

Décembre 2017

ipam

Institut
de politiques
alternatives
de Montréal

Commentaire de l'IPAM sur le projet de règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, soumis au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Présentation de l'IPAM

L'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM) est une initiative citoyenne qui a pour mission de contribuer à la planification urbaine viable de Montréal, à son développement économique et durable et à la démocratie locale.

L'IPAM crée des lieux d'échanges entre tous ceux et celles qui contribuent au développement de la métropole; un espace de réflexion qui sert à nourrir leur vision de l'avenir et à remettre en question les modèles de gouvernance et d'aménagement actuellement en place.

L'IPAM diffuse des idées, modèles et expériences porteuses pour façonner la ville. Il explore des moyens existants et novateurs pour faire en sorte que les politiques et décisions municipales servent la volonté collective.

ipam  info@ipamontreal.org
 www.ipamontreal.org

Commentaire de l'IPAM sur le projet de règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, soumis au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

1

Intérêt de l'IPAM sur le sujet

L'IPAM a suivi avec beaucoup d'attention les débats sur les PL 122 sur les gouvernements de proximité et 121 sur la Métropole. Il a d'ailleurs présenté un mémoire en commission parlementaire sur chacun de ces PL. Dans ces mémoires, l'IPAM a insisté sur l'importance de compléter la reconnaissance des gouvernements de proximité par une démocratie locale forte. L'IPAM a aussi insisté sur l'équilibre des mesures afin de donner véritablement une voix aux citoyens.

1.1 – Inquiétude quant à la portée de la Loi 122 sur le référendum.

Dans cette perspective, nous avons proposé non pas d'éliminer le mécanisme d'approbation référendaire, mais de l'améliorer. Bien que la Loi 122 apporte quelques modifications au processus référendaire, en ce qui concerne les objets et les seuils de participation, elle offre aussi la possibilité aux municipalités de s'affranchir de l'approbation référendaire en adoptant une politique de participation publique en urbanisme qui soit conforme au règlement ministériel. L'IPAM s'inquiète de la portée de l'article 80.2 qui pourrait être interprété comme ne laissant pas à une municipalité, qui adopterait une telle politique de participation, le choix de conserver partiellement le mécanisme d'approbation

référendaire en urbanisme. Or plusieurs élus ont exprimé le souhait de garder partiellement le référendum, dans certaines circonstances, tout en adoptant une vision et des mesures plus diversifiées en matière de participation. Certaines grandes villes, comme Longueuil, Québec et Montréal, seront tenues d'adopter une politique de participation publique, ce qui laisse croire qu'elles n'auront pas du tout la possibilité de conserver le mécanisme d'approbation référendaire. L'IPAM considère que la loi devrait rendre obligatoire l'adoption d'une politique de participation, mais être plus flexible quant à la possibilité de conserver le référendum.

1.2 – Importance de donner aux citoyens des moyens de véritablement influencer le processus décisionnel.

Une politique de participation publique doit offrir aux citoyens, en conformité avec le règlement ministériel, des mesures alternatives à l'approbation référendaire qui soient solides, crédibles et transparentes. Or, dans l'ensemble, outre les exigences en matière d'information, le projet de règlement est peu contraignant et ne contient guère de balises en matière de consultation et de participation active. La très grande liberté accordée aux municipalités dans le choix des modalités de participation laisse craindre un déséquilibre entre les buts visés et les moyens accordés aux citoyens pour exprimer leurs préoccupations et être entendus. La participation active est bénéfique pour un projet, pour le promoteur comme pour la municipalité. Elle permet, particulièrement dans la phase amont, de mettre en commun les connaissances et les préoccupations de toutes les parties prenantes, de mieux arrimer les projets aux particularités du milieu, d'identifier des pistes de solutions et donc de mener à une meilleure acceptabilité sociale. Elle doit être encouragée. Mais il est aussi nécessaire de procéder à des consultations formelles, bien encadrées, accessibles au plus grand nombre, transparentes, crédibles et dont les modalités sont prévisibles. Le règlement ministériel doit donc poser des exigences plus importantes et élever le seuil minimal qui sera imposé aux municipalités.

1.3 – Particularités propres aux grandes villes.

Le projet de règlement ne fait pas de distinction entre les municipalités selon leur taille ou leur importance, quoique la Loi 122 le permette (art.80.3, dernier alinéa, LAU). Or les grands projets structurants sont déterminants dans les municipalités de plus grande taille. Une attention particulière devrait leur être accordée.

D'autre part, nous croyons important de faire valoir, pour les grandes villes, l'intérêt du modèle de consultation publique développé au Québec avec le BAPE et à Montréal avec l'OCPM. Ce modèle a fait ses preuves¹. Il est d'ailleurs réclamé par de nombreux citoyens et organismes de la société civile dans d'autres municipalités.

1.4 – Questions d'échelles territoriales et enjeux supramunicipaux

Un certain nombre de questions mériteraient des clarifications dans le règlement ministériel. Bien que la Loi indique, pour Québec, Longueuil et Montréal, que le « conseil de la ville adopte, pour l'ensemble de son territoire, la politique de participation publique... », jusqu'à quel point les arrondissements seront-ils liés par cette politique?

