

LES EFFETS DU DÉBAT PUBLIC



OFFICE
DE CONSULTATION PUBLIQUE
DE MONTRÉAL

BILAN 2006 – 2009



PRODUCTION

Encadrement et coordination

Louise Roy

Recherche et rédaction

Laurent Lussier

Recherche

Catherine Vandermeulen

Révision

Lizon Lévesque

Traduction

Joanne Gibbs

Photographies

Richard Lefebvre

Dépôt légal

ISBN 978-2-923638-65-2 (imprimé)

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 978-2-923638-66-9 (PDF)

Version disponible sur le site Internet :

www.ocpm.qc.ca

English paper version available upon request

English PDF available on Internet website



LES EFFETS DU DÉBAT PUBLIC

COMMENT L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL
CONTRIBUE-T-IL À DONNER FORME AUX VALEURS DES MONTRÉALAIS ?

1^{er} mai 2010

Depuis 2006, l'Office a consulté les Montréalais sur 25 projets métropolitains – des projets résidentiels, surtout, mais aussi culturels et commerciaux, qui se distinguaient par leur importance pour l'avenir de Montréal (tableau 1). Dans chacun de ces dossiers, l'Office a procédé selon la démarche qui le caractérise, en donnant d'abord l'occasion aux participants de s'informer puis d'exprimer leur opinion. Les consultations sont toujours tenues par une commission dont les membres sont neutres et encadrés par un code de déontologie. Les préoccupations des participants de même que les recommandations de la commission font l'objet d'un rapport remis aux autorités municipales.



TABLEAU 1 PROJETS MÉTROPOLITAINS EXAMINÉS PAR L'OFFICE DEPUIS 2006

ANNÉE	PROJET	ARRONDISSEMENT	TYPE	ÉTAPE
2006	Percival-Molson	Ville-Marie	Sportif	Construction
2006	265, Mont-Royal Ouest	Plateau-Mont-Royal	Résidentiel	Construction
2006	Ateliers Rosemont	Rosemont – Petite-Patrie	Résidentiel	Construction
2007	Nordelec	Sud-Ouest	Santé	Approuvé
2007	CHUM	Ville-Marie	Résidentiel	Approuvé
2007	Bleury/Mayor	Ville-Marie	Résidentiel	Construction
2007	CHU Sainte-Justine	CDN – NDG	Santé	Approuvé
2007	Campus Outremont	Outremont	Universitaire	À l'étude
2007	MBA	Ville-Marie	Culturel	Construction
2007	Contrecoeur	Mercier – Hochelaga-Maisonneuve	Mixte	Construction
2008	Gare-hôtel Viger	Ville-Marie	Mixte	Approuvé
2008	1800, René-Lévesque Ouest	Ville-Marie	Résidentiel	Approuvé
2008	CUSM	Ville-Marie	Santé	Approuvé
2008	Carrière Saint-Michel	Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension	Commercial	À l'étude
2009	Maison Radio-Canada	Ville-Marie	Mixte	Approuvé
2009	Place l'Acadie	Ahuntsic – Cartierville	Résidentiel	Construction
2009	1420, Mont-Royal	Outremont	Résidentiel	Approuvé
2009	Nouveau Havre	Sud-Ouest	Résidentiel	Approuvé
2009	Îlot Séville	Ville-Marie	Résidentiel	Approuvé
2009	QSL	Ville-Marie	Culturel	Approuvé
2009	2-22, Sainte-Catherine Est	Ville-Marie	Culturel	Approuvé
2009	Ancien séminaire	Ville-Marie	Résidentiel	À l'étude
2009	1475, René-Lévesque Ouest	Ville-Marie	Résidentiel	À l'étude
2009	Atelier CN	Sud-Ouest	Mixte	À l'étude
2009	Bonaventure	Ville-Marie – Sud-Ouest	Mixte	À l'étude

Dans chacun de ces dossiers, l'Office a procédé selon la démarche qui le caractérise, en donnant d'abord l'occasion aux participants de s'informer puis d'exprimer leur opinion.

ÉVALUER LES EFFETS

Plusieurs s'interrogent sur l'impact qu'ont ces exercices sur l'évolution des projets. D'ailleurs, on mesure souvent l'intérêt du débat public à partir des effets qu'il produit¹. La consultation change-t-elle quelque chose? Pour les participants, il est toujours important de savoir qu'ils ne sont pas consultés en vain.

