca/fichiers-cre/files/pdf306.pdf](http://www.cremtl.qc.ca/fichiers-cre/files/pdf306.pdf).

- . 2004c. Entrevue avec Stéphane Harbour, maire de l'arrondissement d'Outremont et membre du Comité exécutif de la Ville de Montréal, responsable de l'urbanisme.  
[www.cremtl.qc.ca/fichiers-cre/files/pdf307.pdf](http://www.cremtl.qc.ca/fichiers-cre/files/pdf307.pdf)
- Davidoff, P. 1965. Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners* 31, no. 4: 103–115.
- Day, Diane. 1997. Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature* 11, no. 3: 421–434.
- Denters, B., et P-J Klok. 2005. The Netherlands: in search of responsiveness. Dans *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, éd. Bas Denters et Lawrence Rose, 65-82. Palgrave.
- Desjardins, Ludwig. 2008. L'apprentissage d'une nouvelle territorialisation des grands projets routiers au Ministère des Transports du Québec. Thèse de doctorat en co-tutelle Université de Montréal et l'École des Ponts et Chaussées (France).
- Dorcey, Anthony H. J., et Timothy McDaniels. 2001. L'implication des citoyens en environnement : attentes élevées et résultats incertains. Dans *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, éd. E. A. Parson, 249-301. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Douay, Nicolas. 2007. La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal. Thèse de doctorat en co-tutelle à l'Université de Montréal et l'Université Paul Cézanne en France.
- Duford, Dominic. 2002. Le comité consultatif d'urbanisme : une instance de participation publique pour la nouvelle ville de Montréal. Travail dirigé pour l'obtention du grade de maîtrise en urbanisme, supervisé par Marie-Odile Trépanier, Université de Montréal.
- Faludi, Andreas. 2004. The Impact of a Planning Philosophy. *Planning Theory* 3, no. 3: 225-236.
- Felbinger, Claire L. 1989. The Process of Evaluation. Dans *Evaluation in Practice*. New York: Longman.
- Fiorini, D. J. 1990. Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values* 15, no. 2: 226-43.
- Forester, John. 1989. *Planning in the Face of Power*. University of California Press.
- . 1999. *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. The MIT Press.
- Fourniau, Jean-Michel. 2001. Information, Access to Decision-Making and Public Debate in France: The Growing Demand for Deliberative Democracy. *Science and Public Policy* 28, no. 6: 441-451.

- . 2006. Introduction au Colloque. Dans *Actes du colloque "L'institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherches"*, 1-8. Lille. [www.debatpublic.inrets.fr](http://www.debatpublic.inrets.fr).
- . 2007. "Citoyen en tant que riverain" : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, éd. Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, et Rémi Lefebvre, 67-77. La Découverte.
- Fourniau, Jean-Michel, et Louis Simard. 2006. Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public. Dans *Actes du colloque "L'institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherches"*, 269-292.
- Fung, Archon, et Erik Olin Wright. 2005. Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative. Dans *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*, éd. Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, et Yves Sintomer, 49-80. La Découverte.
- Gariépy, Michel. 1989. The Political Economy of Environmental Impact Assessment: the Case of the Quebec Procedure and of the Public Utility Hydro-Québec. Thèse de doctorat, University College London.
- . 1991. Toward a Dual Influence System : Assessing the Effects of Public Participation in Environmental Impact Assessment for Hydro-Quebec Projects. *Environmental Impact Assessment Review* 11: 353-374.
- . 2002. Grands projets et consultation publique à Montréal. Dans *Actes du colloque "Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine" XIVes entretiens Jacques Cartier*.
- . 2006. Introduction. Problèmes et limites du débat public institutionnalisé. Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 223-228. Paris: L'Harmattan.
- Gariépy, Michel, et Mario Gauthier. 2009. Le débat public en urbanisme à Montréal : un instrument de développement urbain durable? *Canadian Journal of Urban Research* 18, no. 1. Supplement: 48-73.
- Gariépy, Michel, O. Soubeyran, et G. Domon. 1986. Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec: implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs. *Cahiers de Géographie du Québec* 30, no. 79: 21-40.
- Gauthier, Benoît. 2003. *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Presses de l'Université du Québec.
- Gauthier, Mario. 2008. Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal. Dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, éd. Mario Gauthier, Michel Gariépy, et Marie-Odile Trépanier. Presses de l'Université de Montréal.