En même temps, une telle disposition ne règle pas le problème de la disparité possible des régimes au sein d'une agglomération. Certaines municipalités au sein d'une agglomération pourraient utiliser une politique de consultation laxiste comme moyen d'attirer les promoteurs, contribuant ainsi à une course vers le bas en matière d'exigences.

1. Les principales caractéristiques de ce modèle sont les suivantes : des audiences non-judicialisées, présidées par un tiers-neutre doté d'une expertise en matière de consultation publique et tenues en 2 phases, une d'information et l'autre d'expression des avis ; des audiences à partir d'un dossier relatif au projet ; la production d'un rapport synthétisant les avis exprimés, analysant le projet et formulant des recommandations ; des délais prescrits à l'avance ; une liste prescrivant les projets assujettis à la procédure. Nos recommandations subséquentes s'en inspirent.

Enfin, la loi ne situe la consultation publique qu'au niveau de la municipalité. Or, la LAU prévoit clairement une pratique de l'aménagement urbain ou territorial aux niveaux régional et métropolitain. La question de la consultation publique se pose aussi à ces échelles géographiques et politiques supérieures.

2

Commentaires détaillés sur le projet de règlement

2.1 – La définition d'une démarche de participation et de mesures de participation publique, article 2

La ventilation de ces termes en plusieurs composantes est intéressante. L'IPAM propose d'y ajouter le référendum, en tant que mesure de participation publique. Comme mentionné plus haut, nous croyons que le référendum ne doit pas être exclu d'emblée d'une politique de participation publique, mais doit faire partie de la brochette d'outils dont peuvent disposer les municipalités et leurs citoyens.

2.2 – Les actes assujettis, article 4

La liste proposée est importante et comporte les principaux instruments d'urbanisme municipaux. Comme déjà mentionné, la LAU compte néanmoins d'autres instruments de planification, à l'échelle supra-municipale, dont il faudrait aussi tenir compte, tels que les schémas d'aménagement et de développement des MRC, des agglomérations et des villes-MRC, ainsi que les plans d'aménagement et de développement métropolitains.

L'IPAM suggère aussi d'ajouter, pour les grandes villes ou agglomérations, les actes visant les grands projets structurants ou stratégiques, du type de ceux identifiés dans l'article 58.2 de la Charte de la Ville de Longueuil, l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal et l'article 74.4 de la Charte de la Ville de Québec, à titre d'exemples.

2.3 – Les responsables de la mise en œuvre dans les municipalités, articles 7, 8 et 9

Les citoyens, la loi le reconnaît bien, ne sont pas que des bénéficiaires de la participation ; ils en sont des participants actifs et ils doivent avoir une capacité d'influence (LAU, art.80.3, introduit par la Loi 122). Dès lors, l'IPAM considère que les citoyens doivent avoir un pouvoir d'initier des démarches de participation, tel le droit d'initiative. L'IPAM suggère d'insérer ce droit à l'article 7. L'expérience de Montréal peut aider à préciser une telle mesure.

Les citoyens devraient aussi pouvoir s'appuyer sur des mécanismes de vigilance quant à la crédibilité d'un processus participatif. Différentes formules possibles seraient à explorer, par exemple, le concept de « garant », explicité au paragraphe suivant.

L'article 9 préconise qu'une politique de participation doit indiquer les personnes responsables de sa mise en œuvre. Certes, la diversité des types de municipalités rend difficile la proposition d'un modèle unique à cet égard. Nous proposons néanmoins d'aller un peu plus loin que le projet ne le fait actuellement. Nous proposons que dans toutes les municipalités, la compétence de responsable de la participation publique soit nommément attribuée à une personne et qu'un garant de la crédibilité et de la transparence du processus soit identifié. Ce mécanisme existe en France ; il s'agit d'une personne neutre, qui suit le processus participatif, peut proposer des améliorations en cours de route et produire un bilan critique en fin de parcours, sur le processus et non sur le fond.

Le 2e alinéa de l'article 9 ouvre aussi la porte à des audiences indépendantes, mais il est fort timide. L'IPAM propose que dans toutes les municipalités de plus de 100 000 habitants, la tenue d'audiences publiques indépendantes soit obligatoire pour les projets majeurs.

De plus, pour Montréal et Québec, l'IPAM propose de rendre obligatoire le maintien d'un organisme neutre chargé d'encadrer et de coordonner les démarches de participation publique, et de piloter les consultations sur les plans, politiques et grands projets. Il propose aussi que la compétence de tels organismes soit extensionnée au niveau des agglomérations et des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec.

2.4 – L'information , art. 10-14

C'est la sous-section la plus étoffée du projet de règlement et c'est très important. Sans information complète et pertinente, pas de participation possible. Bravo, donc.

L'IPAM suggère toutefois un ajout, à l'article 12, en ce qui concerne la planification : que soit également obligatoire la présentation de la « contribution de l'acte et du projet » à la réalisation des orientations du schéma d'aménagement et de développement (MRC, agglomération et ville-MRC) et, le cas échéant, du plan métropolitain d'aménagement et de développement. Un tel exercice, loin d'être redondant, permettrait de voir et comprendre la cohérence entre tous les documents de planification.

