

Consultation : mode d'emploi

Jeanne Corriveau

Number 158, Fall 2018

Patrimoine et participation citoyenne. Nous faisons la différence

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/89253ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Continuité

ISSN

0714-9476 (print)

1923-2543 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Corriveau, J. (2018). Consultation : mode d'emploi. *Continuité*, (158), 28–31.

Consu mode

L'urbanisme participatif se répand depuis quelques années, et il y a fort à parier que la tendance s'accroîtra à la suite de l'adoption du projet de loi 122 par le gouvernement du Québec, en juin 2017. Mais qu'est-ce que cette pratique implique exactement ?

JEANNE CORRIVEAU



Atelier de discussion dans le cadre de l'élaboration du Plan d'intervention de Pointe-Saint-Charles Nord, à Montréal
Photo : Annie-Ève Dumontier, arrondissement Le Sud-Ouest

Consultation : d'emploi

Si les référendums organisés par les municipalités permettent à la population de se prononcer sur tout changement de zonage ou modification à leurs plans d'urbanisme, ils comportent aussi des limites. Cette méthode compte d'ailleurs des détracteurs, notamment parmi les élus municipaux, dont Régis Labeaume. En prenant la parole devant l'Assemblée nationale au cours de l'étude du projet de loi 122, en février 2017, le maire de Québec avait qualifié les référendums de processus « antidémocratiques » qui, dans certains cas, accordent à un petit nombre de personnes le pouvoir de bloquer un projet au détriment de l'intérêt collectif. À titre d'exemple, rappelons qu'en juillet 2017, l'opposition de 19 citoyens lors d'un référendum a fait dérailler le projet de cimetière musulman à Saint-Apollinaire.

Participer autrement

La nouvelle législation offre aux municipalités de s'exempter des référendums pourvu qu'elles se dotent d'une politique de consultation publique conforme au règlement sur la participation publique entré en vigueur en juillet dernier.

À la lumière de ce règlement, la démarche consultative doit prévoir une mesure de participation-action, comme la tenue d'une rencontre publique au cours de laquelle les citoyens peuvent s'exprimer, une enquête par sondage ou un groupe de discussion. Un plan de rétroaction, comportant la production et le dépôt d'un rapport écrit au conseil municipal, est également requis. Le règlement stipule aussi que les municipalités devront déterminer les paramètres de l'exercice de consultation. L'Union des municipalités du Québec (UMQ) a d'ailleurs entrepris d'élaborer un modèle de politique-cadre dont pourront s'inspirer les villes.

« C'est un changement de paradigme », note Christian Savard, directeur général de Vivre en ville et membre du groupe de travail mandaté par le gouvernement pour recommander des ba-

lises au règlement. « On a un peu troqué le pouvoir de blocage contre davantage de participation et d'implication de la part des citoyens, dans le but d'en arriver à des compromis plus intéressants. »

Une approche prometteuse ?

L'abandon des référendums dans le contexte des projets urbains est-il vraiment de bon augure ? « Je suis un peu ambivalente par rapport à ça », admet Laurence Bherer, professeure au Département de science politique de l'Université de Montréal. « Le référendum est une procédure qui fonctionne mal à cet égard. Il y en a très peu. Mais, en même temps, c'est souvent la dernière arme qu'il reste à une communauté pour s'opposer à un projet. C'est un droit démocratique fort qu'on retire aux citoyens. »

Chargée de projet à Convercité, un organisme qui a piloté de nombreuses consultations auprès de municipalités, Gabrielle Immarigeon croit pour sa part que les projets urbains seront mieux servis par l'exercice de consultation que par les référendums. « Ça n'enlève pas le citoyen de la discussion. Au contraire, ça vient le placer en amont dans le débat, signale-t-elle. Les municipalités pourraient même aller plus loin que ce qui est prescrit dans le règlement en adoptant, à tout moment, des mesures participatives additionnelles en fonction, par exemple, de l'envergure ou de la notoriété des projets. »