Discerner les effets de la consultation n'est pas, toutefois, un exercice aussi aisé qu'il pourrait sembler. D'abord, il n'y a pas, à Montréal, de mécanisme officiel de suivi des recommandations de l'Office². Ensuite, il est difficile de cerner les effets du débat public tant ceux-ci prennent des formes diversifiées : au-delà des effets directs sur la transformation des projets, le débat public est une source d'apprentissage pour les participants, il influence les manières de faire des administrations publiques et des promoteurs, il fait émerger des enjeux, des acteurs et des partenariats.

Plutôt que de choisir l'un de ces aspects, nous avons décidé d'examiner quels étaient les grands messages qui revenaient de manière récurrente dans les propos des citoyens et de la société civile lors des consultations publiques et nous les avons reliés à certaines valeurs qui expriment la vision que les Montréalais se font de leur ville. Parmi ces valeurs, nous nous sommes intéressés, dans un premier temps, à la solidarité et à la cohérence.

La solidarité apparaît notamment dans la Charte montréalaise des droits et responsabilités. Elle y est associée au respect, à la justice, à l'équité, à la démocratie et à l'inclusion sociale. Quant à la cohérence, elle constitue la finalité d'un plan d'urbanisme. Le plan sert essentiellement à assurer un développement cohérent des différentes composantes et fonctions de la ville. Par la suite, l'évolution du territoire peut être plus ou moins en cohérence par rapport aux orientations mises de l'avant par le Plan.

On mesure souvent l'intérêt du débat public à partir des effets qu'il produit.

La solidarité apparaît notamment dans la Charte montréalaise des droits et responsabilités. Elle y est associée au respect, à la justice, à l'équité, à la démocratie et à l'inclusion sociale.

1 Cette question est notamment abordée dans REVEL, Martine et coll. (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte « Recherche ».

2 Après une requête à cet effet inscrite au rapport annuel 2008 de l'Office, le comité exécutif nous a informé qu'une rubrique, comprise dans les dossiers décisionnels accessibles sur le système de gestion des décisions des instances (GDD), fera état de ce suivi et ce, de façon systématique. Cette mesure ne s'est pas concrétisée à ce jour.

Ce bilan est donc l'occasion d'examiner les effets du débat public sous l'angle de ces deux valeurs. Il serait impossible de quantifier l'impact de ces valeurs sur le développement urbain. Par contre, en s'intéressant à des enjeux qui y sont associés, il est possible de se demander *comment* l'Office contribue à donner forme aux valeurs des Montréalais et comment le débat public marque en général la construction de la ville.

Ce premier exercice sera consacré aux thèmes du logement abordable et de l'embauche locale du côté de la solidarité; du côté de la cohérence, nous nous intéresserons aux thèmes de la densification, de la planification locale et de la qualité des dossiers déposés par les promoteurs en consultation publique.

L'exercice de bilan se poursuivra dans un document plus complet qui paraîtra au cours de l'année.

1. LA SOLIDARITÉ

On peut traiter de solidarité de plusieurs façons; nous nous sommes intéressés aux enjeux les plus régulièrement soulevés en consultation. Depuis 2006, le thème de l'inclusion de logements sociaux et abordables émerge de manière récurrente lors des consultations publiques sur les projets de développement résidentiel et mixte, autant de la part de représentants de la société civile que de la part de citoyens. Le thème de l'embauche locale occupe moins d'espace, mais il s'agit manifestement d'une idée en émergence déjà très présente dans certains arrondissements.

1.1 LE DÉBAT PUBLIC ET L'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES

Parmi les 17 projets métropolitains avec une composante résidentielle examinés par l'Office entre 2006 et 2009, il a été question de logement abordable durant le débat public dans 15 cas.

Depuis 2006, le thème de l'inclusion de logements sociaux et abordables émerge de manière récurrente lors des consultations publiques sur les projets de développement résidentiel et mixte.