2.5 – La consultation, art. 15-16

L'objet principal, si non avoué, d'une politique de participation publique est de proposer des alternatives au mécanisme d'approbation référendaire, des alternatives crédibles et efficaces, où le citoyen va trouver sa place.

Alors que, paradoxalement, à Montréal, suite à l'expérience du BAPE, c'est sur un modèle de consultation formelle et bien encadrée qu'on a misé depuis plus de 15 ans, un modèle avéré, reconnu localement et internationalement, malheureusement, dans le projet de règlement, la consultation apparaît comme le parent pauvre.

Cette sous-section doit être développée. La consultation formelle doit être balisée plus sérieusement. Et la consultation ne doit pas être confondue avec les assemblées publiques déjà prévues à la LAU. Il faudrait préciser ici aussi les actes soumis à consultation publique. Il y aurait lieu de définir des principes de base quant à l'accessibilité, aux horaires, aux lieux, quant au droit de poser des questions et d'obtenir des réponses. Ainsi, l'IPAM propose de reprendre le principe d'une consultation en deux moments, l'un pour l'information incluant la possibilité de poser des questions et d'entendre des réponses (comme prévu au PL 47 de 2011, art. 213) ; l'autre pour l'expression des opinions.

Enfin, l'expérience montre qu'un délai de 7 jours après la période d'information, pour « transmettre des observations », c'est trop court, même dans des petites municipalités. L'IPAM propose un délai de 14 jours, car les citoyens ont besoin de temps pour examiner les documents, se consulter entre eux, discuter et organiser leurs idées pour les transmettre, voire les rédiger si par écrit. Sans compter qu'ils le font souvent bénévolement, à temps perdu, en dehors de leur travail ou de leurs activités familiales.

2.6 – La participation active, art. 17

La notion de participation active introduit beaucoup de confusion par rapport à celle de consultation. L'IPAM propose de distinguer la participation active de la participation formelle. La participation active s'adresse à la concertation d'amont, à la participation préalable, bref aux étapes où les participants contribuent à la planification et à la définition d'un acte ou projet. Une municipalité devrait s'efforcer de développer une pratique de participation active, car elle contribue fortement à une meilleure acceptabilité sociale des projets. La participation active est d'ailleurs vue par plusieurs comme une alternative fort stimulante à l'approche référendaire. Elle permet de tirer profit des connaissances des citoyens de leur milieu de vie. Elle permet d'impliquer les citoyens tôt dans l'expression des besoins et des particularités du milieu, elle favorise le dialogue, la discussion autour de scénarios alternatifs, l'identification de pistes de solutions, voire la co-construction de projets. Toutefois, les formules sont très variées et pas toujours satisfaisantes. Une littérature abondante traite de cette question et suggère des « conditions gagnantes ». Le règlement doit fournir des balises pour éviter les

solutions de facilité pouvant rapidement mener au discrédit de tels exercices. La définition de la participation active devrait inclure une liste de gestes à poser pour assurer qu'ils mènent à des processus de décision stratégiques. Ainsi, la participation active devrait distinguer les mesures de concertation en amont, visant l'atteinte de consensus, telles que le co-design, et les mesures de conciliation, notamment en aval en cas de conflit, telles que la médiation. Mais comme la participation active relève d'une initiative de la municipalité soucieuse d'associer les citoyens à sa planification, la municipalité conserve beaucoup de latitude dans sa gestion.

L'IPAM suggère fortement que le ministère poursuive l'étude de cette approche avant de finaliser son règlement, car les conséquences d'une rédaction hâtive et trop minimaliste pourraient être très lourdes. La contribution d'experts et de garants, les expériences étrangères et la littérature internationale sur le sujet pourraient aider. Il apparaît essentiel qu'en cette matière, le ministère développe des guides et des mesures d'accompagnement.

Par ailleurs, de nombreux organismes de la société civile ont développé des pratiques intéressantes de participation active ; il faudrait reconnaître leurs initiatives.

2.7 – La rétroaction, art. 18

La sous-section sur la rétroaction ne répond que partiellement à la définition proposée à l'article 2 du projet de règlement. D'une part, il y a la question des rapports de consultation, traitée à l'article 18. Mais d'autre part, il faut aussi considérer la prise en compte des résultats de la consultation par le conseil municipal.

En ce qui concerne les rapports de consultation, nous suggérons plus de précision. Ainsi nous suggérons que soient précisés dans le rapport la nature des activités de consultation menées, qui a déposé des avis, écrits ou oraux, et une synthèse de ceux-ci. Nous recommandons aussi que le règlement indique qu'un

tel rapport doit être produit et déposé au conseil municipal avant la prise de décision.

D'autre part, comment le conseil tiendra-t-il compte des résultats de la consultation? Il serait important de prévoir obligatoirement une réponse motivée du conseil municipal aux résultats de la participation, précisant ce qui est retenu et ce qui ne l'est pas et pourquoi, et indiquant les changements apportés à l'acte ou au projet suite aux conclusions de la consultation.