



HAL
open science

Griffintown : l'enjeu de la participation citoyenne dans les projets de développement urbain

Estelle Gourvennec

► **To cite this version:**

Estelle Gourvennec. Griffintown : l'enjeu de la participation citoyenne dans les projets de développement urbain. Architecture, aménagement de l'espace. 2011. dumas-01808223

HAL Id: dumas-01808223

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01808223>

Submitted on 5 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

ESTELLE GOURVENNEC

GRIFFINTOWN

L'enjeu de la participation citoyenne dans les
projets de développement urbain

« L'espace et ses objets en controverse »



Mémoire de maîtrise
Professeur encadrant : Laurent DEVISME

École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

Soutenance de mémoire : Septembre 2011

GRIFFINTOWN

L'enjeu de la participation citoyenne dans
les projets de développement urbain

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

Mémoire de maîtrise
Professeur encadrant : Laurent DEVISME

École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes

TABLE DES MATIÈRES

- Liste des acronymes -	1
- Introduction -	
- Localisation - Griffintown, arrondissement Sud Ouest	6
- PREMIÈRE PARTIE - DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS UN CONTEXTE MÉTROPOLITAIN.	8
I – Action collective et nouvelle culture politique : le cadre du débat public à Montréal.	9
A. Actions collectives	
B. Les paramètres du débat public	
C. L’avenir de l’agglomération montréalaise et ses nouveaux défis	
II – Griffintown : Un quartier aux enjeux métropolitains.	16
A. L’histoire du quartier	
B. Contexte actuel	
C. Une nouvelle population à Griffintown – Un processus de gentrification	
- DEUXIÈME PARTIE – UNE PLANIFICATION URBAINE CONTROVERSÉE.	29
I – Les différents projets en cours	30
A. Projet Griffintown / District Griffin	
B. Projet Bonaventure	
C. Projet Lowney	
II – Les conséquences d’un développement sans plan d’ensemble.	57
A. Les risques du PPU dans un développement métropolitain	
B. Mise en péril du plan d’urbanisme et des outils d’encadrement	
C. Des facteurs de cohérence en aménagement : la consultation publique, la concertation et la médiation ?	
III - Des citoyens engagés : associations, organismes, et comité de quartier.	64
A. Comité pour le sain développement de Griffintown	
B. La revitalisation par l’art, le Corridor Culturel	
C. Des revendications à l’échelle de la scène locale	

- TROISIÈME PARTIE – DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS À LA LIMITE DE L’ACTION CITOYENNE.	77
I – Consultations et débats publics à Griffintown : les différentes formes de participation empruntées par les citoyens et mises en place par les instances publiques.	78
A. La loi d’aménagement et d’urbanisme	
B. Office de Consultation publique de Montréal.	
C. Lorsque la pression immobilière menace la démocratie	
Les consultations menées par l’arrondissement : District Projet	
Les consultations menées par l’OCPM : Projet Bonaventure.	
Les consultations menées par l’arrondissement : Projet Loowney	
II – De l’institutionnalisation à l’instrumentalisation, l’ambivalence des élites politiques.	95
A. Mise en scène et mise en ordre de la participation.	
B. L’absence d’influence sur la décision	
III – Nouveau contexte métropolitain et participation citoyenne	102
- QUATRIÈME PARTIE - VERTUS ET VICES DE CE NOUVEL ESPRIT DE LA DÉMOCRATIE.	105
I - Les vices tant de la démocratie participative que délibérative.	106
A. La crise de la représentation	
B. L’impératif délibératif : démocratie participative et délibérative	
C. Les faiblesses de la délibération	
II - Démocratiser la ville, un idéal à poursuivre.	112
A. Une reconnaissance des citoyens comme acteur légitime	
B. Une nouvelle approche de la décision politique	
- Intervenants / Entretiens -	119
- Bibliographie -	121

LISTE DES ACRONYMES

BCM	Bureau de consultation de Montréal
CA	Conseil d'arrondissement
CCA	Comité conseil d'arrondissement
CDEC	Corporation de développement économique
CSDG	Comité pour le développement de Griffintown
CMM	Commission métropolitain de Montréal
FRAP	Front d'action politique
FRAPRU	Front d'action populaire en réaménagement urbain
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
PCM	Partie civique de Montréal
PAQ	Programme d'aménagement de quartier
RCM	Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal
RESO	Regroupement économique et sociale du Sud Ouest
SMVTP	Service de mise en valeur du territoire et du patrimoine
UCIM	Union des citoyens et des citoyennes de l'île de Montréal
VM	Vision Montréal

INTRODUCTION

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

Montréal est la première ville Nord Américaine qui se soit dotée d'une charte des droits et responsabilités qui prévoit l'aménagement concret de la ville et de tout son personnel dans l'amélioration constante des services offerts à la population. La charte vise le renforcement de la démocratie et de la participation citoyenne dans les affaires de la ville. Montréal s'engage à favoriser l'accessibilité à une information claire, la sauvegarde, la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel et également la diffusion des savoirs et des connaissances.

Mais qu'entend-on réellement par cette notion de participation citoyenne tant « valorisée » dans le vocabulaire politique ? Le concept ayant traversé des contextes changeants, qu'en est-il aujourd'hui ?

Le thème de la participation citoyen est particulièrement d'actualité ces dernières années. Les acteurs de la scène politique et de la société civile encouragent la participation citoyenne dans la prise de décision afin d'en augmenter sa légitimité et sa qualité. On assiste aujourd'hui à une montée en puissance de la parole citoyenne dans l'espace public : site web, forum public, conseil de quartier, budget participatif, journalisme participatif... La démocratie représentative est partout remise en question et son efficacité s'amenuise. Les citoyens revendiquent un droit à la reconnaissance, à la critique et à la prise de position. L'intervalle, entre les élections où les élus et les experts gouvernent et les citoyens se taisent, ne convient plus dans nos sociétés contemporaines. La participation des citoyens, dans des contextes très différents de l'Amérique du Nord au Brésil, est depuis quelques années à l'ordre du jour (*Démocratiser la ville*, Luc Rabouin). Certains voient dans l'émergence de la démocratie participative une alternative politique, d'autre un complément à la démocratie représentative, il n'en reste pas moins que dans ces deux considérations se profilent l'ambition d'une revitalisation de la démocratie contemporaine, ou plus fortement d'une démocratisation radicale de la démocratie.

Ces revendications s'inscrivent dans un contexte de modernité, dont la définition peut varier et les contours restent encore flous. Si les mouvements citoyens ont ainsi été façonnés par cette modernité, ils ont également participé à son élaboration. La remise en question des valeurs traditionnelles, de l'ordre établi permet de nouvelles expériences qui viennent approfondir la notion même de modernité.

Cette modernité accroît ainsi les possibilités d'actions en même temps qu'elle ajoute de nouvelles contraintes sur lesquelles il devient nécessaire de s'interroger.

La démocratie contemporaine est ainsi en prise à une transformation de ses pratiques traditionnelles. La légitimité de l'action publique se fonde aujourd'hui sur la délibération.

Cependant cet « impératif délibératif » souvent évoqué par Blondiaux, pose encore question quant aux modes de représentation, mais également à sa capacité de transformer en profondeur le processus de décision.

Dans quelle mesure ces nouveaux outils participent-ils à une démocratisation de la gestion publique ? Donnent-ils aux citoyens un moyen de prendre part à la délibération ? Ou au contraire, ne favorisent-ils pas les élus et les professionnels, du fait des compétences requises pour maîtriser ces nouveaux dispositifs ?

Au Québec, le thème de la participation citoyenne connaît également depuis plusieurs années un regain de popularité se traduisant par de nouvelles formes de démocratisation de la gestion des affaires publiques.

Mais cette demande de participation n'est pas nouvelle dans la province Québécoise. Depuis les années 1960 à Montréal, on assiste à la naissance de comités de citoyens dans les quartiers populaires en déclin. La participation s'exprime à cette période par les comités de citoyens appuyés par des animateurs sociaux. Les mouvements sociaux ont été porteurs de la participation et de la démocratie délibérative. Ces acteurs ont formulé des revendications liées à la transformation des quartiers urbains, conditions de logement, aux droits des locataires, à la construction de logements sociaux... qui ont débouché sur une série d'affrontements dans les années 60 et 70.

Ces pratiques conduisent progressivement à une démocratisation de la participation, et une politisation plus large amenant de nombreux militants. Au début des années 70, les mouvements urbains s'engagent fortement dans l'organisation et la production de services urbains pour répondre aux besoins sociaux dans les quartiers populaires. Ils critiquent de cette manière la bureaucratie de l'État, ses modes de gestion et son système hiérarchique. Les mouvements urbains ont contribué à la transformation des représentations sociales de la ville en attirant l'attention des élus, des médias et de l'ensemble de la population sur les inégalités engendrées par la planification urbaine. Cependant on ne peut pas omettre de mentionner que le contexte dans lequel ont évolué ces mouvements a été favorable à leur évolution. Des décisions prises par des élus et partis politiques au pouvoir, ont également permis la transformation des formes traditionnelles de gouvernance. Les mouvements urbains ont ainsi acquis depuis les 60 une certaine légitimité, mais il demeure, que disposant de ressources limitées, leur reconnaissance n'est pas acquise d'emblée.

Même si l'existence des mouvements passe par un renouvellement permanent de leur forme d'action, ces dernières n'échappent pas à une forte institutionnalisation des modèles d'action. À partir des années 80, l'État reconnaît officiellement les organismes communautaires, de nouvelles politiques urbaines voient le jour. On glisse progressivement vers une institutionnalisation. L'action des mouvements urbains est ainsi marquée par un changement institutionnel survenu sur le terrain de la planification et de la gestion urbaine. Le contexte de l'action est transformé impliquant de nouvelles règles pour les élus et les gestionnaires. Les mouvements sociaux doivent revoir leur alliance.

Cet effet de professionnalisation n'est pas sans conséquence sur le milieu associatif. Les citoyens ont de moins en moins de place dans les instances décisionnelles. L'idée locale associée à la participation citoyenne a perduré en glissant progressivement vers une institutionnalisation avec des formes de construction de politiques publiques locales. Malgré la réduction de la représentation citoyenne dans les établissements à partir du milieu des années 90, il y a eu un maintien de plusieurs politiques et programmes locaux.

Le processus de démocratisation, l'action collective sont des engagements en évolution et en construction permanente. Ils ne sont jamais complètement acquis ou achevés. Les mouvements urbains continuent aujourd'hui encore à transformer la situation sociale, économique et politique de Montréal. Dans la continuité d'une tradition issue des pratiques d'actions communautaires, une quantité impressionnante d'initiatives diversifiées en développement social et développement des communautés ont pris comme marche de manoeuvre la participation citoyenne. Un grand nombre de pratiques actuelles de développement des communautés participatives sont ainsi liées à un mouvement qui remonte aux années 60.

Cependant dans quelle mesure les expérimentations de participation à l'aménagement et au développement urbain qui ont eu lieu à Montréal grâce à la mise en place d'une politique de consultation dans les années 80, sont-elles allées dans le sens d'une nouvelle culture politique ? Ces nouvelles formes de participation n'ont-elles pas le plus souvent pour résultat de maintenir en place les logiques et les structures de domination politique traditionnelles ? On reconnaît l'aspect modernisateur des réformes et des politiques de consultation mises en place ces deux dernières décennies, mais certaines interrogations persistent face au développement actuel de la ville de Montréal. Peut-on dire que ces changements ont démocratisé les politiques urbaines ?

J'ai choisi de m'intéresser au contexte de Griffintown, ancien quartier ouvrier irlandais, qui fait aujourd'hui débat dans les nombreuses instances publiques montréalaises. Ce quartier est né suite à la démolition des fortifications et à l'extension de la ville de 1804 à 1810. Le creusage du canal Lachine a déclenché le développement d'une communauté par le besoin de main d'œuvre. La population a augmenté entraînant la densification du bâti par les résidences, institutions et industries. Jusqu'au début XXème, Griffintown a été la plaque tournante de la révolution industrielle au Canada tout en étant un quartier des plus défavorisés. À partir des années 20, l'activité industrielle à Griffintown décline. Progressivement la paupérisation est systématique car les emplois qualifiés sont rares et les licenciements nombreux. Seule la communauté irlandaise persiste malgré la crise économique. En 1963, la ville de Montréal change le règlement de zonage du secteur qui devient une zone strictement industrielle. Certaines parties du canal sont remblayées. La construction de l'autoroute Bonaventure entraîne la démolition d'une grande partie du patrimoine bâti et forme une barrière entre les deux parties du faubourg historique.

Après une période d'abandon total, le secteur est actuellement en phase de revitalisation. La proximité du Vieux-Port, du Vieux Montréal et du centre-ville font du secteur un emplacement privilégié et une situation stratégique. Le canal Lachine est une figure emblématique montréalaise. La richesse du patrimoine urbain et la qualité de certains ensembles bâtis confèrent à Griffintown un caractère unique à Montréal. Le potentiel de développement du secteur est ainsi très important de part ses atouts physiques et historiques exceptionnels.

Dans un contexte métropolitain, un tel quartier constitue une importance en termes de développement. En 2007, la ville de Montréal met en place un groupe de travail avec le promoteur immobilier Devimco. Un méga-projet est alors projeté sur Griffintown. Un Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) est mis en place pour permettre au promoteur de réaliser son projet de développement. En Avril 2007, le maire de Montréal, Gérard Tremblay annonce la transformation de l'autoroute Bonaventure en boulevard urbain, ce qui serait la première phase d'un immense projet pour faire revivre le secteur.

Cette première version du projet Devimco sera revue à la basse trois ans plus tard pour des raisons financières. Cependant les modifications ayant été apportées au plan d'urbanisme du secteur ne sont pas modifiées, laissant place libre à la convoitise de nombreux promoteurs immobiliers. La revitalisation du secteur débouche ainsi sur des pressions spéculatives d'investisseurs privées. De nombreux projets immobiliers émergent : les projets Lowney, District Griffin, le corridor Dalhousie, les bassins du Havre, etc. Des projets traités à la pièce proposant d'immenses condominiums, sans vision d'ensemble du secteur.

Ces projets déposés ne respectent en rien la richesse historique et patrimoniale du quartier. Un développement purement spéculatif à proximité du centre-ville, où l'implantation de logements sociaux est à la baisse, où la population locale et les milieux associatifs sont peu pris en compte.

Plusieurs objectifs d'aménagements urbains avaient été dégagés à la suite d'études historiques et patrimoniales mandatées par la ville. Ces objectifs visaient à une mise en valeur des éléments historiques, à une mise en valeur de la trame urbaine, à permettre des connexions avec le vieux centre, à rétablir le lien avec le Canal Lachine... Peu de ces recommandations ont été considérées.

De nombreux mouvements citoyens ont été menés à l'issue du projet Griffintown. Des groupes de citoyens protestent contre une course au développement urbain dont les objectifs s'avèrent plus soutenir la croissance économique que la qualité de vie de leur quartier. Un comité de citoyens s'est créé pour dénoncer ces projets de développement qui devaient à l'origine cibler sur le patrimoine du secteur. Ces groupes de militants indépendants proclament un processus d'émancipation collective, la possibilité de participer aux décisions prises à l'égard du projet qui touche à leur quartier.

Des associations et fondations visant à promouvoir la culture dans l'arrondissement Sud-Ouest se forment ; ils proposent de nouveaux objectifs pour leur quartier. Des revendications quant à la préservation du secteur sont clairement exprimées par les habitants de Griffintown.

En réponse, des consultations sont menées par l'arrondissement et également par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) pour les différents projets de développement ayant des enjeux et des répercussions différents sur le secteur. On peut cependant s'interroger sur les conditions dans lesquelles le processus de participation a été réalisé, dans quelle mesure les outils participatifs ont été correctement mis en œuvre, et de quelle manière les citoyens ont été intégrés au processus de décision. La consultation publique est partie intégrante du processus décisionnel, des principes de développement durable et de la gouvernance démocratique.

Dans ce contexte on peut s'interroger sur la place accordée aux citoyens dans l'élaboration de projet urbain. La ville appartient-elle à tous ? Les consultations publiques permettent-elles des opportunités réelles offertes aux citoyens pour identifier et agir sur les enjeux locaux avec la contribution adaptée des politiques et programmes publics et privés ? Ne sont-elles pas des instruments de mobilisation de la population pour la réalisation des objectifs et stratégies de programmes conçus et contrôlés ?

Une transparence de l'information, des consultations et participations mis en place dans un esprit démocratique aurait peut-être permis de révéler des enjeux de proximité et de cerner les tensions. La possibilité d'implication réelle des citoyens aurait peut-être assuré plus de cohérence dans le choix d'aménagement. On s'interroge alors sur la finalité de ces processus qui deviennent des outils de contrôle pour les politiques et non plus des interfaces de dialogue permettant d'aboutir à des consensus.

Mon travail comporte quatre chapitres. Dans le premier, j'expose le cadre du débat public tel qu'il a été établi à Montréal depuis les années 60, ainsi que l'élaboration de la politique de consultation publique élaborée par la ville de Montréal de 1988 à nos jours.

Le cadre du débat public et de la consultation publique à Montréal révèle un processus de modernisation de la planification et de la démocratie locale. Pour autant peut-on dire que ces changements ont réussi à démocratiser les politiques urbaines en associant davantage les citoyens au processus décisionnel ? Le développement urbain actuel du quartier de Griffintown est le cas d'étude que j'ai choisi pour tenter d'apporter une réponse à cette problématique. En effet ce secteur est en prise à de fortes controverses dans son processus de revitalisation. Je présente ainsi dans un second temps l'évolution urbaine de ce quartier, son contexte actuel et les enjeux qui le définissent.

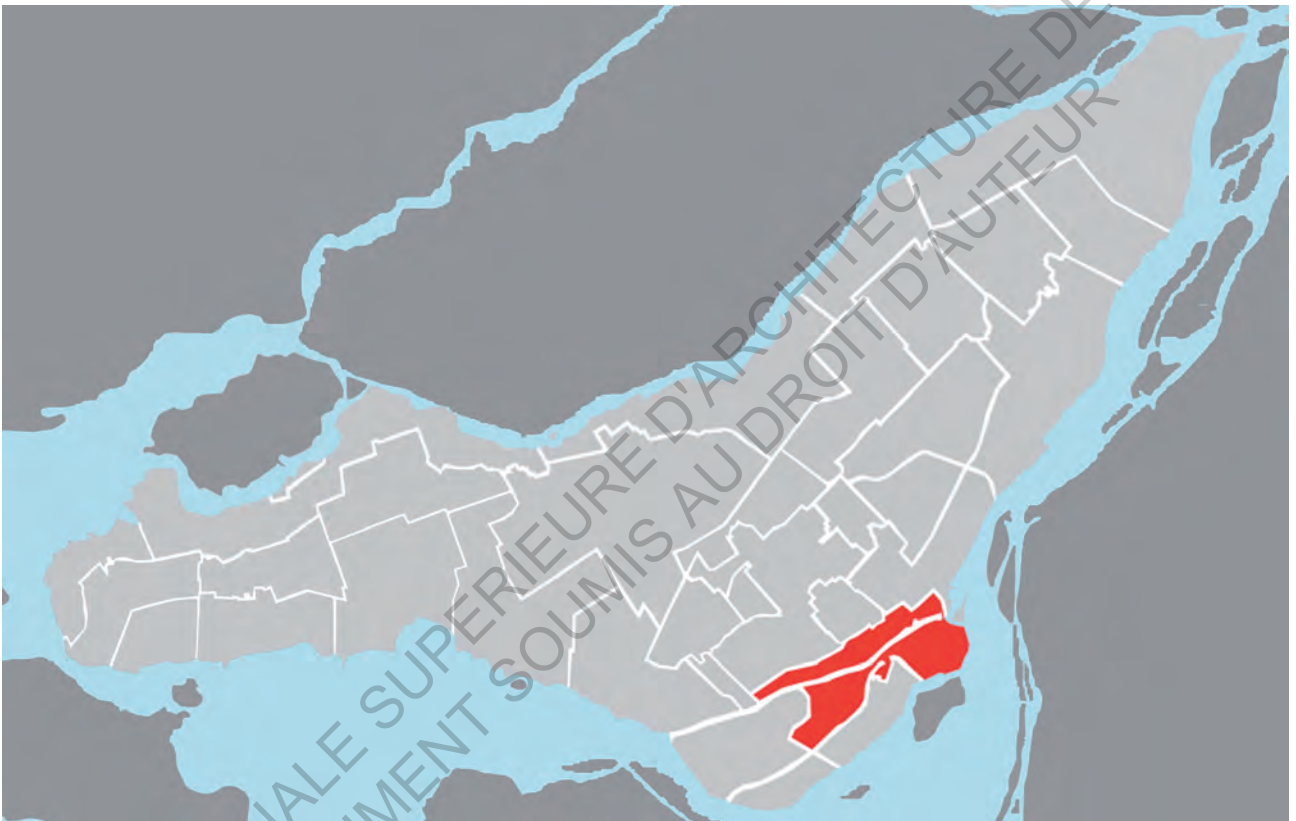
Le deuxième chapitre analyse le développement de Griffintown et les forces en mouvement qui s'y déploient. L'absence d'un plan d'ensemble pour la revitalisation du secteur n'est pas sans conséquence, des projets gigantesques et à caractère purement spéculatif se profilent. On examinera les intérêts et le point de vue des différents acteurs impliqués dans le développement du quartier : élus, promoteurs, citoyens indépendants, comités de citoyens, etc. Et nous verrons les alliances qui se forment. On s'intéressera également au processus de formation de groupe de citoyens, à leur stratégie, et les alliances qu'ils établissent avec les autres acteurs urbains.

Le troisième chapitre prend en considération les consultations publiques et les différents dispositifs participatifs mis en place à Griffintown. On montrera les limites que ces dispositifs ont pu présenter. On s'interrogera alors sur l'institutionnalisation de la participation citoyenne, à savoir, dans quelle mesure les citoyens peuvent-ils s'émanciper des formes qui leur sont imposés ? Nous tenterons de montrer dans quelle mesure les citoyens ont été intégrés au processus de décision. Et nous ouvrirons l'analyse sur le nouveau contexte métropolitain et la difficulté des organismes et associations citoyens à faire valoir leur revendication. Le cadre de référence opère actuellement un changement d'échelle majeur qui modifie le contexte d'action et de participation des citoyens. Il est important de le mentionner afin de comprendre les difficultés que rencontrent les citoyens à mener leur action.

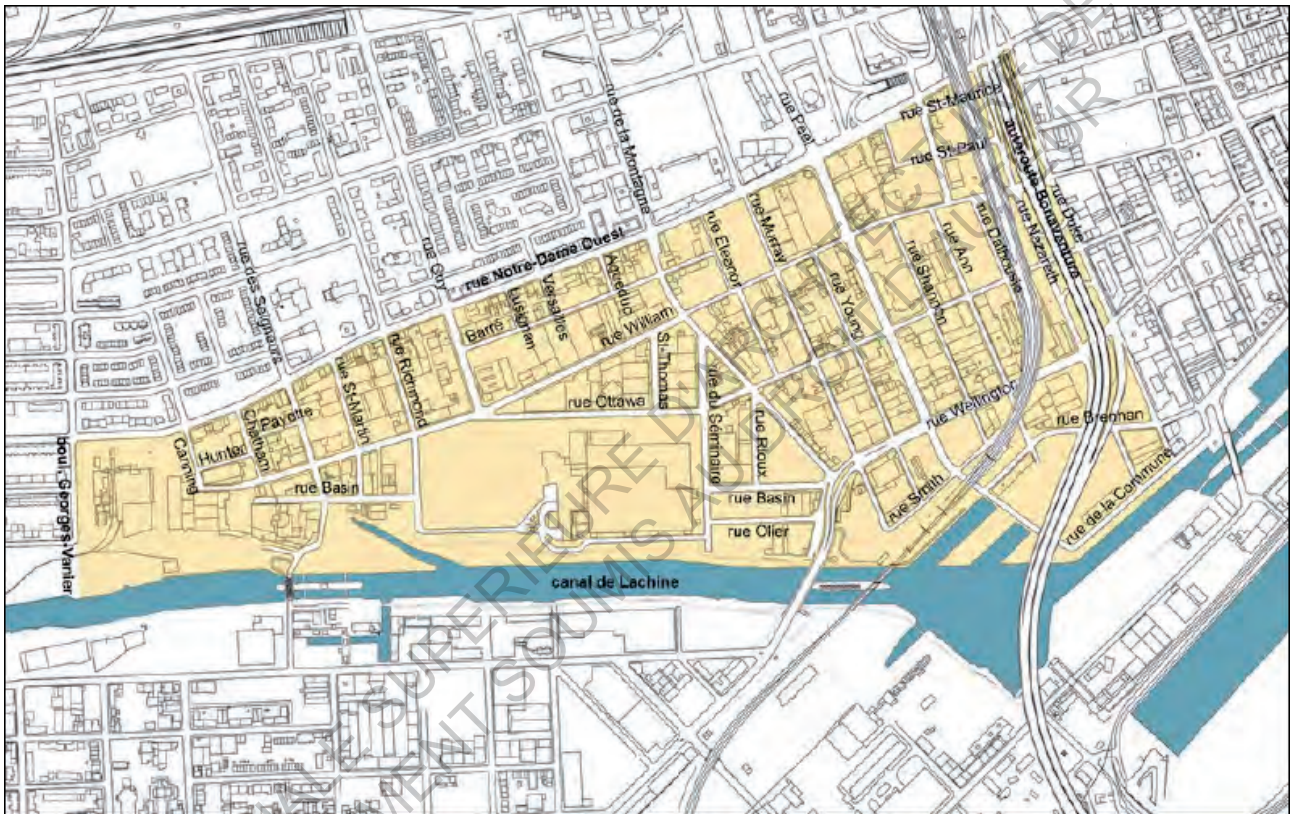
Le dernier chapitre situe les enjeux du débat public pour les acteurs des mouvements urbains. Nous considérerons les vices tant de la démocratie délibérative que participative dans le contexte de Griffintown. Néanmoins, en dépit des limites qu'elle peut rencontrer, la démocratie participative plaide pour un exercice différent du pouvoir. Les citoyens sont des sujets politiques capables de raisonner et de produire des jugements dignes d'être pris en compte. Nous verrons alors en quoi il est important de persévérer dans cet idéal participatif.

LOCALISATION

Le secteur de Griffintown, Arrondissement Sud Ouest



Île de Montréal, localisation de l'arrondissement Sud Ouest



Secteur de Griffintown, arrondissement Sud Ouest

PREMIÈRE PARTIE

Développement local dans un contexte métropolitain.

À Montréal, depuis les années 60, les citoyens ont pris le devant de la scène urbaine. Les acteurs des mouvements urbains ont promu la participation et la démocratie délibérative. Ils ont revendiqué leur droit à participer aux affaires urbaines et ont fortement influé sur la mise en place d'une politique cadre de consultation publique.

Aujourd'hui, le débat est vif dans cet ancien quartier ouvrier de l'arrondissement Sud-Ouest. Après une longue période d'abandon, Griffintown revient sur la scène métropolitaine. Le quartier revêt de nouveaux enjeux de développement dépassant largement l'échelle infocale.

Nous aborderons la mise en place et l'évolution du processus de démocratisation de la scène urbaine à Montréal depuis les années 1960. En effet, il est important d'évoquer le paradigme politique qui s'est progressivement installé depuis ces 45 dernières années afin de comprendre les nouveaux enjeux, en termes de participation à la gestion de la planification urbaine qui se profile dans la Villé-Région de Montréal.

Ensuite, nous retracerons brièvement l'histoire du quartier de Griffintown afin d'analyser le contexte actuel du secteur, le processus de gentrification qui le caractérise et les enjeux de développement qui se déclinent à différentes échelles.

I – Action collective et nouvelle culture politique : le cadre du débat public à Montréal

I . A. Action collective

À Montréal, depuis les années 60, les mouvements urbains ont promu des valeurs négligées par les représentants politiques et ont contribué à la démocratisation de la gestion locale. En effet, la démocratie locale a été la thématique majeure ayant attiré leur attention. Ils ont tenté de montrer les limites de cette dernière et sa portée par rapport à la modernité. À partir de demandes sociales de démocratisation de la gestion publique et de processus de planification, les mouvements urbains ont ainsi réussi à transformer les rapports entre l'État et les citoyens.

L'action des mouvements urbains s'est inscrite dans un monde social en perpétuelle transformation. Les mouvements urbains ont évolué dans des quartiers soumis aux aléas du développement économique et aux investissements de promoteurs immobiliers hostiles à leurs initiatives. Ils ont alors été révélateurs des tensions et des ajustements qui caractérisent la transformation des milieux de vie. Les préoccupations sociales, politiques et culturelles des acteurs urbains ont ainsi évolué en fonction du contexte. Actuellement les tendances à la globalisation amènent à revoir les paramètres du contexte d'action. Quelles ont alors été les revendications et les objectifs poursuivis par les acteurs des mouvements urbains des années 1960 à aujourd'hui ?

-> Les années 1960, le début des premiers mouvements urbains et émergence des revendications sociales

Dans les années 1960, les mouvements urbains de Montréal ont contribué d'une manière active à la transformation des politiques urbaines. Cette période se caractérise par l'émergence de comités de citoyens dans les quartiers en déclin qui revendiquent des services de proximité et des droits sociaux.

Par l'intégration dans l'espace public de valeurs sociales et culturelles propres à l'identité des habitants du secteur, ils participent à la formation de nouveaux leaders et à la démocratisation de la participation au sein du quartier. Leurs objectifs étaient d'infléchir les décisions politiques dans le sens d'une vision sociale et patrimoniale de l'urbain. Par de multiples actions, les mouvements urbains sont intervenus sur l'espace aménagé et sur les projets de développement urbain. Ils se sont intéressés à la question du logement, des services de proximité, des infrastructures et du développement local.

Les luttes menées par les comités de citoyens se destinaient à défendre les besoins sociaux (logement, éducation et santé) et à préserver l'intégrité des quartiers urbains. Ils tentaient de combattre les inégalités sociales et la pauvreté dans les quartiers populaires de Montréal. À cette période, les mouvements urbains faisaient la promotion d'une vision humaniste et patrimoniale de la ville.

Par leurs initiatives, les mouvements urbains ont progressivement exprimé une remise en cause des modèles et des processus dominants de gestion de la ville.

Au cours des années 1960-1970, l'action de ces mouvements étaient dirigées contre l'intervention des promoteurs immobiliers et vers une démocratisation de la gestion publique. Les militants étaient engagés dans l'organisation et la production de services urbains pour répondre aux besoins sociaux dans les quartiers populaires.

-> Les années 1970-1980 et la remise en cause du caractère bureaucratique de la gestion de la ville

Jusqu'au milieu des années 70, les mouvements urbains ne sont pas directement allés à l'encontre de la gestion des questions sociales par l'État. Ce n'est qu'entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1980 qu'ils ont remis en question le modèle de fonctionnement de la gestion publique. Dans la continuité de la lutte contre les inégalités sociales des années 1960, ils ont réclamé une transformation du modèle technocratique de gestion des politiques publiques. Les acteurs de ces mouvements souhaitaient une démocratisation de la gestion publique. Ils ont également réclamé plus de ressources afin de répondre aux demandes et aux besoins des populations des quartiers populaires.

Jusqu'au milieu de la décennie 1980, les mouvements urbains ont mené leurs actions sur deux terrains, tout d'abord au niveau de la gestion du développement social, urbain et économique, puis par rapport à la transformation de la gestion de l'aménagement urbain. Cette période est ainsi marquée par une remise en question de la planification technocratique et par une demande accrue de participation aux affaires urbaines.

-> Les décennies 1980-1990 et le post-fordiste

La crise des années 1980 a provoqué de forts bouleversements économiques ayant des répercussions sur l'État. Cette crise a mis en lumière les limites et les insatisfactions engendrées par les modèles d'intervention traditionnelle qui ne sont pas parvenus à résoudre les problèmes engendrés par le modèle productiviste.

La ville de Montréal a eut beaucoup de difficultés à se relever des transformations économiques provoquées par le bouleversement du secteur industriel. Dans certains quartiers de la ville, le nombre d'emplois diminua. Face à ce faible dynamisme, la classe politique a été tenue de proposer de nouveaux mécanismes de médiation. Une démarche de concertation fut amorcée avec la société civile et les représentants des milieux d'affaires et des milieux syndicaux.

Dans ce contexte, il devint nécessaire de moderniser l'ensemble de l'administration municipale pour permettre la relance et le dynamisme de l'économie montréalaise touchée par la crise économique.

Pour les mouvements urbains, au-delà des revendications sociales et de démocratisation de la gestion politique, orienter leur action vers la création d'emplois et le soutien du développement économique local devint un objectif primordial. Les mouvements urbains ajoutent ainsi aux préoccupations sociales, culturelles et politiques, des préoccupations économiques. Pour pallier à cette crise, des acteurs rattachés aux mouvements communautaires et aux mouvements urbains ont mis sur pied des corporations de développement économique communautaire (CDEC). Ils ont eu recours à des partenariats entre secteur privé et secteur public, le milieu des affaires, les syndicats et les acteurs du milieu communautaire.

Les CDEC ont ainsi entrepris des démarches pour la relance économique locale. Ils menèrent des interventions de soutien à l'entrepreneuriat et favorisèrent des actions visant l'amélioration du cadre bâti. En 1997, le gouvernement du Québec s'est inspiré du modèle d'intervention des CDEC afin de définir sa politique de soutien au développement local et régional. Le gouvernement créa les centres locaux de développement (CLD). EN 1998, les CDEC ont accepté de devenir les mandataires du CLD tout en poursuivant leur action.

Avec la mise en place des CDEC, le positionnement des autorités politiques a évolué par rapport aux années 60. Les politiques sont plus ouvertes aux actions des mouvements urbains et des organismes communautaires. La concertation et le partenariat ont remplacé l'affrontement avec les autorités politiques.

À partir du milieu de la décennie 1980, les mouvements urbains ont ainsi pris de nouvelles orientations très audacieuses en élargissant leurs demandes de démocratisation à la sphère économique. Les mouvements urbains changèrent alors de stratégie. À ce moment-là, ils ont favorisé la coopération et le partenariat avec l'administration publique tout en poursuivant leurs demandes sociales et leurs actions pour préserver le patrimoine, les milieux de vie et pour améliorer la gestion des services publics. Les mouvements urbains ont ainsi acquis une reconnaissance et une légitimité qu'ils n'avaient pas au début des années 1960.

-> L'institutionnalisation des années 1990

Progressivement l'action citoyenne se déploie sur le terrain institutionnel. Les acteurs des mouvements urbains ne se situent plus à l'extérieur de l'État et des institutions comme c'était le cas dans les années 1960-1970. L'action citoyenne a contribué au changement des rapports entre l'État et la société civile. Les acteurs des mouvements urbains et des organismes communautaires sont devenus des interlocuteurs incontournables pour le pouvoir public.

À partir de la fin des années 80, l'espace institutionnel devient un enjeu central. Les actions collectives se définissent de plus en plus par rapport aux institutions. L'enjeu principal devient l'orientation de ces institutions.

L'évolution de la conjoncture économique et politique permet aux mouvements urbains de réorienter leurs actions et de cibler leurs revendications.

I . B . Les paramètres du débat public

Le cadre du débat public résulte d'une réponse circonstancielle de la part de l'administration municipale à certaines demandes sociales. Il fait partie d'un processus de modernisation de la planification et du fonctionnement de la démocratie locale. Cette politique cadre a été permise par les actions et les revendications répétées des mouvements urbains depuis les années 60, mais également grâce à l'émergence d'un contexte politique favorable à cette modernisation.

Le cadre général du débat public fournit un lieu de reconnaissance sociale à l'ensemble de la population ainsi qu'un lieu de médiation pour exprimer des points de vue divergents. Plusieurs partis politiques se sont ainsi succédé au pouvoir, tous ayant des positionnements différents quant à la participation des citoyens dans la gestion publique.

->Début des années 60 : Parti civique du maire Jean Drapeau

À cette période, la classe politique au pouvoir, le Parti Civique, développait une vision bureaucratique de la gestion locale. L'administration municipale était la seule instance capable de gérer les problèmes locaux. Dans la politique de Jean Drapeau, il n'était pas concevable de prendre en compte les avis des citoyens ou des organismes communautaires.

Le Parti Civique pratiquait ainsi un type de régime politique qui n'a d'autre justification et légitimité que lui-même.

À cette même période, des comités de citoyens se forment et formulent une série de revendications sociales et des demandes d'implication des citoyens à la gestion publique. Les mouvements urbains ont essuyé des refus sévères de la part de l'administration municipale quant à leurs demandes de participation. Une série d'affrontements a suivi entre l'administration municipale du maire Jean Drapeau et les comités de citoyens. Ces refus ne les ont pas empêchés de poursuivre leurs actions et d'accroître le champ de leurs revendications.

C'est dans cette période d'opposition de la fin des années 1960 que les militants des comités de citoyens formèrent un parti politique pour faire face au Parti Civique du Maire Jean Drapeau. Le Front d'Action Politique (FRAP) avait pour objectif de défendre les intérêts des travailleurs et des locataires. Ses principes s'orientaient vers une démocratisation de la gestion publique.

Au milieu années des années 1970, l'élu Jean Drapeau est obligé de revoir son approche de la gestion publique. Le parti politique s'ouvre progressivement aux demandes formulées par le FRAP. L'équipe au pouvoir met sur pied différents programmes pour répondre aux revendications sociales. Dans un premier temps émerge le Programme d'Aménagement de Quartier (PAQ), puis en 1979, le maire développe la Commission d'initiative et de développement économique de Montréal (CIDEM). L'objectif est de promouvoir l'économie de Montréal et de développer des plans d'action pour aider les entrepreneurs.