TABLEAU 2 TRAITEMENT DE LA STRATÉGIE D'INCLUSION DANS LES PROJETS MÉTROPOLITAINS AVEC 200 UNITÉS D'HABITATION ET PLUS

ANNÉE	PROJET	INCLUSION DE LOGEMENT ABORDABLE		
		AVANT-PROJET	DÉBAT	PROJET FINAL
1	2006 Ateliers Rosemont	Oui	Oui	Oui
2	2007 Nordelec	Oui	Oui	Oui
3	2007 Bleury/Mayor	Non	Non	Non
4	2007 Campus Outremont	Oui	Oui	À l'étude
5	2007 Contrecoeur	Oui	Oui	Oui
6	2008 Gare-hôtel Viger	Non	Oui	Oui*
7	2008 1800, René-Lévesque Ouest	Non	Oui	Non
8	2009 Maison Radio-Canada	Oui	Oui	Oui
9	2009 Place l'Acadie	Oui	Oui	Oui
10	2009 1420, Mont-Royal	Non	Non	Non
11	2009 Nouveau Havre	Oui	Oui	Oui
12	2009 Îlot Séville	Non	Oui	Oui*
13	2009 Ancien séminaire	Non	Oui	À l'étude
14	2009 1475, René-Lévesque Ouest	Non	Oui	À l'étude
15	2009 Atelier CN	Oui	Oui	À l'étude
16	2009 Bonaventure	Oui	Oui	À l'étude

* Ces projets s'écartent des modalités d'inclusion identifiées par la Stratégie.

Toutes les discussions prennent comme point de départ la Stratégie d'inclusion de logements abordables adoptée par la Ville en 2005. Cette politique suggère, sans obliger, l'introduction de 15 % d'unités de logement social et de 15 % d'unités de logement privé abordable dans tous les complexes résidentiels de 200 unités et plus³. Sur les 11 projets approuvés par les élus à la suite d'un débat public à l'Office, la Stratégie d'inclusion s'est appliquée dans huit cas.

Par ailleurs, des modalités de mise en œuvre qui divergent de l'application stricte de la Stratégie ont été appliquées dans deux de ces projets⁴. Dans ces deux cas, le débat public a permis de soulever la question du logement abordable alors que les promoteurs ne prévoient pas initialement participer à la Stratégie d'inclusion.

La Stratégie d'inclusion de logements abordables adoptée par la Ville en 2005 suggère, sans obliger, l'introduction de 15 % d'unités de logement social et de 15 % d'unités de logement privé abordable dans tous les complexes résidentiels de 200 unités et plus.

3 Lorsqu'on parle de logement social, il s'agit d'unités appartenant à des instances publiques ou à des organismes sans but lucratif (OSBL). Quant au logement privé abordable, il s'agit d'unités pour lesquelles des subventions aux premiers acheteurs sont disponibles. Le concept de logement abordable recouvre ces deux notions.

4 Dans le dossier de la gare-hôtel Viger, le promoteur s'est engagé à verser 750 000 \$ dans un fonds pour la construction de logements sociaux à l'intention des itinérants. Dans le dossier de l'îlot Séville, le promoteur a déposé une lettre de garantie bancaire de 1,3 million assurant la construction de logements pour étudiants.

On remarque que, dans plus de la moitié des projets répertoriés, le promoteur avait inscrit une portion de logement social et abordable à son projet avant de le présenter à l'Office. Il est difficile de comparer ce chiffre avec des données plus générales sur l'application de la Stratégie sur le territoire montréalais. Mais de nombreux projets résidentiels majeurs ont bénéficié d'une modification du plan ou du règlement d'urbanisme depuis 2006 sans contribuer à la Stratégie d'inclusion comme le Vistal (310 unités) et le Symphonia (1 200 unités) à Verdun, le Elogia (293 unités) dans Mercier–Hochelaga-Maisonneuve ou le Faubourg Pointe-au-Prairie (1 500 unités) dans Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles. On est tenté de croire que les projets soumis à l'Office laissent plus souvent une place au logement abordable.

1.2 DES EFFETS D'APPRENTISSAGES

Le seul fait de l'existence d'un débat public rigoureusement encadré et précédant l'autorisation des projets, incite les promoteurs à s'entendre d'avance avec les groupes qui défendent le logement abordable afin d'éviter la contestation lors des audiences.

Dans une telle démarche, promoteur, Ville et groupes d'intérêt se rencontrent pour discuter des objectifs et des enjeux soulevés. Parmi les projets répertoriés dans le tableau 2, tous ceux pour lesquels la Stratégie s'est appliquée avaient fait l'objet d'une telle démarche d'amont. Dans ces projets, l'enjeu du logement social et abordable est apparu de nouveau à l'étape de la consultation formelle et le débat public a permis assez souvent de revoir les résultats de l'exercice d'amont (voir tableau 3).