- Gauthier, Mario, et Louis Simard. 2007. Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en oeuvre et effets. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, éd. Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, et Rémi Lefebvre. La Découverte.
- Gauthier, Mario, Florence Paulhiac, Michel Gariépy, et Frank Scherrer, éd. 2008. *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*. Rapport final de recherche remis au PUCA. Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. France.
- Grogan, Colleen M., et Michael K. Gusmano. 2005. Deliberative Democracy in Theory and Practice: Connecticut's Medicaid Managed Care Council. *State Politics & Policy Quarterly* 5, no. 2: 126–146.
- Häikiö, Liisa. 2007. Expertise, Representation and the Common Good: Grounds for Legitimacy in the Urban Governance Network. *Urban Studies* 44, no. 11: 2147–2162.
- Hajer, Maarten A. 2005. Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration Society* 36, no. 6: 624–647.
- Hajer, Marteen A., et Hendrik Wagenaar, éd. 2003. *Deliberative Policy Analysis : Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press.
- Halvorsen, Kathleen E. 2003. Assessing the Effects of Public Participation. *Public Administration Review* 63, no. 5: 535–543.
- Hamel, Pierre. 2006. Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution. Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 229-240. Paris: L'Harmattan.
- Healey, Patsy. 1993. Planning Through Debate : The Communicative Turn in Planning Theory. Dans *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.
- . 2006. *Collaborative Plan. Shaping places in Fragmented Societies*. 2 éd. Palgrave.
- Healey, Patsy, A. Khakee, A. Motte, et B. Needham, éd. 1997. *Making Strategic Plans: Innovations in Spatial Plan Making in Europe*. London: University College Press.
- Hoch, Charles J. 2007. Pragmatic Communicative Action Theory. *Journal Of Planning Education And Research* 26, no. 3: 272-283.
- Innes, Judith E. 1996. Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association* 62, no. 4: 460-472.
- Innes, Judith E., et David E. Booher. 1999a. Consensus Building as Role Playing and Bricolage. *Journal of the American Planning Association* 65, no. 1: 9-26.

- . 1999b. Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association* 65, no. 4: 412–423.
- . 2003. Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue. Dans *Deliberative Policy Analysis : Understanding Governance in the Network Society*, éd. Marteen A. Hajer et Hendrik Wagenaar, 33-59. Theories of Institutional Design. Cambridge University Press.
- . 2004. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory and Practice* 5, no. 4: 419-436.
- Jones, Bryan D. 1995. Bureaucrats and Urban Politics. Who Controls? Who Benefits? Dans *Theories of Urban Politics*. SAGE.
- Laberge, Y. 1995a. L'opposition accuse le maire Bourque de ne pas vouloir consulter les citoyens. *La Presse*, Septembre 8.
- . 1995b. Il y a un an, un vent de promesses balayait Jean Doré. *La Presse*, Novembre 4.
- Lamontagne, Michel. 2006. La procédure d'étude d'impact et de consultation publique : quel historique? Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 23-30. Paris: L'Harmattan.
- Latendresse, Anne. 2002. Réorganisation municipale sur l'île de Montréal : une opportunité pour la démocratie montréalaise? *Annales des Ponts et Chaussées*, no. 102: 23-31.
- . 2004. La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises : rupture ou continuité? Dans *Démocraties métropolitaines*, éd. B. Jouve et P. Booth, p.155-174. Sainte-Foy: Presses de l'université du Québec.
- Léonard, Jean-François, et Jacques Léveillé. 2003. Les arrondissements de Montréal : des fonctionnaires enthousiastes mais tenus en laisse. *Le Devoir*, Janvier 16.
- Lewis, Paul. 2003. Les pratiques d'urbanisme au Québec 1961-2001 : continuité ou renouvellement? Dans *Un urbanisme ouvert sur le monde : L'institut d'urbanisme 1961-2001*, éd. Gérard Beaudet. Trames.
- MAMR. 2007. *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ministère des affaires municipales et des Régions.
- . 2009. La prise de décision en urbanisme. [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen\\_outi\\_avan.asp](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_avan.asp).
- Manin, B. 1985. Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique. *Le Débat* 33.
- Manin, Bernard. 2002. L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. *Politix* 15, no. 57: 37-55.