Ces deux nouveaux programmes marquent un point majeur dans la modernisation des structures de gestions au sein de l'administration municipale. Cependant, l'expérience de la CIDEM reste limitée dans son processus de démocratisation de la gestion municipale.

-> 1986 : un nouveau parti au pouvoir : le rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal

Ce n'est qu'en 1986 avec l'arrivée au pouvoir du parti du Rassemblement des Citoyens de Montréal (RCM), que l'attitude négative de l'administration municipale envers les mouvements urbains prend réellement fin. L'équipe de ce nouveau parti politique entretenait de nombreux liens avec les acteurs des mouvements urbains. Il prend ainsi la succession du Front Politique de Montréal (FRAP). L'objectif de ce parti est alors de rapprocher l'administration municipale de la population.

L'arrivée du RCM marque une rupture avec les logiques de gestion du maire Jean Drapeau. En effet en 1988, le RCM élabore la politique cadre de consultation publique. C'est un événement majeur pour les mouvements urbains et également dans le processus de démocratisation de la gestion publique.

Cette politique cadre énonce trois objectifs principaux : la ré-appropriation des débats par la population, l'accessibilité des mécanismes de consultation à l'ensemble des citoyens et la pérennité du droit d'expression des citoyens.

Pour mettre en œuvre cette politique cadre, trois dispositifs complémentaires sont élaborés. La première disposition fut la création de commissions permanentes au sein du conseil municipal. Ces commissions avaient pour mandat d'effectuer des consultations publiques sur des projets de développement urbain et de faire des recommandations.

La deuxième disposition a été la création de comités de conseil d'arrondissement, l'ancienne ville de Montréal étant divisée en neuf unités de planification nommées arrondissement.

Enfin, la dernière disposition a été la mise en place du Bureau de Consultation de Montréal (BCM). Le mandat de cette instance avait pour objectif d'effectuer des audiences publiques concernant les interventions particulières sur le territoire montréalais. Rattaché au secrétariat de la ville, le BCM relévit du comité exécutif. L'objectif était ainsi d'informer la population, de recueillir son avis et d'émettre des recommandations.

À travers les mesures qu'il a mis en place, le RCM a modernisé l'appareil administratif municipal. Cette politique cadre répondait aux nouvelles exigences de participation en ce qui concernait l'aménagement du territoire. Les expériences menées par le RCM pendant ses deux mandats ont transformé les pratiques de planification. Cette nouvelle politique de consultation a modifié en profondeur les modalités de gestion et les processus de représentation politique.

-> 1994 – Vision Montréal du maire Pierre Bourque

En 1994, le parti politique Vision Montréal est élu. Le maire Pierre Bourque calque son modèle de gestion publique sur celui de l'ancien maire Drapeau. C'est un virage total par rapport à ce qu'avait amorcé le Rassemblement des Citoyens de Montréal.

La nouvelle équipe au pouvoir démantela le nouveau cadre politique de consultation pour revenir au principe du Parti Civique. Le nouveau maire commença par supprimer le Bureau de consultation de Montréal (BCM). Le nombre de commissions de conseils passe de cinq à trois et le pouvoir des conseils d'arrondissement est réduit. Le BCM est alors remplacé par la commission du développement urbain de Montréal (CDUM). Cependant, les audiences organisées par le CDUM étaient prises en charge par les élus alors que celles du BCM étaient prises en charge par une instance indépendante.

Cette restructuration de la politique de consultation a suscité de nombreuses critiques de la part des groupes de citoyens.

-> 2001 – Union des citoyens et citoyennes de l'île Montréal

Après les deux mandats du parti Vision Montréal, une nouvelle équipe arrive au pouvoir en novembre 2001, l'Union des citoyens et citoyennes de l'île de Montréal avec Gérard Tremblay. Les membres de cette nouvelle équipe sont des anciens sympathisants du RCM. On renoue ainsi avec les pratiques du parti du Rassemblement des Citoyens de Montréal qui avait amorcé une nouvelle politique de consultation. On assiste à un nouveau changement de la scène politique municipale.

En janvier 2002, le gouvernement québécois amorce une nouvelle réforme de structure municipale de la métropole. Les anciennes villes de l'île de Montréal et la ville centre sont fusionnées. Vingt-sept arrondissements sont créés dont l'objectif est de gérer le service de proximité et l'urbanisme local.

Cette même année, Gérard Tremblay organisa le Sommet de Montréal. Cet événement avait pour objectif de susciter l'adhésion des Montréalais à la nouvelle ville, produire une vision d'ensemble pour le développement de la ville et construire un consensus avec les principaux partenariats de l'administration municipale. La nouvelle charte de la ville de Montréal est adoptée à l'issue de ce Sommet en juin 2005. Cette charte concerna la vie économique, sociale, culturelle, environnement et démocratique.

Par la suite la nouvelle équipe remplace la CDUM par l'Office de consultation de Montréal (OCPM). Les consultations sont organisées par des commissaires indépendants. Le mandat de l'OCPM a pour objectif de tenir des audiences publiques sur tout projet qui déroge au plan d'urbanisme et également de soulever des questions politiques que lui soumet le conseil municipal.

D'autre part, les arrondissements peuvent désormais se doter de commissions consultatives permanentes composées d'élus, d'experts et de citoyens. Dans le cadre de ces consultations menées par l'arrondissement, la nouvelle charte de Montréal permet le recours à un référendum sur une question d'aménagement ou d'urbanisme.

Le cadre de la politique de consultation a ainsi subi des phases de construction et de déconstruction en fonction de l'orientation des partis politiques au pouvoir.

La politique de consultation publique adoptée par la ville de Montréal en 1988 résulte d'un processus de modernisation. Cette nouvelle pratique de consultation est en partie le résultat de demandes sociales et de pressions venant des citoyens depuis le début des années 60. Mais il faut attendre l'arrivée d'un parti politique favorable à l'intégration des citoyens dans la gestion urbaine pour que la politique cadre soit mise en place.

Au cours de ces dernières années, des expériences concrètes de participation à la planification ou à l'aménagement ont été menées. Le cadre de la consultation publique a permis une nette amélioration concernant la démocratisation de la gestion locale. Ce cadre, malgré les limites qu'il a pu présenter, a permis de transformer les modes traditionnels de gouvernances par le recours à la participation.

I. C. L'avenir de l'agglomération montréalaise et ses nouveaux défis de démocratisation urbaine

La participation active des citoyens à la gestion publique, la transformation des rapports de pouvoir et la révision en profondeur du modèle technocratique de la gestion publique ont participé à l'émergence d'une nouvelle culture politique. Si l'expérience acquise demeure utile, elle est soumise à la nécessité d'une adaptation à un nouveau contexte qui bouleverse les références passées.

Depuis les années 2000, la ville de Montréal est engagée dans une redéfinition de ses mécanismes de représentation et de ses pratiques de gestion. Les réformes municipales, la restructuration de l'île de Montréal et la politique de consultation publique ont contribué à créer une nouvelle ville. La formation d'arrondissement a attribué plus de pouvoir aux anciens quartiers urbains.

Les demandes d'ouverture du débat public formulées par les mouvements sociaux ont ainsi abouti à une modernisation de l'administration municipale. L'innovation institutionnelle relative à la participation, à la planification et à l'aménagement urbain, a permis d'expérimenter diverses formes d'implication des citoyens dans la résolution de questions complexes.

Lors de l'élaboration de ces nouvelles réformes, le gouvernement du Québec instaura également une instance de gouvernance à l'échelle métropolitaine, la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM). Cette nouvelle instance a pour objectif d'assumer diverses responsabilités de planification, de gestion et de développement pour la nouvelle ville région.

Ce changement contextuel implique un redéploiement de l'échelle locale à l'échelle métropolitaine. Il est alors nécessaire de revoir les modalités de l'action collective et de repenser les formes et les contenus de la participation aux affaires urbaines. De nouvelles préoccupations voient le jour. Les nouveaux défis sont liés à l'environnement, au transport et à la restauration des infrastructures urbaines. La ville de Montréal doit également faire face à des défis majeurs concernant entre autre la pauvreté urbaine, l'intégration sociale et économique, et la politique sur l'immigration. Cependant pour les acteurs dominants, la représentation du développement et des facteurs décisifs est en référence au système économique.

Dans cette vision des choses, il y a peu de place pour les dimensions sociales, valeurs pour lesquelles les mouvements urbains et les organismes communautaires se sont mobilisés depuis les années 60. Dans le passé, la participation a pris des formes différentes dans les quartiers urbains de la ville centre et dans les anciennes villes de la banlieue. À l'issue de la fusion des anciennes villes de l'île de Montréal avec la ville centre, qui est encore récente, les acteurs ont dû faire de nombreux ajustements dans leurs revendications et dans leurs actions. En raison de la monter en puissance des nouvelles exigences de gestions urbaines à l'échelle métropolitaine, les mouvements urbains font face à de nouvelles difficultés. Ils doivent à nouveau revoir leurs alliances passées qui ne sont plus suffisantes pour défendre les objectifs qu'ils ont mis en avant dans les années 60.

Sur plusieurs plans, les représentations urbaines ont commencé à changer, le cadre de la consultation doit répondre à de nouvelles exigences qui restent encore mal cernées par rapport aux compétences partagées des arrondissements, de la ville et de la CMM. La délibération est devenue une norme de l'action contemporaine, mais elle n'a pas été très fortement impliquée à l'échelle métropolitaine. L'espace métropolitain est une création récente en tant qu'espace politique. Les mouvements urbains sont encore absents dans ce débat. Les enjeux métropolitains lancent ainsi de nouveaux défis au cadre du débat public qui apparaissent de plus en plus difficile à esquiver.

Néanmoins, est-ce que ce nouvel espace métropolitain peut permettre la participation des citoyens à leur communauté politique immédiate tout en étant sensibles aux influences régionales et mondiales ? Dans quelle mesure les mouvements urbains pourront-ils tirer parti du cadre institutionnel instauré par la récente réforme municipale et métropolitaine?

II – Griffintown : Un quartier aux enjeux métropolitains

Le quartier Griffintown est né suite à la démolition des fortifications et à l'extension de la ville de Montréal de 1804 à 1810. L'implantation de grandes infrastructures de transport fluvial et terrestre a permis son développement. Les industries ont investi le secteur. La communauté irlandaise s'y est progressivement installée. Griffintown a été dans le passé le quartier ouvrier qui a poussé l'industrie de Montréal à son apogée au XVIII^{ème} siècle. Cependant, à la suite d'une crise industrielle, le quartier a subi une période d'abandon. Aujourd'hui le secteur est en plein processus de revitalisation, un sujet qui fait débat compte tenu de la controverse qui entoure son redéveloppement.

Tout d'abord, nous retracerons l'histoire de cet ancien quartier irlandais, et ensuite nous évoquerons les différentes étapes qui ont marqué l'évolution du tissu urbain, les différentes phases d'industrialisation et la dégradation rapide de Griffintown aux alentours des années 1960.

Aujourd'hui cet espace de la ville est en cours de redéveloppement et est fortement convoité par de nombreux investisseurs. Le quartier regorge de multiples atouts qui en font un véritable enjeu métropolitain.

II . A . L'histoire du quartier



Figure 1 : Griffintown début 1896

-> 1645-1800 : Colonisation du territoire.

La ville de Montréal est fondée en 1642 par Paul Chomedey, Sieur Maisonneuve et Jeanne Mance. Les vingt premières années à l'issue de la fondation de la ville sont marquées par des guerres entre les indigènes iroquois et les colons.

En 1754, le fief de Nazareth est offert à Jeanne Mance et à ses futures sœurs hospitalières de l'hôtel Dieu. Les sœurs louaient ce fief pour le pâturage du bétail. Au cœur du fief, Jeanne Mance fit ériger «la grange des pauvres», un long bâtiment au nord du chemin de la rivière Saint-Pierre (la future rue Wellington), là où seront les futures rues Queens et Duke.

En 1791, l'Irlandais protestant Thomas McCord conclut un bail sur le fief. Cinq ans plus tard, McCord part pour des affaires et laisse toute sa propriété sous la responsabilité de Patrick Langan. C'est le début de la première étape de l'histoire de Griffintown.

-> 1800 à 1845 : Mise en place du premier canal navigable vers l'ouest.



Figure 2 : Carte du secteur vers 1820

Légende de la figure 2:

- 1- Premier canal navigable
- 2- Embouchure du Canal
- 3- Faubourg des ricollets à l'Ouest de la ville fortifiée
- 4- Premier lotissement à trame orthogonale

L'histoire urbaine de Griffintown débute en 1800. Alors que McCord est en Angleterre, Patrick Langan vend le fief à Marie Griffin.

De 1804 à 1810, les fortifications de Ville Marie sont démolies. Louis Charland propose **un plan de lotissement au tracé orthogonal** sous la demande de Marie Griffin. Le développement de Griffintown peut ainsi être poursuivi en continuité avec la ville centre.

En 1805, McCord revint à Montréal. Il mena un procès pour tenter de récupérer ses droits de propriété. Après plusieurs années de batailles, il parvint à regagner ses terres en 1814. Marie Griffin reste dans les mémoires et elle laisse son nom au quartier.

Progressivement le quartier vit arriver de nouveaux résidents. Mais ce ne fut qu'entre 1821 et 1824 que s'établit le plus gros de la population du secteur avec la communauté irlandaise. L'arrivée d'industries et la construction des nouvelles infrastructures offrit de nouveaux emplois. En 1819, la société Eagre Foundry introduit à Griffintown une nouvelle technologie machiniste basée sur le fer et la vapeur. C'est également **le creusement du Canal Lachine** de 1821 à 1824 qui favorisa l'implantation d'une communauté à Griffintown. Les ouvriers affectés au creusement du canal s'étaient établis dans le quartier et avaient ensuite cherché à travailler dans les entreprises locales.

De 1843 à 1848, le canal Lachine est doublé en profondeur et en largeur. Des bassins sont créés pour permettre aux navires de débarquer leurs marchandises. Griffintown se situe sur la rive Nord de la plus importante route vers l'intérieur du pays.

-> 1845-1880 : Exploitation de la force hydraulique du canal Lachine à des fins de production industrielle.



Figure 3 : Élargissement du canal Lachine, 1870

À partir de 1845, le quartier Griffintown est en pleine croissance. **L'agrandissement du canal Lachine** amorce un virage dans le développement industriel du secteur. En 1849, les réseaux de canaux du fleuve saint Laurent ont permis aux navires de rejoindre les Grands Lacs. La création de la commission du Havre et le dragage du fleuve a également permis l'arrivée des bateaux à vapeur et des voiliers océaniques internationaux.

En 1853, à l'initiative de la Saint Lawrence & Atlantic, **un nouveau chemin de fer** assura la liaison entre Longueuil et le nouveau port d'hiver de Montréal à Portland au Maine. Et dès 1859, le chemin de fer Grand Tronc rachète la ligne, a construit le pont Victoria et créa une liaison ferroviaire jusqu'à Toronto et Detroit.



Figure 4 : gare Bonaventure, 1847

D'autre part, le canal Lachine requit d'un potentiel important en matière d'**énergie hydraulique**. En 1851, des lots hydrauliques avec des biefs d'alimentation sont aménagés et mis à la disposition de promoteurs. Il en résulte une explosion très intense du développement industriel. En 1846, un chantier naval est construit en amont des écluses. Ce chantier produit une grande quantité de bateaux à vapeur.

Le développement industriel de Griffintown est à son apogée. De nouvelles usines ne cessèrent de s'installer. Néanmoins, cette prospérité n'allait pas de pair avec les conditions de vie des ouvriers.

Entre 1845 et 1850, le quartier connut deux grands incendies et de nombreuses épidémies. Beaucoup de familles furent à la rue. Dans les usines, les conditions de travail sont difficiles et les salaires sont très bas. La pauvreté est extrême.

En 1873, de multiples usines ferment à l'issue de la Grande Crise et en 1875, les ouvriers se mettent en grève.

Entre 1873 et 1885, le canal est de nouveau en transformation, les écluses d'entrée sont approfondies. En 1880, la ligne de chemin de fer du Grand Tronc se poursuit désormais jusqu'à Chicago.

-> 1880-1915 : Le quartier se développe autour des industries.



Figure 5 : Le chantier naval d'Auguste Cantin aux écluses St-Gabriel en 1857

De 1880 à 1915, on entre dans la deuxième phase industrielle. Les infrastructures de transport maritime et ferroviaire de Griffintown sont performantes. Le nombre d'industries ne cesse de s'accroître. Les deux grandes brasseries du secteur se développent et sont fusionnées en 1909 créant ainsi la National Breweries.

L'industrie métallurgique se développa également avec l'installation de nombreuses fonderies. Le quartier vit aussi l'émergence de nouveaux secteurs industriels notamment le textile et les télécommunications.



Figure 6 : Inondation de 1887

Au XIXe siècle, des inondations provoquent l'interruption du trafic ferroviaire et la fermeture des usines. Griffintown perd une grande partie de sa population. Les Irlandais sont les seuls à rester.

Le quartier s'est consolidé, la plupart des équipements collectifs sont construits. Le quartier connaît cependant des inondations répétées. Les conditions de vie et sanitaire deviennent de plus en plus précaires.

-> 1915-1960 : Dernière phase industrielle.

En 1920, l'activité industrielle à Griffintown décline. Cependant certaines usines prennent de l'expansion, notamment la National Brewerie.

Les usines sont de plus en plus converties en entrepôt. Plusieurs installations sont démolies comme le chantier naval d'Augustin Cantin. Beaucoup d'entreprises vendent leur bâtiment et déménagent.

Les conditions de vie sont très mauvaises. Griffintown détient le quatrième taux le plus élevé de mortalité infantile. Les années 1930 sont une période très difficile pour les résidents du secteur.

L'évènement majeur de cette période est la décision du Canadian National de construire une gare centrale et de relier les réseaux transcontinentaux grâce à un viaduc à quatre voies ferrées.



Figure 7 : Viaduc du Canadien National vers 1933

Le viaduc ferroviaire se présenterait comme un long bâtiment de deux étages, d'environ un kilomètre percé par les rues transversales, comprenant une série d'entrepôts et de bureaux. La construction commence dans rue Saint-Antoine et se poursuit vers le Sud. En 1930, débute la démolition des bâtiments entre Dalhousie et Nazareth.

La gare centrale est ouverte en 1943 et relie l'ancien Canadien Nord via le tunnel Mont-Royal. Aux cours des années 1950 peu de changements ont lieu. La New City Gas ferme ses portes en 1954.

En 1959, lorsque la voie maritime du Saint-Laurent est ouverte vers l'intérieur du continent, le canal Lachine n'est plus opérationnel. Cela marque la fin de l'activité industrielle de Griffintown.

-> 1960-1990 : Nouveau zonage industriel du secteur et démolition d'institutions clefs.

En 1963, la ville de Montréal change le règlement de zonage du secteur qui devient une **zone strictement industrielle**.

Les habitations du secteur se dégradent progressivement. En 1965, le canal Lachine n'est plus en service, certaines parties du Canal sont remblayées.



Figure 8 : Secteur de Griffintown avec l'autoroute en 1980

En 1965 débute la construction de **l'autoroute Bonaventure**. Tous les îlots entre les rues Nazareth et Duke sont démolis. Cette nouvelle infrastructure marque une nouvelle fracture dans le territoire.

Fin 1960, la population de Griffintown décline de nouveau. De nombreuses structures collectives (écoles et églises) ferment leur porte et sont progressivement démolies.

Griffintown devient un secteur parsemé de terrains vagues et d'aires de stationnement. Cependant quelques opérations de mise en valeur sont menées par des propriétaires indépendants. Vers 1980, la société d'habitation de Montréal rénove une rangée des plus anciens triplex de Montréal sur la rue Barré et en 1978, le Canal Lachine appartient à Parc Canada. Une piste cyclable est aménagée en plus le long des berges.

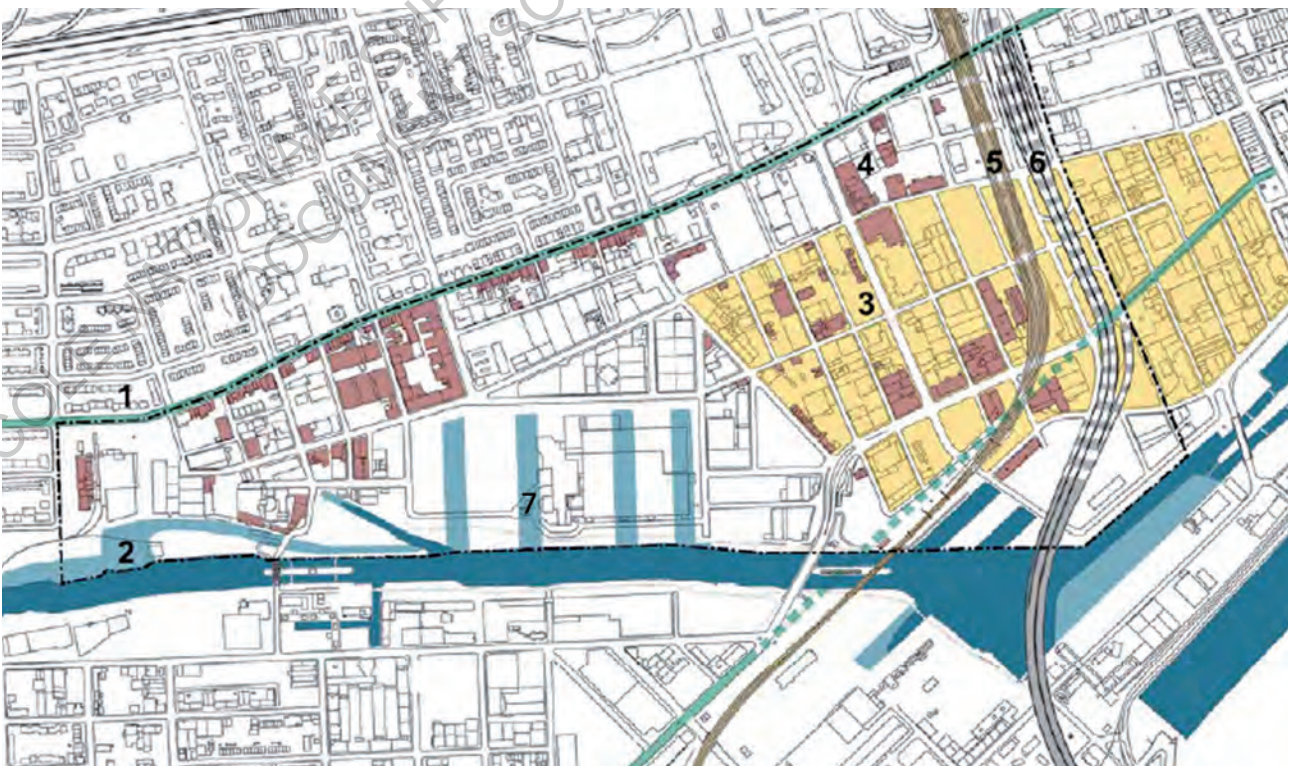


Figure 9 : Carte du secteur vers 1990

Legende de la figure 9 :

- 1- Rue Notre Dames et rue Wellington, tracés fondateurs du secteur.
- 2- Canal Lachine, tracé ayant structuré le développement du tissu urbain.
- 3- Trame orthogonal de 1800.
- 4- Bâtiments à valeur patrimoniale.
- 5- Viaduc ferroviaire.
- 6- Autoroute Bonaventure.
- 7- Les anciens bassins de débarquement.

Vers les années 1990 les premières tentatives de redressement du secteur ont lieu. En 1992, les nouveaux plans de développement du secteur sont publiés. Ils comportent des orientations en termes de développement durable, de patrimoine et d'urbanisme. En 2002, le canal Lachine est également réouvert à la navigation sans qu'il y ait toutefois un réel redéveloppement du secteur.

II . B . Le contexte actuel

Le paysage urbain de Griffintown a profondément été marqué par les crises industrielles, le désinvestissement et l'aménagement successif d'infrastructures lourdes de transport. Dans les années 1920, la construction du viaduc ferroviaire avait engendré la démolition de l'environnement bâti et une fracture urbaine. En 1965, cette rupture dans le territoire est accentuée par la construction de l'autoroute Bonaventure.



Figure 10 : Vue de la rue Young vers le quartier des affaires

Le quartier de Griffintown est aujourd'hui morcelé. Il compte de nombreux terrains vagues qui déprécient le caractère industriel du secteur. Les espaces publics, les places, les chaussées et les trottoirs sont en très mauvais état.

Cependant de par sa localisation et son histoire, le secteur de Griffintown dispose d'un potentiel de développement très important.

-> Son patrimoine

Même si le secteur s'est beaucoup appauvri en raison des nombreux bouleversements qu'il a connus depuis 200 ans, la richesse du patrimoine urbain confère à Griffintown un caractère unique à Montréal.

Patrimoine institutionnel

*Ancien poste de police N°7, rue Young,
érigé en 1875*



Patrimoine résidentiel

*Ensemble résidentiel de six duplex,
rue de la montagne, 1881*



Patrimoine industriel

New city Gas, rue Ann, 1847



Patrimoine commercial

*Edifice Rodier, rue Notre Dame Ouest ,
1875*



-> Le cadre de vie du secteur

La présence du canal Lachine, figure emblématique de Montréal, offre un accès direct à un vaste espace vert et aux plans d'eau. La piste cyclable transcanadienne longe le canal. C'est un espace récréo-touristique très fréquenté.

*Les berges du canal Lachine : espaces
verts et piste cyclable*



*Vue depuis les berges vers l'Est sur les
fameuses usines de farine Five Rose.*



-> Un fort potentiel de développement

Actuellement, Griffintown compte de nombreux terrains vagues et de parkings sauvages. Le potentiel de développement immobilier des terrains est sous-utilisé. Dans la continuité de l'existant, le quartier pourrait être densifié. D'autre part, il existe déjà sur le site une mixité d'usages.

Immenses terrains vagues à usage de parking le long du viaduc ferroviaire.



-> La localisation du secteur

Le secteur de Griffintown est idéalement situé à proximité du Vieux-Montréal, du Vieux-Port, de la ville centre et du quartier des affaires. Ces quartiers limitrophes ont été mis en valeur à la suite du projet d'aménagement portant sur le domaine public.

Au cours des années 1990, des projets d'aménagement importants sont réalisés sur les secteurs avoisinants de Griffintown : le Vieux-Port, le Vieux-Montréal et le Canal Lachine. Ces projets d'aménagement ont permis une grande revalorisation du territoire. Ces interventions publiques ont fait l'objet d'une planification à long terme.

Le secteur de Griffintown partage l'histoire et la forme urbaine des secteurs adjacents. Actuellement, il est séparé de ces lieux d'intervention par l'emprise imposante de l'autoroute Bonaventure.

La qualité des projets de redéveloppement des quartiers limitrophes est à l'avantage de Griffintown. Il s'agirait de développer le secteur dans la continuité des principes d'aménagement qui ont servi à mettre en valeur les patrimoines urbains de ces quartiers.

Le redéveloppement de Griffintown revêt ainsi des enjeux métropolitains. Le développement du secteur est important de par la relation qu'il entretient avec les quartiers adjacents. Les orientations que prendra le redéveloppement du quartier auront des impacts directs sur ces derniers.

L'urbain se décline désormais à l'échelle des métropoles et des villes-régions. La Commission métropolitaine de Montréal amène les municipalités à se mobiliser autour d'objectifs communs. Le redéveloppement de Griffintown s'inscrit dans la continuité des quartiers centraux de la ville de Montréal. À l'échelle métropolitaine, il devient urgent de redévelopper ce morceau de territoire stratégiquement situé et d'y amener de nouveaux résidents et de nouvelles activités économiques.



Figure 18 : Griffintown, un secteur aux enjeux métropolitains

II . C . Une nouvelle population a Griffintown

-> La communauté Irlandaise

Griffintown fut le premier quartier pauvre industriel du Canada où habitèrent les immigrants Irlandais ayant fuit la famine vers 1800. Jusqu'aux années 1840, des milliers d'Irlandais arrivaient chaque année à Montréal pour y trouver du travail dans les fonderies locales, les briqueteries, les savonneries, les brasseries, etc.

Le secteur s'est transformé au gré des différentes phases qu'il a traversé, de son industrialisation à son déclin progressif dans les années 1960. Différentes communautés migrantes s'y sont également installées. Les Irlandais, Anglais, Écossais et Canadien français investirent le quartier. Lors de la paupérisation du secteur et des crises industrielles, les résidents ont été nombreux à quitter Griffintown. En 1920, alors que les autres populations ont largement quitté le quartier, les Irlandais restèrent.

Le quartier Griffintown fut ainsi le cœur de la communauté irlandaise de Montréal jusqu'à ce qu'il soit partiellement démoli dans les années 1960 pour permettre la construction de l'autoroute Bonaventure.

-> Une nouvelle population tournée vers l'Art



Figure 19 : Exposition des projets architecturaux des étudiants de l'UdeM, Fonderie Darling, Décembre 2010

Quartier Éphémère

Dans les années 1960 et 1970, à la suite des changements de zonage, le quartier n'est plus vraiment habité. Les quelques résidents ont été expulsés. Le secteur a été pendant de nombreuses années délaissé des administrations publiques et de la population jusque vers 1990, où des artistes Montréalais réinvestissent les lieux. Ils réhabilitent et établissent leurs ateliers dans d'anciens bâtiments industriels. Des galeries d'art s'implantent dans le quartier.

Ces nouveaux résidents ont à cœur de promouvoir l'histoire des lieux et de préserver le patrimoine architectural et urbain. Les artistes ont ainsi contribué à initier la renaissance du secteur en investissant dans un premier temps la partie Est du quartier, le Faubourg des Récollets avant même que s'y implante la cité du Multimédia.

« Quartier Éphémère » est le premier organisme à venir s'installer dans le secteur. En 1993, l'association se forme et joue un rôle important à Griffintown. Cet organisme se consacre à soutenir le travail des artistes tout en sensibilisant le public aux édifices abandonnés dans les secteurs industriels délaissés de Montréal. L'association s'implante à Griffintown avec le désir de revitaliser l'espace social d'un quartier à l'abandon. Son mandat est alors d'occuper des édifices vacants et d'offrir des espaces nouvellement rénovés à des fins artistiques. Elle répartit de part et d'autre de l'autoroute des locaux et ateliers d'artiste et permet des installations artistiques, mettant en valeur les qualités esthétiques et patrimoniales d'anciens bâtiments industriels.

La Fonderie Darling, haut lieu de la culture montréalaise, est un centre d'art et visuel géré par l'organisation Quartier Éphémère. Ce centre a contribué à faire connaître le quartier par la qualité de ses prestations et par la présence de nombreux artistes canadiens et étrangers qu'elle a accueillis.



Figure 20 : Calèchier des écuries du Horse Palace se dirigeant vers le Vieux-Montréal

La fondation Horse Palace

Par la suite, la fondation du Horse Palace se forme à l'initiative de Juliette Patterson et d'autres habitants du quartier. Le secteur de Griffintown regorge d'espaces oubliés par le temps. Les écuries urbaines de 1862 sur la rue Ottawa font partie de ces lieux témoignant de l'histoire du secteur.

Actuellement les écuries sont en vente. La fondation prévoit d'acquérir la propriété, de la restaurer et d'y installer un musée sur l'histoire du quartier et de son habitat ouvrier. L'objectif est d'offrir aux Montréalais un lieu pour renouer avec l'histoire de Griffintown. L'écurie continuera également d'être exploitée par les caléchiens du Vieux-Montréal.

« L'idée n'était pas juste le préserver mais aussi de l'orienter vers le 21ème siècle. Ça ramène les gens qui sont intéressés par l'environnement. C'est un poumon vert au milieu du quartier, les gens qui s'intéressent aux chevaux et les gens qui s'intéressent au patrimoine historique et architectural du quartier. Ça regroupe beaucoup de domaines différents, c'est l'opportunité de connaître l'histoire, sans mettre les pieds dans un musée. On a l'impression de faire un retour dans le temps quand on va là. »

Juliette PATTERSON, Présidente de la fondation Horse Palace

Depuis les années 1990, le secteur a ainsi été réinvesti et mis en valeur par une population arrivante, désireuse de participer activement à la réhabilitation du quartier. Ces nouveaux résidents ont ainsi amorcé une nouvelle étape dans l'histoire de cet ancien quartier ouvrier irlandais. Par leurs interventions, ils ont rendu attractif le secteur et ont réussi à lui redonner vie.

-> Un processus de gentrification

Cette nouvelle population a réussi à redonner une image positive au secteur de Griffintown. Depuis quelques années, les administrations publiques redonnent de l'intérêt à ce morceau de territoire stratégiquement situé à proximité de la ville-centre. De nouvelles politiques urbaines visent à la réhabilitation de Griffintown pour permettre d'accueillir un grand nombre de logements, de bureaux et de commerces. La pression immobilière est devenue de plus en plus forte. De nombreux investisseurs privés veulent y développer des projets d'aménagement.

La première phase de repeuplement du secteur a ainsi attiré des artistes qui ont fait émerger une nouvelle culture et mis en valeur l'histoire du lieu. Ils ont fait la promotion du caractère industriel et du patrimoine architectural et urbain de Griffintown.

Dans la deuxième phase actuelle, ce quartier à proximité du centre-ville est devenu un lieu stratégique. Les acteurs de la première phase sont progressivement obligés de laisser place à d'autres groupes sociaux. Les promoteurs immobiliers souhaitent développer des projets immobiliers de haut standing.

Un processus de gentrification est amorcé dans le secteur de Griffintown. Il va de pair avec certaines politiques, programmes et investissements visant à améliorer le tissu urbain, à favoriser le retour à la ville, à rénover le parc résidentiel et à accroître l'accès à la propriété. À Griffintown, on observe une augmentation du nombre de demandes de dérogation, de la conversion d'immeubles et de permis de rénovation. On constate également des activités spéculatives sur l'immobilier incluant des offres d'achat faites aux propriétaires de longue date. On se dirige progressivement vers un embourgeoisement du secteur de Griffintown qui était à l'origine occupé par des ouvriers, des artisans et des artistes.

DEUXIEME PARTIE

Une planification urbaine controversée.

Griffintown, ancienne friche industrielle, est aujourd'hui amené à devenir le centre de gravité de l'expansion future de la ville. Des programmes de rénovation urbaine sont amorcés par l'administration publique. Des investisseurs privés proposent d'immenses projets de développement immobilier.

Les résidents du secteur, qui font la promotion d'un développement local, humaniste et patrimonial, voient leur perspective d'avenir, dans le quartier, mise à mal par ce type de développement. «Un redéveloppement : oui! Mais dans le respect des habitants, de l'histoire et de l'environnement bâti de Griffintown.»

Nous évoquerons ainsi la tournure que prend la réhabilitation de Griffintown, les projets des promoteurs traités à la pièce, les alliances entre promoteurs et politiques et les intérêts des différents acteurs. Quelles sont les conséquences d'un développement sans vision d'ensemble, sans recommandation ?

Face à cette frénésie spéculative, une nouvelle population avertie, avide d'un développement durable et respectueux du caractère historique du secteur, se mobilise. Nous aborderons les différents mouvements de citoyens qui se forment à Griffintown. Nous analyserons ensuite leurs actions, leurs stratégies et leurs alliances avec les acteurs de la scène urbaine.

I – Les différents projets en cours dans le secteur de Griffintown

I . A - Projet Griffintown / Griffin - Promoteur immobilier Devimco

Griffintown est un secteur dont les administrations municipales se sont successivement désintéressées pendant des décennies, et où il devient nécessaire de revitaliser et d’y amener de nouveaux résidents. Stratégiquement situé dans le prolongement du vieux Montréal et du centre ville, et en bordure du canal Lachine, Griffintown doit être développé dans la continuité de ces derniers afin de consolider le tissu urbain. Son développement relève d’enjeux métropolitains, et il devient urgent pour la ville de proposer un plan d’ensemble pour ce morceau de territoire.

En 2007, la firme Devimco présidé par Serge Goulet, propose à la ville de Montréal un méga-projet de développement pour le quartier ; un investissement privé de 1,3 milliard de dollars comprenant 3860 logements. Le projet comprendrait ainsi des logements (65%), des commerces (18%), des espaces récréotouristiques (13%), et des bureaux (4%) pour une surface au sol de 1,2 millions de pi². Plusieurs personnes voient dans les plans de Devimco un premier pas vers la relance des projets d’envergure à Montréal. La ville accepte le défi de revitaliser le secteur par l’intermédiaire d’un investisseur privé. En Juillet 2007, en réponse à cette proposition de développement, se constitue un comité de travail regroupant la ville, l’arrondissement et le promoteur. Les objectifs de ce comité sont alors d’améliorer le projet Griffintown proposé par Devimco en collaboration avec la Service de mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP), et de faire converger au mieux la vision du promoteur immobilier et de la ville. Selon les rapports, le comité de travail aurait permis d’augmenter l’offre résidentielle, de diminuer l’offre commerciale, d’accroître le nombre de bâtiments patrimoniaux pris en compte dans le développement, et de permettre une plus grande ouverture sur le canal Lachine. Ce travail en collaboration entre les différents acteurs débouche ainsi sur la première proposition du projet Griffintown.

Dès Novembre 2007, au vu de l’évolution du projet apporté par le groupe de travail, le comité exécutif déclenche une phase de planification formelle du projet; il donne le feu vert à l’élaboration du Plan Particulier d’Urbanisme (PPU) qui vise à encadrer le projet de développement immobilier majeur proposé par Devimco au sein du secteur de planification détaillée. Il s’agira à cette étape d’élaborer un Programme Particulier d’Urbanisme (PPU), de constituer la formation d’une équipe de projet et de réaliser des études techniques complémentaires dans le secteur de Griffintown (circulation, déplacement).