Cela dit, pour être utile, un exercice de consultation doit respecter certaines règles d'or, insiste-t-elle. D'abord, il doit inclure les citoyens dès le départ. « Plus on agit tôt, plus on amorce un dialogue et on développe un sentiment d'appartenance et de responsabilisation », explique M^{me} Immarigeon. Il importe aussi de diversifier les moyens de communication et d'interaction pour s'assurer d'une participation citoyenne plus large. Finalement, les villes auront avantage à ce que non seulement les élus, mais également les fonctionnaires, les experts et les promoteurs concernés prennent part activement à tout



En 2009, l'Office de consultation publique de Montréal invitait la population à se prononcer sur la transformation en ensemble résidentiel de l'ancien Séminaire de philosophie, situé sur le mont Royal.

Source : OCPM



Affiche de la campagne de consultation concernant l'avenir de l'église Saint-Jean-Baptiste, à Québec

Source : Votepour.ca

EN COMPLÉMENT

Québec, qui révisé actuellement sa politique de participation citoyenne, est la seule ville de la province à avoir des conseils de quartier. Impliquée dans celui de Montcalm, Anne-Sophie Desprez parle, dans un texte publié à magazinecontinuite.com, de ces instances uniques qui sont notamment appelées à se prononcer sur des questions d'aménagement et de patrimoine. Quel rôle joueront-elles dans l'avenir ?

exercice de consultation. « Les citoyens se sentent particulièrement interpellés lorsque tous ces gens sont présents. Ça rend la démarche crédible et encourage la participation », ajoute-t-elle.

Ouvrir la voie

Depuis plus de 20 ans, le Centre d'écologie urbaine de Montréal (CEUM), considéré comme un des pionniers au Québec en matière d'urbanisme participatif, élabore des méthodes pour mettre les citoyens au cœur de la planification urbaine. Il a appliqué ce concept à de nombreux projets tels que les quartiers en santé, les budgets participatifs et les rues piétonnes et partagées. « La transparence est fondamentale, croit Véronique Fournier, directrice générale du CEUM. La rétroaction l'est aussi. Le pire qui puisse arriver, c'est d'amener les gens à s'engager dans leur milieu, mais qu'ils aient par la suite le sentiment d'avoir été inutiles dans la démarche. Il ne faut pas improviser. Il faut être très clairs sur les objectifs du projet et sur ses limites. »

Toutefois, éviter d'improviser n'exclut pas la flexibilité. Lorsque l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) a été créé, en 2002, son fonctionnement était calqué sur le modèle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), avec une séance d'information suivie d'une soirée d'audition de mémoires, relate le secrétaire général Luc Doray. Depuis, les méthodes pour mener des consultations se sont multipliées, grâce notamment aux outils numériques.

Aujourd'hui, l'Office est présent sur le terrain, utilise les plateformes interactives sur Internet, diffuse des questionnaires en ligne, encourage la création de groupes de discussion et interpelle les citoyens *in situ*. La consultation sur le projet immobilier de Pierrefonds-Ouest, source de vives tensions dans la communauté, a même misé sur un jeu de rôle avec les citoyens. Le fruit de ces démarches est pris en compte par les commissaires responsables de l'exercice et de la rédaction du rapport qui suit. « De façon un peu inexpliquée, l'ajout de tous ces outils a fait augmenter de 30 à 40 % le nombre de mémoires que l'Office reçoit. Peut-être parce que ça nourrit l'intérêt », suggère Luc Doray.

Et le patrimoine ?

Bien qu'il soit intimement lié aux questions d'aménagement urbain, le patrimoine ne figure ni dans le libellé de la loi 122 ni dans le rapport remis par le groupe de travail qui a soumis un cadre de référence en urbanisme participatif au gouvernement.