- McGuirk, P M. 2001. Situating Communicative Planning Theory: Context, Power, and Knowledge. *Environment and Planning A* 33: 195-217.
- Miles, Matthew B, et Michael A Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis*. Sage Publications.
- Motte, Alain. 2007. *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*. Collection Recherches du PUCA.
- Négrier, Emmanuel. 2005. *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble.
- OCPM. 2003. *Projet de règlement P03044 modifiant le plan d'urbanisme de la Ville de Montréal afin d'y incorporer un document complémentaire. Rapport de consultation publique*. Office de Consultation Publique de Montréal.
- . 2004a. *Rapport annuel 2004*. Office de Consultation Publique de Montréal.
- . 2004b. *Le nouveau Plan d'urbanisme de la ville de Montréal. Rapport de consultation publique*. Office de Consultation Publique de Montréal.
- . 2007. *Rapport annuel 2007*. Office de Consultation Publique de Montréal.
- . 2008. *Consultation publique et aménagement du territoire. Actes du Colloque S'appropriier la Ville*. Les Cahiers de l'OCPM. Office de Consultation Publique de Montréal.
- . 2009. *Rapport annuel 2008*. Office de Consultation Publique de Montréal.
- Offner, Jean-Marc. 1993. Les "effets structurants" du transport: mythe politique, mystification scientifique. *L'espace géographique* 22, no. 3: 233-242.
- Ordre des urbanistes du Québec, Joseph Baker, Michel Barcelo, Gérard Beaudet, Claude Beaulac, Claude Béland, Michèle Bertrand, et al. 2008. Projet Griffintown - L'Office de consultation publique de Montréal doit être utilisé. *Le Devoir*, Mars 21.
- Papadoulos, Yannis, et Philippe Warin. 2007. Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective? *European Journal of Political Research* 46, no. 4: 445-472.
- Paré, Jean. 2008. Le rôle de l'Office de consultation publique de Montréal. Dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, éd. Mario Gauthier, Michel Gariépy, et Marie-Odile Trépanier. Les Presses de l'Université de Montréal.
- Perret, Bernard. 1996. Evaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise. Dans *Les mutations contemporaines de l'art de gouverner*. Bruxelles. <http://www.geosciences.net/infoproaction/geopublic/management/377evamet.php>.
- Petts, J. 2001. Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case-Studies. *Journal of Environmental Planning and Management* 44: 207-226.
- Petts, J., et C. Brooks. 2006. Expert Conceptualisations of the Role of Lay Knowledge in Environmental Decisionmaking: Challenges for Deliberative Democracy. *Environment and Planning A* 38: 1045-1059.