De Novembre 2007 à Février 2008, le Plan Particulier d’Urbanisme (PPU) est élaboré par le Service de mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP), en collaboration avec la direction de l’aménagement urbain et des services aux entreprises de l’arrondissement Sud-Ouest. Jusqu’à présent aucune concertation avec les citoyens n’a été entreprise, et les décisions se prennent à huis clos au niveau des différentes instances politiques.

En Janvier 2008, suite à l’élaboration du PPU, le conseil municipal de Montréal adopte une résolution sur la réserve foncière s’appliquant sur la rue Peel (entre les rues Wellington et Smith) et de part et d’autre de la rue Wellington.

Cette mesure permet de ne pas compromettre des objectifs du PPU. En empêchant la délivrance de permis d'agrandissement, de transformation de bâtiment et de réhabilitation, les politiques s'assurent qu'aucune intervention ne sera réalisée dans le secteur défini par le PPU.

La Loi d'Aménagement et d'Urbanisme (LAU) prévoit un processus de consultation publique qui est mis en place par le conseil d'Arrondissement. Cela qui pose question au vu de l'échelle des enjeux que représente la modification du plan d'urbanisme et du projet Griffintown. En effet on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'Office de consultation de Montréal (OCPM) n'a pas été mandaté ; on reviendra sur cette problématique dans le chapitre qui suit.

À l'issus de cette consultation et conformément à la Loi sur l'Aménagement et de l'Urbanisme et de la charte de la Ville de Montréal, l'adoption finale du PPU a été faite par le conseil municipal. Ainsi dès mai 2008, le PPU est rendu opérationnel. L'Arrondissement Sud-Ouest est responsable d'assurer la conformité de ses outils réglementaires avec les orientations du PPU adoptées par le conseil municipal. Puis dès Juin 2008, le projet Griffintown est lancé et le PPU est mis en oeuvre dans l'Arrondissement Sud-Ouest.

Plan particulier d'urbanisme du secteur Peel-Wellington

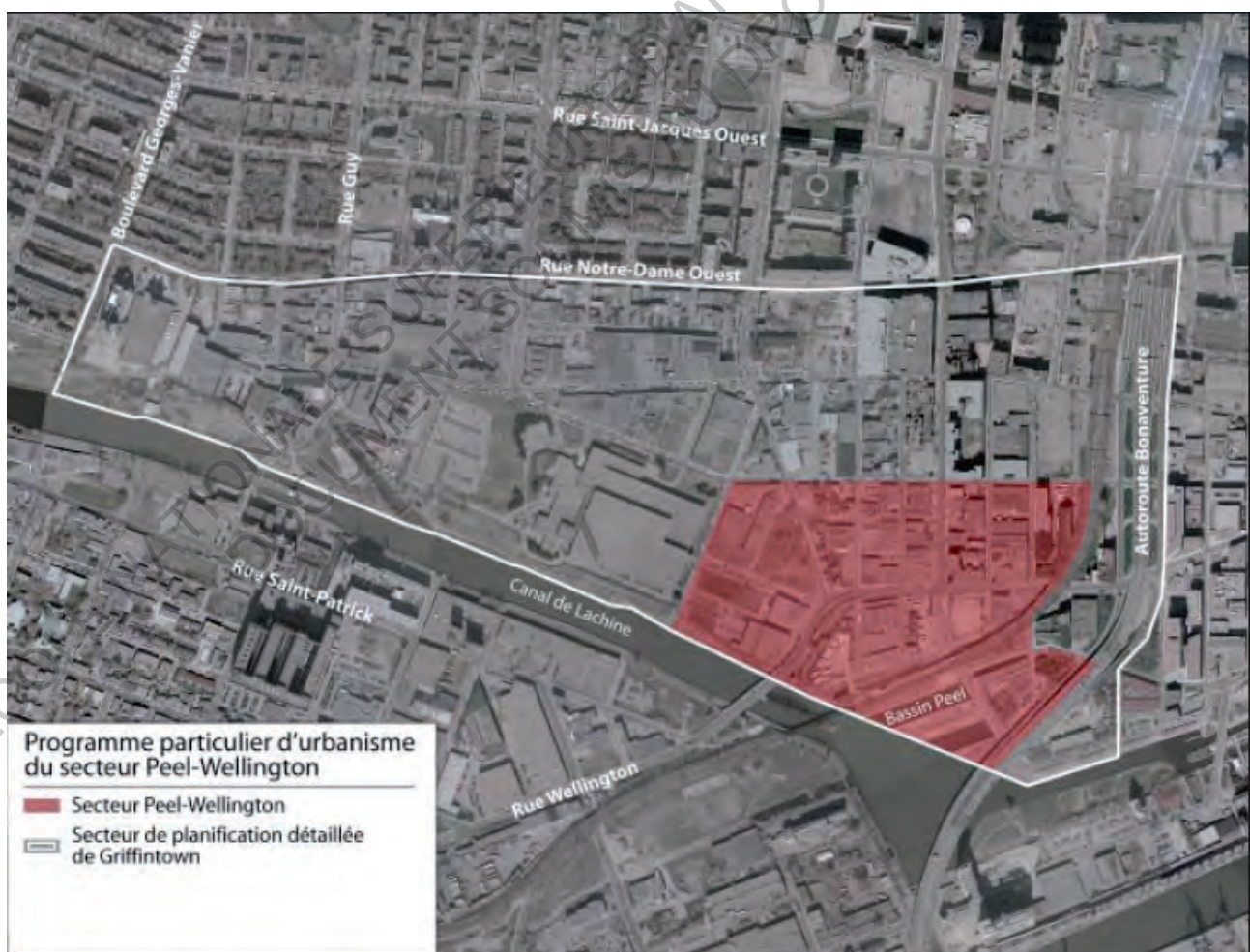


Figure 1 : localisation du secteur d'application du PPU dans l'arrondissement Sud-Ouest

Le Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) présente donc les orientations d'aménagements, les interventions physiques et les différents mécanismes requis pour encadrer la réalisation de l'ensemble de projet qui vont se développer dans le secteur, et plus particulièrement, même si cela n'est pas explicitement exprimé, permettre la réalisation du projet du promoteur Devimco. Le PPU vient ainsi en complément et en révision du plan d'urbanisme de Montréal. Un ensemble d'interventions, telles que la modification de certains paramètres du Plan d'urbanisme et la révision des paramètres réglementaires en vigueur dans l'arrondissement Sud-Ouest, va être défini. Plusieurs points sont alors intéressants à soulever pour comprendre la controverse qui caractérise le projet Griffintown et la mise en place simultanément de Plan Particulier d'urbanisme (PPU).

Le PPU propose ainsi cinq nouvelles orientations (cf. Figure 3) qui viennent s'ajouter aux trois orientations générales d'aménagement que prévoit le plan d'urbanisme de Montréal (cf. Figure 2).

1	Préserver le caractère et l'échelle urbaine associées au passé industriel du secteur.
2	Intensifier et diversifier les activités en privilégiant la cohabitation des activités économiques et résidentielles.
3	Renforcer la vocation récréotouristique des abords du bassin Peel et la vocation nautique du canal Lachine en misant sur la proximité du Vieux-Montréal, du Vieux-Port, et du centre es affaires.

Figure 2 : Orientations du plan d'urbanisme de Montréal

1	Assurer la vitalité et l'animation du secteur d'un milieu de vie offert par une mixité de fonction.	Accroître la densité d'occupation du secteur. Mixité d'usages : commerces, logements, culturel, touristique, service communautaire, intégration de logements sociales... Viser l'établissement d'une population résidante diversifiée. Assurer la création de par cet d'espace vert. Accroître le rayonnement des activités du secteurs.
2	Mettre en valeur le caractère particulier du secteur.	Intégrer et mettre en valeur les bâtiments d'intérêt patrimonial. Production d'une architecture de qualité et d'un vocabulaire architectural. Etablir des hauteurs de constructions adaptées au site à caractère industriel. Favoriser le déplacement piétonnier en misant sur la qualité de l'espace public.
3	Mettre en valeur le Canal Lachine et les abords du Bassin Peel.	Affirmer le caractère unique des bords du Canal Lachine par une production d'architecture de qualité exceptionnelle. Poursuivre la structuration des abords du Canal Lachine. Prévoir l'implantation d'équipement culturel ou touristique. Maximiser l'accès et le déplacement des piétons et des cyclistes.

4	Retisser les liens avec les secteurs limitrophes.	<p>Confirmer le rôle stratégique de la rue Peel comme axe structurant du secteur.</p> <p>Confirmer le rôle stratégique et historique de la rue Wellington.</p> <p>Mettre en valeur les axes visuels vers le centre ville.</p> <p>Mettre en valeur les grandes perspective des vues reliant les Mont-Royal et le canal Lachine.</p>
5	Améliorer les conditions d'accessibilité et de déplacement internes du secteur.	<p>Améliorer la desserte du secteur en transport collectif.</p> <p>Prévoir un plan de gestion des déplacements visant à diminuer la dépendance à l'automobile et de maximiser les modes de transports alternatifs.</p> <p>Assurer l'adaptation du réseau routier à la nouvelle vocation du secteur.</p> <p>Aménager le domaine public de manière à assurer le confort, la convivialité et la sécurité des déplacements des piétons et des cyclistes.</p>

Figure 3 : Orientations apportées par le PPU

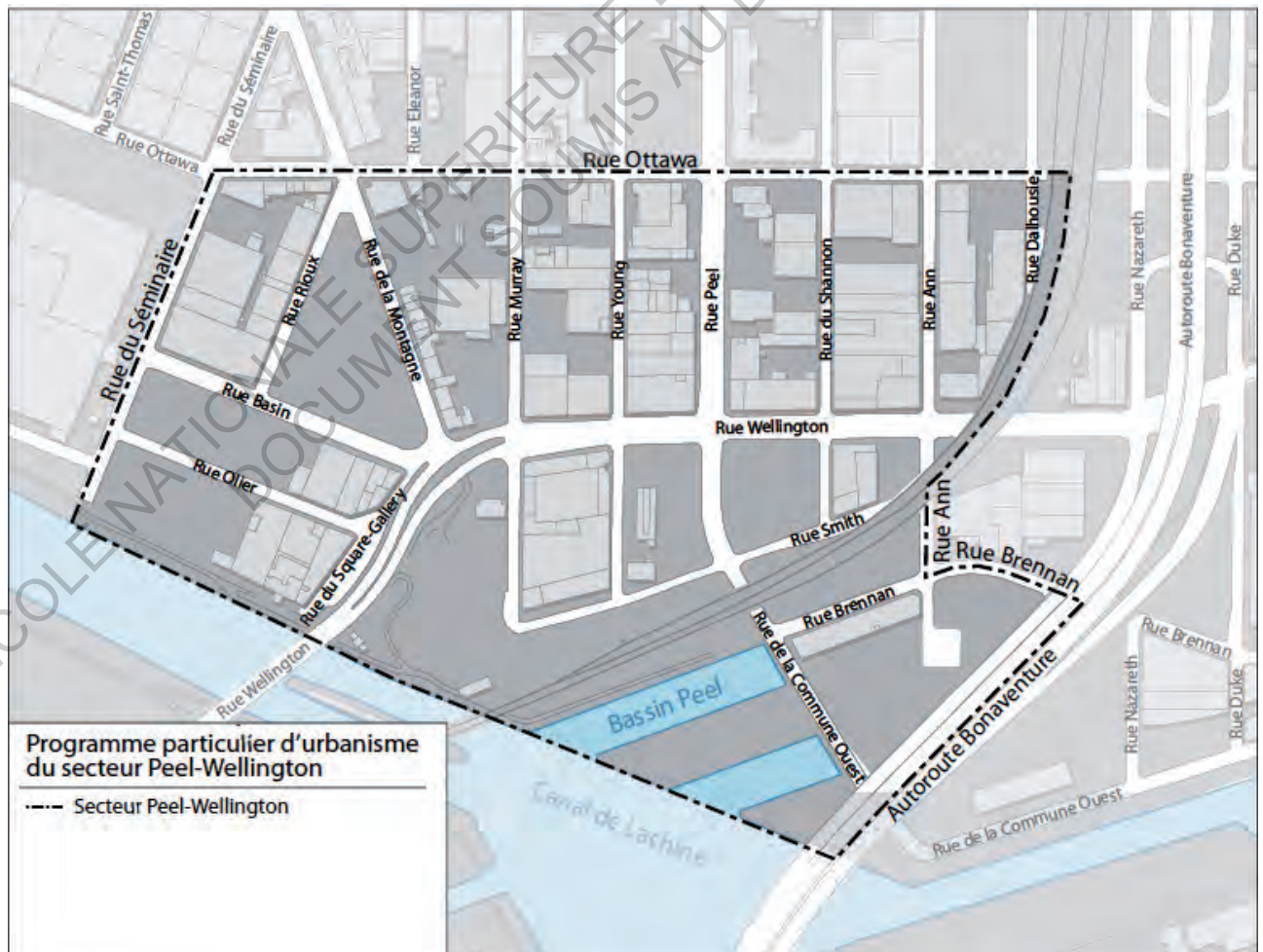


Figure 4 : Secteur d'application du PPU

Le PPU propose ainsi cinq nouvelles orientations s'appuyant sur des principes d'intervention définis qui devront être appliqués dans les divers développements tant privés que publics (cf. figure 3). Ces orientations restent assez générales avec la vision d'un développement durable, soucieux de l'environnement bâti existant et de son histoire. Les principes d'intervention peuvent laisser présager un développement respectueux de Griffintown. Cependant, les formes que prennent ces orientations posent question et soulèvent des inquiétudes chez les citoyens. La mise en œuvre du PPU modifie certains paramètres réglementaires de l'arrondissement Sud-Ouest qui pourraient transformer radicalement l'évolution de la forme urbaine du secteur. Ces modifications touchent à la fois le domaine public : réorganisation du réseau routier, réaménagement du domaine public, intervention sur les réseaux d'infrastructure... et le domaine privé : affectation des sols, densité de construction, protection et mise en valeur du patrimoine, hauteur de construction, acquisition d'immeubles...

Ces modifications sont définies dans l'objectif de permettre la mise en oeuvre du projet Griffintown proposé par le promoteur immobilier Devimco, comme mentionné à plusieurs reprises dans l'énoncé du Plan Particulier d'urbanisme. Je vais présenter des éléments importants de réglementation qui ont été modifiés par le PPU et la menace qu'ils peuvent représenter pour l'intégrité du secteur mais également pour la qualité de vie des citoyens et résidents du quartier.

La réorganisation du réseau routier

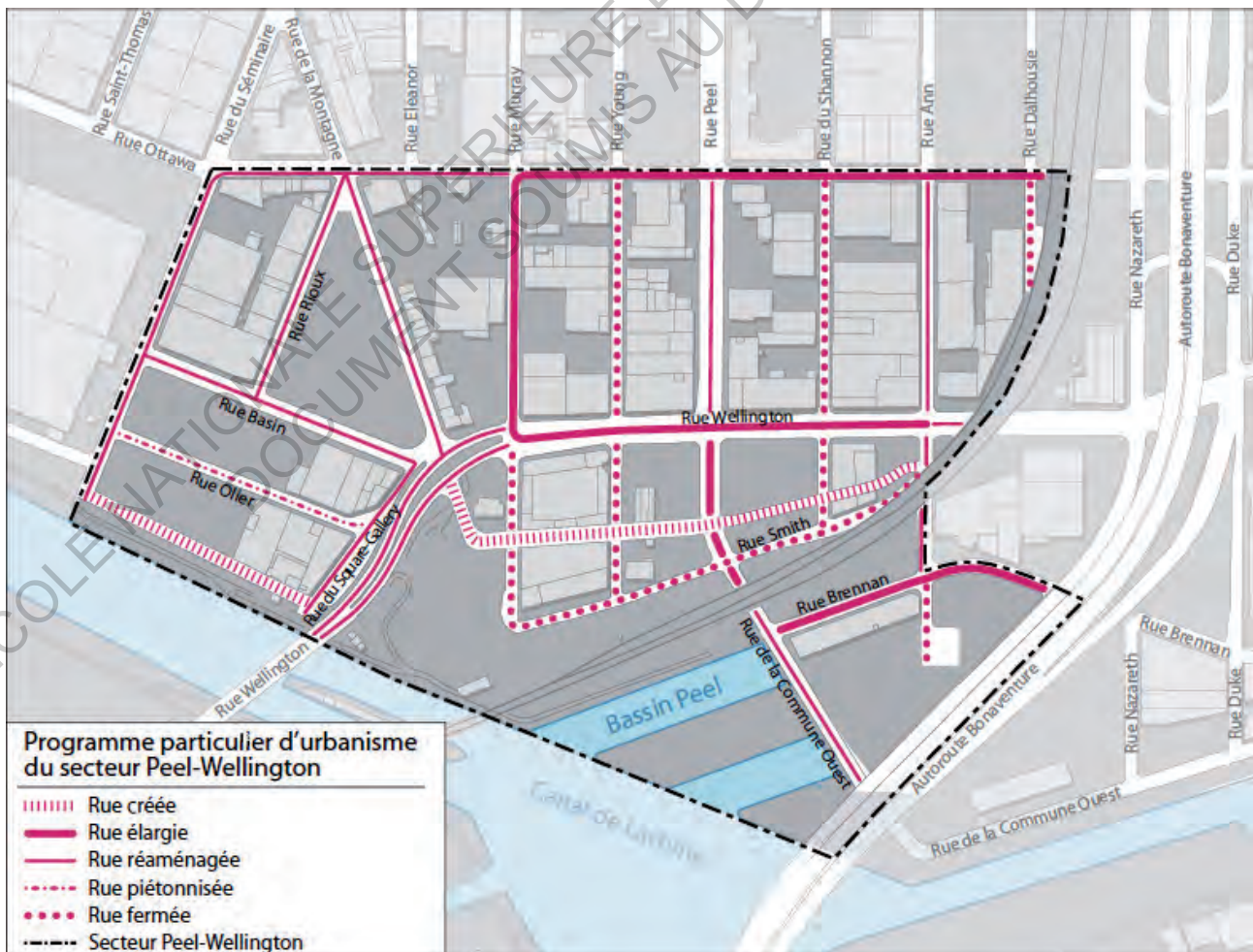


Figure 5 : Réorganisation du réseau viaire

Cette réorganisation prévoit la reconfiguration et la fermeture de certaines rues, et l'aménagement de nouvelles voies de circulation ou encore le réaménagement du domaine public dans les emprises de rues existantes.

Au vue de ces transformations, quelle sera la prise en compte du caractère historique du site et en particulier de la trame urbaine? La réorganisation de la voirie déstructure complètement la trame originale, qui est à ce jour l'une des plus anciennes de la ville de Montréal. Ces modifications vont d'ailleurs à l'encontre des orientations et recommandations fixées par le plan d'urbanisme. C'est également à l'encontre de l'avis donné par le Conseil du patrimoine qui dénonce la mise en oeuvre de méga-îlot qui viennent démanteler la trame urbaine.

Un autre élément important qui émerge de la réorganisation du réseau routier, est la privatisation de certaines rues. On peut alors s'interroger sur la capacité du nouvel aménagement à répondre au besoin d'amélioration des conditions d'accès et de déplacement interne au secteur. L'incohérence est claire. Cette planification prévoit d'élargir et de créer de nouvelles rues pour «faciliter la circulation» mais en contre partie elle impose la fermeture de certaines pour la création de méga-îlots.

La réorganisation de la voirie prévoit ainsi à chaque portion de rue un remaniement, un élargissement ou encore une privatisation. Ces transformations touchent directement les résidents par les procédures d'expropriation nécessaire à leur réalisation.

Interventions relatives au domaine public

La réorganisation de la trame urbaine est un des éléments majeurs des interventions relatives sur le domaine public, de par son impact structurel et également par les coûts qu'elle nécessite. D'autres interventions doivent être prises en considération avec un certain sens critique. Le PPU prévoit « la mise en place d'un réseau de places publiques et de parcs visant principalement l'amélioration de vie des résidents et usagers. ». Le PPU évoque ainsi une augmentation des espaces verts. Cependant la dénomination manquante à ces nouveaux espaces verts est la notion de public. En effet en observant le plan de zonage des parcs, on constate que les espaces verts publics diminueraient de moitié au profit de cours privatives ou de places publiques autour des centres commerciaux.

L'arrondissement Sud-Ouest est en déficit de parc. Le projet Griffintown prévoit de construire des condos (appartements) sur le parc Gallery. Peut-on parler d'une amélioration de la vie des résidents quand aucun espace vert n'est prévu dans un quartier à vocation résidentielle ? La fermeture de certaines rues, prévue par la réorganisation de la trame urbaine, la construction de condos sur des parcs existants, l'implantation d'un immense centre commercial... laissent fortement présager une privatisation progressive de l'espace public.

Toujours dans les interventions relatives au domaine public, le PPU amorce l'idée de l'implantation d'une ligne de tramway pour l'amélioration du réseau de transport public desservant le secteur. La PPU cite « le plan de transport de Montréal » pour justifier cette proposition.

« Le plan de transport exprime un engagement très fort de la ville sur les enjeux majeurs que sont les développements des transports actifs et collectifs, la diminution de la place de l'automobile et la sécurité des déplacements. »

Le PPU planifie ainsi l'implantation d'une ligne de tramway dans l'axe de la rue Peel. La nécessité d'améliorer le réseau de transport en commun est un point positif proposé par le PPU. Cependant en parallèle, le règlement d'urbanisme de l'arrondissement Sud-Ouest prévoit pour l'ensemble du territoire d'application du PPU 4000 unités de stationnements pour les usages non résidentiels. Quelle cohérence à augmenter la performance du transport en commun si c'est pour permettre un nombre de stationnement très important ? Est-il alors vraiment nécessaire d'élargir des rues, de déplacer, de démolir des bâtiments ?

Les interventions dans le domaine public prévoient également des projets sur les réseaux d'infrastructures souterraines et de surfaces, et le réaménagement du domaine public. Ces interventions sont bénéfiques pour le secteur, en effet les infrastructures urbaines : routes, trottoirs... sont aujourd'hui encore en très mauvais état.

Cependant, même si le développement du secteur est une priorité majeure, l'ensemble du PPU présente plusieurs incohérences dans les différentes interventions proposées qui doivent être retravaillées.

La mise en place du PPU du secteur Peel-Wellington provoque un ensemble d'interventions modifiant certains paramètres du Plan d'Urbanisme de la ville de Montréal et la révision de la réglementation en vigueur dans l'Arrondissement Sud-Ouest. La mise en oeuvre du PPU a également intégré un nouvel outil réglementaire qui devra être appliqué par l'Arrondissement : le Plan d'Implantation et d'Intégration Architecturale (PIIA). Cet outil préconise des orientations quant à la qualité architecturale, au choix des matériaux, à la performance énergétique et environnementale... Cet outil, au vu de son énoncé, reste tout de même à être défini sur de nombreux points.

Des modifications sont ainsi apportées sur la densité de construction, l'affectation des sols, la hauteur de constructions permises, sur la protection et la mise en valeur du patrimoine... Ces interventions touchent particulièrement le domaine privé : les propriétaires, les locataires, les entreprises du secteur.

Je vais présenter les modalités des modifications du Plan d'Urbanisme et leurs conséquences sur le développement du secteur.

L'acquisition d'immeubles

Afin de permettre l'application du Plan Particulier d'urbanisme (PPU) dans le cadre d'un projet de redéveloppement, la ville peut procéder à l'acquisition d'immeuble. Ceci s'applique dans la continuité du plan de démolition, de l'affectation des hauteurs, de la densification du secteur... L'administration municipale se réserve ainsi le droit d'exproprier les propriétaires et les entreprises du secteur et d'expulser les occupants du secteur.

Hauteur de construction

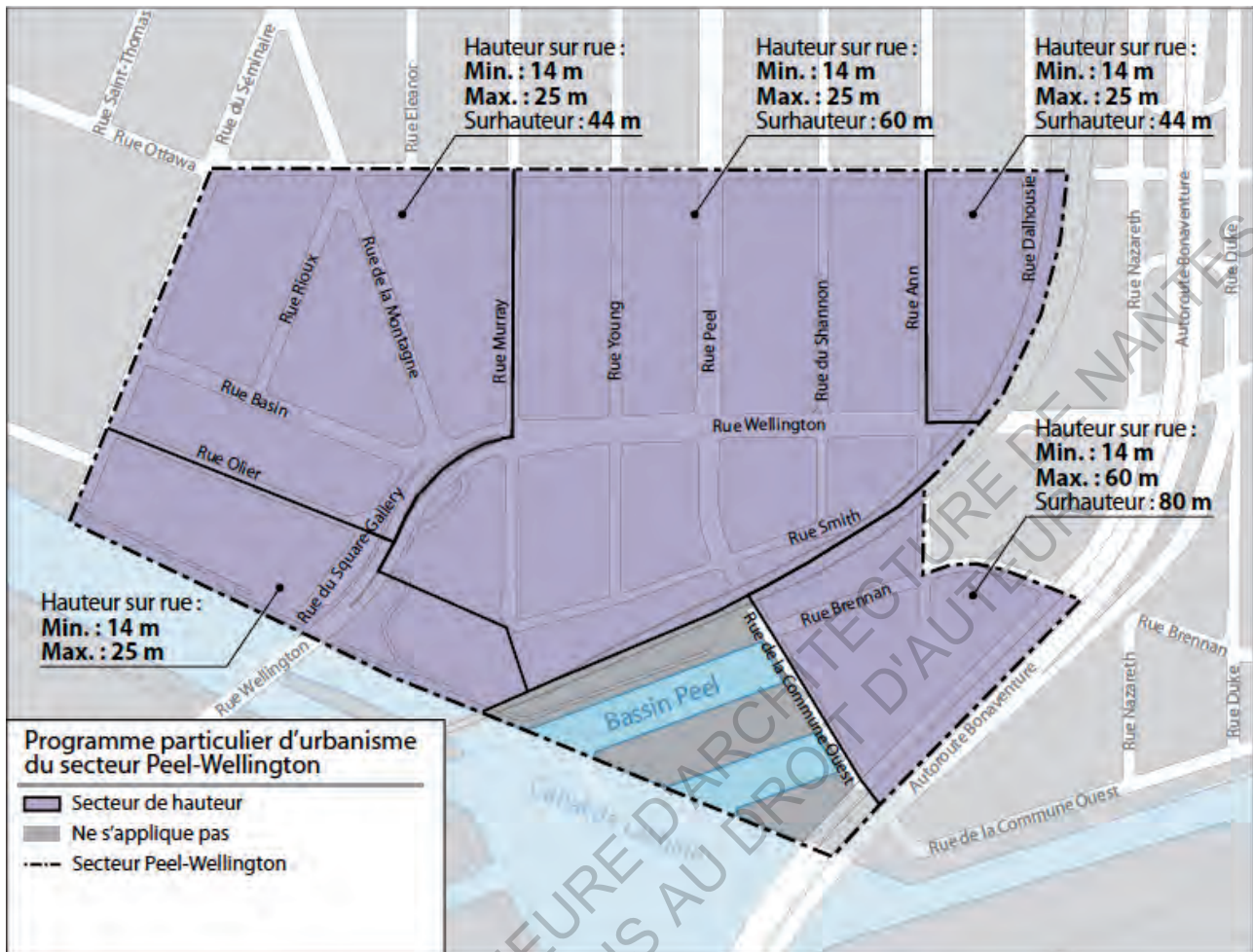


Figure 6 : Affectation des hauteurs

Une révision des hauteurs et des gabarits est permis dans l'objectif de facilité la mise en oeuvre du PPU et du projet Griffintown. L'arrondissement se doit ainsi d'appliquer les hauteurs maximales et minimales inscrites dans le plan Particulier d'Urbanisme.

Le secteur se caractérise essentiellement par des bâtiments d'environ 3 étages, on passerait alors à des bâtiments d'une moyenne de 25m sur tout le secteur de Peel-Wellington. Comment «respecter et préserver le caractère et l'échelle urbaine associée au passé industriel du secteur» lorsque l'on permet la construction de building de plus de 25m ?

Le PPU permet également une sur-hauteur de 44m à 60m, ce qui élimine l'idée d'un développement à échelle humaine. En termes d'ensoleillement et des vues offertes sur le secteur Sud de Griffintown, cette augmentation des hauteurs risque fortement de compromettre la qualité de vie du quartier.

La consolidation du cadre historique du quartier et la mise en valeur des édifices à caractère patrimonial se voit mis à mal par cette modification d'affectation des hauteurs.

Densité de construction et taux d'occupation

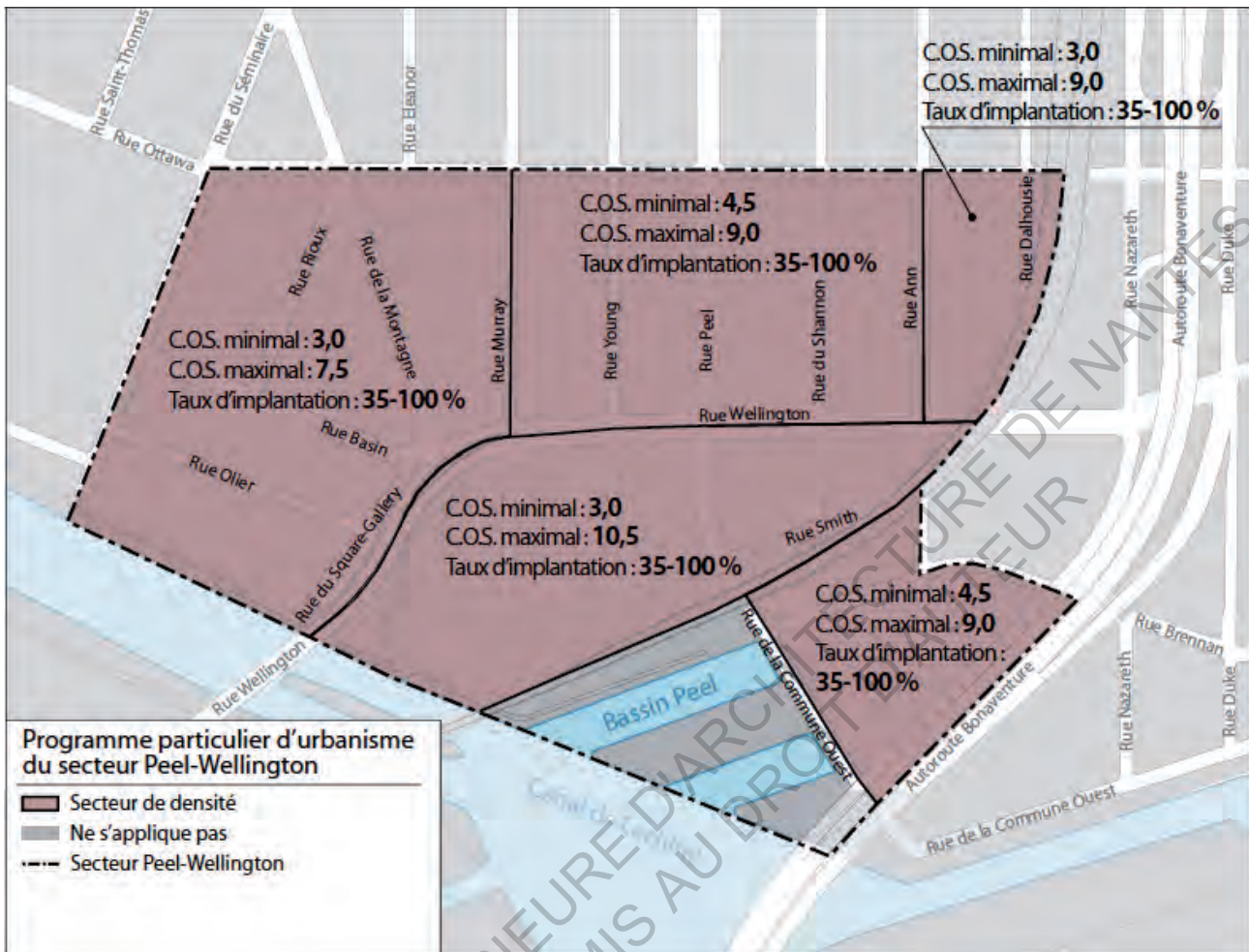


Figure 7 : Densité et taux d'occupation

Le plan ci-dessus présente les paramètres de densité de construction et de taux d'occupation requis pour permettre la mise en place du PPU, et également du projet Griffintown. Le règlement autorise un taux d'implantation pouvant aller de 35% à 100% pour l'ensemble du secteur et un coefficient d'occupation pouvant aller de 3,0 à 10,5.

La densité de construction permet des volumes allant du simple au double, ou même au triple. Cette réglementation empêche de percevoir et imaginer clairement la volumétrie de l'ensemble. Quelle volumétrie peut résulter des densités et des taux d'occupation permis? Il s'en suivra des variations importantes entre les différents bâtiments du secteur. Il s'agirait ici d'avoir un contrôle plus harmonieux des volumes. Une densification raisonnée favorise l'établissement de petits commerces et contribue à l'animation des rues. La construction en hauteur n'est ainsi pas la façon la plus efficace de densifier un quartier d'habitation.

Protection et mise en valeur des bâtiments patrimoniaux

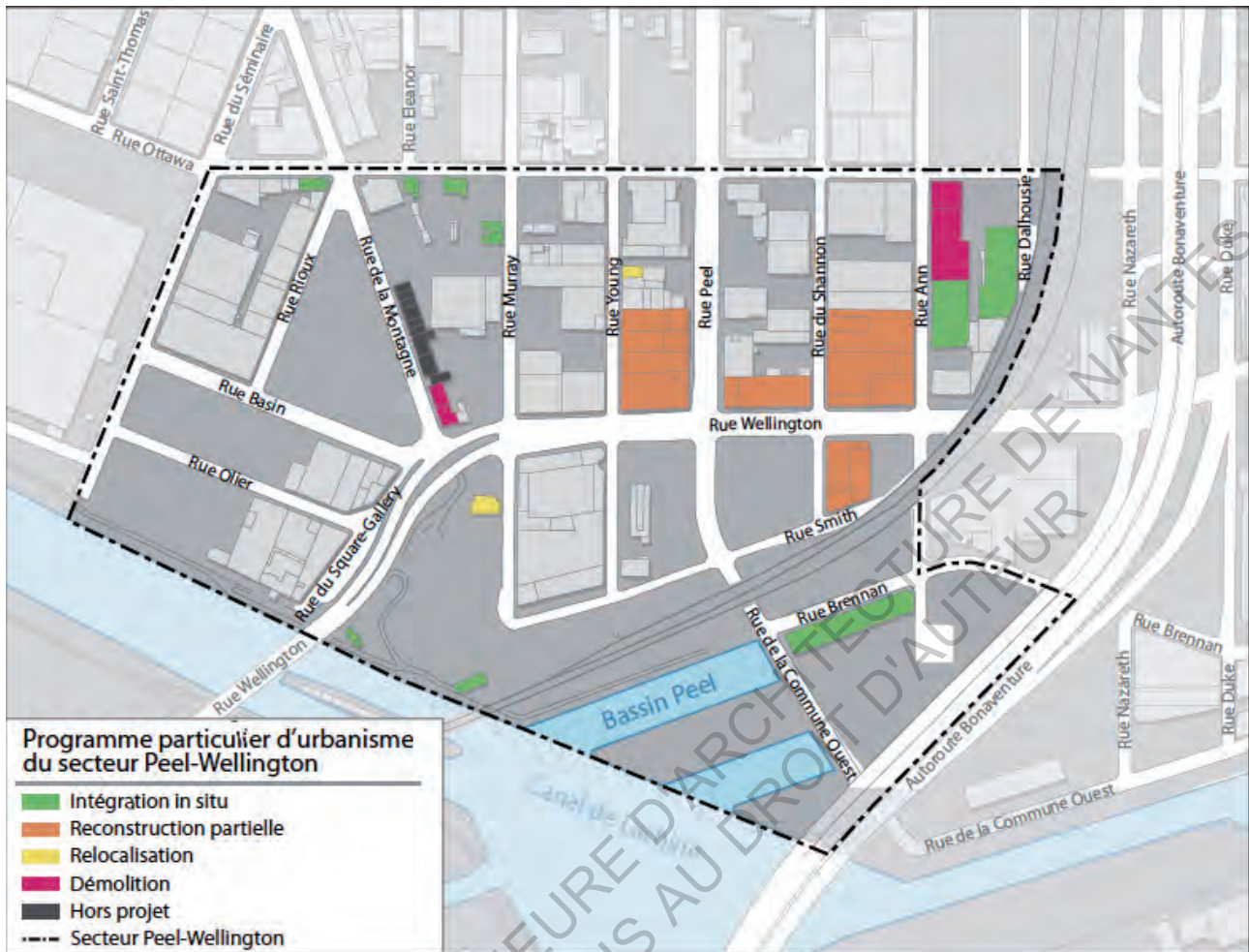


Figure 8 : Protection des bâtiments patrimoniaux

«L'identité du secteur Peel-Wellington résulte de son passé industriel et à la présence du canal Lachine. Cette particularité se reflète autant à l'échelle du cadre bâti et dans la morphologie urbaine que dans l'architecture de certains bâtiments et ouvrages d'art que l'on y retrouve. Cette identité est une richesse devant servir d'appuis au redéveloppement du secteur.» (extrait de l'énoncé du PPU)

Dans le cadre du plan détaillé de Griffintown, une étude de l'ensemble du secteur concerné par le PPU et le projet Griffintown a été réalisée dans l'objectif de déterminer les bâtiments à valeur patrimoniale. On en dénombre 19 sur le secteur. Le document ci-dessus, nous montre les bâtiments concernés et les interventions projetées sur ces bâtiments : démolition, reconstruction partielle, ou encore relocalisation.