Ainsi, la question du logement social et abordable s'est généralisée dans les débats publics tenus par l'Office. C'est en bonne partie dû au travail inlassable des groupes de militants qui ont conservé, dans l'opinion publique, l'enjeu du logement à prix modique pour les plus démunis lors de l'examen des grands projets immobiliers. L'analyse et les recommandations des commissaires ont agi comme un porte-voix tout en exerçant une fonction de veille dans l'application de la Stratégie d'inclusion.

Le seul fait de l'existence d'un débat public rigoureusement encadré et précédant l'autorisation des projets, incite les promoteurs à s'entendre d'avance avec les groupes qui défendent le logement abordable afin d'éviter la contestation lors des audiences.

1.3 ASPECTS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS

Une partie importante du débat concerne la quantité d'unités de logement abordable et social. On constate depuis quelques années, que des participants mettent de l'avant les demandes dans leur quartier ou dans leur arrondissement pour requérir un nombre d'unités supérieur au 30 % prévu par la Stratégie municipale. Au terme des analyses et de la mise en balance de tous les points de vue, les rapports des commissions recommandent parfois d'augmenter, parfois de répartir différemment, le pourcentage de logement social et abordable, parfois carrément d'appliquer la Stratégie à des projets qui ne prévoyait pas de place pour ce type de logement au départ. Dans leurs analyses, les commissaires restent attentifs à la marge de manœuvre financière des promoteurs.

Les aspects qualitatifs de l'inclusion sont aussi souvent questionnés : on s'intéresse aux logements pour les aînés et pour les familles en particulier. La révision du design du projet est parfois suggérée pour faire en sorte de mieux intégrer les logements sociaux à l'ensemble du complexe immobilier et éviter toutes formes d'exclusions.

La révision du design du projet est parfois suggérée pour faire en sorte de mieux intégrer les logements sociaux à l'ensemble du complexe immobilier et éviter toutes formes d'exclusions.



TABLEAU 3 **MODIFICATION DES ASPECTS LIÉS À L'INCLUSION DE LOGEMENT ABORDABLE DANS LES PROJETS APRÈS LE RAPPORT**

ANNÉE	PROJET	MODIFICATIONS RECOMMANDÉES	PROJET MODIFIÉ
1	2006 Ateliers Rosemont	Majeures	Non
2	2007 Nordelec	Majeures	Oui
3	2007 Bleury/Mayor	Aucune	Non
4	2007 Contrecœur	Majeures	Oui
5	2008 Gare-hôtel Viger	Majeures	Oui en divergeant du rapport
6	2008 1800, René-Lévesque Ouest	Majeures	Non
7	2009 Maison Radio-Canada	Majeures	Oui
8	2009 Place l'Acadie	Mineures	Non
9	2009 Nouveau Havre	Mineures	Non
10	2009 Îlot Séville	Majeures	Oui en divergeant du rapport
11	2009 1420, Mont-Royal	Aucune	Non

Dans plusieurs cas, ces recommandations ont eu un effet sur les projets. Dans sept cas, la commission a émis des recommandations qui appelaient des modifications importantes aux modalités d'inclusion. Dans trois cas, elles ont été suivies⁵. Mais les recommandations d'une commission peuvent rester sans effet. C'est ce qui s'est produit dans le cas du 1800, René-Lévesque Ouest, où la commission avait recommandé d'appliquer la Stratégie.

1.4 L'EMBAUCHE LOCALE : UN THÈME ÉMERGENT

Le thème de l'embauche locale vise à assurer des retombées économiques dans le milieu d'implantation en réservant un pourcentage d'emplois aux résidents du secteur.

La Ville de Montréal ne s'est pas dotée d'une politique sur l'embauche locale. Le concept n'apparaît pas non plus dans la Stratégie de développement économique. Le débat public a servi ici à faire apparaître un nouvel enjeu. Le thème de l'embauche locale vise à assurer des retombées économiques dans le milieu d'implantation en réservant un pourcentage d'emplois aux résidents du secteur. Ce thème est moins systématiquement présent que celui du logement abordable et souvent absent des débats publics sur les projets au centre-ville. L'idée est toutefois portée par des organismes comme les Corporations de développement économique (CDEC).