- Phelps, N. A., et M. Tewdwr-Jones. 2000. Scratching the Surface of Collaborative and Associative Governance: Identifying the Diversity of Social Action in Institutional Capacity Building. *Environment and Planning. D, Society & Space* 32, no. 1: 111–130.
- Puyfaucher, Jean-Paul. 2006. Intelligence collective et cohésion sociale : les limites de la médiation et le rôle créateur du débat public. Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 207-220. Paris: L'Harmattan.
- Quesnel, Louise. 2002. Large Cities: An Opportunity for Innovation in Sublocal Entities? Dans *Urban Affairs Association Annual Meeting Boston, March 22, 2002 Session 72 : Metropolitan Areas and Regions*.
- Quesnel, Louise, Laurence Bherer, et Marie-Rose Sénéchal. 2005. Fusion municipale et territoire de proximité. Dans *Jeux d'échelle et transformation de l'État*, éd. Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche, et Jacques Palard. Les Presses de l'Université Laval.
- Quinn Patton, Michael. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. London: Sage Publications.
- Reiss, Julian. 2009. Causation in the Social Sciences. Evidence, Inference, and Purpose. *Philosophy of the Social Sciences* 39, no. 1: 20-40.
- Roosener, Judy B. 1983. User-Oriented Evaluation: A New Way to View Citizen Participation. Dans *Public Involvement and Social Impact Assessment*, éd. G.A. Daneke, M.W. Garcia, et J.K. Priscoli. Boulder : Westview Press.
- Rowe, Gene, et Lynn J Frewer. 2000. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science Technology Human Values* 25, no. 1: 3–29.
- . 2004. Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science Technology Human Values* 29, no. 4: 512–556.
- Rui, Sandrine. 2004. *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- . 2006. Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente. Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 77-86. Paris: L'Harmattan.
- Salet, Willem. 2008. Rethinking Urban Projects: Experiences in Europe. *Urban Studies* 45, no. 11: 2343–2362.
- Salet, Willem, et A. Faludi. 2000. Three Approaches to Strategic Spatial Planning. Dans *The Revival of Strategic Spatial Planning*. The Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- Salet, Willem, et Enrico Gualini, éd. 2006. *Framing Strategic Urban Projects: Learning from current experiences in European urban regions*. Routledge.

- Salet, Willem, A. Thornley, et A. Kreukels, éd. 2003. *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. Spon Press.
- Seidman, I. E. 1991. *Interviewing as qualitative research*. Teachers College Press.
- Shadish, W., T. Cook, et L. C Leviton. 1995. *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. Sage.
- Simard, Louis. 2006. L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public? Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement : regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 119-131. Paris: L'Harmattan.
- Simard, Louis, et Jean-Michel Fourniau. 2007. Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, éd. Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, et Rémi Lefebvre, 305-317. La Découverte.
- Simon, Herbert. 1947. *Administrative Behavior*. The Free Press.
- Trân, Cybèle. 2000. Urbanisme et participation publique : l'expérience des Comités-conseils d'arrondissement de la Ville de Montréal (1988-1995). Mémoire de maîtrise, Université de Montréal.
- Trân, Cybèle, et Pierre Hamel. 2000. Courant communicationnel et planification. Les pratiques des urbanistes dans le cadre des comités-conseil d'arrondissement de la ville de Montréal (1988-1994). Dans *Le développement et l'aménagement des régions fragiles à l'ère des mutations globales*, éd. Danielle Gagnon et Nicole Thivierge, 39-56. Université du Québec à Rimouski.
- Trépanier, Marie-Odile. 2003. Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement : 1961-2001. Dans *Un urbanisme ouvert sur le monde : L'institut d'urbanisme 1961-2001*, éd. Gérard Beudet. Trames.
- Trépanier, Marie-Odile, et Martin Alain. 2008. Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal. Dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, éd. Mario Gauthier, Michel Gariépy, et Marie-Odile Trépanier. Presses de l'Université de Montréal.
- Trépanier, Marie-Odile, Paul Lewis, Gérard Beudet, Irène Cinq-Mars, Michel Gariépy, et Marie Lessard. 2004. Le plan d'urbanisme de Montréal : la recherche de la cohérence dans le contexte des défusions.
- van Ostaaijen, Julien, Gianoli, Alberto , Colson, Andrew et Smith, Mike. 2007. The added value of intra-municipal decentralisation: a comparison of Bologna, Rotterdam and Birmingham. Dans *European Group of Public Administration, Conference 2007 Permanent Study Group on Local Governance and Democracy*. <http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/>.