Peut-on parler de conservation du patrimoine dans l'évocation de ces pratiques? La préservation d'un bâtiment va au delà de la préservation d'une façade, elle s'applique à l'ensemble du bâtiment et également à son environnement bâti, à son contexte. La préservation d'un bâtiment doit se faire dans la continuité de son histoire et de la préservation de sa typologie architecturale.

Programme particulier de démolition

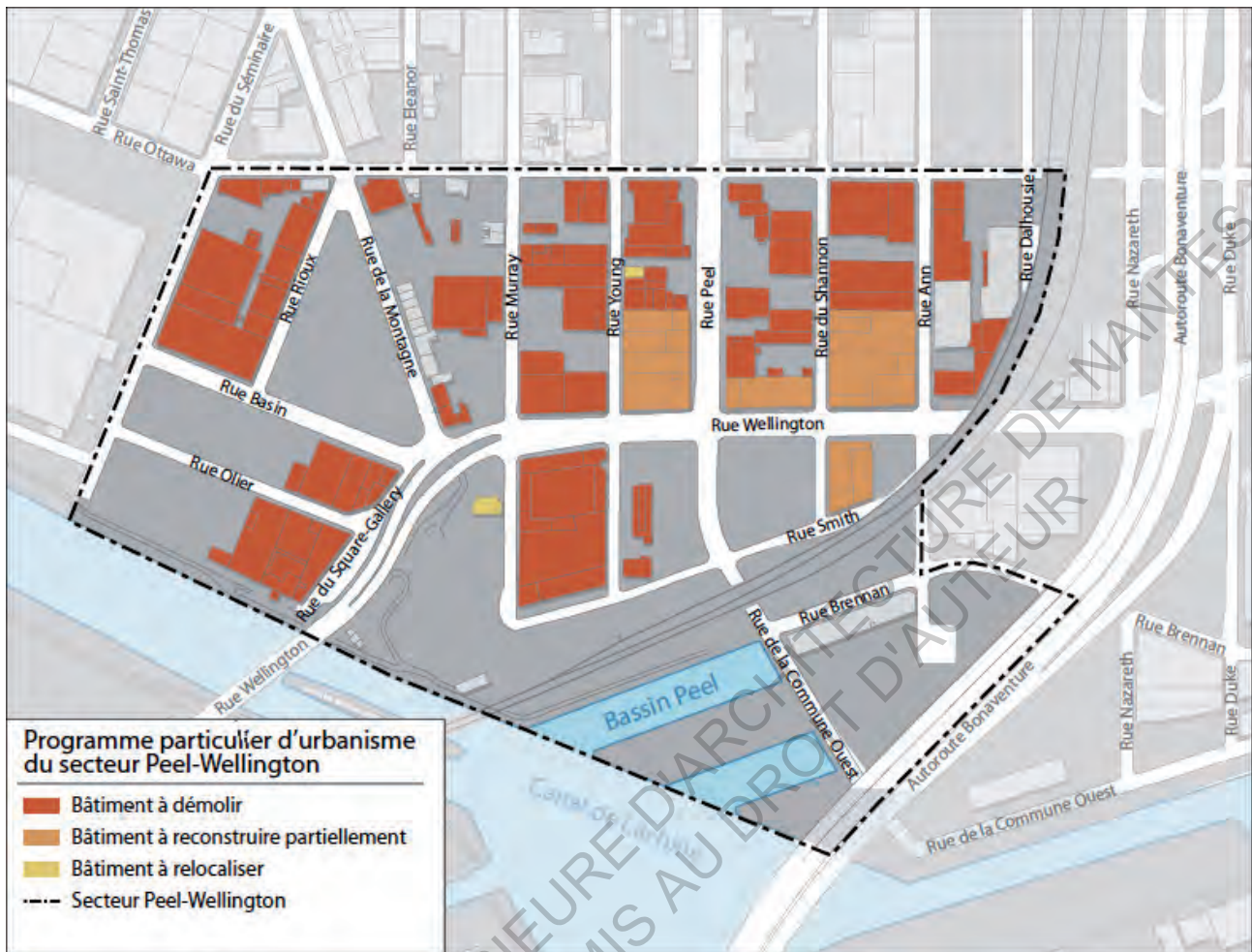


Figure 9 : Bâtiments prévus à la démolition

«En vertu de l'article 85 de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1), la Ville de Montréal peut prévoir un programme particulier de démolition dans les limites du territoire d'application du PPU.» (extrait de l'énoncé du plan particulier d'urbanisme)

Le programme de démolition projete de détruire plus des deux tiers du secteur. Le quartier révèle un grand nombre de bâtiments d'intérêt patrimonial tel le Horse palace sur la rue Ottawa, le bâtiment de la New City Gas Company au croisement de la rue Ann et Ottawa, l'ancien poste de police N°7 sur la rue Young, l'ensemble résidentiel au coin des rue Wellington et de la Montagne... Bâtiments d'autre part reconnus à titre de monuments historiques par le conseil du Patrimoine. Mais en depit de leur valeur patrimoniale, ces édifices sont pourtant comptés parmi les bâtiments à raser dans le plan de démolition.

Dans une optique de développement durable, quelle est l'intérêt de démolire complètement un quartier afin d'y construire un immense centre commercial et des tours d'habitation? Est-il nécessaire de raser pour revitaliser?

Le PPU amorce un redéveloppement rapide et radical du secteur de Griffintown. On est face à un développement de grande ampleur avec des programmes de démolition, de forte densité et de grandes hauteurs de construction et des privatisations de l'espace public. L'objectif affiché est clairement celui de la rentabilité et du profit. On est loin d'un développement communautaire durable.

En 2004, le Plan d'urbanisme de la ville de Montréal avait été corrigé et revu en totalité par le Conseil de l'Arrondissement Sud Ouest (CA), en accord avec les citoyens, pour permettre l'élaboration du développement du secteur. Il est ainsi étonnant, qu'un an plus tard, un Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) soit élaboré en modifiant fondamentalement, et aussi rapidement, un plan d'urbanisme validé par la ville et les citoyens. Ce PPU a ainsi été la réponse à une proposition du promoteur immobilier Devimco; il permet la mise en place de ce projet par de nouvelles réglementations urbanistiques. L'administration du Mr Tremblay, maire de Montréal à cette époque, a ainsi acquiescé les demandes d'un promoteur assurant des investissements majeurs.

« C'est mon point de vue, mais ce plan a été voulu par la ville centre pour permettre à un promoteur de faire un développement tout fait. Le promoteur avait une vision sur le secteur, et la ville centre s'est débrouillée pour que l'outil réglementaire d'urbanisme coordonne avec le projet de développement du promoteur. La ville n'était pas porteuse de quelque chose pour ce morceau de territoire. Ils ont créé l'outil réglementaire pour que ça convient aux promoteurs »

Sophie THIEBAUT, élue de l'arrondissement Sud-Ouest

Le promoteur privé Devimco propose ainsi un méga projet principalement axé sur un développement commercial avec 1 million Pi2 de surface commerciale : « L'impact commercial du projet sera positif » affirme-t-il dans ses plaquettes de communication.

Le projet prône une mixité sociale permise par le programme résidentiel : logement étudiant, logements pour personnes âgées, logements abordables et logements sociaux. 7320 places de stationnement sont incluses dans le projet pour répondre aux usages des non résidents et des résidents du secteur. Cohabitation difficile entre un nouveau flux de circulation majeur et des habitations pour les familles.

Des principes de développement durable et de mise en valeur du patrimoine sont mis en avant dans les descriptifs du projet. Mais quand on regarde le plan image, on constate, un remaniement de la trame historique avec l'intégration de méga-ilots, la disparition de nombreux bâtiments à valeur patrimoniale et un élargissement des rues pour accroître la fluidité de la circulation. L'identité locale dans ces choix de construction semble peu prise en considération.

Un forte densification est prévue par le plan de développement de Devimco. La densification est un enjeu majeur dans le redéveloppement des quartiers centraux afin de ramener la population dans les centres et limiter l'étalement urbain. Le projet Griffintown propose ainsi de densifier en hauteur. L'occupation au sol du bâti est également maximale. Les nouvelles constructions atteignent des hauteurs variant entre 40 et 60 mètres. Dans un quartier d'habitation à caractère historique, la construction en hauteur n'est peut être pas la meilleure façon de densifier pour d'offrir un cadre de vie à échelle humaine.

Le développement du secteur proposé par Devimco est ambitieux, cependant beaucoup d'incohérences restent apparentes. Un tel projet d'envergure devrait être un modèle de développement durable sous tous ses aspects. Les transformations de l'importance proposée par le PPU et le projet Griffintown nécessitent une écoute des besoins des résidents actuels et un respect de la richesse historique du secteur.

Première proposition du promoteur Devimco : Projet Griffintown



Figure 10 : Plan masse projet Griffintown

Le développement immobilier privé et les interventions afférentes sur le domaine public et les infrastructures relatives au projet Griffintown se divisaient en quatre phases de développement: une phase en continu pouvant être démarrée indépendamment en fonction du marché, une deuxième phase débutant au printemps 2009, une troisième phase à l'automne 2009, et une quatrième phase au printemps 2010.

Pour permettre la mise en place du projet Griffintown, la Loi d'Aménagement et d'Urbanisme (LAU) dans le cadre spécifique du PPU confère à la ville le pouvoir d'acquisition de certains immeubles, comme indiqué précédemment dans l'énoncé du PPU.

L'arrondissement avait élaboré un décret d'expropriation, et des réserves foncières sur le secteur Peel Wellington. Les propriétaires ne disposaient plus de leur propre terrain, Devimco acquérant progressivement les droits sur le secteur. La zone visée était à l'origine une zone semi-industrielle, le pouvoir d'expropriation de la ville aidait de cette manière le promoteur à acquérir les terrains à des prix d'avant redéfinition du zonage. Une fois rezonée pour usage commercial et résidentiel, la valeur des terrains augmentera. Par l'application de cet outil, Devimco obtiendrait le monopole de ce secteur du centre-ville de Montréal.

	INTERVENTIONS	SUPERFICIE
Secteur commercial	Centres commerciaux Boutiques Restaurants	1 000 000 Pi ² Surface plancher totale : 5,3 millions de Pi ²
Secteur résidentiel	3860 unités de logements Logements étudiants et pour personnes âgées Logements abordables et logement sociaux Condominium « Type 1 » Condominium « Type 2 » Condominium « Type 3 »	
Secteur tertiaire	Bureaux	200 000 Pi ²
Equipement récréo touristique	Hôtel Salle de spectacle 3000 places 16 salles de cinéma	420 000 Pi ²
Transport collectif	Ligne de tramway reliant le projet au centre ville, aux Vieux Montréal et au Vieux-Port	
Stationnement	4000 places usage non résidentiel 3320 place à usage résidentiel	
Espaces vert	Espaces verts privés et public (incluant les terrains appartenant à Parc Canada) Dont à l'intérieur du projet 430 000 Pi ²	603880 Pi ²

Figure 11 : Tableau du programme du Projet Devimco



Figure 12 : Perspective d'ensemble du projet Griffintown

En Avril 2008, le projet est subitement revu à la baisse. Pour des raisons financières, le promoteur ne peut plus assumer un développement à si grande échelle du secteur. La première phase du projet Griffintown sera limitée à 30% du périmètre original et ciblera uniquement le secteur au Sud de la rue Wellington. Le plan initial englobait tout le secteur Est de Griffintown. C'est ainsi que plus de deux tiers du projet sont mis sous réserve par le promoteur. La nouvelle phase est alors essentiellement résidentielle, comprenant moins d'espace de bureaux et de commerces.

Dans ce contexte économique fragile, la ville de Montréal et l'Arrondissement Sud-Ouest décide de renoncer aux mesures d'expropriations. Le gel sur les permis est levé. Devimco n'a plus la mainmise sur l'ensemble du secteur.

Deuxième proposition du promoteur Devimco : District Griffin



Figure 13 : Plan masse District Griffin

	PROJET INITIAL	DISTRICT GRIFFIN
Superficie du PPU visée	100%	20%
Commerces de détail	1 millions Pi2	0,13 millions Pi2
Bureaux et hôtel	0,6 millions Pi2	0,26 million Pi2
Nombres de logements	3860	1375
Places de stationnement	6000	300
Investissement privé	1,3G \$	0,475G \$
Expropriations	28%	0%
Fermetures de rue	3	0

Figure 14 : Tableau comparatif de la première et la deuxième version du projet Devimco

Cette nouvelle proposition vise ainsi quatre îlots du secteur Peel Wellington. Le projet propose une mixité d'usage, de densification... conformément aux paramètres du PPU et à la réglementation en vigueur à l'Arrondissement Sud-Ouest. Le projet apporte 130000 Pi2 de commerces, 200000 Pi2 de bureau, et 150 chambres d'hôtel. On compte 1375 logements au total dont 206 logements abordables et 275 logements sociaux. Les places de stationnement ont également considérablement diminué avec un totale de 300 places de stationnement en sous-sol. Cependant, les hauteurs des constructions restent très élevées variant entre 2 à 20 étages.



Figure 15 : Perspective d'ensemble du projet

Le projet a évolué. Il est de moindre importance puisque le promoteur avait moins d'argent. Mais le Plan Particulier d'Urbanisme (PPU), réalisé uniquement pour permettre l'élaboration du projet Griffintown, n'a pas été modifié. Les politiques avaient modifié le Plan d'Urbanisme de la ville de Montréal pour coller avec le projet du promoteur, mais n'ont pas jugé utile de réviser le PPU. Lors de l'élaboration du PPU et la mise en place du projet Griffintown, les élus de l'Arrondissement Sud-Ouest étaient du même parti politique que la ville centre. Actuellement ils sont dans l'opposition. Les nouveaux élus ont tenté de remettre en question le PPU du secteur Peel Wellington, mais sans résultat.

« Moi je considère que l'on a été menotté. L'arrondissement du Sud Ouest actuellement n'a pas la même couleur politique que le maire. Ils sont dans l'opposition. Ils se sont battus pour récupérer des miettes du gâteau, mais s'il n'avait pas été coopératif, ils se seraient fait ramasser à l'hôtel de ville par la suite. »

Sophie THIEBAUD, élue arrondissement Sud Ouest.

Le PPU est également à l'avantage de l'Arrondissement (retrées fiscales). Il permet la construction de grande ampleur avec l'augmentation des hauteurs, la densité de construction et le taux d'occupation. Ces investissements sont valorisants dans les mandats des politiques de l'Arrondissement Sud-Ouest. Ces nouveaux projets rapportent de l'argent à l'arrondissement et également de nouveaux résidents. L'arrondissement est détenteur d'un pouvoir exécutif pour donner son avis sur un projet de développement qu'amorce la ville centre. Mais il n'a pas fondamentalement intérêt à s'opposer.

« Si on regarde les faits, l'arrondissement n'a pas pris les actions pour changer le zonage, pour que ce soit un zonage plus respectueux des bâtiments patrimoniaux alors dans les faits eux aussi profite bien des nouveaux changements parce que ça rapport énormément de taxes alors ce n'est pas dans leur intérêt non plus de vouloir changer le zonage. »

Juliette PARTTERSON, Architecte et Présidente de la fondation Horse Palace.

Le projet de Devimco ayant été revu à la baisse, le promoteur n'avait pas fait l'acquisition de toute la zone sur laquelle il avait projeté sa première proposition de développement. Le PPU ayant été conservé tel quel, les terrains restant dans le secteur Peel Wellington ont attiré la convoitise de nombreux autres promoteurs. On voit ainsi se construire d'énormes buildings par différents investisseurs privés. Ces promoteurs sont de plein droit par rapport à l'outil réglementaire et aucune négociation n'est envisageable.

Le PPU a engendré un processus de métamorphose rapide de Griffintown, avec 23 projets immobiliers résidentiels qui sont en chantier ou à venir.

I . B - Projet Lowney - Promoteur Prével



Figure 16 : Mise en contexte projet Lowney



Figure 17 : Ancienne usine réhabilitée, phase 1 et 2 du projet Lowney

Le projet Lowney est situé à l'extrémité Est du quartier Griffintown. Il est délimité par la rue Notre Dame, de l'inspecteur, St Paul et Montfort, à l'est de l'ancienne Brasserie Dow. Le promoteur Prével est à l'initiative de cet ensemble résidentiel d'une superficie construite de 562 000 Pi². Michel Ardy et Phillippe Legris, du groupe Cardinal Hardy, sont les architectes ayant travaillé en collaboration avec le promoteur.

Ces nouveaux ensembles proposent des lofts et des condos de haut standing. Le projet est déposé à l'Arrondissement en 2004 et les premières constructions ont débuté en 2005. Le développement se divise en 7 phases terminées ou en construction et d'une future phase pour fin 2011.

Les deux premières phases ont consisté à la réhabilitation des anciennes usines de chocolat Walter. M. Lowney. Ces usines centenaires ont ainsi été transformées en loft et en condos de type trois et demi. Les phases 3 à 7 sont dédiées à la construction de nouveaux bâtiments de 4 à 10 étages et la future phase 8 à la construction de nouveaux bâtiments de 8 étages. La superficie moyenne de ces logements se situe entre 500 Pi² et 830 Pi². Le public ciblé est de jeunes célibataires urbains, d'où un investissement limité voire impossible pour les familles.

L'investisseur privé Prével a participé au développement du secteur de manière positive. Le recyclage d'un ancien bâtiment industriel s'inscrit dans une démarche de développement durable par la préservation du bâti existant. La transformation des espaces de stationnement non défini a permis de revaloriser le quartier, et les 700 unités d'habitation d'apporter de nouveaux résidents dans le secteur.

«Quand ils ont transformé les deux usines Lowney, cela a amené de nouvelles personnes dans le quartier. Ces deux usines ont montré qu'il était possible de vendre des condos à Griffintown. Les promoteurs Prével ont ensuite vendu à la phase 3 du projet Lowney. La vente fut rapide. C'est la même chose pour la phase 4. Griffintown reprend une image positive d'un point de vue résidentiel.»

Jeffrey DUNGEN, Habitant du projet Lowney et Président du CRSG



Figure 18 : Site de la phase 8



Figure 19 : Modélisation de la phase 8

La phase 8 se développe sur le site d'un ancien bâtiment industriel, d'un stationnement de surface et sur le site historique du Dimand Court. Cette nouvelle phase propose 500 unités d'habitation comprenant une seule chambre à coucher, se destinant à des personnes seules ou de jeunes couples. Le projet prévoit également 15 % de logements sociaux et 15 % de logements abordables. Des commerces en rez-de-chaussée sont prévus sur la rue William. Le début de la construction débutera en automne 2011.

Cette 8^{ème} phase est un projet particulier d'urbanisme. Les paramètres du projet concernant les hauteurs, les densités de construction et l'usage ne correspondent pas avec la réglementation de l'arrondissement Sud-Ouest. Dans le cas d'un projet particulier d'urbanisme, il est obligatoire d'avoir recours à une consultation publique annoncée par l'Arrondissement. Les citoyens résidants à proximité du projet concerné ont la possibilité de donner leur point de vue sur le projet. Les citoyens peuvent également obtenir un référendum le dépôt d'un certain nombre de signatures afin qu'ils puissent s'exprimer sur la réalisation ou non du projet. Les habitants du secteur ont tenté d'obtenir un référendum pour la phase 8, mais leur démarche a échoué. Je reviendrai sur ce processus de participation au cours d'un chapitre suivant sur le quartier de Griffintown.

REGLEMENTATION	PARAMETRES DU PROJET
Usage I4a : Industriel C2, C6, C7 : commercial	Usage : résidentiel et commercial en secteur résidentiel
Hauteur : 12,5m	Hauteur : 25m
Densité maximale : 4,5	Densité : 5 minimal : 3 et maximum : 9

Figure 20 : Tableau comparatif réglementation / Paramètres du projet

Les citoyens du secteur ont ainsi exprimé plusieurs inquiétudes quant au développement de la 8^{ème} phase du projet Lowney. Les hauteurs de construction permises ont été l'un des éléments majeurs de la discussion. En effet le choix du promoteur dans cette nouvelle phase vient mettre en péril la qualité de vie des habitants et l'intégrité des bâtiments historiques adjacents au site : Gault Bros. Co. 1901 (Lowney phase 1), Walter Lowney Co. 1905 (Lowney phase 2) et le Garage Dow 1929. La hauteur du nouveau bâti ne devrait pas dépasser la hauteur de ces bâtiments. La qualité architecturale est remise en question : le choix des matériaux, la volumétrie, le rapport au site...

Des revendications sont également formulées au sujet de la localisation des logements sociaux qui ne devraient pas être implantés hors site.

Malgré les inquiétudes des citoyens lors des consultations publiques, le projet a été validé par l'Arrondissement après quelques révisions.

I . C - Projet Bonaventure - Société du Havre de Montréal



Figure 21 : Zone d'intervention du projet Bonaventure

Cinq composantes majeures du projet



1 – TRANSFORMATION DE L'AUTOROUTE BONAVENTURE EN BOULEVARD URBAIN.

L'abaissement de l'autoroute s'amorce par une descente du tablier autoroutier entre la rue Brenan et la rue de la Commune. Ce démantèlement de l'autoroute permettra l'aménagement d'îlots centraux à vocation résidentielle, tertiaire, récréative, commerciale... Signalétique forte d'entrée de ville.

2 – TRANSFORMATION ET MISE EN VALEUR DE L'ÎLOT DE LA COMMUNE.

Aménagement de bâtiments à usages multiples : habitations, commerces, hôtels, bureaux... Les hauteurs planifiées sont au minimum de 44m et au maximum de 80m.

L'intention est de « souligner la transition entre l'autoroute et le milieu urbain » et de « marquer l'entrée de la ville tout en restant discret devant l'importance signalétique des îlots centraux ».

3 – IMPLANTATION D'UN CORRIDOR D'AUTOBUS EXCLUSIF AU TRANSPORT COLLECTIF.

L'emprise de la rue Dalhousie sera dédiée uniquement au transport collectif. Une voie réservée sur le pont Clément jusqu'à l'intersection de la rue Brenan acheminera les autobus vers un nouveau tunnel sous la structure du viaduc du CN dans l'axe de la rue Dalhousie.

4 – REVITALISATION DU VIADUC FERROVIAIRE DU CANADIEN NATIONAL.

La SHM annonce l'intention de réinscrire le viaduc à l'intérieur de la trame des faubourgs en re-ouvrant la fenestration et en transformant l'espace du RDC pour des commerces.

5 – CONSOLIDATION DES FAUBOURGS DES RECOLLETS.

Le réaménagement de l'autoroute Bonaventure est prévu en trois phases échelonnées sur une vingtaine d'années. L'avant projet de la première phase du Quartier Bonaventure, propose de transformer l'autoroute en boulevard urbain dans l'idée de créer une entrée de ville à caractère monumental. L'abaissement de l'autoroute permet le développement d'une grande artère urbaine. Des îlots aménagés à des fins immobilières sont implantés au centre des deux nouvelles artères. En parallèle, le projet prévoit l'aménagement d'un corridor exclusivement réservé au transport collectif. Le projet propose ainsi un nouveau milieu de vie en misant sur le développement d'édifices de bureaux, tours résidentielles, places publiques, et d'une réorganisation du plan de transport.

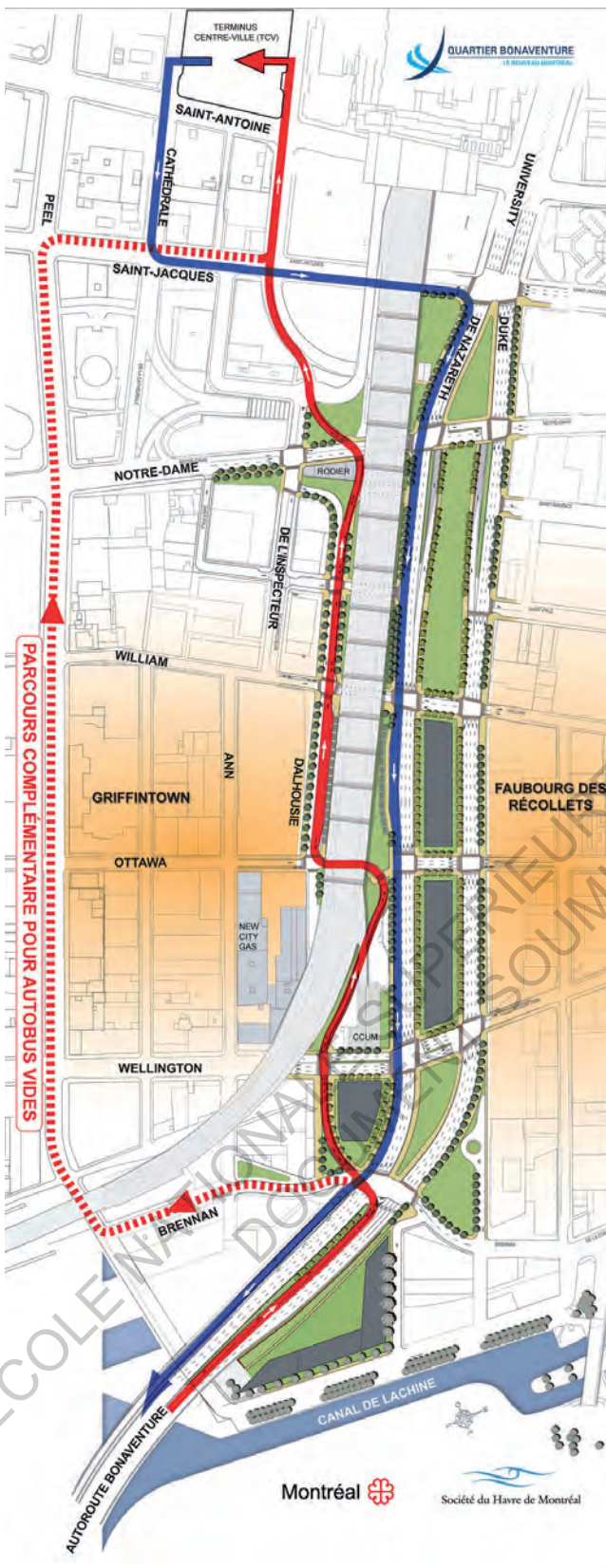
La Société du Havre (SHM) a été mandatée par la ville de Montréal comme maître d'ouvrage de cet avant projet détaillé. La Société du Havre de Montréal a ainsi été créée en octobre 2002 à l'issue du Sommet de Montréal avec l'appui financier des trois paliers gouvernementaux. Son mandat fait écho au plan d'urbanisme qui mentionne l'objectif de « marquer de manière distincte les entrées majeures du territoire de Montréal ». En 2007-2008, l'avant projet détaillé est élaboré et cible un secteur d'intervention limité à l'est par la rue Duke, et à l'ouest par la rue de la Commune. La société du havre de Montréal (SHM) énonce des objectifs d'aménagement très prometteurs du secteur : concevoir une entrée de ville prestigieuse, reconstruire le tissu urbain du secteur, améliorer la qualité et la sécurité de la circulation piétonne, offrir des espaces publics de grande qualité... Cependant au vu de l'avant projet détaillé, certains objectifs annoncés laissent d'ores et déjà apparaître quelques doutes quant à leur fiabilité.

Trois zones d'intervention sont définies : le corridor Bonaventure, le corridor Dalhousie, l'îlot de la commune. Le projet se chevauche sur l'Arrondissement Sud-Ouest et Ville Marie. Les paramètres réglementaires n'étant pas similaires, il sera alors nécessaire d'harmoniser le règlement d'urbanisme pour rendre possible la mise en œuvre du projet. L'Arrondissement Sud-ouest serait alors de nouveau sujet à une restructuration de ses outils réglementaires d'urbanisme.

Le projet Bonaventure est un projet de grande envergure jonglant entre différentes échelles urbaines. L'entrée Bonaventure joue un rôle majeur sur le territoire Montréalais, c'est pourquoi sa transformation peut constituer une occasion unique de développement d'un modèle d'aménagement. Mais c'est aussi un projet où se croise le domaine du transport et celui de l'aménagement, contexte qui reste encore à définir sous de nombreux aspects. Le projet Bonaventure n'étant pas assujéti à un plan particulier de réglementation urbanistique, c'est de manière volontaire que la société du Havre de Montréal (SHM) a mandaté l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Nous reviendrons sur les modalités et les retombées de cette consultation ultérieurement.

Le concept général de boulevard urbain a ainsi plutôt été bien reçu par les citoyens même si certaines inquiétudes persistent : la sécurité, la qualité de vie des espaces résidentiels de ce boulevard urbain... Cependant le corridor Dalhousie est une composante problématique qui soulève de grosses appréhensions au sein de la population du Sud-Ouest. Je vais ainsi m'intéresser plus particulièrement à ce projet de corridor d'autobus et à ses impacts sur le quartier Griffintown.

CORRIDOR DALHOUSIE



Après les premières séances de consultation, le projet du corridor a été légèrement revu. Le corridor révisé est un corridor d'autobus proposé entre l'autoroute Bonaventure et le Terminus Centre-Ville qui se sert de la rue Dalhousie. Le corridor original de l'avant projet détaillé se servait de la rue Dalhousie dans les deux sens. La nouvelle version n'emprunte la rue Dalhousie que dans la direction Nord, et les autobus vides emprunteront plutôt la rue Peel. En direction du Sud, tous les autobus passent par une voie réservée sur la rue Nazareth. Cette intervention majeure est cependant temporaire. Le corridor permettrait d'améliorer la qualité du service de transport en commun en attendant la mise en place d'un système léger sur rails entre Montréal et la Rive Sud.

Principaux aménagements :

- > Construction d'un tunnel sous le viaduc du Canadian National.
- > Réaménagement de la rampe d'accès à l'autoroute Bonaventure.
- > Fermeture de la circulation de la rue St Maurice entre Dalhousie et Nazareth.
- > Aménagement de l'emprise de rues et de trottoirs entre la rue Brennan et St Maurice.
- > Aménagement d'une gare d'autobus.

Cout du corridor Dalhousie :

118 millions de dollars

Fréquences des autobus par journée :

1600 autobus

L'Arrondissement Sud-Ouest et ses résidents sont directement concernés par cette composante du projet Bonaventure. La moitié du boulevard urbain et du nouveau quartier créé sont situés sur le territoire de l'arrondissement. De part sa localisation ce secteur à proximité du centre ville attire de nombreux investisseurs privés.

Le projet Bonaventure implante ainsi la moitié des îlots centraux et de nombreux espaces publics dans le Sud-Ouest et c'est également dans Griffintown qu'est projeté la voie d'autobus : le corridor Dalhousie.

La reconversion du secteur est aujourd'hui bien entamée avec l'implantation de l'école de technologies supérieures en 1997 et les projets Lowney en 2002... et de nombreux autres projets à venir comme les bassins du Nouveau Havre et le projet de Devimco, District Griffin. Ces différents projets ont amené et amèneront des milliers de résidents dans le quartier. Il est alors nécessaire que l'avant projet de la société du Havre de Montréal (SHM) s'harmonise avec le développement déjà en place à Griffintown. C'est en ce sens que de nombreuses appréhensions émergent chez les résidents de l'ensemble du secteur, mais également chez les élus qui s'interrogent sur le partage des responsabilités du projet Bonaventure et sur le bien-fondé de ce corridor d'autobus.

Le corridor Dalhousie nécessite la construction d'un tunnel sous la structure ferroviaire du Canadian National, l'acquisition de terrains pour l'ouverture de la rue Dalhousie entre les rues Brennan et St Maurice, la construction d'une zone d'arrêt... Des interventions lourdes et coûteuses pour une solution à priori temporaire. En effet dans les documents fournis par le SHM, il est à plusieurs reprises mentionnée l'implantation d'un futur système léger sur rail, ce qui fait du corridor Dalhousie une solution provisoire pour la gestion du transport collectif.

De surcroît, cette solution temporaire s'oppose aux principes fondamentaux du plan de transport : « ...protection de l'environnement, qualité de l'air, la sécurité et la santé des citoyens, la qualité, le confort et le design, des aménagements publics, l'équité sociale et les montants à investir ». La circulation intensive de ce corridor a un impact considérable pour le secteur. Les objectifs de départ de la SHM pourtant louable particulièrement quand à l'idée de recoudre le tissu urbain entre l'arrondissement Sud-Ouest et le vieux centre, se contredisent avec la mise en place de ce corridor qui va à l'encontre des objectifs fixés, et ne fait qu'accentuer la fracture urbaine existante.

« Ce n'est pas un changement pour le mieux. La barrière entre les deux secteurs est accentuée. Le flux de circulation très important est impossible à traverser. Ce corridor d'autobus est une incohérence dans un secteur résidentiel. »

Harvey LEV, Propriétaire de la New City Gas et habitant de Griffintown

Le tissu urbain est encore plus déchiré. Le corridor Dalhousie donne priorité aux véhicules motorisés et non aux piétons. La sécurité du secteur est remise en question. Plus on augmente le nombre de transits plus la sécurité du secteur diminue. Il devient difficile en tant que piéton de franchir un corridor de 1600 autobus par jour. La direction de la santé publique souligne ainsi l'importance de l'aménagement pour assurer la sécurité.

Les nouveaux résidents des condos Lowney, pionniers d'une nouvelle vague de résidents à Griffintown, évoquent également la contradiction de la ville dans ses propres objectifs de développement. Quel bon sens à développer un corridor d'autobus comptant 1400 à 1600 autobus par jour face à 700 unités résidentielles? La qualité de vie des résidents est clairement affectée en termes de qualité de l'aire, de sécurité et de nuisance sonore.

Par l'implantation de ce corridor, il sera difficile de maintenir la viabilité du secteur résidentiel. Difficile de penser à l'installation de familles ou tout autre résident dans un tel contexte. Les habitants du projet Lowney en investissant dans le secteur avaient à cœur d'habiter un quartier résidentiel de qualité et en devenir. L'ensemble de citoyens exprime des appréhensions quant à la santé publique, au caractère résidentiel du secteur, à la sécurité, à la qualité de vie et à la fracture Est/Ouest. La richesse patrimoniale du secteur est également mis en péril par cet aménagement.

Le corridor Dalhousie implique deux bâtiments très importants : la New City Gas de 1848 et l'Édifice Rodier de 1875. La réalisation du corridor met directement en danger ces deux édifices pourtant reconnus par la ville comme ayant une valeur patrimoniale lors de l'élaboration du PPU Peel Wellington.

Les ingénieurs sont formels que la structure qui supportera le viaduc à six voies dans une courbe devra enjamber la rue Dalhousie, et prendre pied devant la façade de la New City Gas. La Société du Havre de Montréal (SHM) a établi ce plan de développement sans consulter la famille Lev, propriétaire de la bâtisse et implantée depuis de nombreuses années à Griffintown.

« Depuis 1988, j'ai toujours entendu dire qu'ils allaient démolir Bonaventure et les années passaient... Et un jour un de mes voisins qui est urbaniste est venu me rendre visite, et m'a dit que la ville avait pour projet de démolir Bonaventure qu'il projetait de réaliser un tunnel dans le viaduc juste à côté de ma bâtisse... Le projet allait être annoncé une semaine plus tard. Je n'étais au courant de rien. »

Harvey LEV, Propriétaire de la New City Gas et habitant de Griffintown

Cette absence d'information dont fait part Harvey Lev révèle le peu de préoccupation qu'accordent la SHM et la ville aux habitants du secteur et à leur patrimoine bâti.

L'édifice Rodier, bâtiment remarquable de part sa typologie, en est un autre exemple. Le tracé du corridor, avec la prolongation de la rue Dalhousie sur la rue Notre dame, implique la démolition d'une partie de l'édifice. Bâtiment figurant pourtant dans les projets de revitalisation du secteur.

On peut ainsi s'interroger sur les études qui ont été menées sur le secteur, sur leur transparence... Comment la ville peut autoriser un Plan Particulier d'Urbanisme pour permettre un développement résidentiel de forte densité et en parallèle permettre la mise en place d'un corridor d'autobus juste en face de ce développement ?



Figure 22 : Positionnement du tunnel par rapport à la New City Gas.

Cette composante du projet Bonaventure présente un risque majeur pour le développement du secteur, il y aurait des conséquences désastreuses sur la qualité de vie du quartier et un mise en péril des bâtiments patrimoniaux. L'élaboration de ce projet pose également la question de la relation entre l'Arrondissement et la ville centre. Il est clair que dans ce projet, l'Arrondissement est directement impliqué pourtant les élus n'ont pas l'air de détenir les clés de ce développement, ni même d'avoir été consultés. Dans l'objectif de plus de cohérence, il serait important de mandater l'Arrondissement sur la gestion du territoire, afin de mettre en place un Plan Particulier d'Urbanisme en collaboration avec l'Arrondissement Ville Marie. Le processus de développement du projet montre une ambiguïté quant à la relation entre les entreprises privées et la ville.

«Il y a une raison majeure qui doit obliger le Maire Tremblay et Mme Hudon à poursuivre ce projet sans compromis. Avec toutes les preuves qui montrent que c'est un mauvais projet, avec toute la population contre le projet, ils continuent.»

Harvey LEV, Propriétaire de la New City Gas et habitant de Griffintown



Figure 23 : Carte des trois projets : Lowney, Bonaventure, District Griffin

À l'échelle du quartier pour le projet Lowney, à l'échelle de la ville pour le développement Devimco, où même à une échelle internationale pour le projet Bonaventure, ces trois projets de développement amorcent des enjeux différents, mais ont tous comme objectif commun d'offrir « un quartier de grande qualité de vie ».