⁵ Les pourcentages respectifs de logements sociaux et abordables ont été modifiés dans le projet de la Maison Radio-Canada (2009); dans le dossier de la Nordelec (2007), un règlement a été modifié pour permettre la construction d'étages supplémentaires dans un projet de coopératives d'habitation; dans le projet Contrecœur (2007), le design du projet a été modifié pour mieux intégrer les logements sociaux.

La Ville ne peut forcer un pourcentage d'embauche locale par le biais de la réglementation. Comme dans le cas de l'inclusion de logement social et abordable, c'est plutôt par un accord de développement⁶ conclu avec le promoteur qu'est fixé cet engagement. Dans tous les cas où des dispositions sont apparues dans l'accord de développement⁷, elles avaient fait l'objet de discussions entre le promoteur et les groupes locaux, en amont de la procédure de consultation formelle tenue par l'Office. Des mesures étaient prévues dès l'avant-projet. Le débat public a ramené le sujet à l'avant-scène et poussé plus loin la discussion.

Le processus d'amont mené sur les terrains du CN (2009) illustre bien cette situation. Le thème de l'embauche locale était absent de la proposition initiale du promoteur. Les discussions qui ont suivi ont fait émerger cet enjeu qui s'est retrouvé parmi les principes mis de l'avant par la commission et traduits par la suite dans l'accord de développement présenté avec l'assentiment du promoteur.

Il semble plus difficile, toutefois, de prévoir des mesures pour l'emploi local que d'inclure du logement abordable parce que, souvent, le promoteur du projet n'est pas lui-même un employeur.

Il est possible que les accords de développement soient en train d'évoluer pour inclure des retombées de plus en plus diversifiées pour la communauté. Par exemple, plusieurs accords prévoient des espaces d'autopartage. L'accord des Bassins du Nouveau Havre réserve des terrains pour l'implantation d'activités d'économie sociale, en partenariat avec des organismes locaux.

Depuis longtemps, aux États-Unis, ce genre de retombées est négocié à l'intérieur d'accord de bénéfices à la collectivité. Dans de tels accords, des groupes troquent leur appui à un grand projet contre certains engagements du promoteur comme l'embauche locale et l'inclusion de logement abordable⁸. Lors du débat sur la Maison Radio-Canada, cette expérience américaine

Il semble plus difficile de prévoir des mesures pour l'emploi local que d'inclure du logement abordable parce que, souvent, le promoteur du projet n'est pas lui-même un employeur.

6 Un accord de développement est un contrat signé à l'intérieur du processus d'approbation réglementaire, dans lequel un promoteur s'engage à assurer certaines retombées pour la communauté : aménagement de parcs, mesures pour le transport actif, protection du patrimoine, etc.

7 Carrière Saint-Michel (2008), Radio-Canada (2009), Nouveau Havre (2009), Ateliers du CN (2009).

8 SALKIN, Patricia E. et LAVINE, Amy (2008) « Understanding Community Benefits Agreements: Equitable Development, Social Justice and Other Considerations for Developers, Municipalities and Community Organizations », *Journal of Environmental Law*, volume 26. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1272795]

a été mentionnée. Mais il est bien possible qu'ici le concept de bénéfices à la collectivité soit plutôt en train de prendre sa place dans l'élargissement des accords de développement.

2. CONCLUSION

Depuis 2006, dans les débats publics suscités à l'occasion de l'examen public des projets soumis à l'Office, la pratique de la solidarité passe par l'habitation et par l'introduction de logements sociaux et abordables dans les projets de grands ensembles immobiliers. La mobilisation autour de ces enjeux et l'attention portée par les commissions à l'application de la politique municipale les concernant, ont permis de rappeler que l'accès pour tous à un logement décent et l'accès à la propriété constituent des orientations de première importance pour concrétiser les valeurs de solidarité, de justice et d'équité qui devraient servir à modeler la ville.

On peut, par ailleurs, s'attendre à ce que l'embauche locale et, plus largement, les bénéfices aux collectivités en général, prennent place plus systématiquement dans les débats publics et les démarches d'amont.

3. LA COHÉRENCE

Dans le Plan d'urbanisme, la notion de cohérence apparaît de manière plus explicite dans deux contextes. D'une part, on privilégie la cohérence entre la planification des transports et l'urbanisme. Le développement urbain devrait être orienté de manière à rentabiliser les infrastructures existantes et à favoriser le transfert modal vers le transport en commun. Cette idée occupe un rôle central dans le Plan d'urbanisme et le Plan de transport.