Le groupe Votepour.ca a mené plusieurs consultations. Il s'est entre autres penché sur le cas de l'église Saint-Jean-Baptiste, située dans le faubourg du même nom, à Québec, et fermée par le diocèse en 2015. En étroite collaboration avec la communauté locale, l'organisme a sondé la population pour trouver une nouvelle vocation à l'édifice. L'exercice a par ailleurs démontré le profond attachement que portaient les citoyens à ce lieu de culte, même ceux qui ne le fréquentaient pas. « Le rôle des citoyens est central dans la sensibilisation au patrimoine. Les municipalités et les MRC ont beaucoup de difficulté à soutenir leurs églises. Le ministère de la Culture

« Il ne faudrait pas que les politiques de consultation soient un copier-coller partout au Québec et que les municipalités ne les adoptent que pour la forme. »

— Christian Savard

octroie peu d'aide financière», avance Marc Jeanotte, cofondateur de *Votepour.ca*. Il admet qu'ultimement, c'est aux municipalités que revient le devoir de poser des gestes de protection, comme la citation d'un bien patrimonial.

L'OCPM a également dû se pencher sur plusieurs demandes à caractère patrimonial depuis sa mise sur pied. « On ne fait rien de différent avec ces dossiers, sauf qu'ils imposent un agenda particulier », signale Luc Doray. Leur traitement est plus complexe, car les promoteurs doivent respecter des contraintes liées à la préservation des caractéristiques architecturales et à l'implantation des bâtiments.

Le patrimoine immatériel, le « génie des lieux » comme le décrit Luc Doray, constitue un enjeu majeur. M. Doray cite le cas de l'ancien institut des sourds-muets, dans le quartier Villaray, à Montréal, transformé en immeuble d'appartements en copropriété en 2010. Contre toute attente, lors des consultations publiques, les représentants de la communauté sourde étaient venus en grand nombre exprimer leurs préoccupations. « Ils n'occupent plus les lieux, mais ils se sont mobilisés spontanément. Ils ont insisté pour que le promoteur pose des gestes de commémoration afin de rappeler l'importance de l'édifice pour leur communauté. »

Les exercices de consultation peuvent donc faire émerger une réflexion citoyenne à l'égard du patrimoine. « L'intensité de la réaction augmente selon la dissonance entre le projet et la vocation initiale du lieu. Il n'y a pas de façon de gérer ça. La solution se trouve souvent dans des gestes forts de commémoration », estime Luc Doray.

Les situations de ce genre peuvent même surgir là où on ne les attendait pas. Philippe Cossette, urbaniste à Convergence, se souvient d'une consultation de codesign portant sur le réaménagement du terrain de l'ancien supermarché Loblaws dans le quartier Duvernay à Laval en 2017. « Il y avait des bungalows des années 1950 dans le quartier et les citoyens ont manifesté l'intérêt de garder une certaine homogénéité. Ils trouvaient que le style de ces maisons avait un intérêt patrimonial », se rappelle-t-il.

Une manne à prévoir

Portée au pouvoir en novembre 2017, la mairesse de Montréal, Valérie Plante, a déjà fait savoir que la Ville maintiendrait les référendums. Quant aux municipalités qui choisiront



L'an dernier, le Centre d'écologie urbaine de Montréal a visité les arrondissements de la métropole pour recueillir les idées des citoyens sur le thème « La ville que nous voulons ».

Source : CEUM

plutôt de se doter d'une politique de consultation, elles devront vraisemblablement faire appel à des firmes externes en consultation.

Ainsi, Marc Jeanotte de *Votepour.ca* estime que la nouvelle loi attirera les professionnels de la consultation et des communications. Outre les organisations sans but lucratif, des firmes de relations publiques pourraient flaire la bonne affaire. « Il y a tout un marché qui s'ouvre. Ça pourrait être une boîte de Pandore », prévient-il.

S'il craint que certaines municipalités s'en tiennent à des consultations minimales, uniquement pour se conformer à la loi, Christian Savard de *Vivre en ville* demeure optimiste : « Il ne faudrait pas que les politiques de consultation soient un copier-coller partout au Québec et que les municipalités ne les adoptent que pour la forme. Mais j'ai le goût de laisser la chance au coureur. » Reste à savoir si, dans cette course, le patrimoine pourra tirer son épingle du jeu... ♦

Jeanne Corriveau est journaliste au quotidien *Le Devoir*.