L'importance de revitaliser le secteur est clairement exposée au travers de ces développements, à la fois de part sa localisation et son histoire, mais également pour les enjeux financiers que cela représente. On peut alors parler d'un quartier convoité, en prise à la spéculation d'investisseurs privés. Mais c'est avant tout un secteur où les politiques exercent peu leur rôle de gestion de planification urbaine et de développement. En effet l'ingrédient manquant à ces divers projets est la cohérence. L'ensemble des projets actuellement en débat ou en cours de réalisation nécessite tous à un Plan Particulier d'Urbanisme, des dérogations à l'outil réglementaire fixé par la ville et l'Arrondissement. Chaque projet de développement a ainsi ses propres paramètres réglementaires sans se coordonner aux projets voisins ou à l'existant. Ce processus de développement nous montre bien l'absence d'une vision d'ensemble pour le secteur. Les projets émergent indépendamment les uns des autres sans réelle harmonisation. Parfois un projet va être dans l'intérêt de la ville mais pas dans l'intérêt de l'Arrondissement dans ce cas l'Arrondissement va s'y opposer comme c'est le cas pour le projet Bonaventure. Dans d'autres contextes, la ville et l'Arrondissement vont faire alliance comme nous l'avons vu dans le projet de Devimco. Il y a ainsi des alliances qui se forment en fonction des intérêts des différents acteurs, mais pas toujours dans l'intérêt du quartier et de ses habitants.

II – Les conséquences d’un développement sans vision d’ensemble.

Les projets d’investisseurs privés prennent progressivement de plus en plus d’emprise sur le territoire. Les projets se juxtaposent, mais ne forment aucune continuité, aucune mise en relation réelle, comme nous pouvons le voir entre le projet Bonaventure et le quartier Griffintown.

La ville n’est pas porteuse d’idées de développement pour ce morceau de territoire, comme l’évoque Sophie Thiébaud, élue de l’Arrondissement Sud-Ouest. Les élus souhaitent voir se développer ces anciens quartiers mais n’amorcent pas un réel travail pour une planification d’ensemble. Il est cependant favorable pour les politiciens au pouvoir d’être à l’origine de gros projets de développement au cours de leur mandat. On voit ainsi se mettre en place un processus inversé de la gestion urbaine : les promoteurs proposent des projets de développement tout établi ayant des retombées potentielles de taxes pour l’arrondissement, et les élus s’adaptent à ces projets par des modifications au Plan d’Urbanisme et aux outils réglementaires. Des alliances se créent entre les investisseurs privés et la ville, chacun ayant ses intérêts dans le développement.

« Dans la plus part des cas, les promoteurs et les politiciens sont d’accord entre eux. Le maire sera capable d’affirmer que oui il y a des condos hauts de gamme qui vont se vendre mais également du logement social. Il pourra affirmer qu’il a été moteur du développement du secteur. Les promoteurs défendent leur argent et les politiciens défendent leurs idées. »

Jeffrey DUNGEN, Habitant du projet Lowney et président du CRSG

On a alors des projets traités « à la pièce », nécessitant tous des réglementations urbanistiques particulières. Les citoyens sont consultés en dernier lieu, lorsque l’élaboration du projet est dans sa voie finale, processus loin d’être le plus démocratique.

L’absence d’une vision d’ensemble a des conséquences importantes sur le territoire : mise en péril du plan d’urbanisme, monopole du territoire par des investisseurs privés, perte progressive d’un milieu de vie... et une diminution de la notion de cohérence urbanistique. Il serait ainsi plus approprié que la ville de Montréal assume son propre rôle dans ce développement, plutôt qu’un développement à huis clos par des entreprises privées qui aspirent au monopole et à la spéculation sur le territoire.

Nous allons ainsi tenter d’analyser les conséquences d’un tel développement et de cette manière le contexte d’action dans lequel agissent les citoyens.

Processus actuel

Processus démocratique

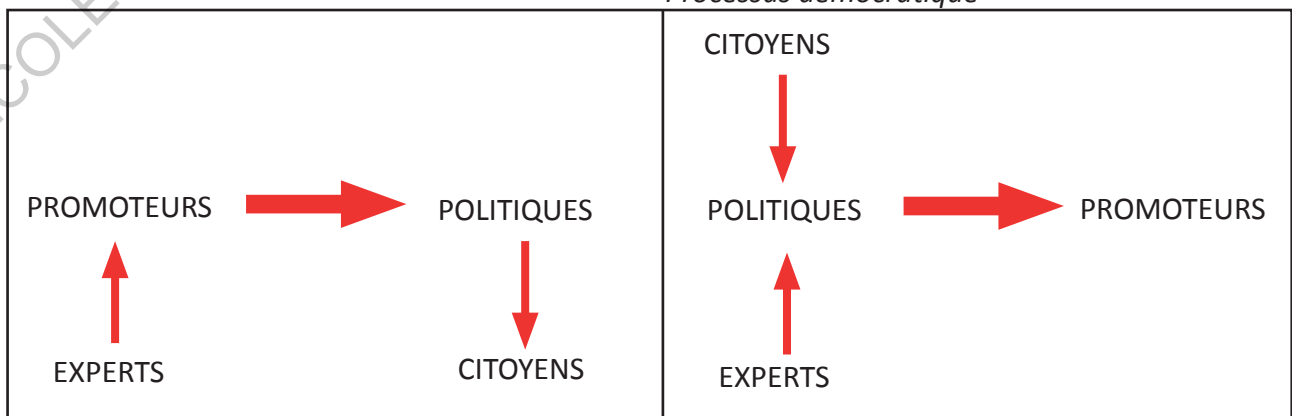


Figure 24 : Schémas de la gestion de la planification urbaine

II . A - Les risques du PPU dans le cadre d'un développement métropolitain

Le Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) est un document public mais qui peut également être considéré par certains politiques, comme nous l'avons vu dans le cas du projet Griffintown, comme un moyen de mise en œuvre de projet privé. Au lieu de concilier intérêt public et intérêt privé, le PPU peut parfois subordonner le premier au second. On peut alors s'interroger : une ville développée pour l'ensemble de la collectivité ou bien une ville développée pour les promoteurs et par les promoteurs dans l'objectif d'un gain à court terme, sans cohérence avec les grandes politiques de développement durable, et de développement urbain à échelle humaine ?

Le Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) est ainsi un outil normalement préparé par la ville et qui permet d'apporter plus de précision à la planification d'un secteur. Le PPU peut aussi comprendre un programme d'acquisition d'immeubles par expropriation souvent dans l'objectif de démolition. De surcroît, le processus de participation de cet outil ne permet pas d'avoir recours à un référendum. Le PPU n'est qu'un des outils permettant l'encadrement d'un projet de développement, mais ce qui le différencie principalement des autres outils c'est son éventuel recours à un programme d'expropriation.

Dans le contexte du développement d'un projet à l'échelle métropolitaine, le PPU peut présenter certains risques pour la ville et l'ensemble de la collectivité. La ville n'est pas l'initiateur du projet, elle subordonne donc son rôle de gestion et de planification urbaine à une société privée. Ce qui peut poser question en termes de conciliation entre les orientations de développement établies par la ville et les arrondissements et les objectifs du promoteur.

Remettant son rôle de gestion et de planification entre les mains du promoteur, elle s'en remet également à son capital financier. Quelle garantie la ville a-t-elle sur la situation économique des prochaines années, le promoteur aura-t-il toujours les capacités financières pour faire aboutir son projet? C'est ce que nous avons vu au travers du projet Devimco, la crise économique l'a obligé à revoir à la baisse ses ambitions; des mesures d'expropriation et de démolition avaient été amorcées. Nous pouvons également citer le cas du quartier Milton Parc qui dans les années 70 avait fortement été menacé de démolition à la suite de l'approbation d'un gros projet de développement par l'administration Jean Drapeau. Dans une quête de « modernisme », une dizaine de maisons victoriennes risquaient d'être démolies, au profit de grandes tours d'habitation. Des fortes luttes citoyennes avaient été menées, et c'est à l'issue d'une crise économique que le projet ne s'est pas réalisé. Que serait-il advenu si le quartier avait été rasé et le projet abandonné ? La capacité financière des entreprises à la charge de tel projet est primordiale. En effet si un projet comme la première version du projet Devimco était venue à échouer en cours de réalisation cela aurait été un désastre pour l'arrondissement Sud Ouest.

Étant privée, certaines sociétés ne sont pas tenues de révéler aucune information financière au public. C'est alors s'en remettre entièrement à une gestion privée incertaine et dont les objectifs ne convergent pas toujours avec les besoins de la population locale.

Malgré les ententes entre la ville et le promoteur, la population n'a aucun contrôle sur l'évolution du projet et sur ce que deviennent ces ententes. Dans le contexte d'un PPU, la ville n'est pas dans l'obligation de tenir compte du rapport d'assemblée de consultation et n'est pas tenue de modifier le document de planification. Devant cette condition, il devient difficile d'agir et de faire entendre ses revendications en tant que citoyen. D'autre part, aucun mécanisme de coordination, d'évaluation et de suivi de l'avancement n'est prévu dans l'énoncé du PPU. Le promoteur obtient progressivement le monopole du secteur ciblé. Peut-on alors parler d'un Plan Particulier d'Urbanisme privé? Revient-il à un seul promoteur privé de décider du devenir d'un quartier en y proposant un méga-projet? Est-il prudent de confier un projet aussi gigantesque à un seul promoteur?

Dans le cas du projet Griffintown, Devimco souhaitait obtenir 25% de la superficie du quartier historique de Griffintown. Ce promoteur ne possédait à l'origine aucun terrain dans le secteur, juste des options d'achat conditionnel. Cette société a prôné une régénérescence du quartier avec l'intégration de commerces, de logements, d'un nouveau transport en commun et la création d'emplois, et les élus ont mis en place une dérogation au plan central d'urbanisme. Le plan ayant été approuvé, un facteur économique jouait fortement en leur faveur : le promoteur pouvait acquérir les terrains à un prix modeste puisque le secteur était encore sous zonage industriel, mais une fois rezone la valeur foncière des terrains acquis aurait augmenté considérablement. Devimco aurait obtenu progressivement le monopole du secteur et sans que soient établis de contrôle sur les dispositions des terrains, le PPU ne l'obligeant pas. Le promoteur aurait pu maximiser ses profits en revendant les parcelles sans même y bâtir quoi que ce soit. Aucun mécanisme d'évaluation et de suivi n'étant inclus dans le PPU, la ville et les citoyens perdent progressivement leur droit sur le développement de leur ville. Le projet Griffintown ayant été abandonné, Devimco n'a pas obtenu le monopole comme il l'aurait souhaité, mais le Plan Particulier d'Urbanisme n'a pas été revu. Trois ans après l'élaboration du document de planification, aucune révision n'est prévue. Les citoyens n'ont toujours aucune emprise sur les nouveaux projets qui émergent.

« C'est le cas du Horse Palace, il y a un bâtiment de 8 à 10 étages qui va être construit juste à coté des bâtiments du horse palace et d'un autre bâtiment patrimonial sur la rue de la Montagne. Et on ne peut rien faire car le zonage le permet, ils sont de plein droit. On se retrouve avec énormément de demandes de promoteurs pour démolir de l'existant afin construire des bâtiments de 1 à 10 étages. »

Juliette PATTERSON, Architecte et présidente de la fondation Horse Palace

L'ancien projet Griffintown, comme le nouveau projet Bonaventure, sont des projets d'envergure à l'initiative d'une société privée. Comme nous avons pu le voir dans le chapitre précédent, la ville ou l'Arrondissement souhaitent voir se réaliser ces méga-projets et mettent en place des modifications au Plan d'Urbanisme.

Ce sont des projets qui annoncent dans leurs objectifs le développement d'une double échelle à la fois locale et métropolitaine. Cependant le projet Griffintown et le projet Bonaventure font le choix de l'échelle métropolitaine et non locale.

Ils misent sur le principe de rentabilité d'un complexe d'envergure. Et bien souvent, par le choix des hauteurs, des densités et des usages, les projets ignorent les problématiques locales. La mise en place de Plan Particulier d'Urbanisme est peut-être nécessaire, mais des mesures devraient être prises à la fois à l'échelle locale et supra-locale pour permettre un développement plus démocratique et prenant en compte les différents besoins.

À l'échelle supra-locale, il devient ainsi urgent de développer une vision d'ensemble répondant aux enjeux présents sur le territoire. Cela éviterait l'émergence d'une multitude de méga-projets en concurrence les uns avec les autres et apporterait plus de cohérence au développement du secteur. Cette recherche de cohérence passe aussi par l'intégration d'un processus de consultation en amont de la réflexion et non pas dans la phase finale de décision. La consultation permet de révéler les enjeux de proximité, même si ces derniers ne doivent pas faire oublier les enjeux métropolitains. La consultation a pour objet de mettre tous les points de vue en perspective et elle devrait ainsi offrir un espace de délibération avant que les élus ne prennent des décisions.

À l'échelle locale, la transparence du processus d'élaboration et de mise en œuvre des documents de planification, ainsi qu'un suivi de l'évolution de projet et de présentation de bilans en assemblée publique devrait également être requis dans l'objectif d'une meilleure gestion du développement urbain. Dans ce contexte les citoyens pourraient mieux contribuer à bâtir leur ville.

II . B - Mise en péril du plan d'urbanisme et des instruments d'encadrement

Le sommet de Montréal en 2002 a été une occasion unique pour la fonction publique municipale et les citoyens de convenir ensemble d'une vision commune quant au développement de la nouvelle ville. Cet événement illustre la volonté de partager le pouvoir entre les politiques, la société civile et les citoyens. Cette concertation entre les différents acteurs de la scène urbaine a permis de mettre en place différentes politiques, stratégies et plans municipaux définissant des orientations d'aménagement du territoire. Cette nouvelle vision commune prônait des principes de développement durable, la création de quartiers conviviaux et dynamiques, d'un fort transport en commun, etc.

En 2002 dans la continuité de cet événement majeur, la ville de Montréal s'est dotée d'un nouveau Plan d'Urbanisme exemplaire qui a également été le résultat d'un fort processus de consultation. Il représente l'équivalent d'un véritable contrat social entre les citoyens et les élus. Ce nouvel outil de planification traduit lui aussi la vision partagée de la ville. S'il représente une référence normative regroupant des orientations d'aménagement qui ont fait consensus, c'est également un guide pour bâtir la ville.

Cependant, on constate qu'après son adoption, le Plan d'Urbanisme a été modifié plus d'une vingtaine de fois. Les promoteurs semblent appréhender le Plan d'Urbanisme comme une contrainte plus que comme un outil de ressource et d'inspiration. Leurs objectifs de rentabilité ont-ils du mal à s'accorder avec les orientations du plan d'urbanisme. Les opinions sont mitigées quant à ces dérogations. Pour certains, ces modifications rendent progressivement dépassés les principes fondamentaux du Plan d'Urbanisme; et pour d'autres, l'outil de planification doit rester flexible, afin d'être ouvert aux différentes occasions du marché.

Il n'en reste pas moins que ces modifications mettent en péril le développement cohérent de la ville, avec l'intégration de multiples réglementations particulières.

La dérogation est ainsi devenue une règle dont s'accommodent aussi bien les professionnels de la ville que les promoteurs. La mise en œuvre du Plan d'Urbanisme est loin d'être acquise dans les projets de développement d'envergure. Dans ce contexte, le Plan d'Urbanisme n'est plus garant de cohérence.

Le Plan d'Urbanisme de Montréal a pour fonction d'encadrer et de mettre en valeur le territoire au moyen d'orientations, à partir desquelles les arrondissements élaborent à leur tour une trame plus précise de la mise en valeur de leur secteur. La ville de Montréal compte ainsi 26 secteurs de planification détaillée. Le quartier de Griffintown jouxte trois secteurs : le centre des affaires, le canal Lachine et le Havre de Montréal.

Pour reprendre le cas de Griffintown, la remise en compte du Plan Particulier par le PPU a ainsi eu des répercussions sur le secteur lui-même mais également sur les arrondissements limitrophes et les secteurs de planification détaillée adjacents.

Pour Griffintown, le plan d'urbanisme prévoyait un développement à échelle humaine avec une grande variété de logements destinés à une population mixte et ne dépassant pas des hauteurs de 6 à 7 étages. En dépit de cette planification consensuelle et de la parole des citoyens, le plan a été modifié pour répondre à d'autres objectifs. Comme nous l'avons vu le PPU a modifié les hauteurs et les densités de construction, amorçant l'idée d'une extension du centre-ville plutôt que d'un développement propre au secteur.

Ces nouvelles réglementations ont ainsi des retombées sur les secteurs environnants par l'implantation d'un grand centre commercial, la fermeture des rues, etc. La cohérence de développement à l'échelle de la ville est mise en péril. À Montréal, la ville persiste dans une approche sectorielle. Cela entraîne un manque de vision susceptible de mesurer les impacts de nombreux projets menés de front. On peut alors s'interroger sur la capacité de l'Arrondissement et des experts à superviser l'aménagement du territoire. La ville devrait ainsi rétablir un véritable service d'urbanisme qui permette l'application et la préservation des principes et des objectifs de cohérence du Plan d'Urbanisme.

Actuellement, la culture de développement qui prédomine, favorise la dimension économique des projets à leurs aspects sociaux et environnementaux. Les experts et les politiques donnent alors priorités aux analyses économiques des projets.

Ce que l'on peut également noter c'est qu'il n'y a aucun mécanisme permettant de refuser dès le départ un projet jugé non acceptable. Le plan d'urbanisme et les grandes politiques constituent le cadre de référence en place pour évaluer les projets, mais l'idée de dérogation à ce cadre est acceptée dès le départ. Cela explique les nombreuses modifications que subit le Plan d'Urbanisme dans les différents quartiers de Montréal. Dans de nombreux projets, l'Arrondissement ne respecte pas les outils juridiques qu'elle a elle-même adopté. Dans un tel contexte, il devient difficile pour les citoyens d'intervenir sur les projets d'aménagement sachant que les règles ne sont pas fixes et que les enjeux se jouent à un autre niveau, métropolitain.

II . C - Des facteurs de cohérence en aménagement : la consultation publique, la concertation et la médiation ?

L'implication citoyenne dans des projets d'envergure devrait être garante de la construction d'une cohérence. La Charte des droits et des responsabilités des citoyens vise en ce sens à renforcer la démocratie et la participation citoyenne en garantissant des consultations transparentes et équitables, en promouvant des valeurs civiques. Les citoyens espèrent ainsi par le biais de la consultation réglementaire obtenir une garantie de protection de la qualité de vie et des caractéristiques valorisées dans leur quartier. Tous devraient être capable d'assurer leur rôle dans l'aménagement du territoire comme l'énonce la Charte de Montréal. Le processus de consultation agit ainsi comme un révélateur des enjeux de proximité. La participation citoyenne permet la construction d'une gamme d'impacts appréhendés à partir d'un savoir d'usage. La participation réintègre bien souvent dans le débat des dimensions sociales, historiques et environnementales. La consultation permet ainsi de mettre en perspective tout les points de vue et intérêts, à concilier les différents besoins et idéalement à aboutir à une vision commune cohérente.

Cependant, le degré de légitimité n'est pas le même pour toutes les consultations. Selon que la consultation arrive dans le cadre de l'élaboration du projet ou au moment de l'évaluation de sa version finale, la possibilité d'action des citoyens n'est pas la même. Dans la consultation en amont, les citoyens ont la possibilité de pouvoir influencer le projet au moment où le promoteur peut encore intégrer des modifications à son projet et dans l'autre cas, les citoyens se retrouvent devant le fait accompli, avec la possibilité d'émettre des préoccupations mais sans influence majeure. Cette légitimité fluctue également en fonction de l'encadrement de la consultation, à savoir un promoteur, les services municipaux d'Arrondissement, des organismes communautaires, ou encore l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Aussi diverses qu'elles soient, ces procédures de participation restent variables et instables. Afin d'assurer la crédibilité des consultations, il serait bon de faire en sorte que les étapes menant à la décision soient transparentes et que les résultats des consultations soient pris en compte.

La question de l'implication des citoyens dans les grands projets d'aménagement est d'actualité. Montréal est une ville qui se transforme très rapidement.

Face aux grands besoins en aménagement urbain, la consultation publique a permis de débattre des objectifs de cohérence d'aménagement et des instruments : plan d'urbanisme, politiques sectorielles sur le patrimoine, l'environnement, etc. Ce cadre de gestion assure une vision d'ensemble pour la ville de Montréal. La cohérence implique alors le respect de ce cadre de gestion. Si un projet va à l'encontre de ce cadre les instances publiques se doivent d'analyser l'écart acceptable par rapport au dispositif juridique. Mais pour les citoyens faire valoir leur droit de participation dans de bonnes conditions est plus difficile.

Les projets sont le plus souvent élaborés un an avant d'être présentés aux citoyens. Le délai entre le moment où le citoyen reçoit l'information et le moment où il doit juger si le projet est en adhésion ou non avec la cohérence, est souvent très court. L'assimilation de la proposition d'implantation et de son cadre réglementaire n'est alors pas évidente. Il est même parfois difficile de savoir si la consultation porte sur le projet ou sur les modifications qui doivent être apportées au Plan d'Urbanisme, comme dans le cas du projet Griffintown.

Parfois même, des documents et des informations importantes aux projets sont dissimulés ou retenus par les initiateurs du projet. La diffusion de l'information et de la connaissance, en accord avec les principes de la charte de Montréal n'est pas des plus favorables à la participation des citoyens. Afin de favoriser un exercice démocratique, les citoyens devraient avoir accès à de meilleures conditions de participation.

Plusieurs facteurs de cohérence (Plan d'urbanisme et la Charte des droits et des responsabilités de la ville de Montréal) sont garants du développement de la ville Montréal. Cependant, ces facteurs ne sont pas toujours bien encadrés, quelques fois même controversés, ce qui fait que l'on perd progressivement la capacité d'établir un développement de qualité. En effet plusieurs instruments d'encadrement ont été mis en place en collaboration entre la ville et les citoyens. Le Plan d'Urbanisme et les grandes politiques représentent un cadre de référence pour évaluer les projets. Mais il est en permanence soumis à des demandes de dérogations. Son application n'est pas assez stricte. Cet outil exemplaire en matière d'aménagement permettrait la mise en place d'une vision commune de la ville, permettrait d'encadrer les projets et donnerait aux citoyens la capacité d'évaluer le niveau d'acceptabilité des projets. Mais il est réduit à un faible niveau d'utilité, puisqu'en permanence son contenu est modifié. Des plans particuliers d'urbanismes sont élaborés dans l'intérêt d'investisseurs privés, de nouveaux paramètres réglementaires permettent des constructions spéculatives toujours dans l'intérêt du secteur privé.

Les acteurs de la ville (élus) ont leur rôle dans l'application de ce cadre de gestion. Les urbanistes ont la mission d'assister les promoteurs dans l'élaboration de leur projet afin de concilier les différents besoins. Les professionnels posent les problèmes et tentent de les résoudre. Les citoyens et les représentants de la société civile ont la possibilité de défendre l'intérêt public par le biais de consultation publique. Tous les projets doivent faire l'objet d'un processus consultatif. Comme le prévoit le cadre de gestion, les citoyens ont la possibilité d'exprimer leurs revendications et leurs appréhensions lors des consultations d'un projet. Cependant, la décision revient toujours aux élus et les recommandations faites par les citoyens ne sont pas toujours prises en compte puisque pas forcément dans l'intérêt des politiques. Les élus voient leur intérêt dans la collaboration avec les investisseurs privés. L'administration urbaine a ses propres objectifs financiers. Les instances démocratiques sont souvent friandes de projets qui ne sont pas toujours bons mais qui vont permettre d'augmenter les recettes de la ville. Comment alors permettre un développement cohérent dans un contexte de pression économique ? Comment faire entendre ses revendications en tant que citoyen si le cadre de gestion n'est plus une référence, si les outils réglementaires sont, à chaque nouveau projet, modifiés?

À Montréal, les instances de décision sont multiples, il y aurait donc un arbitrage rigoureux à faire sur les enjeux, les contradictions et les différents intérêts pour permettre plus de justesse de l'acceptabilité des projets. L'association des valeurs de démocratie et de développement durable aux nouveaux projets permettrait de bonifier l'aménagement urbain. Le développement durable appelle à des solutions nouvelles. Lors des consultations, les citoyens auraient la capacité de critique indépendante. L'intégration de ces valeurs de démocratie et de développement durable permettrait d'agir à un niveau plus global que local, de développer une vision d'ensemble.

III- Des citoyens engagés : associations, organismes et comité de quartier

L'Arrondissement Sud-Ouest voit se développer de nombreux projets d'envergure. Mais les règles encadrant ces projets ne sont pas toujours claires. Les exigences réglementaires, entourant la consultation ou l'urbanisme, ne sont pas toujours respectées. Le contexte juridique et réglementaire encadrant les grands projets développés sur plusieurs années apparaît problématique sous certain aspect.

Les grands projets ont souvent des dynamiques de développement difficile à contenir dans un cadre strict préétabli, nécessitant de procéder à une évaluation au fil du temps dans la réglementation. Un projet majeur qui nécessite des investissements de plus de 200 millions de dollars crée inévitablement des impacts dans un quartier. Le promoteur devrait alors être en mesure de fournir une liste de toutes les nuisances du projet, d'expliquer les impacts, de démontrer que les impacts positifs sont supérieurs aux impacts négatifs.

Cependant cette information des habitants n'est pas toujours de mise. L'information est souvent insuffisante ou alors elle est fournie bien trop tard dans le processus de consultation. Il faudrait avoir accès à l'avance à toute l'information nécessaire, notamment aux études d'impact, afin de connaître réellement le projet. Dans le cas du projet Griffintown ou encore du projet Bonaventure, les informations sur les projets ont été communiquées au grand public quelques jours avant la consultation. Ce sont également des projets proposés à la consultation dans leur phase finale. Les citoyens se retrouvent alors devant un projet tout fait, sans pouvoir agir de manière concrète sur son évolution.

Un processus de consultation en amont serait préférable. Permettre l'accès à l'information dans des délais raisonnables et établir des règles du jeu claires pour l'ensemble des acteurs, connues et acceptées, de tous faciliteraient également l'acceptation des projets.

Dans le cas de l'arrondissement Sud Ouest, vis-à-vis des différents projets en cours, les règles n'ont pas été clairement établies. Les citoyens et les médias ont exprimé une forte critique à l'égard de la mise en œuvre des instruments d'encadrement. Que ce soit dans le cadre du projet Griffintown, où l'alliance entre promoteur et élus a clairement faussé la consultation, ou que ce soit dans le cadre du projet Bonaventure, où les principes de développement durable ont été omis et les études d'impact non révélées. Les citoyens ont le sentiment de ne pas être considérés dans l'élaboration de ces projets urbains. Les citoyens détiennent pourtant une expertise qui leur est propre. Ils détiennent la connaissance des lieux et de leur histoire; au quotidien ils pratiquent l'espace urbain de ces quartiers. Ils sont les premiers acteurs à connaître les impacts que peut avoir un projet sur le secteur. Étant les premiers ciblés par le développement, il serait judicieux de leur fournir des outils nécessaires pour rendre ce savoir aussi pertinent que celui des spécialistes, des universitaires et des promoteurs.

Face à l'émergence de ces projets, les citoyens se mobilisent de manière indépendante, que ce soit en s'opposant aux projets menaçant l'environnement immédiat ou en s'organisant en collectif pour réagir aux actions du pouvoir. Les citoyens montrent une forte capacité à identifier la nature des opérations et à décoder les stratégies du pouvoir. Dans les années 70 et 80, il y a eu beaucoup de revendications, de batailles autour de projets urbains.

Aujourd'hui les milieux sont mieux organisés. Les citoyens se regroupent en comité et ouvrent les débats. Ils revendiquent un droit à la reconnaissance et à la critique.

À Griffintown, face à l'incertitude créée par les projets de redéveloppement, les habitants ont montré leur propension à se mobiliser de manière efficace dans la rue, dans les médias, et dans les différentes instances publiques. Ils se sont regroupés, organisés et ont développé des stratégies pour faire entendre leurs revendications. En 2004, les habitants ont ainsi formé le comité pour le sain redéveloppement de Griffintown.

De nouvelles idées sont émises par les citoyens, avec le principe de la revitalisation par l'art et du corridor culturel. Les résidents du secteur ont le désir de voir se revitaliser le quartier, et sont porteurs d'idées de développement mais qui ne convergent pas forcément avec l'optique des promoteurs privés.

Je vais ainsi aborder dans cette partie, le processus de formation et l'évolution de ces groupes de citoyens. Comment s'organisent-ils et agissent-ils face à l'administration urbaine? Quelles sont leurs tendances culturelles, idéologiques, politiques et leur logique d'action? Dans quel contexte social et politique, dont ils tiennent compte pour définir leur action, s'inscrivent-ils? Je présenterai également les nouveaux principes de développement que certains citoyens ont amorcés : la revitalisation par l'art. Comment obtiennent-ils une reconnaissance de la part des politiques?

III . A - Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown

Les mouvements urbains ont joué un rôle critique et positif en proposant de nouvelles valeurs et de nouveaux modèles de gestion. Aujourd'hui dans la continuité de ces premiers mouvements, des citoyens se regroupent pour exprimer des revendications sociales sur des enjeux territoriaux, environnementaux et culturels.

À Griffintown, en 2007, le comité du sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) se forme à la suite de l'annonce du projet Griffintown par Devimco. Le comité regroupe ainsi des résidents, commerçants, propriétaires, soucieux de l'avenir du quartier. Judith Bauer et son mari, habitants de Griffintown, ont été les fondateurs de ce regroupement de citoyens.

Avant de créer le Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG), Judith Bauer était impliquée dans un projet pour sauver le Horse Palace. Il y a d'anciennes écuries urbaines datant de 1862 sur la rue Ottawa, ces écuries ont conservé leur fonction et logent des chevaux tirant des calèches. Avant même la création du comité, Mme Bauer était déjà active dans la mise en valeur et la préservation du quartier.

C'est alors à l'égard d'un programme de rénovation urbaine instauré par l'administration municipale et le promoteur Devimco, que Mme Bauer avec d'autres résidents ont orienté leur action vers la formation d'un comité de citoyens.

«L'histoire du comité remonte à 2007 avec la rumeur d'un projet qui allait se développer à Griffintown. Le comité s'est formé en réaction à quelque chose, suite à un besoin de se réunir.»

Jeffrey DUNGEN, Habitant du projet Lowney et Président du CSRG

-> Projet Griffintown, formation du comité et première mobilisation



Figure 25 : Manifestation contre le projet Griffintown

« Nous n'étions qu'un petit organisme communautaire face à un grand développeur lié avec la ville. »

Judith BAUER, Habitante du quartier et fondatrice du corridor culturel et du CSRG

Des fortes incompréhensions ont été exprimées face aux choix des politiques de réaliser la consultation via l'Arrondissement et non pas de mandater l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). En effet le projet Griffintown est un développement d'envergure dont les impacts touchent plusieurs arrondissements. Les processus de consultation auraient dû passer par l'OCPM et non par l'arrondissement. Les revendications concernent alors à la fois le projet de développement jugé monumental par rapport au type de développement qui se fait à Montréal et également le processus participatif peu démocratique. Des manifestations sont organisées depuis Griffintown jusqu'à la ville centre pour s'opposer au projet. Le comité réalise également une pétition exigeant un processus de consultation démocratique pour le redéveloppement du quartier. Les actions du comité attirent les médias. Le comité obtient progressivement une reconnaissance de la part des politiques et de l'ensemble des acteurs de la scène urbaine.

Fin 2008, suite à la crise économique, le projet Devimco diminue de plus de moitié. Les mesures d'expropriation sont levées. Les mobilisations face au projet de Devimco constituent la première phase dans l'évolution du comité. C'est par ces premières mobilisations, expérimentations que le comité gagne en reconnaissance, mais également en organisation et en stratégie « d'attaques ».

-> Projet Bonaventure, deuxième mobilisation

En 2008, lors de l'annonce du projet Bonaventure, le comité a été très actif mais avec des enjeux différents pour les membres du comité : Harvey Lev, propriétaire de la New City Gas, Judith Bauer, présidente du corridor Dalhousie, l'ensemble des résidents Lowney et un grand nombre des habitants du secteur. Le corridor Dalhousie touche directement chaque habitant. Il met en péril la qualité de vie et environnementale de leur quartier. Le comité reprend ses réunions hebdomadaires dans l'objectif d'organiser leur action. Chaque individu s'implique à son niveau. Les actions ne venaient pas tous du comité mais également des propriétaires. Le cas du projet Bonaventure est un contexte délicat puisque le projet chevauche l'Arrondissement Sud-Ouest et l'Arrondissement Ville Marie. Il implique également les quatre niveaux du gouvernement : arrondissement, ville centre, fédéral et provincial. Il est plus difficile de cibler ces actions, d'orienter les pressions publiques. Le comité a ainsi écrit des lettres à tous les niveaux décisionnels. Il a invité la SHM à venir discuter de leur projet, en vain.



Figure 26 : Pétition contre le corridor Dalhousie

« C'est d'autant plus difficile pour le comité de pouvoir revendiquer une demande quand il n'y a pas de règles fixes. Chacun se renvoie la balle. C'est jouer de manière très politique. Même si vous présentez vos arguments d'une manière logique cela n'influe en rien. »

Jeffrey DUNGEN, Habitant du projet Lowney et Président du CSRG

Le comité rédige leur mémoire et dénonce l'aberration de l'implantation d'un corridor d'autobus au sein d'un quartier résidentiel. Un réseau d'entraide se forme avec l'ensemble de la communauté de Griffintown. Des architectes, des urbanistes et des ingénieurs sont volontaires pour participer à la réalisation l'études d'impacts.

« Les outils donnés aux citoyens pour la réalisation de la consultation ne sont justes pas suffisants. Chaque rapport, chaque étude dont nous disposons nous les avons réalisé nous mêmes. »

Harvey LEV, Propriétaire de la New City Gas et membre du CSRG

Dans le cas du corridor Dalhousie, le comité a acquis beaucoup de pouvoir par leur capacité à s'organiser et à développer leur argumentaire. Les médias ont communiqué leurs actions et leurs revendications. Le comité, avec l'ensemble du réseau qui s'est constitué autour d'eux, a réussi à changer la perception publique du problème. Leur alliance avec les élus de l'Arrondissement Sud-Ouest leur a également permis de gagner en reconnaissance. En 2009, à l'issue des élections municipales, le gouvernement Sud-Ouest a changé de parti politique, Projet Montréal est élu dans l'arrondissement. Le positionnement ce parti vis-à-vis du projet Bonaventure n'est pas le même que le parti politique précédent.

Les élus sont pour le projet dans son ensemble, mais complètement contre le corridor Dalhousie. Le comité et l'Arrondissement sont alors sur le même terrain d'entente et peuvent agir dans le même sens. Il devient plus facile pour le comité de faire entendre ses revendications avec l'appui de l'Arrondissement.

-> Projet Lowney, troisième mobilisation

En 2010, le comité est intervenu en réaction à la phase 8 du projet Lowney. Le comité revendiquait des hauteurs trop importantes par rapport aux bâtiments existants et aux phases précédentes. Ils évoquent également un déclin architectural, le manque d'intégration du système environnemental et le peu d'intérêt porté à l'histoire du quartier. Dans le cas de cette mobilisation, le comité n'avait pas dans l'objectif de s'opposer au projet, mais juste d'obtenir quelques concessions de la part du promoteur sur les gabarits et les hauteurs des constructions, sur l'intégration dans le site. Le comité communique ses attentes par des envois de lettres répétées à l'Arrondissement, à la ville et aux promoteurs. Ils tentent aussi de s'entretenir avec le promoteur, mais cela a été peu concluant. Des rencontres entre l'Arrondissement et les membres du comité sont alors établies tous les mois, c'est l'occasion de poser des questions et faire part de leur appréhension. Comme il ne s'agit pas de projets « de plein droit » qui répondent aux critères du plan d'urbanisme, l'arrondissement peut « négocier » les termes du projet particulier et exprimer des demandes spécifiques.

Jeffrey Dungen, président du comité, a également tenté de mettre en place un référendum. En effet dans le cadre d'un projet Particulier d'Urbanisme, la loi permet aux citoyens de déposer un certain nombre de signatures pour obtenir un référendum dans l'optique que les habitants du secteur puissent s'exprimer sur la réalisation ou non du projet. Il fallait un peu moins d'une centaine de signatures pour permettre un référendum et le registre était à signer durant une seule journée sur des heures de bureau. En parallèle, le promoteur a engagé quelqu'un pour faire du porte à porte dans le secteur afin de faire signer un document assez complexe déclarant implicitement que la personne renonce à son droit de participer à tout référendum envisageable.

L'initiative du comité a donc échoué, puisque le promoteur a recueilli plus de signatures que le comité. La loi provinciale permettant au promoteur de faire signer un document faisant renoncer les citoyens à leur droit de s'exprimer a été modifiée par la suite à la demande unanime de l'hôtel de ville.

La mission du comité est ainsi de promouvoir un « sain » développement incluant des objectifs de développement social, économique et environnemental. C'est également favoriser une revitalisation en préservant le caractère historique du quartier.

Ces citoyens souhaitent encourager le redéveloppement du quartier selon les principes énoncés pour Griffintown dans le plan d'urbanisme de 2004 de la ville de Montréal. Les dérogations à cet outil devraient être moins systématique et les élus devraient s'en remettre à ce cadre de gestion qui a fait consensus.

Aujourd'hui le comité est devenu plus informel. C'est un regroupement de personnes qui parfois s'implique un peu plus, parfois un peu moins. Il acquiert de cette manière plus de flexibilité pour répondre aux questions de tous.

En 2009, lors d'une réunion, l'ensemble des membres décide de créer un site web avec toutes les informations sur les projets en cours dans le secteur et leurs impacts, avec les appréhensions des résidents sur tel ou tel projet et l'actualité médiatique.