D'autre part, le Plan d'urbanisme insiste sur la cohérence en termes d'insertion des projets. Le Plan distingue pour toute la ville, des secteurs à construire, des secteurs à transformer et des secteurs établis. Dans les secteurs établis, le Plan demande que les projets viennent consolider les caractéristiques existantes des quartiers pour renforcer leur identité et créer à travers la ville une diversité d'expériences. Le même principe ne s'applique pas aux secteurs à transformer. Ceux-ci étant « sous-utilisés », des « changements radicaux »⁹ sont à prévoir.

L'accès pour tous à un logement décent et l'accès à la propriété constituent des orientations de première importance pour concrétiser les valeurs de solidarité, de justice et d'équité qui devraient servir à modeler la ville.

9 Ville de Montréal (2004), *Plan d'urbanisme de Montréal*, p.6

Parmi les grands projets examinés par l'Office, près des deux tiers se situent dans des secteurs établis.

TABLEAU 4 PROJETS SELON LES SECTEURS DU PLAN D'URBANISME

PROJET	SECTEUR ÉTABLI	SECTEUR À TRANSFORMER	SECTEUR À CONSTRUIRE
Percival-Molson	✓		
265, Mont-Royal Ouest	✓		
Ateliers Rosemont		✓	
Nordelec	✓		
CHUM		✓	
Bleury/Mayor	✓		
CHU Sainte-Justine	✓		
Campus Outremont		✓	
MBA	✓		
Contrecœur			✓
Gare-hôtel Viger	✓		
1800, René-Lévesque Ouest	✓		
CUSM	✓		
Carrière Saint-Michel		✓	
Radio-Canada		✓	
Place l'Acadie	✓		
1420, Mont-Royal	✓		
Nouveau Havre		✓	
Îlot Séville	✓		
QSL	✓		
2-22, Sainte-Catherine Est	✓		
Ancien séminaire	✓		
1475, René-Lévesque Ouest	✓		
Atelier CN		✓	
Bonaventure		✓	
Total	16	8	1

Parmi les grands projets examinés par l'Office, près des deux tiers se situent dans des secteurs établis.

La densification et la consolidation de l'identité des quartiers peuvent aisément entrer en contradiction. Alors qu'en général, les avantages de la densité sur le plan de la durabilité urbaine sont valorisés, souvent, l'augmentation de la densité de population proposée par des projets ponctuels suscite de vives opposi-

Les modifications aux paramètres de densité et de hauteur sont fréquemment perçues par les citoyens comme une atteinte au paysage urbain plutôt que comme une contribution à la réalisation des objectifs du plan d'urbanisme.

tions. Les modifications aux paramètres de densité et de hauteur sont fréquemment perçues par les citoyens comme une atteinte au paysage urbain plutôt que comme une contribution à la réalisation des objectifs du plan d'urbanisme et cela, autant dans les secteurs établis que dans les autres secteurs. Dans l'ensemble, les propos tenus en consultation tendent à valoriser la construction d'ensembles bâtis cohérents, en continuité plutôt qu'en rupture avec le quartier existant.

Cette tendance se traduit dans des commentaires sur la hauteur, le gabarit et le langage architectural des projets. Les commissions émettent régulièrement des recommandations pour améliorer l'insertion des projets. Parmi 10 projets examinés¹⁰, la commission a fait des suggestions pour rendre la densité plus acceptable (revoir la volumétrie, la distribution des bâtiments sur un site, réaliser des études supplémentaires) lesquelles ont mené à des modifications dans sept cas. Dans deux projets, des recommandations de réduction des hauteurs ont été suivies¹¹.

3.1 PLANIFICATION LOCALE

Souvent, les participants réclament une vision du développement qui se décline à l'échelle d'un quartier ou de plusieurs quartiers limitrophes.