- Ville de Montréal. 1992. Réussir Montréal : les orientations et les stratégies du plan d'urbanisme de Montréal.
- . 2002. Montréal à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle: un choix de ville.
- . 2003a. Document complémentaire au plan d'urbanisme.
- . 2003b. Concours d'idées du plan d'urbanisme. Synthèse des résultats.
- . 2004a. Version préliminaire du Plan d'urbanisme. Avril.
- . 2004b. Plan d'urbanisme de la ville de Montréal. Novembre.
- . 2006. Bilan 2005-2006 : Mise en oeuvre du plan d'urbanisme de Montréal.
- . 2007. Bilan 2006-2007 : Mise en oeuvre du plan d'urbanisme de Montréal.
- . 2009. Bilan 2007-2009 : Mise en oeuvre du plan d'urbanisme de Montréal.
- Webler, Thomas. 1995. "Right" Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick. Dans *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, éd. T. Webler O. Renn et P. Wiedemann (eds). Dordrecht:Kluwer Academic Press.
- Webler, Thomas, et Seth Tuler. 2000. Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study. *Administration Society* 32, no. 5: 566–595.
- Yin, R.K. 1984. *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications.



# Annexe 1. Détails des modifications apportées au document complémentaire

---

Chapitre 1 *Des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets*  
Aucune disposition

Chapitre 2 *Des réseaux de transport structurants, efficaces et bien intégrés au tissu urbain*

## 2.1- Le stationnement pour véhicules automobiles <sup>214</sup>

Nouvel objectif : Contrôle de l'offre de stationnements à 500 mètres de toutes les stations de métro et certaines gares de train de banlieue (auparavant juste au centre)  
Retrait d'un objectif (de 2004a): Exigences d'aménagement des stationnements intérieurs

## 2.2- Le stationnement pour vélos : des exigences supplémentaires sont ajoutées.

On précise qu'il doit y avoir des exigences de stationnement de vélos lors de la construction, de l'agrandissement ou du changement d'usage d'un bâtiment (en 2004a, on parle seulement d'exigence minimale pour les stationnements de vélo)

Chapitre 3 : *Un Centre prestigieux, convivial et habité*

### 3.1 Les projets générant les impacts micro-climatiques:

Ajout de chiffres précis dans les critères (voir ex.5.5)

### 3.2 Le commerce au Centre

En 2003, la continuité commerciale était aussi un objectif pour une série de rues commerciales sur toute l'île de Montréal. Là, elle est confinée au Centre.

Chapitre 4 *Des secteurs d'emplois dynamiques, accessibles et diversifiés*  
Aucune disposition

Chapitre 5 *Un paysage urbain et une architecture de qualité*

### 5.1- La prédominance du Mont-Royal (presque identique, date de 2003a)

### 5.2- Parcours riverain : beaucoup plus de critères qu'en 2003 et 2004a

Plus d'exigences et de précisions sur ce que le règlement d'arrondissement doit inclure : sur les critères d'intégration d'un bâtiment construit, agrandi ou rénové dans le parcours riverain, sur quelles vues doivent être préservés dans le parcours riverain (points d'eau et éléments de paysages : île, clocher, montagne...)

### 5.3- Les commerces de moyenne ou de grande surface :

---

<sup>214</sup>Les thèmes soulignés sont ceux qui ne figuraient pas du tout dans le premier document complémentaire de 2003. Les autres thèmes y étaient, mais ont été modifiés depuis. Quatre thèmes (l'aménagement de stationnements intérieurs, les parements de bâtiments hors du parcours riverain, la continuité commerciale sur les rues commerçantes à l'extérieur du centre, les entrées de ville) ont été retirés entre les versions de 2003 et 2004.

Les critères d'implantation et d'intégration architecturale sont développés (étaient encore à développer en 2004a) : implantation (pas de stationnements en façade), expression architecturale (matériaux, couleurs), ouverture et accès, toits (pas d'équipements visibles, encourage toits verts)..

5.4- La compatibilité des dispositions d'urbanisme de part et d'autre des limites d'arrondissements :

Les critères ont été élaborés avec un peu plus de détails

5.5 Les impacts micro-climatiques :

En 2003 : seulement abordé pour les terrains aux limites de 2 arrondissements.