PRINCIPES DU COMITE
Respecter la forte composante historique du quartier et même s'en inspirer.
Respecter la trame de rue existante et historiquement signifiante du quartier.
Respecter l'architecture et des matériaux de construction typiques du quartier.
Respecter l'environnement et encourager les pratiques de développement durable.
Rechercher une densité raisonnable, à échelle humaine.
Bâtir pour durer et pour le siècle à venir.

Figure 27 : Tableau des principes du comité

C'est une plate forme consultable par tous, où chacun peut s'exprimer. Le comité, disposant peu de moyen, préfère se réserver pour des actions ponctuelles mais continuer à informer les citoyens sur les menaces de certain projet de développement par le biais d'internet.

-> Logique d'action et forme d'organisation

Le Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) a expérimenté plusieurs formes d'organisation faisant appel à l'action directe ou à des pressions publiques que ce soit contre l'administration municipale, gouvernement fédéral, provincial, ou contre les promoteurs immobiliers.

Les interventions dépendent des projets. En fonction du contexte du projet, qu'il s'inscrive dans le cas d'un projet particulier d'urbanisme ou d'un plan particulier d'urbanisme ou encore qu'il relève du niveau provincial ou fédéral, les logiques d'actions ne sont pas les mêmes. Le contexte politique diffère également d'un projet à l'autre, parfois le maire s'aligne avec le comité comme dans le cas du corridor Dalhousie, mais pour d'autres projets c'est l'inverse, comme pour le développement Lowney. Le contexte politique est parfois favorable à leur action, des alliances se font avec les politiques. Le comité s'adapte et explore en permanence les meilleures « plans d'attaques ».

Des nouvelles formes de participation émergent : forum participatif, pétitions, blog, expositions, etc. Ce sont également des lettres qui sont envoyées à tous les niveaux du gouvernement. Le réseau autour du comité met ainsi en place différentes interventions pour faire passer leur message et sensibiliser la population.

Le comité regroupe également plusieurs groupes qui n'ont pas forcément la même opinion sur certains sujets, afin qu'ils se concertent pour mieux combiner leurs efforts et leurs ressources pour avoir plus d'influence. Les membres ne se regroupent pas tous sous le nom du comité, mais rédigent leur propre mémoire avec des arguments différents. C'est une expérimentation.

« L'important est d'attaquer le projet par le plus d'armes possibles et sous plusieurs angles. Mais pas d'une manière méchante, mais d'une manière logique et exploitable par les médias. »

Jeffrey Dungen, Président du comité, et Habitant du projet Lowney

Le comité adopte ainsi une démarche de participation en perspective de négociation et de redéfinition des modes de gestion publique. Cette forme d'organisation se caractérise par leur approche associative et démocratique ainsi que par leur idéologie communicative.

Leurs actions retiennent parfois l'attention des médias. Cela constitue une victoire pour les mouvements urbains. Le pouvoir médiatique a en effet la capacité de changer la perception publique du problème. Les arguments lancés par les citoyens et exposés en première page du journal sont des moyens de pressions importants. C'est en effet sur la perception des projets par les Montréalais que le comité détient son pouvoir.

« Vous n'allez jamais gagné contre la ville, les politiciens directement. Mais ces personnes travaillent sur des votes. Donc si on est capable de convaincre du monde, de donner une perception négative du projet, c'est comme cela que l'on gagne des points »

Jeffrey Dungen, Président du comité, et Habitant du projet Lowney

Ce mouvement urbain adopte une vision sociale et patrimoniale du développement de la ville. Même s'ils sont conscients de la compétition accrue entre les villes, de la montée en puissance de la globalisation et de l'importance de la métropolisation, le comité s'engage dans une démarche de développement local. De fortes considérations environnementales et sociales guident leurs actions.

En parallèle, d'autres groupes se forment avec cette même idée de « préserver le cadre du quartier ». Mais à la différence du CSRG qui s'implique d'une manière politique, ces autres organismes choisissent un domaine d'intervention tourné vers l'art et la culture.

III . B - La revitalisation par l'art, le corridor culturel

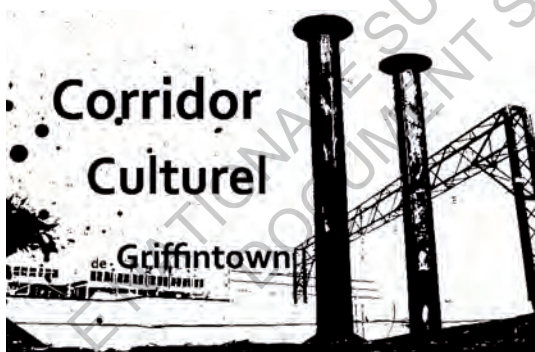


Figure 29 : Logo du corridor Culturel

Géographiquement, le corridor s'étend le long d'un axe est-ouest dans le secteur sud-ouest de la ville de Montréal à travers le Vieux Montréal, Griffintown, la Petite Bourgogne, Saint-Henri et Côte St Paul.

Judith Bauer élabore la vision du corridor culturel dans la foulée de son engagement dans le comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG).

Le comité était alors dans une lutte contre un projet. Être en confrontation permanente ne donnait que peu d'influence sur le projet de développement du promoteur Devimco. Comment alors influencer sur ce qui se passe ? Impliquer dans la création de la fondation du Horse Palace, Judith Bauer a envisagé la possibilité de développer un projet, une idée basée sur la diffusion de l'art et de la culture à l'échelle du quartier voir même de la ville.

Griffintown a longtemps été laissé plus ou moins en friche par la désindustrialisation et le dépeuplement du canal Lachine. Aujourd'hui ce quartier est devenu le lieu d'investissement de tous les promoteurs privés, un quartier convoité à proximité du centre-ville.



Figure 30 : Le corridor culturel, l'axe de la rue Ottawa

Cette nouvelle image du quartier a été principalement façonnée par les artistes qui s'y sont installés, et ont investi ces espaces oubliés. Ce sont les artistes qui ont contribué à la renaissance du quartier.

L'arrivée de l'organisme « Quartier éphémère » a amorcé une remise en valeur du secteur par l'art et la culture. Griffintown devient un quartier où se trouve des artistes locaux et internationaux, le nouveau point culminant pour les artistes.

Griffintown donne la possibilité à des artistes en tout genre d'exposer leurs oeuvres. De nombreuses expositions et installations in situ sont mises en place.

C'est dans la continuité de cette effervescence artistique que Judith Bauer met sur pied son projet de Corridor Culturel. La rue Ottawa devient l'axe de redéveloppement culturel de Griffintown renouvelant le lien de cet ancien quartier ouvrier avec le Vieux-Montréal.

« Nul besoin de méga projet pour changer les choses. » Le corridor culturel insiste à mettre en forme et en action l'environnement immédiat dans une manière inclusive et participative. Il collabore avec les organismes locaux, les artistes et les citoyens afin de lancer une discussion, d'encourager à l'élaboration d'une vision commune. Le corridor culturel se définit comme un collectif autodirigé en mesure de construire sans bureaucratie politique.

Le Corridor a comme point central la rue Ottawa et ses environs dans Griffintown, mais comporte aussi le potentiel de se prolonger autour de son axe vers l'est jusqu'à Pointe à Caillaire dans le vieux Montréal et vers l'ouest jusqu'au centre Sainte Ambroise à St Henri, le long du canal Lachine.



Figure 31 : Nuit blanche 2011, Griffintown, installations artistiques à la New City Gas

L'idée d'un pôle culturel est déjà bien avancée à l'est avec la fonderie Darling. Et de l'autre côté de l'autoroute, la New City Gas de part sa qualité architecturale et patrimoniale est la pièce maîtresse du développement du secteur. Les espaces intérieurs servent déjà de point de ralliement aux activités artistiques. La New City Gas accueille des installations et performances initiées par la fonderie Darling. C'est également des événements majeurs comme la nuit blanche de Montréal qui se déroule au sein de cette ancienne usine à gaz. Notons encore que la New City Gas est l'un des sites du groupe d'artistes *Occupation urbaine*, projet artistique misant à mettre en valeur des interventions in situ le corridor culturel.

Le corridor culturel intègre également le Horse Palace, lieu de mémoire d'un grand intérêt architectural. L'objectif de ce projet est d'acquérir et de transformer en musée vivant ces anciennes écuries urbaines sur la rue Ottawa. La maison attenante aux écuries accueillerait une exposition sur la vie ouvrière irlandaise dans ce berceau de l'industrialisation du Canada. Le Horse Palace deviendrait le lien vivant entre le Sud-Ouest et le vieux Montréal.

Le corridor culturel fait ainsi l'inventaire d'anciens sites historiques qui peuvent être réinvestis. C'est une manière de préserver ces lieux chargés d'histoire et de les réorienter vers le 21^{ème} siècle.

-> Une action en marge du politique

La tendance d'institutionnalisation n'empêche pas certain courant alternatif d'accomplir en marge du politique diverses formes d'action et d'adhérer à d'autres organismes. Le Corridor Culturel se définit par son action dans le champ social et culturel. Cette démarche ne vise pas dans un premier temps à transformer l'État et son mode de gestion, du moins pas d'une manière directe. Comme l'évoque Judith Bauer l'idée est de créer quelque chose de nouveau, être novateur, créatif et possiblement influencer sur ce qui se passe en termes de planification urbaine et de participation. Le Corridor Culturel est une participation active à la revitalisation du quartier de manière autonome, sans l'aide des politiques et de l'Arrondissement.

« C'est important que s'il y a quelque chose qui n'est pas bon de le dire et de pouvoir lutter contre. Mais en effet ça ne fait pas grand chose... Alors j'ai conçu l'idée pour le Corridor Culturel. Je travaille avec des gens qui veulent faire des choses qui veulent créer de nouvelles choses, car c'est comme cela qu'il y a une vraie influence. »

Judith BAUER, Habitante de Griffintown et fondatrice du corridor culturel et du CSRG



Figure 32: Le Horse Palace, écuries urbaines sur la rue Ottawa

Cette forme d'intervention demande alors une participation directe des personnes intéressées à rejoindre le réseau. Ce groupe alternatif expérimente en quelque sorte un principe de solidarité sociale. Propriétaires, résidents, artistes, etc, chacun participe à la mise en place de ce projet. En intervenant dans le domaine de la promotion culturelle, de l'histoire et de la communication, cette association participe à redéfinir les orientations de développement. Il s'agit pour ces acteurs de développer des alternatives de développement en proposant des outils, des services et des moyens de création.

Indirectement, ce groupe alternatif participe à modifier le concept de développement de la ville et fait la promotion d'une vision plus humaine de la ville et du développement urbain que celle proposée par les promoteurs et la classe politique locale. Ces initiatives cherchent également à voir se conserver la diversité socio-économique qui faisait la force du quartier : ouvriers, artisans, artistes, etc. C'est important d'avoir du développement mais il faut également conserver des opportunités pour les gens qui vivent dans le quartier depuis longtemps, qu'ils ne soient pas juste expulsés.

Par le biais de nombreuses interventions et installations artistiques, le corridor culturel et les associations qui le composent : horse palace, New City Gas, Fonderie Darling... gagnent progressivement en reconnaissance. Leurs actions s'inscrivent dans le quartier. Les élus soutiennent les organismes, non pas financièrement, mais les encouragent à persévérer dans leur initiative.

«L'objectif, c'est vraiment beaucoup d'aller rencontrer et discuter avec les gens qui sont des acteurs dans le quartier, que se soient des politiciens ou les autres et puis d'en parler. Et au bout d'un moment ça devient comme une réalité parce que tout peut changer très facilement et très rapidement si on prend le temps d'aller voir les bonnes personnes et de continuer à en parler.»

Juliette PATTERSON, Architecte et présidente de la fondation Horse Palace

-> Corridor Dalhousie / Corridor Culturel

Le Corridor Culturel se voit concurrencé par un corridor d'autobus faisant peser de lourds obstacles sur son bon fonctionnement. L'abaissement de l'autoroute et son remplacement par un boulevard urbain rendrait difficile le passage quotidien des caléchiens vers le Vieux Montréal.

Et le passage journalier de plus de mille autobus sur la rue Dalhousie ne faciliterait pas le transit des piétons entre Griffintown et le centre.

La fonctionnalité du Horse palace et ses caléchières se voient menacés par le projet Bonaventure. Un autre point fort du corridor est mis en péril par ce projet : la New City Gas. Comme nous l'avons déjà évoqué, le percement du viaduc ferroviaire et le passage de 1000 autobus tout contre le mur de la bâtisse risqueraient de compromettre la survie de l'édifice, et des événements culturels qui s'y déroulent.

III . C . Des revendications à l'échelle de la scène locale

D'une manière générale, on constate que les membres de ces comités de citoyens, associations et organismes réclament une vision du développement qui se décline à l'échelle du quartier ou de plusieurs quartiers limitrophes. Ce que l'on retrouve dans les principes de développement recommandés par le Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) ou dans les démarches qu'initie le Corridor Culturel, est l'importance de consolider les caractéristiques existantes du secteur. En effet la demande de planification locale est un moyen pour les acteurs du débat public de rechercher une meilleure cohérence territoriale à l'échelle du quartier, qui fait sens pour eux.

Les revendications formulées par les citoyens et la société civile sont souvent en lien avec les valeurs de solidarité et de cohérence. La solidarité est associée au respect, à la justice, à l'équité, à la démocratie et à l'inclusion sociale. La cohérence constitue la finalité du plan d'urbanisme. Le plan sert en effet à assurer un développement cohérent des différents composants de la ville. En s'intéressant aux enjeux qui sont associés à ces valeurs, il est possible de s'interroger par la relation entre le débat public et la construction de la ville.

La solidarité évoque principalement la thématique du logement abordable. Dans le cas de grands projets métropolitains, les citoyens demandent l'intégration de logements abordables et sociaux. Dans le mémoire rédigé par le CSRG et dans les recommandations formulées, nous retrouvons cette demande de mixité sociale.

« Intégrons des espaces abordables pour toutes une variété d'artistes et d'artisans, pour qu'ils contribuent à l'âme du quartier et que Griffintown devienne une véritable incubateur culturel. »

Mémoire du CSRG déposé dans le cadre du projet Griffintown

La question du logement social et abordable s'est ainsi généralisée dans les débats publics. Les citoyens citent régulièrement lors des consultations la stratégie d'inclusion de logements abordables adoptés par la ville en 2005 suggérant, sans obliger, l'introduction de 15% d'unités de logements sociales et de 15% de logements privés abordables dans tous les complexes résidentiels de 200 unités et plus. Par le renouvellement de cette revendication relative au logement abordable lors des consultations publiques, les promoteurs ont progressivement été obligés d'intégrer cette stratégie à leur projet afin d'éviter de trop fortes contestations lors des audiences publiques.

En amont du processus participatif, les promoteurs, la ville et les groupes d'intérêts se rencontrent pour discuter des objectifs et des enjeux soulevés. Cependant, les aspects quantitatifs et qualitatifs de ces logements abordables restent toujours présents dans les revendications faites par les citoyens. La révision du projet est parfois fortement demandée pour faire en sorte de mieux intégrer les logements sociaux à l'ensemble du complexe.

La pratique de solidarité passe ainsi par l'habitation et l'introduction de logements sociaux et abordables dans les projets de grands ensembles. Elle inclut également l'idée de respect et de démocratie, notions apparaissant dans la Charte des droits et des responsabilités de Montréal. Les citoyens de Griffintown et le Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) réclament dans les différents projets où ils sont impliqués, plus de respect par une meilleure information, par une meilleure consultation et par l'intégration de leurs besoins dans les projets de développement.

« Nous méritons d'être respectés. Respectés par un processus de consultation qui commence au bon endroit, par la consultation des citoyens qui habitent et travaillent dans le secteur immédiat et avoisinant. »

Mémoire du CSRG déposé dans le cadre du projet Bonaventure

La cohérence est peut-être la valeur la plus revendiquée par les citoyens. Dans le contexte du projet Griffintown ou Bonaventure, les citoyens mettent en avant cette notion pour dénoncer certains aspects de ces projets d'envergure.

Dans le plan d'urbanisme, la notion de cohérence apparaît dans deux contextes : celui de la planification de transport et d'urbanisme et celui de l'insertion des projets. Le plan définit ainsi pour toute la ville des secteurs à construire, des secteurs à transformer et des secteurs établis. Le plan prévoit ainsi des objectifs différents en fonction de tel ou tel secteur allant de la consolidation à des changements radicaux. Ainsi les projets d'envergure mettent en place une forte densification des secteurs. Pour les citoyens densification et consolidation entrent en contradictions (cf. projet Bonaventure et projet Griffintown). L'augmentation de la densité proposée par les projets suscite de fortes oppositions. Les modifications aux paramètres de densité et de hauteur sont perçues comme une atteinte aux tissus urbains, comme nous avons pu le voir dans le cas du Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) du secteur Peel Wellington. Les citoyens émettent des commentaires et parfois s'opposent radicalement sur les hauteurs, les gabarits et le langage architectural des projets. Les résidents d'un secteur souhaitent des constructions d'ensemble cohérent en continuité avec le quartier plutôt qu'en rupture. Ce sont ainsi des recommandations pour améliorer l'insertion du projet qui sont le plus souvent formulées par les citoyens.

Le CSRG et les associations au sein du quartier militent pour un développement local, préservant la qualité de vie des citoyens et la mise en valeur de l'existant. Ce sont des revendications sur les paramètres réglementaires qui sont formulés, comme dans le projet Lowney, ou le PPU du secteur Peel Wellington. Le Plan d'Urbanisme propose de consolider l'identité des quartiers, c'est pourquoi les citoyens souhaitent son application stricte.

D'autre part, la qualité et la richesse des études déposées par les promoteurs dans le cadre de consultation sont des éléments importants pour permettre à tous les acteurs du débat public d'évaluer l'impact d'un projet. Des études patrimoniales, historiques, paysagères sont mises à la disposition des citoyens qui sont de plus en plus exigeants.



Figure 33 : Installation artistique «occupation urbaine»

TROISIEME PARTIE

Des dispositifs participatifs à la limite de l'action citoyenne.

Délibérer et débattre sont devenus les nouveaux mots d'ordre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Les habitants de Griffintown ont mené différentes actions citoyennes (manifestations, pétitions et événements culturels) et ont développé de nouveaux instruments de participation (forum, site web et rencontres hebdomadaires) pour exprimer leur insatisfaction à l'égard des projets de développement actuel. Lors des processus de participation permis par la politique cadre de consultation publique, les résidents du quartier ont montré une forte implication par leur présence, leurs interventions et les nombreux mémoires déposés. Cependant l'impact des actions menées par les citoyens reste minime et les processus institutionnels de participation montrent des limites.

Nous évoquerons ainsi les consultations publiques qui ont été menées dans le cadre des différents projets et nous présenterons les limites qu'elles ont pu présenter. La participation des citoyens aux affaires urbaines est un thème d'actualité qui reste encore non exempt d'ambiguïté et de contradiction. Les formes d'actions n'échappent pas à une forte institutionnalisation des modèles d'action et la marge de manœuvre des groupes de citoyens se voit parfois amoindrie. Quel est alors l'impact de ces groupes fortement intégrés au programme public destiné à soutenir le développement et la croissance de leur quartier ? Peut-on parler d'une « ingénierie » de la participation tendant vers un processus de normalisation et de spécialisation ? On s'interrogera ainsi sur les tentatives d'instrumentalisation parfois menées par les politiques et autres acteurs du développement urbain.

Finalement, on analysera l'évolution du contexte d'action. Depuis quelques années, avec la montée en puissance de la mondialisation, les objectifs de développement de la ville de Montréal ont évolué. Une nouvelle échelle d'intervention a été créée : l'échelle métropolitaine. On s'interrogera sur la capacité des citoyens à participer et exprimer leurs attentes dans ce nouveau contexte.

I – Consultations et débats publics à Griffintown : les différentes formes de participation empruntées par les citoyens et mises en place par les instances publiques

La consultation et la participation publiques relèvent d'un immense défi. De plus en plus de citoyens demandent à être informés et consultés afin d'avoir une influence sur les décisions, notamment lorsqu'ils sont directement concernés. Le Comité pour le sain développement de Griffintown (CSRG) ou encore le Corridor Culturel, sont toutes autant de structures qui participent dans la construction de la ville.

Depuis ces dix dernières années, les réformes de l'administration publique ont permis de réintroduire la participation citoyenne à la gestion publique. Plusieurs pratiques ont été mises en place selon des logiques de fonctionnement très différentes. Le regroupement des municipalités a amené dans la ville de Montréal la superposition de deux procédures participatives en matière d'aménagement et d'urbanisme. En effet, le champ de la participation à Montréal repose sur deux modèles municipaux bien distincts : tout d'abord, l'application par les municipalités de la loi de 1979 sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et ensuite, l'Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM) mandatée par le comité exécutif ou le conseil municipal. C'est en fonction de la nature du projet ou de la modification d'un outil urbanistique que l'un des deux modèles est choisi.

Il est donc important en début de cette partie de présenter ces deux modèles que sont la LAU à l'échelle municipale et l'Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM) à l'échelle de la ville. Quels sont les choix procéduraux de ces deux modèles participatifs ? Quels sont les effets de ces choix sur l'engagement des citoyens ? Quels sont les degrés de publicité de ces débats ? Quels sont la durée et le rythme des discussions ? Comment les participants interagissent-ils entre eux ? Dans le contexte de Griffintown, notre étude s'arrêtera sur différents processus participatifs mis en place dans le cadre du projet Bonaventure, Griffintown et Lowney. Ces exemples concrets montreront aussi certains dangers qui menacent les dispositifs démocratiques comme la pression immobilière.

I . A - La loi d'aménagement et d'urbanisme (LAU)

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, adoptée en 1979, établit le cadre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au Québec.

En termes de planification, cette réglementation oblige les municipalités québécoises à consulter les citoyens selon deux modes. Lors de modifications de certains documents d'urbanisme, la municipalité est tenue de faire appel à la population. Les consultations menées sont de simples assemblées publiques présidées par un élu de l'arrondissement où s'appliquent les modifications aux documents d'urbanisme. Lors de cette assemblée, le projet présentant une dérogation au plan d'urbanisme est exposé aux citoyens. Dans la foulée, les participants sont invités à poser des questions et à exprimer leurs inquiétudes. Les élus disposent en général d'une marge de manœuvre assez importante dans l'organisation de la consultation.

Le deuxième mode de consultation se déroule en 4 étapes et est obligatoirement appliqué dans le cas de projet particulier d'urbanisme. Dans un premier temps, une séance d'information est organisée, les citoyens peuvent prendre connaissance des enjeux justifiant la dérogation au plan d'urbanisme. Ces séances sont révélatrices de l'opinion des citoyens sur le projet proposé. Cela permet aux élus de juger la réaction des participants et d'en retirer possiblement des recommandations dans l'orientation du projet. Cependant, le projet peut être validé par les élus malgré l'opposition des citoyens. On rentre alors dans la deuxième étape du processus. Les citoyens résidant dans le secteur ciblé par le projet particulier d'urbanisme peuvent mettre en place un referendum. Il s'agit de faire signer une pétition par l'ensemble des résidents du secteur. Cette pétition est contrôlée, les citoyens étant invités à venir signer un registre à l'hôtel de ville au préalable. Si le nombre de signatures est suffisant, le referendum est obligatoirement mis en place. Les citoyens peuvent alors s'exprimer sur la réalisation ou non du projet particulier d'urbanisme. Le résultat du scrutin est ainsi décisionnel.

I . B - Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM)

L'Office de Consultation Publique de Montréal est un organisme institué en 2002 par le charte de Montréal et dont le but est d'assurer un processus consultatif publique transparent et crédible. Comme présenté dans le premier chapitre « Paramètre du débat publique », ce modèle participatif s'inspire d'une première pratique d'audience publique élaborée par le maire Jean Doré de 1988 à 1994, puis abolie par Pierre Bourque en 2005. Depuis environ 9 ans, la ville dispose ainsi d'un organisme indépendant, dont les membres ne sont ni des élus, ni des employés municipaux.

« Le fondement de l'office c'est la transparence, la crédibilité et la neutralité. »

Luc DORAY, secrétaire générale de l'OCPM

Mission

Créée par l'article 75 de la charte de la ville de Montréal, l'Office de consultation publique de Montréal a pour mission de réaliser des mandats de consultation publique relatives aux différentes compétences municipales en urbanisme et en aménagement du territoire et à tout projet désigné par le Conseil municipal ou le Comité exécutif.

Mandat

Organisme indépendant dont les membres ne sont ni des élus ni des employés municipaux, l'Office de consultation publique de Montréal, actif depuis novembre 2002, reçoit ses mandats du Conseil municipal et du Comité exécutif. Il joue un tiers neutre entre la population, les promoteurs et la ville.

Extrait du rapport annuel 2009 de l'OCPM

Les fonctions de l'office et les dispositions ont évolué au fil des ans, mais aujourd'hui l'Office à essentiellement deux fonctions principales : celle de tenir des consultations publiques sur des projets qui reçoivent un mandat soit du Comité exécutif de la ville, soit du Conseil municipal. On compte ainsi deux cas de figures de consultation publique.

Le premier cas de figure est celui des projets de modification du plan d'urbanisme qui permettent la construction d'équipements, de projets institutionnels ou d'infrastructures. Ce sont ainsi des projets majeurs qui nécessitent une dérogation au plan d'urbanisme. Le Conseil municipal mandate l'OCPM.

Le deuxième cas de figure se réfère aux grandes politiques de la ville : politique de développement culturel, politique du patrimoine, politique d'immigration, politique familiale... Le Conseil exécutif ou le Conseil municipal peuvent mandater l'Office sur des grandes questions d'orientation politique.

En parallèle, l'Office réalise également des mandats de formation dont l'objectif est de meilleures pratiques de consultation publique auprès des instances municipales. L'Office forme ainsi les élus au processus de consultation.

L'OCPM regroupe ainsi dans ses activités un volet de consultation avec deux objets : d'abord les projets d'envergure et les modifications au plan d'urbanisme qu'ils nécessitent, ouvrant ainsi la question des grandes politiques de développement, et ensuite un volet de formation des meilleures pratiques de consultation.

PROCEDURES

-> Avis public et communication

Après avoir reçu un mandat de tenir une consultation publique et complété le dossier de documentation, l'Office publie un avis convoquant une assemblée publique sur plusieurs journées. L'Office produit également des plaquettes informant la mise en place du processus de consultation. Ces plaquettes sont alors distribuées dans le secteur concerné par le projet. Divers supports de communication, comme des affiches et des dépliants, sont mis à disposition dans les établissements publics.

Lors d'une consultation dans un quartier, tous les habitants du secteur sont normalement informés.

-> Commissaires

Lorsqu'un mandat de consultation est confié à l'Office, la présidente nomme une commission constituée d'un ou plusieurs commissaires. Ces personnes sont élues au Conseil municipal par deux tiers des voix lors d'un vote du Conseil. Les commissaires ne peuvent être fonctionnaires ou élus. Ils doivent faire preuve de neutralité politique dans l'exercice de leurs fonctions. Ils n'ont aucun intérêt particulier dans le dossier qui leur est confié et n'occupent aucune fonction de décideur dans un organisme participant à la consultation.

Selon la nature du dossier la présidente assigne 2 ou 3 commissaires. Il peut y avoir des architectes, des urbanistes, des sociologues, des biologistes, des avocats, des notaires... Mais tous n'émettent aucune opinion vis-à-vis du projet mandaté.

-> Documents fournis par la ville et les promoteurs

La ville fournit le projet de règlement, les avis du conseil d'architecture et d'urbanisme, les avis du comité consultatif. De plus, lorsqu'il y a des enjeux patrimoniaux, la ville fournit un avis du Conseil du patrimoine. De son côté le promoteur fournit des documents qui fondent son projet : des plans, des esquisses, des animations virtuelles, des maquettes,... Il se doit également de fournir un ensemble d'études relatives au projet comme l'ensoleillement, l'environnement, la circulation ou encore le déplacement...

L'Office regroupe ainsi un maximum de documents descriptifs et explicatifs du projet. L'information des citoyens est en effet la condition préalable à la réussite de toute consultation publique. La capacité de tous les acteurs à évaluer l'impact d'un projet dépend de la richesse du dossier déposé par le promoteur. Plus les documents permettent de comprendre les impacts des projets, plus l'Office peut jouer son rôle dans un développement cohérent d'une ville.

-> Déroulement d'une assemblée publique de consultation

La consultation publique se déroule en deux parties. La première partie est consacrée à l'information des citoyens et la seconde, à l'audition des mémoires et des points de vue.

Entre ces deux phases, l'Office peut également organiser dans le cas d'un projet de développement assez complexe, des ateliers thématiques pour expliquer et examiner plus en détails certains aspects du projet. Toutes ces étapes sont enregistrées et rendues publiques via le site internet de l'Office. Des communiqués de presse permettent également la diffusion du contenu des consultations.

-> Première phase : l'information du public

Cette première phase peut se dérouler sur une ou plusieurs séances en fonction du temps nécessaire à la compréhension du projet et à l'information des participants par un jeu de questions-réponses.

Au cours de cette première séance, le promoteur présente son projet et les représentants de la ville présentent le cadre réglementaire dans lequel il s'inscrit.

À l'issue de cette présentation, les citoyens sont invités à poser des questions. Chaque participant peut poser deux questions par inscription et a la possibilité de se réinscrire. L'objectif est de préserver un débat sain sans altercations. Quand la liste de personnes inscrites est épuisée, la période de questions prend fin.

-> Deuxième phase : Audition des mémoires

Trois semaines après la fin des séances d'information et la séance de dépôt de mémoire, la deuxième phase est amorcée. Les citoyens peuvent faire connaître leur opinion sur le projet. Plusieurs manières sont proposées aux citoyens afin qu'ils s'expriment. La première s'agit de déposer un mémoire à l'Office en ayant la possibilité, s'ils le souhaitent, de le présenter lors de la séance d'audition. Le deuxième cas de figure permet aux citoyens de venir exprimer leurs opinions devant la commission sans rédiger de mémoire au préalable. Ces séances se poursuivent selon le nombre d'interventions. L'ensemble des séances est sténographié et rendu public.

-> Rapport de la commission

À l'issue du processus de consultation, la commission retient l'ensemble de ce qu'ils ont entendu par le biais des questions, des mémoires, des présentations et des notes sténographiées. Elle rédige un rapport qui comprend quatre parties : le sommaire du projet, un résumé des préoccupations des participants, l'analyse faite par la commission à la lumière des grandes politiques de la ville et enfin les recommandations adressées aux élus.

Ce rapport est ensuite rendu public deux semaines après son dépôt à la Mairie et au président du comité exécutif.

À la fin du processus de consultation, l'Office émet des recommandations sur différents aspects du projet qui ont suscité le débat, mais les élus n'ont aucune obligation d'en tenir compte. La décision demeure la responsabilité des élus qui utilisent le rapport de l'OCPM comme ils le souhaitent.

« Notre rôle est d'éclairer les élus à prendre la meilleure décision mais en bout de ligne, la décision c'est la leur. »

Luc DORAY, secrétaire générale de l'OCPM

Les consultations menées par l'office permettent ainsi d'ouvrir un débat sur une grande variété de projets et de politiques en tenant compte de différents critères. Ces consultations jouent également le rôle vérificateur de la solidité des consensus dans la vision à long terme de la ville. L'OCPM permet d'établir de façon transparente le niveau d'acceptabilité des dérogations demandées.

L'influence des citoyens se situe particulièrement sur leur pouvoir de recommandation. La ville a en quelque sorte un engagement moral à l'égard des démarches de l'OCPM. Finalement, les recommandations sont prises en considération dans la quasi généralité.

« Quand les consultations passent par l'OCPM, les citoyens qui expriment leurs revendications et appréhensions, se sentent vraiment entendus. Les médiateurs sont neutres : ce sont des personnes bien établies dans l'urbanisme, l'architecture... de bonnes ressources pour travailler. L'OCPM s'assure de la neutralité et la transparence du processus. C'est vraiment fiable. »

Jeffrey Dungen, Président du CSRG et habitant du projet Lowney

Depuis sa création, l'Office a ainsi réalisé des consultations pour une soixantaine de projets portant sur des modifications du plan d'urbanisme, sur des projets d'aménagement du territoire ayant des répercussions régionales ou métropolitaines ainsi que sur des projets de politiques d'administration municipale.

LAU / OCPM

Ces deux modèles municipaux de participation partagent donc peu de traits communs en terme d'organisation. Une harmonisation entre les principes du LAU et de l'OCPM serait difficile à mettre en place compte tenu du profond écart méthodologique des deux modèles. Le modèle qui applique la Loi d'Aménagement et d'Urbanisme donne aux citoyens un contrôle de dernier recours dans l'adoption d'un projet. Par les principes énoncés, les citoyens détiennent un droit de veto très important à travers le referendum.

Cependant ce mode de participation, qui se résume par définition à un vote d'approbation ou de refus, suffit-il à faire participer le citoyen? Le modèle de l'OCPM s'adresse lui aux citoyens afin qu'ils puissent s'exprimer sur le projet. Après avoir été informés, les citoyens peuvent présenter un avis et des recommandations.

Les degrés d'influence des citoyens sont très différents d'un modèle à l'autre. Cependant entre ces deux modèles participatifs, l'OCPM reste le plus populaire et le plus fréquenté des modèles de part la forte transparence et la neutralité qu'il fait preuve.

	Modèle LAU, assemblée publique et référendum	OCPM, audiences publiques
Les participants	Citoyens volontaires	Citoyens volontaires et parties prenantes professionnelles
L'intérêt des participants	Intérêt élevé	Intérêt faible
Type de participation	Expression spontanée de leurs préférences	Justification de leur présence
Le porté de la participation	Restreint	Large
La fréquence de la participation	Garanties législatives, mais les 3 étapes sont rarement franchies	Garanties législatives
Le degré d'influence de la participation	Influence du type informationnelle / Décision	Recommandation et consultation

Figure 1 : Tableau de comparaison des deux modèles participatifs

I . C - Lorsque la pression immobilière menace la démocratie

Deux instances régissent le processus de participation à l'échelle de Montréal. La participation et la consultation sont de plus en plus revendiquées dans le domaine de l'aménagement territorial. Cependant, même si la participation des citoyens est devenue incontournable, elle continue à faire émerger des controverses. Analysée sous l'angle du débat, la participation citoyenne semble permettre des échanges et des décisions basés sur des moyens collectifs. Mais au vue des différents types de participation, des modèles de décision et des types d'impact, la participation reste loin de ses objectifs de base. Dans quelle mesure les normes délibératives transforment-elles le fonctionnement de la démocratie ? Dans quelle mesure favorisent-elles une démocratisation des décisions publiques ? Le secteur de Griffintown est défini comme une zone de revitalisation prioritaire. Une forte pression immobilière caractérise le secteur. Les élus y voient un moyen de relance économique. Dans ce contexte, dans quelle mesure la participation des citoyens à l'aménagement de leurs quartiers est-elle assurée? Leur pouvoir d'influence est-il concluant? Arrivent-ils à faire entendre leurs revendications ?



Figure 2 : Séance de consultation menée par l'Arrondissement

DESIGNATION

Projet de redeveloppement du secteur Peel Wellington à Griffintown dans l'arrondissement Sud Ouest.

MODELE PARTICIPATIF

En vertu de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme, il revient à l'arrondissement concerné d'adopter le projet de Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) et de mener une consultation publique à son sujet.

DATES CLES

Calendrier de la consultation

Avis public	5 février 2008
Séance d'information et de questions Présentation du projet de programme particulier d'urbanisme du secteur Peel Wellington et du projet de Griffintown	21, 26 et 27 février 2008
Séance de présentation des mémoires et expression des commentaires	10, 11, 13 et 14 mars 2008
Dépôt du rapport de consultation	18 avril 2008

PROJETS DE REGLEMENT

Le projet déroge au Plan d'Urbanisme en ce qui concerne l'affectation des sols, les taux d'implantation, la densité, la hauteur et les mesures de démolition. Il déroge également au règlement d'urbanisme de l'arrondissement Sud Ouest. Afin de permettre la réalisation du projet, le conseil municipal a adopté le 5 Février 2008 le projet de règlement du programme particulier d'urbanisme du secteur Peel-Wellington.

Ce Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) est ainsi l'outil de planification qui permet aux autorités municipales d'encadrer la revitalisation d'une partie du quartier industriel Griffintown, pour laquelle un projet de développement immobilier — le Projet Griffintown — a été proposé par la firme Devimco.

OBJET DE LA CONSULTATION

Le promoteur Devimco propose de redévelopper l'ensemble du secteur Peel Wellington dans l'arrondissement Sud Ouest. Le projet représente 25% du secteur de Griffintown. Le projet de développement prévoit la construction de 492 000 m² sur 17 îlots soit plus de 30 bâtiments. Ces nouveaux ensembles comprendront des logements pour étudiants et pour personnes âgées et également des logements sociaux et abordables. Ce sont également 90 000m² de surface commerciale, environ 19 000 m² d'espace de bureaux et plus de 5000 places de stationnement. Le projet inclue un programme de démolition ainsi que la fermeture de certaines rues pour permettre la création de méga-îlots.

RESUME DU RAPPORT DE LA CONSULTATION

Le rapport de consultation fait un bilan du déroulement des différentes séances et des thématiques abordées. Les représentants de la ville et de l'arrondissement, un animateur d'assemblée et le promoteur privé étaient présents tout au long du processus de consultation. Les représentants de la ville et de l'arrondissement se sont ainsi chargés de répondre aux questions des intervenants et de prendre note des commentaires. Le promoteur privé a lui présenté son projet et répondu également aux questions des participants. On dénombre au total 825 personnes ayant assisté aux séances durant la période d'information et de question et 375 personnes aux séances de commentaires et de présentations de mémoires. Des citoyens, des organismes communautaires, des personnes du milieu d'affaire et professionnel et quelques institutions de recherche ont participé aux consultations. Au total, 84 mémoires ont été déposés.