La société civile a demandé le dépôt du chapitre d'arrondissement de l'arrondissement Ville-Marie et du plan particulier d'urbanisme (PPU) qui devait être développé pour le Quartier de la santé lors de l'étude du projet de construction du CHUM au centre-ville. À de multiples reprises, les participants aux consultations publiques ont réclamé une vision du développement de la partie est du centre-ville, du Quartier de la santé jusqu'au pont Jacques-Cartier. À l'occasion de l'examen du projet de tour au 1475, René-Lévesque Ouest, la pertinence de l'implantation d'une tour de 36 étages en cœur d'îlot qui en compte six a été remise en doute en l'absence d'une vision de la revitalisation du secteur Bishop–Crescent. Lors de l'examen des projets du Quartier des spectacles, alors que s'annonçait la construction d'un édifice à bureau de 12 étages, c'est la dispari-

10 Nordelec (2007), Nouveau Havre (2009), îlot Séville (2009), quadrilatère Saint-Laurent (2009), 2-22 (2009), Maison Radio-Canada (2009), place l'Acadie-Henri-Bourassa (2009), Contrecoeur (2007), pavillon Erskine du Musée des Beaux-Arts (2007), et gare-hôtel Viger (2008). L'échantillon exclut les projets encore à l'étude.

11 Maison Radio-Canada (2009) et Séville (2009).

tion de la vocation traditionnelle de divertissement du secteur Saint-Laurent/Sainte-Catherine qui a été questionnée.

Les recommandations émises pour ces projets mettent généralement en garde contre le « développement à la pièce » d'un secteur. Dans tous les secteurs concernés, plusieurs jugent important de consolider les caractéristiques existantes, alors que dans bien des cas, des transformations importantes du paysage s'annoncent, sous l'effet de projets majeurs. La demande de planification locale est un moyen pour les acteurs du débat public de rechercher une meilleure cohérence territoriale à une échelle, celle du quartier, qui fait sens pour eux.

3.2 COMPRENDRE L'IMPACT DES PROJETS

Pour comprendre ce qu'impliquent les augmentations de hauteur, de gabarit et toutes les implications positives et négatives d'un projet, les commissions de l'Office et les participants qui s'y expriment ont à leur disposition diverses études réalisées par le promoteur. La capacité de tous les acteurs du débat public à jauger les impacts d'un projet dépend de la richesse du dossier que dépose un promoteur. Plus les dossiers permettent de comprendre les impacts des projets, plus l'Office peut jouer son rôle dans le développement d'une ville cohérente.

L'Office n'exige le dépôt d'aucune étude : il n'en a pas le pouvoir légal. Mais on constate que certaines études font généralement partie du dossier des promoteurs. En outre, comme on le constate dans le tableau 5, certaines études se sont faites plus fréquentes au cours des années, notamment les études patrimoniales¹², historiques¹³, paysagères¹⁴, de même que celles sur les impacts éoliens.

Une comparaison entre les premières années de l'Office (2002-2006) et les années récentes (2007-2009) montre une nette amélioration des dossiers qui sont présentés en consultation. Des dossiers très peu fournis, comme ceux du pavillon de l'ÉTS (2002) ou de Tennis Canada (2003), trancheraient fortement

La capacité de tous les acteurs du débat public à jauger les impacts d'un projet dépend de la richesse du dossier que dépose un promoteur.

12 Une analyse visant à déterminer la valeur d'un bâtiment ou d'un ensemble bâti (l'argument autour de la valeur est central dans un tel document).

13 Une présentation sur l'histoire du secteur (c'est-à-dire, d'un territoire dépassant le bâtiment visé). On y retrouve généralement une synthèse de l'évolution morphologique du secteur ainsi que des activités et du rôle du secteur à l'échelle de la ville.

14 Une analyse qui s'intéresse aux conditions d'insertion du projet, en se basant sur les unités de paysage, les vues, l'identité paysagère du site, etc.

Le débat a vraisemblablement élevé les exigences quant aux études que les promoteurs doivent déposer avant la consultation publique et il semble que les promoteurs soient de mieux en mieux préparés lorsqu'ils se présentent en consultation publique.

aujourd'hui, avec les pratiques habituelles. De même, l'ampleur du dossier présenté pour l'Hôpital Juif en 2003 est sans commune mesure avec celui de l'Hôpital Général en 2008. Vraisemblablement, un projet comme celui de l'Hôpital Juif aurait été beaucoup plus documenté s'il avait été présenté cinq ans plus tard.

Le débat a vraisemblablement élevé les exigences quant aux études que les promoteurs doivent déposer avant la consultation publique et il semble que les promoteurs soient de mieux en mieux préparés lorsqu'ils se présentent en consultation publique. Cette évolution des pratiques favorise sans doute la cohérence du développement urbain. Dans l'avenir, d'autres études pourraient devenir plus fréquentes, comme les études d'impacts sociaux ou l'évaluation des projets sur la base de critères de développement durable.