Depuis 2004a, ajouts de chiffres très précis (ex: que la vitesse moyenne du vent au sol ne soit pas supérieure à 15km/h en hiver et 22km/h en été, avec dépassement maximal 25% du temps sur une voie publique et 10% dans un parc)

5.6 Les arbres

Les critères pour l'abattage, la préservation, la protection et la plantation d'arbres sont détaillés (étaient encore à développer en 2004a). La protection des racines lors des travaux avait été ajoutée en 2003b, et en 2004a l'idée de conservation des arbres d'un grand intérêt écologique et esthétique.

5.7 L'aménagement des cours avant

En 2003, la disposition visait à maintenir les règlements qui interdisent le stationnement en cour avant et privilégient les alignements d'arbres. En 2004a, les critères ne sont pas encore élaborés. En 2004b, une série de critères permet aux arrondissements soit de prohiber le stationnement en cour avant soit de le régir avec des demandes de permis et de plans d'aménagement et d'intégration paysagère (avec l'idée d'alignement d'arbres retirée)

5.8 Les antennes, équipements mécaniques et les enseignes publicitaires

Les lieux où les enseignes publicitaires sont interdites sont précisés.

## Chapitre 6 *Un patrimoine bâti, archéologique et naturel valorisé*

6.1 L'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal

Les éléments étaient là en 2003, mais certains critères sont précisés et demandent plus : le projet de construction ou d'agrandissement et le projet d'aménagement doivent « être conçu en toute connaissance des vestiges archéologiques », « respecter et mettre en valeur les vues entre un espace public de l'arrondissement [historique et naturel], le fleuve et tout élément naturel ou bâti exceptionnel, en accord avec leur importance [...] et de la fréquentation des lieux publics [...] d'où elles sont possibles ».

6.2 Les secteurs et bâtiments patrimoniaux

Les mêmes critères utilisés pour le Mont-Royal ont été reconduits pour tout le patrimoine bâti : protéger le caractère (des caractéristiques architecturales sont précisées), régir la construction et l'agrandissement d'un bâtiment ainsi que l'aménagement d'un terrain dans un secteur ou immeuble significatif (avec plusieurs critères d'intégration précis).

6.3 Les territoires d'intérêt archéologique

Les détails sont ajoutés en 2004b

6.4 Les écoterritoires

Toute la section est plus détaillée. Les territoires assujettis aux dispositions étaient en 2004 a « à l'intérieur ou à proximité d'un bois d'un écoterritoire » et en 2004b « à moins de 30 mètres d'une berge, d'un bois, d'un milieu humide ou d'un cours d'eau intérieur compris dans un écoterritoire ». En plus de la construction et l'agrandissement de bâtiments, sont aussi régies en 2004b les opérations cadastrales sur ces territoires.

## Chapitre 7 *Un environnement sain*

### 7.1 Les grandes infrastructures de transport

Les critères ont été élaborés pour limiter les nuisances aux abords de l'aéroport, des autoroutes, des voies de chemin de fer et des gares de triage (ils étaient encore à élaborer en 2004a).



## Annexe 2. Guides d'entretiens

---

### **Pour les participants, les questions avaient trait à :**

- 1- Leur vision du processus de débat public
- 2- Leur vision du contexte, et plus spécifiquement le lien que le participant entretient avec les divers acteurs : autres participants, urbanistes et élus des arrondissements et de la Ville centre.
- 3- Leur contribution au débat public, et comment ils pensaient que cela se soit transmis dans le document ou ailleurs. La portée du débat public de manière générale.
- 4- La signification pour eux des modifications apportées aux documents (avec référence spécifique à des modifications reliées aux enjeux qu'ils défendent)
- 5- Leur compréhension des outils de mise en oeuvre du plan d'urbanisme, notamment du document complémentaire et de la réglementation, et des possibilités qu'ils offrent pour les enjeux qu'ils défendent.
- 6- L'apprentissage que leur a permis le débat public