Les participants ont ainsi exprimé de fortes appréhensions à l'égard de la nature même du projet, quant au milieu de vie, au patrimoine, aux expropriations, au développement économique et au développement durable. Ce sont aussi des revendications envers les processus même de consultations qui sont relevées. Le rapport de l'arrondissement regroupe ainsi des statistiques sur les sujets abordés, mais aucune recommandation.

Le Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) du secteur Peel Wellington, et le projet Griffintown ont été approuvés à l'issue de ces consultations par l'Arrondissement et la ville de Montréal.

LES FORCES ET LES LIMITES DU PROCESSUS

Plusieurs limites émergent du processus de consultation qui a été établi dans le cadre du projet Griffintown. Les décisions de la Ville et de l'Arrondissement allaient à l'encontre des grandes orientations définies par la Charte de Montréal et de la politique de consultation, mais également des principes de développement établis par le plan d'urbanisme de 2004. Consulter, c'est accepter l'influence et la participation des citoyens sur le projet concerné. Or dans ce contexte, on ne peut pas dire que les recommandations des citoyens aient été entendues, ni que les conditions de participation ont fait preuves d'une grande transparence.

-> Processus consultatif

La gestion et la mise en valeur du territoire de la ville de Montréal sont encadrées par un ensemble d'instruments : plan d'urbanisme, politiques de la culture et du patrimoine. En complément de ces outils, nous avons également des politiques de participation visant à éclairer les élus dans le processus décisionnel : Office de consultation publique de Montréal (OCPM), la charte montréalaise des droits et responsabilités, politique de consultation et de participation publique. Dans le cas du projet Griffintown, on peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles le processus de participation a été réalisé et dans quelles mesures les outils précédemment énoncés ont été correctement mis en œuvre.

Le Plan Particulier d'Urbanisme et le projet Griffintown constituent une planification de très grande envergure. Les impacts du redéveloppement de Griffintown se mesurent à l'échelle de la ville et de son agglomération. Dans la politique de consultation et de participation, on dénombre trois types de projets qui requièrent soit d'une consultation à l'échelle de l'agglomération via l'OCPM, soit d'une consultation menée par l'arrondissement.

- 1) Projets courants conformes ou demandant des dérogations mineures.
- 2) Projets intermédiaires où les programmes de développement comportent des dérogations à la hauteur maximale, à la densité, à l'usage, ou aux familles d'affectation ou affectant un immeuble significatif.
- 3) Grands projets dont l'ampleur et l'investissement sont importants, d'intérêts métropolitains ou nationales, en vertu de leur vocation, leur caractère unique ou leur rayonnement.

Le projet de Devimco s'inscrivait clairement dans la catégorie 3 faisant ainsi l'objet d'une consultation passant par l'OCPM. Le recours à ce dernier s'imposait pour des raisons d'expertises et pour conserver une distance entre les citoyens à consulter et les élus à prendre une décision. Le projet aurait du être débattu dans un processus de consultation ouvert, transparent et impartial.

« Les conseillers d'arrondissement et les élus ont un rôle à jouer. Mais dans les projets qui ont une envergure régionale, ou qui dépassent largement les intérêts propres de l'arrondissement, ce n'est pas forcément le meilleur véhicule parce que les consultations faites en arrondissement ne sont jamais aussi déployées que ce que l'on fait. Pour le cas de Griffintown, je pense que c'était une mauvaise décision de confier ça à l'arrondissement. »

Luc DORAY, secrétaire générale de l'OCPM

La consultation a ainsi été menée en collaboration entre le promoteur, l'arrondissement et la ville. Ces deux derniers étant du même parti politique cela n'a fait que accentuer le manque de transparence qu'a revêtu le processus de consultation. La collaboration entre la ville et les promoteurs s'est révélé à toutes les étapes du projet, de la mise en place du PPU au processus de consultation. Ce ne sont pas les citoyens en collaboration avec l'arrondissement qui ont participé à l'élaboration du PPU, mais bien le promoteur qui a plus ou moins dicté ses orientations de développement.

À aucun moment les citoyens n'ont été impliqués dans l'élaboration du développement de l'espace urbain, à aucun moment leurs besoins ni leurs revendications n'ont été pris en compte.

Pourtant, beaucoup de citoyens ont été entendus lors des consultations et beaucoup de mémoires s'opposant au projet ont été déposés. Mais il n'y avait aucun commissaire pour trancher, aucune personne neutre, n'ayant aucun intérêt dans le projet pour émettre des recommandations à la lumière des appréhensions des citoyens.

Les données ont alors été déposées sur une tablette, mais n'ont influé en rien le projet consulté. La Ville et l'Arrondissement avaient déjà leur opinion sur le projet et la décision avait été plus ou moins prise en amont de la consultation.

« La consultation manquait de transparence et de neutralité. Quand les élus consultent, ils sont eux même prononcés sur le projet. Manifestement le projet de l'époque avait beaucoup plus d'envergure et dépassait largement le cadre des intérêts de l'arrondissement Sud Ouest. C'était un projet qui avait des incidences sur l'ensemble du centre ville. Dans ce cas généralement, ça vient chez nous. »

Luc DORAY, secrétaire générale de l'OCPM

Le contournement du processus démocratique, l'absence de prise en compte des citoyens dans l'élaboration du Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) et le lien étroit entre la ville et promoteur privé soulèvent des inquiétudes quant à la cohérence du plan d'urbanisme, la mise en œuvre de politique de consultation et de participation publique et le mandat de l'OCPM. Elle pose également certaines questions : la consultation des citoyens constitue-t-elle une menace ? À quoi sert-il de consulter les citoyens si leurs revendications ne sont à aucun moment prises en compte ?

La manière la plus efficace de se préserver des risques encourus par la participation est peut être de lui ôter tout impact direct sur l'action.

-> L'avis des experts

Dans le cadre de la planification détaillée du secteur de Griffintown, le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine avait formulé trois mandats d'étude distincts visant à caractériser les valeurs patrimoniales du secteur : une étude historique du quartier réalisée par l'urbaniste David B. Hanna, une étude répertoriant les bâtiments d'intérêt patrimonial et les bâtiments à fort potentiel de mise en valeur réalisée par la firme Patri-Arch et enfin une étude portant sur l'évolution de la forme urbaine à travers les différentes époques du développement de Griffintown réalisée par l'Atelier B.R.I.C. Ces études constituent une base solide pour définir des orientations à adopter quant au développement du secteur. Cependant la ville de Montréal, l'arrondissement et le promoteur ont décidé de se passer des conseils des experts.

« La prise en compte des études dépend clairement des individus. Les fonctionnaires commandent une étude, mais politiquement ce n'est pas sûr que ça va être endossé et accepté. Il n'y a aucune transparence. »

Cécile BAIRD, architecte, atelier B.R.I.C.

Le rapport du conseil du patrimoine avait pourtant émis un avis très défavorable au projet Griffintown. Ses recommandations concernaient à la fois le projet de développement du secteur et le processus proposé pour approuver et encadrer ce projet. Le rapport désapprouvait formellement les dérogations émises quant aux hauteurs permises et à la transformation de la trame des rues. Le conseil allait jusqu'à remettre en cause la nature même du projet, sceptique quant à la viabilité à long terme du projet. Le conseil dénonce le non respect du patrimoine bâti et du tissu urbain hérité de l'histoire de la communauté irlandaise. Il reconnaissait l'importance de la requalification du quartier, mais s'opposait au projet Griffintown qui ne s'articule pas avec les quartiers adjacents et mettrait en péril le quartier.

L'étude réalisée par l'Atelier B.R.I.C, firme d'architecture et d'urbanisme spécialisés dans les études urbaines, formulait également de nombreuses recommandations. Il préconisait un développement basé sur la mise en valeur de patrimoine et de la trame existante. Il évoquait également l'importance de rétablir les liens entre le secteur Griffintown et le canal Lachine et entre les deux parties du faubourg historique. Mais aucune des recommandations énoncées n'a été prise en compte.

Tous ces changements prévus par le Plan Particulier d'Urbanisme (PPU) allaient radicalement à l'encontre des Politiques de Patrimoine et du Plan d'Urbanisme de la ville, ainsi qu'aux recommandations des experts sélectionnés par la ville : l'Atelier Bric, le conseil du patrimoine et le comité consultatif d'urbanisme. En quoi peut servir la participation si elle ne débouche pas directement sur l'action? Il est clair que les politiques avaient fait leur choix avant même la délibération, ce qui fait du processus de participation un simulacre.



Figure 3 : Commissaires, consultation de l'OCPM

DESIGNATION

Développement du quartier Bonaventure, projet chevauchant l'arrondissement Sud Ouest et l'arrondissement Sud Ouest.

MODELE PARTICIPATIF

L'Office de consultation publique de Montréal a été mandatée par le comité exécutif pour tenir la consultation sur le projet, y compris le corridor de transport collectif dalhousie.

DATES CLES

Calendrier des consultations

Avis public	9 novembre 2009
Séance d'information	24, 26 novembre, 1 ^{er} et 2 décembre 2009
Audition des mémoires	12, 13, 18 et 19 janvier 2010
Dépôt du rapport	18 mars 2010
Diffusion du rapport	31 mars 2010

OBJET DE LA CONSULTATION

Le secteur d'intervention de la première phase du projet est délimité à l'est par la rue Duke, à l'ouest par la Rue Dalhousie, au Nord par la rue St James et au Sud par les rues de la commune. Le territoire d'application du projet se déploie ainsi sur l'arrondissement Ville Marie et sur l'arrondissement Sud Ouest.

L'objectif majeur de cette première phase est de transformer le secteur en un boulevard d'entrée de ville et en un quartier habité et convivial. Le projet prévoit l'abaissement du tablier de l'autoroute, la création d'îlots aménagés pour un développement immobilier au centre des deux nouvelles artères ainsi que l'implantation d'un corridor d'autobus sur la rue Dalhousie. Le concept requière l'acquisition de plusieurs terrains le long du futur corridor d'autobus entre la rue William et Ottawa et entre la rue St Paul et St Maurice.

Tel que présenté, la Société du Havre de Montréal (SHM) propose dans son avant projet détaillé une entrée de ville à caractère monumental. L'élément phare du projet étant l'abaissement du viaduc autoroutier pour le transformer en boulevard urbain. Le développement immobilier du projet est basé sur la mise en valeur des îlots centraux, de l'îlot de la commune et du viaduc ferroviaire du Canadian National.

La Société du Havre de Montréal (SHM) a voulu soumettre volontairement son avant-projet détaillé du quartier Bonaventure à la consultation publique. Le comité exécutif, ayant bien reçu la demande, a confié à l'OCPM le mandat de tenir une consultation sur l'avant projet.

RESUME DE L'AVIS DE LA COMMISSION

La volonté de la Société du Havre de Montréal (SHM) de libérer des terrains à des fins de développement immobilier a eu comme conséquence de repousser, à l'extérieur de l'axe Bonaventure, le corridor de transport collectif. Lors des consultations, les participants ont exprimé de nombreuses préoccupations quant à l'implantation d'un équipement de nature métropolitain dans une trame historique et dans un quartier dont la revitalisation à dominance résidentielle se confirme. Ce sont des inquiétudes quant à la qualité de l'air, à la sécurité, à la convivialité et à la mise en valeur du secteur qui sont à de multiples reprises évoquées.

Recommandation :

- > Intégrer l'axe de transport collectif sur l'axe Bonaventure.
- > Concentrer dans l'emprise du boulevard, les fonctions d'entrées de ville plutôt que d'y intégrer du développement immobilier dont la rentabilité n'est clairement pas démontrée.

Dans le domaine du patrimoine, la commission constate que l'avant projet détaillé prend très peu, voire pas du tout en considération la forte valeur patrimoniale et historique du secteur. Le projet semble plus répondre à une logique immobilière qu'à un souci de valorisation du lieu. Griffintown est pourtant le berceau de l'industrialisation en Amérique du Nord, un secteur très riche en patrimoine.

Recommandation :

- > Développer un projet plus en harmonie avec l'histoire du lieu.
- > Intégrer d'avantage la dimension historique et patrimoniale.

D'autre part, la consultation ne porte que sur une seule phase du réaménagement de l'autoroute Bonaventure qui est initialement prévu en trois phases. Or, c'est un projet métropolitain dont les phases à suivre sont tributaires des premières. Les citoyens regrettent fortement de ne pouvoir se faire une vision d'ensemble sur le projet.

Recommandation :

-> La consultation devrait porter sur l'ensemble des phases dans un premier temps, puis sur chacune des phases dans un deuxième temps.

FORCE ET LIMITE DU PROCESSUS PARTICIPATIF

Le processus consultatif du projet Bonaventure a suscité une forte mobilisation des citoyens. L'Office a enregistré près de 700 citoyens et représentants d'organismes qui ont participé aux séances publiques. Les citoyens ont également été nombreux à déposer des mémoires et à exprimer devant l'assemblée leur opinion sur le projet. La commission a reçu 59 mémoires. Les interventions provenaient de résidents et d'organismes œuvrant dans les domaines du développement communautaire, de la revitalisation urbaine, de la protection du patrimoine, du logement, du transport, de la santé, du milieu des affaires et d'institutions publiques.

Cette forte mobilisation révèle les enjeux qui caractérisent le secteur. Les politiques, l'office, les médias... tous ont noté cette grande participation des citoyens et l'importance qu'ils portent au développement de leur ville. L'OCPM a ainsi réalisé un bon bilan avec des recommandations à la lumière des préoccupations des citoyens. La consultation publique a fait ressortir que la reconfiguration de l'ensemble de l'autoroute Bonaventure est d'une grande pertinence pour l'avenir de Montréal. Par leur neutralité, les commissaires ont également fait émerger les bonnes problématiques face au non sens de certains aspects du projet : les îlots centraux construits, l'attractivité et la convivialité des nouveaux milieux de vie construits, le corridor d'autobus dans le secteur résidentiel de Griffintown, le scénario financé...

Les consultations de l'Office ont fait avancer la discussion sur ce qu'il était possible de faire. Les citoyens ont proposé des solutions alternatives au corridor d'autobus sur l'emprise de la rue Dalhousie, comme l'aménagement d'un corridor tramway sur le pont Victoria. L'Office a recommandé la possibilité d'un boulevard urbain, sans îlots centraux construits et permettant de regrouper les voies consacrées au transport collectif à l'intérieur même de l'emprise de l'actuelle autoroute. La consultation publique a permis de mettre en évidence qu'il existe d'autres options pour atteindre les objectifs de développement dans des versions moins complexes et moins coûteuses. La qualité de la participation publique a été ainsi exemplaire, et les documents fournis par les citoyens d'une très grande rigueur.

Certaines recommandations ont été prises en compte. L'idée d'un développement immobilier entre les deux artères urbaines a été balayée. Mais malgré l'opposition de certains résidents et en dépit de l'avis de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), la décision du Maire a été de maintenir le corridor d'autobus. La nouvelle mouture du corridor sera cependant moins achalandée, avec 800 autobus par jour qui emprunteront la rue Dalhousie, au lieu des 1900 envisagés dans le projet initial.

La ville a également renoncé à percer le viaduc ferroviaire du Canadian National, préservant la structure de la New City Gas. Un nouvel itinéraire est alors proposé au sein du quartier Griffintown, mais cette fois-ci il nécessite la démolition d'une partie de l'édifice Rodier, bâtiment historique de forme triangulaire de 1872. Malgré ces quelques avancés, la solution ne paraît pas encore idéale.

Le mandat de l'OCPM est ainsi de mener de la manière la plus équitable un processus de consultation et de formuler des recommandations à la ville suite à ces consultations. Mais une fois le rapport déposé, l'office n'a plus aucun rôle. La décision est entre les mains des politiques. L'office n'a aucun pouvoir décisionnel, elle peut seulement conseiller les élus.

« La femme qui est à l'origine de ce corridor d'autobus est très proche du maire de la ville, et a gagné son but. Le maire a dit oui pour ce corridor d'autobus. Ils ont tout de même diminué le nombre d'autobus, ils ont organisé les déplacements d'une autre manière mais on se retrouve quand même avec ce projet. Le maire est majoritaire, c'est lui qui détient la décision finale. »

Sophie THIEBAUD, élue de l'arrondissement Sud Ouest



Figure 4 : Séance d'information, OCPM

La Limite du processus ne se situe pas dans le processus même de consultation, mais au niveau décisionnel. Quelle est l'influence réelle des citoyens sur les élus et les promoteurs ? Pour les citoyens, la consultation est crédible et efficace si elle leur permet de rejoindre le décideur à travers un processus transparent, dont les résultats sont publics et reflètent les points de vue exprimés. Dans les cas du projet Bonaventure et du projet Griffintown, c'est un manque de transparence total qui caractérise le suivi de la consultation.

La Société du Havre de Montréal (SHM) qui intervient en tant qu'organisme sans but lucratif dans les dossiers d'aménagement urbain du Havre de Montréal, est dirigée par des entrepreneurs privés. Les projets de développement constituent de gros enjeux financiers pour ces entrepreneurs privés. La ville a également ses intérêts économiques et politiques dans l'émergence de tels projets d'envergure. De quel ordre est l'alliance entre la SHM et la ville ? Plus de transparence et plus d'ouverture sur la prise de décision à l'issus du rapport formulé par l'OCPM permettraient de pallier ces limites en termes de démocratie. Car il s'agit ici réellement d'un problème démocratique.

PROJET LOWNEY, PHASE 7 ET 8, PROMOTEUR PREVEL

DESIGNATION

Developpement de la 8^{ème} phase du projet immobilier Lowney, promoteur Prevel.

MODELE PARTICIPATIF

En vertu de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU), il revient à l'arrondissement concerné d'adopter et de mener une consultation publique sur le projet de développement immobilier Lowney.

DATES CLES

Calendrier des consultations

Demande de projet par le promoteur Prevel	2 septembre 2009
Assemblée public	3 mai 2010
Dépôt d'une pétition visant à l'obtention d'un referendum	18 juin 2010
Prévente Lowney Phase 8	19 juin 2010
Conseil d'arrondissement : adoption du projet particulier d'urbanisme	6 juillet 2010

PROJET DE REGLEMENT

Le projet est étudié en vertu du règlement sur les projets particuliers de construction, de modifications d'occupation ou d'occupation d'immeuble, car il déroge aux normes se rapportant aux usages, à la densité maximale et à la hauteur maximale prescrite par le Plan d'Urbanisme en vigueur. Le règlement sur les projets particuliers d'urbanisme permet d'autoriser des projets non conformes à la réglementation, tout en respectant les objectifs du plan d'urbanisme. Le secteur visé est délimité par la rue William, la rue Nazareth, la rue Wellington, la limite de l'arrondissement, la rue Brennan, la rue Ann, l'emprise de la voie ferrée, la rue Ottawa et la rue Shannon.

OBJET DE LA CONSULTATION

Le projet consiste à démolir quatre bâtiments localisés sur la propriété pour permettre la construction résidentielle de 500 logements, dont 15% de logements abordables sur le site et 15% de logements sociaux et communautaires sur le site localisé au coin Nord Ouest des rues Muray et Wellington. Le projet inclue également des fonctions commerciales au RDC.

LIMITE ET FORCE DE LA CONSULTATION

La construction de la phase 8 a suscité une forte mobilisation des habitants du secteur et particulièrement des habitants des logements Lowney des phases antérieures. Les résidents de Griffintown sont en effet très soucieux du développement de leur quartier. Ils souhaitent un développement dans le respect des habitants du secteur et demandent aux acteurs urbains de mesurer les impacts de ce nouveau projet sur les résidents actuels. Lors de la consultation publique du 3 mai 2010 tenue à l'Arrondissement, les participants ont formulé des craintes quant à la qualité architecturale des nouveaux bâtiments résidentiels. Les préoccupations ciblent le domaine social, environnemental et patrimonial. Les participants souhaitaient par le biais de ces consultations bonifier le projet et obtenir quelques concessions. Personne n'a obtenu satisfaction.

« Le dialogue est difficile entre la ville, les promoteurs et les citoyens. Et en particulier avec les promoteurs, ils ne veulent rien savoir, aucune discussion n'est envisageable... Ce qui est dommage. Si il y avait une véritable concertation, une réelle écoute des citoyens, ces derniers pourraient encourager le projet et l'accepter. »

Jeffrey DUNGEN, Président du CSRD et habitant des projets Lowney

Tel que le prévoit la Loi d'Aménagement et d'Urbanisme (LAU), les citoyens ont tenté de mettre en place un référendum afin de pouvoir s'exprimer sur le bien fondé du projet. Plus de 12 personnes ont demandé à ce que le processus d'adoption continue mais avec l'ouverture d'un registre, mais dans un même temps, 277 personnes ont signé un «droit de renonciation ». Cela signifie qu'en cas de registre, ces citoyens déclarent qu'ils n'utiliseraient pas leur droit d'expression. Le promoteur a ainsi mené une contre action, faisant échouer l'initiative d'expression des citoyens. Ce même promoteur avait déjà eu recours à ce type d'action lors d'un autre projet. La Loi d'Aménagement et d'Urbanisme (LAU) assure une garantie législative, mais les trois étapes du processus consultatif sont difficilement réalisables.

Le 19 Juin 2011, la prévente des logements de la phase 8 débute. Le développeur Prével avance le projet malgré que les changements de zonage nécessaires n'étaient pas encore approuvés par l'Arrondissement. Le 6 juillet, lors du conseil d'arrondissement (CA), le projet est adopté à l'unanimité par les membres du conseil. Aucune des préoccupations levées lors des séances de consultation n'ont été prises en compte dans le projet final adopté. Par la chronologie des faits, tout laisse supposer que le Promoteur Prével avait, avant même la délibération, acquis le projet.



Figure 5 : Construction phase 8 du projet Lowney, Juillet 2011

II – De l’institutionnalisation à l’instrumentalisation, l’ambivalence des élites politiques

Montréal est une ville où les mouvements urbains ont fortement contribué à transformer les représentations et le fonctionnement de la démocratie locale. Face aux multiples actions et revendications citoyennes, l’administration a été forcée de développer des modalités de participation aux affaires urbaines et divers dispositifs de débat public.

L’élection du Maire Gérard Tremblay en 2000 a conduit à une nouvelle révision du cadre de la consultation publique. La fusion des villes de l’île de Montréal et de l’ancienne ville a permis la création d’arrondissements et en même temps la création d’instances de planification, de concertation et de gestion à l’échelle de la ville région : la communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Le Maire s’est porté jusqu’à une certaine limite, à la défense de la démocratie participative en introduisant un nouvel organisme chargé de tenir des consultations publiques par rapport au projet et politiques urbaines : l’Office de consultation de Montréal (OCPM).

Cependant la mise en place de politiques et de mécanismes participatifs ne conduit pas automatiquement à mettre la gestion publique à la portée de tous. Souvent, ces mécanismes profitent d’avantage aux élites, planificateurs et décideurs. Dans cette institutionnalisation de l’action, la marge de manoeuvre des citoyens peut parfois se rétrécir.

Ces dernières années, les dispositifs et les mécanismes destinés à encourager la participation des citoyens ont été de plus en plus favorisés. Cette participation est même devenue une nécessité pour la formation des politiques urbaines. Cependant dans la pratique, ces dispositifs de participation se révèlent quelque peu précaires. Bien souvent, l'implication des citoyens dans une démarche d'amélioration de projet ou dans un processus de participation se révèle au final décevante, frustrante et sans influence sur la décision. Une certaine ambivalence des élites politiques se profile au regard de la portée des consultations. Les élus pourtant à l'origine de la montée du nombre de dispositifs participatifs ne semblent en effet pas très sereins à l'idée d'une augmentation des pouvoirs d'action des citoyens en politique. L'élite s'approprierait-elle tous les avantages des politiques de participation qu'elle a elle-même façonnées dans le but de servir ses intérêts ?

Les critiques du système démocratique sont de plus en plus présentes : appropriation du pouvoir par certaines classes politiques qui a ses propres intérêts, poids démesuré accordé aux intérêts économiques... Comme l'évoque Loïc Blondiaux dans son ouvrage *le nouvel esprit de la démocratie* : « De l'institutionnalisation de la participation à sa possible instrumentalisation, il n'y a qu'un pas ».

Montréal est actuellement une ville qui se transforme à une très grande vitesse. Le secteur de Griffintown fait partie de ces secteurs en mutation en prise à une forte demande immobilière. Pour certains acteurs au pouvoir, il est urgent d'effectuer de nouveaux investissements stratégiques. Les élites politiques et économiques proclament la nécessité d'une croissance économique forte et soutenue. Comme nous pouvons le voir au travers des projets présentés précédemment, les investisseurs privés proposent des projets de grande envergure, à forte retombée économique pour la ville et les arrondissements. Et de manière systématique les intérêts des élites économiques prédominent sur ceux des citoyens. L'égalité politique devient peu à peu une notion purement théorique, compte tenu du pouvoir démesuré des élites économiques.

Dans le contexte de Griffintown, les processus de consultation menés pour les différents projets en cours laissent présager que l'enjeu réel des politiques dans ce processus est plus de faire signifier l'intention de faire participer que de participer réellement. Les décisions prises par les politiques à l'issue des rapports de consultation manifestent une indifférence à l'égard de ce que peuvent produire les instances et autres formes participatives. Que ce soit dans le cadre du projet Griffintown, Lowney, ou encore Bonaventure, la prise en compte des recommandations émises par les citoyens a été minimum voire nulle. Pour les promoteurs immobiliers, la participation est rarement pensée comme une aide à la décision ou à l'amélioration du projet mais plutôt comme une contrainte, un passage obligé pour surmonter le déficit de légitimité. Dans les plaquettes du projet Griffintown, le promoteur mettait en avant la réalisation « d'une forte concertation de la population », un argument purement marketing sans réel fondement, quant on sait le peu de considération qu'il a porté aux besoins des habitants.

Du côté de la société civile, les citoyens ne disposent pas forcément des outils nécessaires pour un échange en toute équité. Dans l'Arrondissement Sud Ouest, les citoyens ont manifesté un fort intérêt au développement du quartier en s'impliquant dans les processus consultatifs mis en place. Mais l'énergie développée pour défendre leurs intérêts n'a pas toujours été à la hauteur de leurs attentes, faute de moyens et d'écoute.

L'écoute des citoyens est un passage obligé dans l'action politique, comme s'il n'était plus possible de prendre une décision sans consulter le public au préalable. Enfin, consulter pour acquérir une meilleure légitimité de l'adoption du projet. En ce sens l'institutionnalisation de l'action publique répond moins en pratique à une exigence de démocratie qu'à une contrainte d'efficacité politico-administrative.

Ainsi pour certains, ces procédures participent essentiellement à un habillage idéologique, ne faisant que reproduire les logiques classiques de la domination politique. Pour d'autres, essentiellement les décideurs et les concepteurs, ces dispositifs auraient pour objectif de transformer en profondeur les modalités de prises de décision dans les démocraties représentatives. Quelle nuance adopter entre ces deux positionnements politiques à l'égard des dispositifs participatifs ? Quel que soit le contexte, ces dispositifs produisent des effets sur les acteurs, sur l'implication des citoyens et sur la décision. L'objectif est alors de savoir dans quelle mesure les effets attendus se produisent.

À Montréal, l'effort accompli pour tenter de mettre en place un véritable idéal participatif avec un public démocratique actif n'est pas contestable, il est d'ailleurs plutôt remarquable. Ce n'est pas une remise en cause des fondements de la participation à Montréal que je souhaite formuler ici, bien au contraire. L'objectif est plutôt d'apporter un regard critique visant à montrer les limites et les difficultés que peuvent rencontrer ces dispositifs participatifs et les groupes communautaires à mener leur action. Comme nous pouvons le constater au travers des projets de développement dans le secteur de Griffintown, l'idéal participatif n'est pas vraiment atteint malgré l'existence d'une instance publique exemplaire, l'OCPM.

Nous verrons ainsi quelles peuvent être les effets inattendus, indirects et peu perceptibles du recours aux dispositifs participatifs. Nous montrerons à quel point la pratique s'éloigne bien souvent des discours politiques. Nous analyserons ainsi les limites, les contradictions et les effets que peuvent avoir ces initiatives.

II . A - Mise en scène et mise en ordre de la participation

Aujourd'hui, le principe directeur des processus participatifs est la délibération, sur laquelle se fonde la légitimité de l'action publique démocratique. L'idée est ainsi de faire participer un maximum d'acteurs aux intérêts différents pour débattre, discuter et aboutir possiblement à un consensus. On est ainsi dans la production de décisions par ajustement d'intérêts contradictoires.

Ces nouvelles formes de participation peuvent alors être perçues comme des instruments d'éducation, comme des processus visant à canaliser les mécontentements, mais également comme un espace où la contestation de l'ordre établi peut être exprimée. En résumé, cette ambivalence dans la perception de ces nouvelles formes participatives laisse à chacun la possibilité de poursuivre son intérêt. Cependant, l'institutionnalisation de l'action publique par la mise en place de dispositifs a également permis aux politiques de contrôler l'action de citoyens contestataires. Ces nouvelles instances ont bien souvent pour objectif de mesurer le niveau de revendication des citoyens et de le canaliser, faisant alors de ces instances une réponse à une contrainte administrative.

La démocratie participative développée par ces nouveaux dispositifs représente ainsi un entre deux, un espace partagé entre les intérêts des citoyens, des investisseurs, des politiques... On peut ainsi parler d'une mise en scène de la participation, où chaque acteur y exerce ses influences et ses actions. Des participations purement symboliques n'amèneraient aucun participant et finiraient par tourner à vide et à l'inverse si les dispositifs participatifs devenaient un contre pouvoir, ils perdraient rapidement le soutien des politiques.

Trois modèles institutionnels

Actuellement on peut relever trois modèles institutionnels qui ont été expérimentés et codifiés à travers le monde : le budget participatif, le modèle de jury de citoyen et le modèle de débat public. Ces trois modèles constituent une sorte de méthodologie prête à l'emploi. Cependant les résultats sont différents en fonction de leur mise en œuvre.

On peut citer l'expérience récente du budget participatif de l'Arrondissement du plateau Mont-Royal. Au Brésil, le budget participatif de la ville de Porto Alegre a permis la participation directe des citoyens aux prises de décision dans les affaires publiques et la réintégration des couches marginalisées ou démunies de la société dans les processus de participation. Une expérience exemplaire en terme de démocratie participative. Le budget participatif propose ainsi une nouvelle forme de démocratie faisant une large place aux citoyens. Il porte sur le budget, une sphère habituellement réservée à la hiérarchie politique. Il s'agit ici de transférer directement une partie du pouvoir de décision à la population.

Le modèle de jury de citoyens est apparu aux États-Unis dans les années 70. Il s'agit de tirer au sort un groupe d'une vingtaine de citoyens qui devra produire, à l'issue de plusieurs sessions d'information et de discussion, un avis et des recommandations sur une question qui lui aura été soumise.

À Griffintown, on se réfère au modèle du débat public mis en œuvre par l'OCPM et par les arrondissements. Le modèle du débat public vise à la préparation d'un projet ou d'une décision collective à prendre. Le sujet du débat est une controverse qu'il s'agit d'organiser comme l'implantation d'un méga-centre commercial, l'implantation d'un corridor d'autobus en plein cœur d'un secteur résidentiel... Ce modèle intègre quatre niveaux d'implication qui ne sont malheureusement pas toujours franchis : la simple information, la consultation, la concertation et la codécision. Selon son application, la participation débouche tantôt sur une plus grande égalité politique, tantôt sur un simple renforcement de la légitimité de la décision, dans le cadre d'une structure de domination inchangée.

L'institutionnalisation, une perspective fonctionnaliste pour les politiques

L'idéal participatif peut ainsi prendre plusieurs formes et plusieurs sens. Cette procéduralisation de l'action publique permet de démocratiser le système politique existant, par la formation d'une citoyenneté active. Cependant le degré d'implication des citoyens dans la gestion publique diffère d'un modèle à l'autre et la finalité recherchée en fonction des planificateurs et des politiques au pouvoir peut également varier du tout au tout.

En effet, dans certains contextes, cette institutionnalisation a également permis aux gouvernements de stabiliser les configurations d'acteurs qui leur échappent, de prévenir des oppositions éventuelles et d'évaluer au plus juste les rapports de force. On parle en ce sens d'une mise en scène et d'une mise en ordre de la participation. La finalité recherchée n'est alors

plus de démocratiser la gestion publique par l'implication des citoyens mais une perspective fonctionnaliste. L'autorité politique reste en effet très importante dans ces dispositifs participatifs. Le politique détient les rênes de l'organisation des dispositifs : ordre du jour, les lieux, les cadres d'intervention, le calendrier des consultations, etc. Il décide de son évolution et de sa mise en forme. Si l'on observe les dispositifs à l'échelle municipale (conseil de quartier, référendum, assemblée publique, etc), leurs usages contribuent souvent à renforcer l'autorité des élus. Ce sont eux qui président et organisent les différents instruments de la démocratie locale. Ils mènent le processus de la simple séance d'information à la prise de décision. Le terrain d'action de l'élite au pouvoir se montre bien souvent réfractaire à tout changement. L'élite s'approprie ainsi tous les avantages d'un système qu'elle a façonné dans le but de servir ses intérêts.

L'enjeu du déroulement du processus

Seuls les autorités politiques décident du moment auquel va être amorcée la consultation d'un projet : en amont, lors de son élaboration ou à l'étape de l'accréditation de sa version finale. Selon qu'elle arrive en amont ou en aval, cette consultation réglementaire des citoyens et de la société civile permet de tenir compte des préoccupations citoyennes, soit dans le cadre de l'élaboration du projet, soit au moment de l'évaluation de sa version définitive. Cependant la portée et l'influence possible sur le projet consulté ne sont pas du même ordre.

Dans le cas d'un projet passant par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), le comité exécutif mandate l'office et décide à quel moment le projet va être présenté à l'ensemble des citoyens. Dans le cadre des projets Bonaventure et Griffintown, les participants ont eu l'impression d'être mis face à un développement tout établi où les possibilités d'intervenir étaient limitées. Les citoyens peuvent émettre des préoccupations mais n'interviennent ni dans l'élaboration du projet, ni dans la décision finale. La première consultation vise ainsi à présenter le projet, les citoyens ont alors un laps temps relativement court pour assimiler les enjeux déterminants du projet et les modifications au Plan d'Urbanisme.

Dans ces conditions, la procédure permet seulement de mesurer l'acceptabilité des projets et d'identifier les opposants. Les propositions alternatives apportées par les citoyens substituent rarement certaines composantes contestées des projets consultés, l'élaboration et la décision appartenant uniquement aux élus. Même si certaines revendications sont prises en compte et que des concessions sont faites, les décideurs politiques parviennent toujours à maintenir l'essentiel du projet. Par exemple, on peut citer le cas du projet Bonaventure. Le corridor Dalhousie a été partiellement revu après les consultations, sans toutefois éliminer les composantes néfastes de ce couloir d'autobus.

Les procédures sont actuellement variables et instables. Les étapes menant à la décision ne sont pas toujours transparentes ni prévisibles. La pratique varie également selon les promoteurs. Ces derniers ont parfois une réelle conscience publique au-delà des objectifs de rentabilité, mais cela n'est pas toujours le cas.

Cette ambivalence des promoteurs à l'égard des processus de concertation explique en partie l'usage ostentatoire de la participation et la possible indifférence aux résultats de la discussion.

La pratique de la consultation est ainsi parfois vécue comme une menace puisqu'elle peut potentiellement soulever des revendications citoyennes non souhaitées des politiques. Cet éventuel débordement explique la tentative des organisateurs de vouloir maîtriser la consultation par une mise en forme et une mise en scène du processus. Les organisateurs sont dans l'optique de prévenir et de canaliser ces débordements.

Le bouleversement de l'ordre établi, la possibilité de confrontation, les effets des discours critiques, les inquiétudes soulevées par les citoyens... sont tout autant de risques pour les politiques. Leur fonction et leur rôle de politique, leur capacité à planifier le développement de la ville sont directement remise en question. Plusieurs techniques sont mises en place pour limiter les effets indésirés de la participation et maîtriser ce risque.

Le contrôle du calendrier et de la consultation fait partie de ces techniques de mise en ordre. Les politiques réussissent à cadrer ce processus en définissant des règles unilatérales. Les citoyens ne peuvent également pas se prémunir du processus participatif directement.

Il est alors légitime de s'interroger sur le rôle que sont censés jouer les citoyens. Dans quelle mesure ont-ils les moyens de s'émanciper de ces procédures et de faire respect leur opinion ? À quoi sert-il alors de faire participer les citoyens si cela ne débouche pas sur l'action ? L'implication et la participation active des citoyens est-elle vraiment souhaitée ?

Les dispositifs participatifs et délibératifs peuvent être pensés comme des outils ordinaires et efficaces de gestion des conflits sociaux ou comme des instruments de démocratisation de la gestion publique.

II . B - L'absence d'influence sur la décision

La participation citoyenne est encouragée par de multiples acteurs afin d'impliquer les citoyens dans la prise de décision publique et de surcroît d'en augmenter la qualité et la légitimité. L'importance de revitaliser le système démocratique fait de plus en plus consensus. Mais en contre parti, la participation citoyenne organisée est également remise en question par un grand nombre d'acteurs.

Nous l'avons constaté au travers du projet Griffintown, où les citoyens ont mis en avant un discours dénonçant l'impossibilité d'action dans le cadre du processus participatif. La participation est ainsi souhaitée par tous. Mais quand elle débouche sur une forme contestataire, elle est alors délégitimée par les politiques.