TABLEAU 5

**ÉLÉMENTS DES
DOSSIERS PRÉSENTÉS
À L'OFFICE DANS
LES PROJETS
MÉTROPOLITAINS**

PROJET	DATE	IMPACTS ÉOLIENS	IMPACTS SOCIOÉCONOMIQUES	IMPACTS SUR LA CIRCULATION	IMPACTS SONORES	IMPACTS COMMERCIAUX	ÉTUDE PATRIMONIALE	DESCRIPTIONS HISTORIQUES	ÉTUDE PAYSAGÈRE	ÉTUDE ASPECTS NATURELS	ÉTUDE D'ENSOULELLEMENT	PERSPECTIVES	ÉLEVATIONS
Pavillon ÉTS	12/2002												
Projet Décores	05/2003												
Tennis Canada	06/2003												
Hôpital Juif	11/2003												
Benny Farm	11/2003												
Portes Sainte-Marie	11/2003												
Oratoire	11/2003												
Extension HEC	04/2004												
Hôpital Shriners	05/2005												
Percival-Molson	05/2006												
265, Mont-Royal Ouest	06/2006												
Ateliers Rosemont	09/2006												
Nordelec	10/2006												
CHUM	11/2006												
Bleury/Mayor	11/2006												
CHU Sainte-Justine	02/2007												
Campus Outremont	03/2007												
MBA	04/2007												
Contrecœur	05/2007												
Gare Viger	10/2007												
1800, René-Lévesque O.	02/2008												
CUSM	05/2008												
Carrière Saint-Michel	05/2008												
Radio-Canada	11/2008												
Place l'Acadie	01/2009												
1420, Mont-Royal	02/2009												
Nouveau Havre	02/2009												
Îlot Séville	04/2009												
QSL	05/2009												
2-22, Sainte-Catherine E.	05/2009												
Ancien séminaire	05/2009												
1475, René-Lévesque O.	05/2009												
Atelier CN	10/2009												
Bonaventure	11/2009												

Dans l'avenir, d'autres études pourraient devenir plus fréquentes, comme les études d'impacts sociaux ou l'évaluation des projets sur la base de critères de développement durable.

3.3 CONCLUSION

Le Plan d'urbanisme propose de consolider l'identité des quartiers; en même temps, il privilégie, autant que possible, la densification de la ville, particulièrement en fonction de la desserte en transport en commun. Densification et consolidation sont deux facettes de la cohérence qui se manifestent dans le Plan de même que dans les débats publics sur les grands projets.

L'Office permet à la valeur de la cohérence de s'incarner dans le développement de la ville en favorisant la recherche de moyens pour mieux intégrer des projets qui contribuent à la densification. Les recommandations des commissions, qui trouvent souvent un impact dans la révision des projets, cherchent à corriger les excès de hauteur, à protéger les vues, à contrôler les impacts négatifs. Pour cela, la qualité des études déposées par le promoteur est une variable déterminante. Quand des secteurs fragiles semblent se transformer rapidement, le débat public est l'occasion de demander l'élaboration de plans à l'échelle locale, afin de s'assurer de la cohérence du quartier à venir.

Ce bilan a permis d'explorer comment le débat public permet aux valeurs de solidarité et de cohérence de prendre forme dans la ville. Il apparaît que les effets du débat prennent plusieurs formes, mais pour avoir un impact, une participation importante des Montréalais est nécessaire.

À ce titre, l'Office est fier de la participation citoyenne à ses consultations publiques: une participation variée et répartie selon les enjeux soulevés. En 2009 seulement, on estime à près de 4 000 le nombre de présences aux séances de l'Office et à près de 2 000 le nombre de participants. Les citoyens individuels, les groupes d'intérêts, les institutions et les gens d'affaires ont, chacun à leur tour selon les dossiers, occupé une place importante. L'ampleur et la diversité de la participation démontrent, sans aucun doute, la pertinence du débat public pour la construction de Montréal.

L'Office est fier de la participation citoyenne à ses consultations publiques: une participation variée et répartie selon les enjeux soulevés.





OFFICE
DE CONSULTATION PUBLIQUE
DE MONTRÉAL

Cours Mont-Royal
1550, rue Metcalfe
Bureau 1414
Montréal (Québec)
H3A 1X6

Téléphone : 514 872-3568
Télécopieur : 514 872-2556
ocpm@ville.montreal.qc.ca

ocpm.qc.ca