### **Pour les urbanistes des arrondissements, les questions avaient trait à :**

- 1- Leur vision du processus de débat public et plus largement du processus de concertation autour du plan d'urbanisme et du document complémentaire
- 2- Leur connaissance et perception des modifications ayant été apportées à ces documents
- 3- Leur perception des contributions du public
- 4- Leur perception du rôle que joue l'urbaniste dans la participation du public, notamment vis-à-vis de l'information donnée au public et de l'information reçue du public.
- 5- Le degré de mise en oeuvre dans les arrondissements des dispositions du document complémentaire et du plan d'urbanisme qui ont été modifiées ou qui faisaient litiges lors du débat public

### **Pour les urbanistes de la ville centre, les questions avaient trait à :**

- 1- Leur implication dans l'évolution du plan d'urbanisme et du document complémentaire
- 2- Le rôle qu'a joué selon eux le débat public dans cette évolution
- 3- La manière dont les recommandations des citoyens ont été transposées en modifications aux documents
- 4- Les relations entre l'équipe d'urbanistes du document complémentaire et l'équipe du plan d'urbanisme, et leur interaction sur les enjeux soulevés lors du débat public
- 5- Leur connaissance de la mise en oeuvre des éléments ajoutés aux documents
- 6- Leur perception du rôle que joue l'urbaniste dans la participation publique, notamment vis-à-vis de l'information donnée au public et de l'information reçue du public.

AVIS PUBLIC



ASSEMBLÉE PUBLIQUE  
DE CONSULTATION

PROJET DE RÈGLEMENT  
NUMÉRO 1886-273

AVIS est par les présentes donné aux personnes intéressées que lors de sa séance ordinaire tenue le 4 février 2008, le conseil d'arrondissement de Saint-Léonard a adopté un projet de règlement numéro 1886-273 intitulé : « *Règlement de concordance modifiant le règlement de zonage numéro 1886, tel qu'amendé, en vue d'assurer la conformité au plan d'urbanisme de la Ville de Montréal* ».

Une assemblée publique de consultation sera tenue sur ce projet de règlement, le **jeudi 21 février 2008, à 17 h, à la mairie d'arrondissement située au 8400, boulevard Lacordaire**, en conformité avec les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1).

Au cours de cette assemblée publique de consultation, le maire de l'arrondissement ou un autre membre du conseil désigné par lui, expliquera le projet de règlement ainsi que les conséquences de son adoption et entendra les personnes qui désirent s'exprimer à ce sujet.

Ce projet de règlement ne contient pas de dispositions susceptibles d'approbation référendaire et il vise les zones suivantes : C01-03, C01-11, C01-13, C01-14, H01-18, C01-19, C01-20, C02-01, C02-03, P02-12, C02-21, H02-22, H02-23, C03-02, C03-08, C03-10, C03-12, C03-15, C04-01, C04-04, C04-09, C04-24, H04-25, C05-07, C05-09, C05-11, H05-13, P05-15, C06-01, H06-10, C07-03, C07-09, C07-10, P07-13, C08-01, C08-02, C08-04, I08-09, I08-10, I08-11, I08-12, I08-15, I08-16, I08-17, I08-18, I08-19, C09-02, C09-18, I10-01, H10-16, C10-17, C10-18, I10-40, I10-44, I10-45, I10-46, C11-06, C11-08, C11-09, C11-10, H11-14, I11-19, I11-20, C12-09, H12-10, C12-13, C12-14, I12-16, I12-17, I12-18, I12-19, I12-20, I12-21, I12-22, I12-23, I12-24 et I12-26.

Ce projet de règlement et le plan de zonage de l'arrondissement sont disponibles pour consultation à la mairie d'arrondissement située au 8400, boulevard Lacordaire, durant les heures régulières de bureau, soit : du lundi au jeudi, de 8 h à 11 h 45, de 12 h 45 à 16 h 45, et le vendredi, de 8 h à 12 h.

Donné à Montréal, arrondissement de Saint-Léonard, ce 13<sup>e</sup> jour du mois de février 2008.

LE SECRÉTAIRE D'ARRONDISSEMENT  
SUBSTITUT,

M<sup>e</sup> GUYLAINE CHAMPOUX