La démocratie participative est pensée comme un complément de la démocratie représentative, mais jamais comme un substitut possible à cette dernière. Malgré la montée de l'idée participative, le sujet est loin d'être acquis. Le discours traditionnel persiste à défendre l'idée que seules les personnes élues détiennent la légitimité de la prise de décision au nom de l'intérêt général.

À Montréal, depuis les années 60, les citoyens militent pour la démocratisation de la gestion publique. L'office de consultation publique de Montréal (OCPM) représente aujourd'hui un acquis dans le processus participatif. Mais la consultation publique n'est pas synonyme de démocratie participative puisqu'il s'agit d'un processus qui ne laisse aucune place aux citoyens dans la décision. Le fondement concret des procédures se réclame en théorie de l'idéal d'implication des habitants dans la décision collective.

La démocratie participative définit un surcroît d'implication des citoyens dans la discussion et dans la décision politique. Or les multiples expériences de concertation révèlent des situations très différentes à cet idéal. Bien souvent, malgré l'existence de plusieurs instances de consultation, les élus se réservent toujours l'exclusivité du pouvoir décisionnel. Les personnes consultées obtiendront rarement le dernier mot dans le débat public.

L'éventualité d'un transfert de pouvoir à la population pose problème. Mis à part le possible recours d'un référendum contre les décisions prises par les instances et les politiques, il n'existe pas de mode d'expression directe. Ce qui est actuellement en jeu avec la démocratie participative, c'est la possibilité de s'exprimer et de donner son avis sur ce que décident les représentants.

Mais cette unique possibilité d'influence se révèle illusoire. Le processus de consultation est toujours en prise à l'incertitude de savoir si les autorités prennent en compte les avis qu'elles sollicitent. Elles n'ont en effet aucune obligation à suivre les recommandations. Dans tout processus consultatif, l'ambiguïté sur le déroulement tient à l'usage qu'en font les représentants. Que se passe-t-il dans l'intervalle qui sépare le moment de la discussion et celui de la décision finale? De quel outil dispose les citoyens si les autorités politiques décident de suivre que partiellement ou pas du tout les recommandations formulées?

La critique majeure adressée au processus participatif est que la décision soit prise bien avant la délibération. Bien souvent la plupart de ces procédures ont pour objectif de mettre en forme un hypothétique processus de décision. Lors d'une consultation, la décision à accomplir par l'autorité est censée être mise en suspend. Le choix à faire est censé constituer le terme de la procédure, une fois que les avis ont été formulés par les citoyens. La crédibilité de ces dispositifs est alors mise en péril par l'absence d'articulation entre le processus consultatif et la décision finale.

Au vu des processus participatifs de certains projets de la scène urbaine Montréalaise, cette critique est bien fondée. Dans le déroulement du processus consultatif du projet Griffintown, tout laisse à penser que la décision ait été prise en amont. Le Maire et les élus de la ville centre avaient, avant même le processus consultatif, leur opinion sur la réalisation du projet.

Pour encadrer le projet proposé pour le secteur Griffintown, la Ville de Montréal a choisi d'utiliser un Programme Particulier d'Urbanisme (PPU), outil dont le processus de consultation publique ne permet pas de recourir à un référendum. D'autre part plutôt que de confier le dossier à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), comme l'avait recommandé le Conseil du Patrimoine de Montréal, les consultations publiques ont été confiées à l'Arrondissement Sud-Ouest alors que les enjeux se situaient à une échelle métropolitaine. Les citoyens se sont vu retirer, par diverses stratégies politiques, leur droit d'expression et de participation.

« Depuis le début de ce processus nous nous sentons devant un fait accompli et nous avons l'impression que la vraie consultation a déjà eu lieu avec le promoteur derrière des portes fermées au grand public, et ce, depuis plus de deux ans. »

Extrait du mémoire déposé par le CSRG dans le cadre du projet Griffintown

Dans le cadre du projet Lowney, c'est la même constatation. Malgré une forte mobilisation et de nombreuses revendications pour obtenir des consensus sur le projet, la décision finale prise par les élus a ignoré l'avis des citoyens. Les condos ayant même étaient mis à la vente avant même l'adoption du projet particulier permettant la réalisation du projet.

L'absence d'influence sur la décision revient ainsi régulièrement dans les critiques qu'adressent les citoyens au processus participatif. La démocratie participative devient alors un trompe l'œil.

III - Participation citoyenne et nouveau contexte métropolitain

Les instances publiques de participation présentent certaines limites. Mais il s'agit également d'analyser le contexte d'action, le cadre politique dans lequel interviennent les organismes communautaires et les associations pour comprendre les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Dans les années 1960, les mouvements urbains, nouvellement créé, formulaient des demandes sociales de participation à la gestion publique réservée à l'époque aux élites traditionnelles. À partir des années 80, ces mouvements ont progressivement acquis en légitimité et en reconnaissance et l'attitude des pouvoirs publics est devenue plus ouverte. À la fin des années 80, la politique de consultation publique est adoptée par le conseil municipal.

Cependant, depuis une dizaine d'années, le contexte d'action des acteurs locaux a passablement changé. Le développement local continue de représenter la marge de manœuvre dont disposent les acteurs locaux pour influencer le contenu et les tendances de développement à l'échelle de leur quartier urbain et de leur ville. Mais aujourd'hui, sa problématique a évolué. Il me semble ainsi important d'évoquer ce nouveau contexte urbain pour comprendre les difficultés que rencontrent les différents organismes de citoyens à mener leur action.

Les mouvements urbains ont joué un rôle important dans le développement de Montréal en participant à la modernisation de la planification urbaine et à la démocratisation de la gestion locale. Ces mouvements ont émis une forte critique du système de représentation et de son modèle hiérarchique. Le recours au débat public et à la délibération a joué un rôle considérable en ce qui concerne la démocratie locale et a permis de limiter le pouvoir démesuré de l'autorité politico-administratif.

Les interventions de ces organismes de citoyens prennent ainsi place sur plusieurs terrains et en particulier celui de la démocratie locale. Même si tout ne passe pas par cette dernière, elle reste un élément indispensable pour les acteurs urbains afin d'effectuer des échanges et de formuler des stratégies.

Aujourd'hui le contexte d'action revêt un caractère différent en raison de la transformation du contexte urbain et des changements qui caractérisent les acteurs. Les enjeux, les défis et les termes de référence ont changé. Le développement urbain et sa gestion se transforment en fonction d'une nouvelle réalité sociale, économique et culturelle. La mondialisation est le nouveau contexte dans lequel évoluent l'économie et le marché. Ce contexte a engendré des bouleversements modifiant la place et le rôle du politique. Les villes sont désormais en prise à une concurrence mondiale.

À Montréal, les acteurs, tant privés que publics, s'inquiètent depuis quelque temps de la faible compétitivité à l'échelle internationale. La croissance économique passe désormais par la ville région et non plus par la Nation. Il devient urgent alors pour les politiques d'effectuer de nouveaux investissements stratégiques, qui permettront d'améliorer les infrastructures urbaines. L'émergence de villes entrepreneuriales doit composer avec des demandes économiques et sociales contradictoires.

Cette montée en puissance de la mondialisation a ainsi engendré l'introduction d'une nouvelle échelle en tant que nouvel espace de référence : l'échelle métropolitaine. Cela a transformé les rapports sociaux à l'espace, se traduisant par une nouvelle hiérarchie urbaine et une compétition accrue entre les villes.

La restructuration du mode de production autour d'une économie favorise progressivement le redéploiement des systèmes territoriaux et a également des impacts sur le renouvellement des mécanismes de gestion et de gouvernance. La métropolisation a ainsi pour conséquence une redéfinition des politiques locales dans la structuration économique.

Les enjeux se définissent alors à une échelle métropolitaine. Ils touchent et remettent en question le cadre politique et le processus de développement économique. On parle désormais de gouvernance métropolitaine. Les mouvements urbains évoluent ainsi dans un espace politique caractérisé par la gouvernance et la métropolisation. La gouvernance fait référence à la transformation de l'action publique. Les États sont de moins en moins en mesure d'agir seuls. Ils font alors appel aux acteurs privés pour mieux conduire l'action publique, mais également au partenariat et à la participation citoyenne. Le rôle de l'État est remis en question dans ses fondements et dans ses applications. Cela implique une nouvelle configuration des relations entre les acteurs et les institutions. Les acteurs politiques traditionnels et les acteurs associés au milieu associatif et communautaire sont amenés à reconsidérer les nouvelles occasions d'engagement et d'action publique qu'entraîne le redéploiement des échelles territoriales.

Les mouvements urbains font actuellement face à nouveau à une redéfinition de l'espace public politique compte tenu des exigences liées à la création de liens sociaux et politiques que la réalité métropolitaine introduit. Les mouvements urbains se heurtent aux limites de la démocratie. Même si l'arrondissement demeure pertinent à titre de lieu stratégique de concertation et d'action, il ne possède plus la même ascendance sur les acteurs au fur et à mesure que l'action économique se décline à l'échelle métropolitaine.

Les acteurs urbains sont obligés de revoir leur stratégie délibérative, leurs alliances passées, et leur capacité à influencer ou à créer de nouveau espace de débat public.

Dans ce contexte métropolitain s'ouvre une redéfinition de l'action collective. La scène publique doit s'adapter à des exigences différentes : passant par la redéfinition des responsabilités de l'État, l'ouverture sur le partenariat entre secteur public et secteur privé et également par des règles de gestion plus flexible.

L'avenir du développement urbain, particulièrement la capacité des acteurs du développement local à influencer les choix d'investissement des acteurs privés, apparaît des plus fragiles et des plus incertains.

À Griffintown, les associations participent au développement local sous divers angles, en voulant préserver les conditions de vie, favoriser le développement culturel et améliorer la qualité de vie civique. Le Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) s'implique dans le domaine social et économique, le corridor culturel dans le domaine des arts et de la culture. Ces interventions propres au développement local témoignent d'une volonté sociale et politique pour résister aux tendances lourdes de l'économie.

L'Arrondissement Sud Ouest soulève l'importante question de la vocation du secteur et de ses liens avec les quartiers voisins, de la jonction entre les fonctions résidentielles et commerciales, de la gestion des déplacements, des grands axes de circulation ainsi que de la protection du patrimoine. Les organismes et les citoyens expriment un point de vue personnel ou propre à leurs intérêts. Ils formulent des demandes et des revendications à une échelle territoriale qui a du sens pour eux.

La référence métropolitaine reste encore trop floue et trop indirecte dans les actions des différents organismes. Ces organismes continuent donc d'agir à l'intérieur d'espace infra-métropolitain, alors que le développement économique se redéploie à une échelle qui est globale et métropolitaine.

Le projet Griffintown et Bonaventure sont des projets d'envergure, ayant des enjeux métropolitains. Ces projets présentent certaines limites dans leur réalisation. Les citoyens en contestent certains aspects de manière légitime. Cependant les interventions et les revendications des citoyens ciblent un développement local or les enjeux de ces projets se déploient à l'échelle métropolitaine. Il y a ainsi un décalage entre l'échelle ciblée par les citoyens et celle ciblée par les projets de développement.

Il existe une instance métropolitaine : la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Mais sa création est encore très récente pour constituer un interlocuteur. Les paliers locaux que ce soit l'échelle de la ville ou de l'arrondissement demeurent encore les échelles les plus pertinentes pour les organismes de citoyens.

Le palier métropolitain est ainsi incontournable, mais dans la réalité, il n'est que peu intégré dans les actions des organismes et associations de citoyens. Quel est alors le poids véritable des interventions des organismes communautaires sur le dynamisme du développement local et urbain à l'échelle métropolitaine ?

QUATRIEME PARTIE

Vertus et vices de ce nouvel esprit de la démocratie.

La démocratie participative et délibérative montrent certaines limites dans leur application mais également dans leur fondement.

Cependant, l'introduction dans nos sociétés de ces nouveaux principes de gouvernance a permis de changer les mentalités. Il serait vain d'analyser ce nouveau paradigme politique sous un angle uniquement critique.

Dans ce dernier chapitre, nous tenterons de soulever les défauts de la démocratie participative et délibérative au travers du cas d'étude de Griffintown. Est-ce que la démocratie délibérative, compte-tenu des obstacles qu'elle doit franchir, est susceptible de fournir aux mouvements sociaux des ressources et des moyens qui leur permettraient de surmonter les limites qu'ils ont connues jusqu'à maintenant ?

Il n'y a cependant nulle fatalité dans les affaires humaines. On évoquera ainsi dans un deuxième temps, l'importance de croire et de persévérer dans cet idéal participatif. Nous analyserons la reconnaissance et les acquis qu'ont obtenus les citoyens de Griffintown.

I – Les vices tant de la démocratie participative que délibérative.

I . A. Crise de la représentation

Le cadre de l'action publique est en transformation. Les nouvelles échelles territoriales et le nouveau concept de gouvernance amènent à revoir la hiérarchie des acteurs dans la gestion urbaine. Les changements de la scène urbaine ont eu des impacts sur le renouvellement des mécanismes de gestion publique.

Le système de gouvernance place la traditionnelle autorité souveraine étatique sur la même échelle que les différentes institutions qu'elle regroupe et que les citoyens. La gouvernance accroît donc la participation des citoyens dans les affaires urbaines, en considérant que les pouvoirs publics ne disposent pas de ressources suffisantes et de l'expertise nécessaire pour répondre à la demande sociale. C'est bien l'ensemble des services généraux d'une nation, de l'État aux citoyens, qui sont placés au même niveau et ont une même légitimité.

Dans cette nouvelle idée de participation citoyenne et du partage du pouvoir décisionnel, le gouvernement étatique et politique n'est plus vu comme la seule autorité plénière. La gouvernance déprécie l'autorité souveraine qui ne répondrait plus aux problèmes, dans une société de plus en plus complexe et pleine d'incertitudes.

La conjoncture politique actuelle crédite une telle redéfinition du partage du pouvoir. En effet, une crise du politique, caractérisée par une faible participation dans les différents scrutins au Québec, marque une perte de confiance certaine des citoyens envers leurs institutions et leur État.

« Lors des élections municipales de 2005, beaucoup de gens n'ont pas voté. La population pense qu'ils ne peuvent rien faire, que leur voix ne compte pas et que dans tous les cas ils ne seront pas entendus. La population n'y croit plus. »

Harvey LEV, Habitant de Griffintown et propriétaire de la New City Gas

Lors des élections municipales de 2005, le taux de participation était seulement de 35%. En 2001, l'abstention atteignait les 55%, alors que les enjeux étaient importants avec la fusion des villes de l'île de Montréal. On peut s'interroger sur ce désengagement politique et également sur la capacité des politiques à gouverner seul sans l'ensemble de la population. Ce fort absentéisme, image forte d'un désengagement citoyen, remet en cause la légitimité des institutions, voire même plus largement de la démocratie.

De nombreux chercheurs parlent ainsi d'une crise de la représentation. Le désengagement politique, l'absence de véritable débat, la distance entre les décideurs et les citoyens sont tout autant de signes de cette crise. La démocratie représentative montre certaines difficultés. Les représentants politiques ont de plus en plus de mal à faire reconnaître leur autorité comme légitime, à faire accepter leurs décisions et également à faire prospérer le sentiment d'appartenance à une communauté.

Cette crise s'exprime aussi par le fait que nos sociétés deviennent de plus en plus inégalitaires. Les représentants font difficilement face à l'importance de la réduction des inégalités socio-économiques. Le système actuel se caractérise par une représentation inégale de la population, où les intérêts des élites économiques prédominent sur ceux des citoyens.

L'importance de revitaliser le système démocratique fait consensus de manière de plus en plus large. Le système de démocratie représentative montre ses limites puisqu'il ne répond plus de manière adéquate aux problèmes de la société actuelle où les citoyens sont informés et organisés et par conséquent n'acceptent plus d'être laissés de côté lors des prises de décisions.

I . B. Nouvel impératif délibératif : la participation citoyenne et délibérative

C'est dans ce contexte de « crise » de la représentation qu'émergent les idées de participation citoyenne et de participation délibérative. Au vu du déficit de représentation et de la croissance des inégalités, un nouvel impératif délibératif prend forme.

Les acteurs semblent reconnaître l'importance d'encourager la participation citoyenne à la prise de décision politique pour augmenter la qualité et la légitimité de cette dernière. Les dispositifs visant à traduire ces notions de participation et de délibération se sont multipliés depuis une vingtaine d'années.

Cependant, cette nouvelle mouture de la démocratie participative a largement évolué par rapport aux premières formes de la notion de démocratie participative des années 60. À cette époque, les acteurs des luttes urbaines formulaient une réelle contestation du système politique. Les mouvements urbains remettaient directement en cause les modèles et les processus dominants de gestion de la ville. La participation était pensée comme un outil de contestation.

L'expression de démocratie participative et de transformation de la gestion urbaine apparaît clairement dans les écrits de Paul Davidoff, dont l'article qui a marqué les années 60 « *Advocacy and Pluralism in Planning* ». Pendant cette période de fortes revendications, il était également question d'autogestion, de démocratie populaire et de nouveaux mouvements sociaux.

Aujourd'hui, on assiste à une nouvelle demande de participation et de démocratisation. La référence à la démocratie délibérative et participative connaît un succès croissant en Europe, au Canada, aux États Unis, au Brésil... On renoue avec certaines approches des années 60, mais adaptées à la réalité et au contexte actuel. Cette nouvelle forme de démocratie rompt avec le concept selon lequel les élus sont les seuls détenteurs de la légitimité de gouverner mais également avec les idées auto-gestionnaires des années 60/70.

La démocratie participative se présente comme un complément à la démocratie représentative. La légitimité de l'action publique se fonde désormais sur la délibération. Débat, forum, commission, consultation, concertation... sont tout autant de pratiques qui sont désormais omniprésentes dans le vocabulaire politique. Ces espaces délibératifs deviennent des lieux de rencontre entre élus et citoyens dont l'idéal objectif est de codécider des affaires publiques.

L'enjeu principal de la démocratie participative est la formation d'une citoyenneté active et informée, mettant l'accent sur la politisation des participants. À l'inverse de la démocratie représentative qui garde les citoyens en lisière de la chose politique, il s'agit ici d'impliquer un maximum de personnes dans les activités de participation.

Depuis quelque temps, on parle d'une nouvelle forme idéale de participation : la démocratie délibérative. Ce nouveau courant puise ses principes dans ceux de la démocratie participative. Ils présentent de nombreux présupposés en commun dont l'insatisfaction à l'égard d'une définition de la démocratie et de la citoyenneté limitée au principe majoritaire et au seul accomplissement du vote. La finalité de la délibération et de la participation est de multiplier les initiatives qui cherchent à renforcer les capacités d'expression et d'action.

Cependant l'objectif majeur de la démocratie délibérative est lui de mieux fonder la décision politique par le biais d'une argumentation rationnelle mettant en jeu des points de vue contradictoires. En termes de démocratie délibérative, la légitimité et la rationalité des discussions reposent sur un processus de délibération collective où les participants sont indépendants et égaux. Le principal effort porte ainsi sur l'intégration de nouveaux acteurs dans le processus de construction de choix démocratiques. La délibération prend en considération autant le savoir populaire et le savoir spécialisé. On reconnaît que l'avis informé de citoyens est primordial pour éclairer le choix des représentants.

La démocratie délibérative nécessite ainsi des participants ayant l'aptitude à formuler des arguments rationnels susceptibles de convaincre l'autre. Elle nécessite des participants actifs, orientés vers l'entente et ouverts aux arguments de l'autre. Chaque participant doit tenir des arguments rationnels afin de parvenir à un consensus autour d'un enjeu. On favorise ainsi une gestion locale souple, stratégique et négociée, basée sur une approche pluri-rationnelle.

À Montréal, les acteurs ont ainsi réussi à transformer les représentations et le fonctionnement de la démocratie locale en amenant l'administration municipale à mettre en place des modalités de participation et divers dispositifs de débat public. Les dispositifs destinés à encourager la participation ont été multipliés ces dernières années, devenant même une nécessité pour la formulation des politiques urbaines.

De 1960 à aujourd'hui, les mouvements urbains ont formulé de nombreuses revendications et ont réussi à modifier les représentations sociales et culturelles, mais également les modes d'expression et de fonctionnement de l'administration. On peut ainsi citer l'accès à l'information, la transparence de la gestion publique, la création d'instances de participation et de débat public par rapport à l'aménagement.

Les changements effectués, il y a une dizaine d'années, en matière de gouvernance urbaine et métropolitaine ont transformé en profondeur l'organisation de l'institution du système municipal. À l'issue de la fusion des villes de l'île de Montréal et de la création des arrondissements, ils ont créé une instance de planification et de concertation à l'échelle de la ville région, la commission métropolitaine de Montréal (CMM). La création de la CMM a ainsi introduit un palier décisionnel supplémentaire, offrant de nouvelles possibilités d'actions et de nouveaux lieux de concertation.

Le nouveau maire a également permis la mise en place d'un organisme chargé de tenir des consultations par rapport aux projets d'aménagement et aux politiques urbaines : Office de consultation de Montréal (OCPM).

Les citoyens et mouvements sociaux entretiennent ainsi des relations de plus en plus fréquentes avec l'État au travers de ces dispositifs de participation et de débats liés au nouveau modèle de gouvernance et à ce nouvel impératif délibératif. Néanmoins, ils conservent un point de vue critique sur ces instances. Ces derniers présentent certaines limites : la faible capacité à influencer le processus décisionnel, l'absence de ressource pour les citoyens. La formulation de politiques ou la mise en place de mécanismes participatifs ne mènent pas forcément à mettre la participation à la portée de tous. En effet l'impératif délibératif et les nouvelles instances participatives présentent plusieurs avantages pour les décideurs et bien souvent profitent plus à ces derniers qu'aux citoyens. Cependant la critique vis-à-vis de la démocratie délibérative ne porte pas que sur les formes que prend la délibération, mais également sur le fondement même de ce courant et sur l'écart entre les principes qu'ils nécessitent et la réalité de notre société.

I . C . Les faiblesses de la délibération

Le thème de la démocratie délibérative a pris une grande importance au Québec. La démocratie délibérative est même souvent considérée comme l'un des courants majeurs de la démocratie contemporaine.

Ce courant reprend ainsi l'idée que la légitimité démocratique repose sur l'accord d'individus dotés de la capacité de rationalité et ayant le désir de parvenir à un consensus. Les citoyens doivent discuter entre eux afin de parvenir à une décision acceptable pour tous. La délibération nécessite alors la reconnaissance d'égalité entre les individus.

Trois valeurs définissent les principes amorcés par la démocratie délibérative : la réciprocité, l'information et la responsabilité.

Si l'on suit les théories amorcées par la démocratie délibération, on relève que cette dernière se base principalement sur un fort processus d'argumentation. En effet la délibération encourage la justification des demandes par une argumentation développée afin d'aboutir à un point de vue général. Par le principe l'égalité entre les individus, la délibération favorise le respect de tous les acteurs et la prise en compte de leurs arguments. Cela permet une plus grande légitimité de la décision finale, puisque tous les individus participants aux processus ont en théorie été entendus et respectés. La délibération permettrait ainsi de diminuer le désaccord moral au sein de la société.

En théorie, cet ensemble de principes semble constituer une parfaite idéologie permettant la participation de tous au sein de la société.

Cependant au vu des obstacles qu'elle doit franchir, on peut s'interroger si la démocratie délibérative est susceptible de fournir des moyens et des ressources pour surmonter les limites du fonctionnement démocratique.

Aujourd'hui, la citoyenneté urbaine se décline sur plusieurs registres, notamment culturel, environnemental, religieux et de classe sociale. Et la ville est morcelée, faite d'une multitude de communautés dans l'espace physique et culturel. Dans ce contexte, la consultation publique débouche rarement sur des considérations unanimes et permet plutôt la mise en place d'une pluralité de points de vue. Il est alors difficile d'obtenir des approches communes dans une société de moins en moins homogène.

Dans de nombreuses expériences participatives, on observe la recherche d'un consensus et de pacification du conflit social. La recherche d'un accord est centrale ou du moins de produire des décisions meilleures et plus justes. Les discours les plus revendicatifs ont alors de fortes chances d'être réprimés et les discours fondés sur une argumentation rationnelle valorisés. C'est ce que prône les organisateurs des institutions de participation et les élus. La démocratie participative implique une recherche d'universalité. Cette vision met en avant l'importance de la réciprocité entre les participants. Hors une approche commune et universelle dans une société de plus en plus divisée est difficile à mettre en place.

Il existe ainsi un écart important entre les principes et les valeurs de la démocratie délibérative et la mise en œuvre de cette dernière.

Du fait que tous les participants doivent faire preuve d'une forte capacité à argumenter et à s'exprimer, la démocratie délibérative peut reproduire les inégalités entre les individus, les différentes classes sociales et plus particulièrement entre expert et non expert. Ces forums tendent ainsi à favoriser la position dominante des élites du fait de leur forte capacité à développer un argumentaire solide. La démocratie délibérative propose un échange rationnel entre égaux, mais dans la réalité c'est bien souvent la promotion d'une citoyenneté élitiste qui prend le dessus. Les groupes minoritaires et fragiles ont peu de chance de trouver leur place dans de tel espace de décision dans la mesure où il ne serait pas à égalité par rapport au discours valorisé dans ces instances. D'autre part ces groupes sociaux sont plus dans la recherche de leur propre identité que dans l'objectif de se fondre dans un point de vue général et universel.

La démocratie délibérative souhaite ainsi véhiculer une représentation « à conflictuelle », ce qui dans un sens empêche de faire émerger les conflits politiques existants et d'y apporter des solutions. Il lui devient alors difficile de résoudre les conflits qui divisent des groupes sociaux. Les discours et les échanges ont tendance à renforcer les préjugés de chacun, augmentant par conséquent les divisions existantes entre les différents acteurs et participants.

Les rapports de pouvoir et les valeurs ne peuvent être ignorés en présupposant que les individus disposent des mêmes capacités d'action et des mêmes ressources. Le modèle délibératif propose une vision idéale d'un échange libre et sans contrainte, or les individus ne sont pas tous égaux devant les instances de participation.

Si on reconnaît les différences qui caractérisent les acteurs par rapport à leurs aspirations, leurs conditions sociales et leurs visions politiques, il est difficile de faire confiance au système délibératif basé sur la raison communicationnelle.

Les dispositifs de délibération ou de débat public et les mécanismes de participation élaborés comportent des règles et des contraintes qui ne répondent pas entièrement aux attentes des citoyens et à leurs demandes de démocratisation. Les consultations et débats publics se multiplient mais visent le plus souvent à pallier un déficit de légitimité du pouvoir public. Cependant en dépit des limites qu'elles présentent, les pratiques délibératives alimentent une démarche, un savoir-faire et une culture civique. Il faut ainsi voir ces dispositifs comme une transformation en cours des rapports sociaux aux politiques.

Cependant il faut rester prudent et critique vis-à-vis de ces nouveaux dispositifs participatifs. Il serait en effet illusoire de penser que la participation citoyenne permet une plus grande justice sociale et une meilleure représentation de l'ensemble de la population, mais adopter une attitude purement cynique qui met dans l'ombre les avancées potentielles de ces nou-

veaux dispositifs n'est pas constructif. Ce nouveau principe délibératif constitue aujourd'hui une source de référence majeure pour l'action politique. Il est important d'en critiquer les fondements et les oppositions et également d'en reconnaître ces bienfaits.

Pour en revenir au contexte de Griffintown, les comités de citoyens et les différentes associations ont sollicité à plusieurs reprises la mise en place de concertation par le biais des instances de participation. Même si l'influence, qu'ils ont pu avoir sur les projets de développement, s'est révélée minime voir nulle, ils ont soutenu leur mobilisation et ont renouvelé leurs demandes auprès des politiques à maintes reprises.

Même si l'établissement de dispositif de débat public n'est pas destiné en priorité à la promotion de la société civile, mais plutôt à son instrumentalisation au profit de la gouvernance étatique, ce sont les habitants du quartier Griffintown qui ont fait pression pour obtenir la mise en place d'un processus de consultation.

Par comparaison aux gestionnaires, aux élus et aux experts, les citoyens sont plutôt désavantagés dans les lieux de débat public. Mais rien ne les a contraints d'y recourir pour faire la promotion de leurs valeurs de justice et de leur vision du développement de leur quartier. Le recours à des forums de participation est alors pensé de manière tactique. Comme l'évoque Judith Bauer, même si leur présence a peu de chances de modifier ou de peser sur la décision, ils pensent qu'il est souhaitable d'y contribuer. Les bénéfices qu'ils en retirent (faire avancer le débat, conclure de nouvelles alliances, etc.) sont supérieurs aux frustrations qu'ils peuvent éprouver.

« C'est important que si il y a quelque chose qui n'est pas bon de le dire et de pouvoir lutter contre. Alors on écrit nos mémoires, et on dit : on aime pas ça, on aime pas ça... C'est bon, il faut le faire. Mais il n'y a pas un grand résultat, il n'y a pas grand chose qui change. Mais c'est important de le faire et de persévérer. »

Judith BAUER, Habitante de Griffintown et fondatrice du CSRG

Cependant, même si les citoyens de Griffintown ont des difficultés à faire contre poids aux acteurs dominants, ce sont tout de même des acteurs organisés, engagés et ayant un certain bagage culturel. C'est une population majoritairement nouvelle dans le secteur et qui a à cœur de participer au développement de leur quartier, ce qui explique leur forte implication civique.

« Ce sont des gens qui ont un minimum d'éducation versus le citoyen moyen du Sud ouest »

Sophie THIEBAUD, élue de l'arrondissement Sud Ouest

À travers les processus de consultation qui se sont généralisés, le pouvoir des citoyens s'est accru, cependant le pouvoir des élites ne semble pas avoir fléchi. Le comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) a acquis une meilleure connaissance des problèmes et du contexte et également une meilleure compétence dans les stratégies à développer dans le cadre de processus de consultation. Pourtant, leurs avis ne sont rarement pas pris en compte lors de la décision finale.

On voit clairement que dans la logique de délibération, on favorise la participation des citoyens dans le cadre de discussion grâce aux dispositifs institutionnels. Néanmoins, au moment de la décision, ce sont les rapports de forces entre les différents acteurs qui prennent le dessus.

II - Démocratiser la ville, un idéal à poursuivre

Des alternatives au système libéral se développent partout dans le monde, que ce soit des alternatives écologiques, économiques, culturelles, sociales et politiques. C'est en multipliant les expériences de délibération que s'amorce doucement un changement social fondamental. Ces dernières années au Québec, de nombreuses mobilisations citoyennes ont entraîné le changement de décision des gouvernements à tous les niveaux. La forte mobilisation de citoyens et des associations des gens d'affaire a permis d'empêcher la création d'un méga-centre de divertissement aux bordures du bassin Peel.

Par le processus de participation et ses nombreuses expérimentations, le pouvoir des citoyens s'est accru, même si la capacité à influencer la décision reste toujours aussi difficile que par le passé. La revendication grandissante d'un droit à l'expression de la part des citoyens et l'obligation des politiques à rendre des comptes sur l'exercice des mandats, amorcent progressivement la métamorphose des gouvernements démocratiques.

Les dispositifs participatifs ont commencé à introduire des revendications, de prise de considération et des restitutions de compte au cœur de l'action publique. Les processus délibératifs et participatifs présentent des limites, mais il s'agit également de mesurer le potentiel de transformation des relations politiques qu'amorcent ces dispositifs. En effet, l'introduction d'une participation, même minime, à toute chance de produire des effets d'ordre divers et d'amorcer de nouvelles approches dans la décision politique.

Discerner les effets de la consultation pose certaines contraintes. À Montréal, il n'existe pas de suivi des recommandations formulées par l'Office de Consultations Publiques de Montréal (OCPM). Cependant, au-delà des effets directs de transformation des projets, le débat public est une source d'apprentissage pour les participants. Il influence les procédés de l'administration publique et des promoteurs. Le débat public fait émerger des enjeux, des acteurs et des partenariats. Il entraîne ainsi des changements qui prennent plusieurs formes. Ses effets dépassent largement les modifications aux projets de règlement soumis à l'examen public. Ces dispositifs permettent d'interpeller la ville, les promoteurs et la société civile. Progressivement, ils permettent le changement d'attitude des politiques et la révision du cadre de la participation.

La démocratie participative doit ainsi être pensée comme une demande continue de droits et des tentatives de transformation des cadres mis en place par les politiques. Rien n'est encore totalement acquis en termes de démocratie, mais des avancés se profilent. Dans plusieurs cas, les citoyens ont montré qu'ils étaient capables de s'approprier les instances de participation pour y exprimer leurs revendications. Ils ont montré leur capacité de résistance et de détournement des procédures existantes. Ces dispositifs bien que façonnés par les politiques eux-mêmes amorcent une nouvelle approche de la décision politique. La démocratie participative a ainsi déjà commencé à produire des effets sur les citoyens et les politiques. Au vu des transformations qu'elle a pu amorcer, il n'est pas vain de penser que la démocratie participative peut constituer un début de solution au déficit de la démocratie actuelle dans nos sociétés.

«C'est extraordinaire, que des citoyens comme nous, on ait notre mot à dire, que l'on puisse influencer sur ce qui va se construire. Dans un certain point de vue, ça marche. On réussit à avoir une influence et à changer les choses.»

Juliette PATTERSON, Présidente de la fondation Horse Palace et habitante de Griffintown

II . A . Une reconnaissance des citoyens comme acteur légitime

-> Des citoyens experts

Malgré ses limites, la politique cadre de consultation publique formulée par les politiques a contribué à revoir les modèles de gestion bureaucratique, en créant de nouveaux lieux de débat public. L'obligation des fonctionnaires à rendre des comptes a été fortement accrue. La place et le rôle des experts ont également été modifiés. En effet dans le contexte de la gouvernance urbaine, ces dernières doivent de plus en plus compter sur différentes formes de participation citoyenne. Dans ce contexte, les professionnels doivent accepter que la coopération et la transformation des échanges avec les citoyens entraînent des changements sur le plan institutionnel, sur le plan des valeurs et des normes.

Au cours des multiples expériences de participation, on a pu constater une désacralisation de l'expertise. Au sein des enceintes de concertation, les formes d'expertise sont mises à l'épreuve par les participants et les experts ne sont plus à même d'imposer leur définition de la rationalité. Les logiques de pouvoir et les tentatives de dissimulation sont dénoncées par les citoyens.

Dans le cas du projet Bonaventure, les citoyens ont ouvertement dénoncé et remis en question le travail réalisé par les experts sur les études structurelles du viaduc du Canadian National. L'impact de la réalisation d'un tunnel dans le viaduc menaçait directement la structure de la New City Gas, bâtiment adjacent au viaduc. Lors des rencontres entre les citoyens et la Société du Havre de Montréal, la SHM a affirmé que toutes les études avaient été réalisées. Or aucune étude révélant les impacts du projet n'a été présentée aux citoyens. La SHM déclare que ce ne sont pas des documents importants pour les citoyens.

À partir, de ce moment, le Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) s'est regroupé et avec l'aide d'architectes, d'urbanistes, d'ingénieurs et résidents du quartier, ils ont constitué leurs propres études.

« Chaque rapport que nous disposons, nous les avons réalisé nous même. Les habitants, tous les voisins qui étaient architectes, urbanistes ou encore ingénieurs ont réalisé des études, et ont donné de leur temps. Ce rapport nous a permis de montrer les défaillances du projet et ainsi de défendre nos intérêts. »

Harvey LEV, Habitant de Griffintown et propriétaire de la New City Gas

Les actions menées par le Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) montrent qu'un collectif de citoyens ordinaires est capable de s'approprier des dossiers difficiles, d'alimenter l'enquête par la proposition de documents et de produire un avis raisonné et éclairé. La probabilité pour les experts d'être contredits est ainsi de plus en plus importante. Les citoyens développent des compétences scientifiques et techniques permettant de revendiquer par eux-même une expertise.

Dans le cadre du projet Dalhousie, en même temps que de dénoncer l'aberrance du projet, les citoyens ont proposé des solutions alternatives comme l'utilisation du viaduc ferroviaire du CN pour développer un système de transport en commun sur rail.

Les citoyens montrent leur capacité à développer une contre-expertise mais également à projeter d'autres propositions de développement.

Le pouvoir public et le promoteur ont été obligés de reconnaître les lacunes de certaines composantes de leur projet. Ainsi sans revenir complètement sur leur scénario de départ, ils ont tout de même revu l'organisation du corridor Dalhousie. L'influence sur la décision reste encore difficile à obtenir. Cependant les politiques sont dans l'obligation de reconnaître la pertinence des interventions citoyennes au risque de perdre toute crédibilité dans le processus participatif. La participation contribue de manière décisive à enrichir le processus de décision.

Les tentatives des politiques de dissimuler des études et de ne pas respecter le protocole du processus consultatif sont de plus en plus vouées à l'échec. À tous les niveaux de la décision, on observe cette même critique de l'expertise. Les experts se trouvent désormais obligés de justifier leur position de neutralité et de valider leur position sur d'autres aspects que ceux qu'ils ont choisis. Cette critique constitue un appel à la mise en place d'un processus de collaboration associant les citoyens, les chercheurs et les experts. On ne dissocie plus le savoir des professionnels et le savoir local. Un dialogue s'établit entre les experts et leurs interpellateurs, c'est-à-dire les citoyens participants aux consultations.

-> Capacité de lutte

Les citoyens ont développé une forte capacité à résister. Dès lors qu'il existe un enjeu, des intérêts et une véritable discussion à prendre, les citoyens s'impliquent fortement dans les processus participatifs.

Dans le cas du projet Griffintown, le Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) et les citoyens indépendants ont fortement agi au sein des dispositifs pour revendiquer leur opinion et plus particulièrement dénoncer le système participatif lui-même. Le projet Griffintown est un développement d'envergure. Le processus consultatif a été mené par l'Arrondissement alors qu'il aurait relevé de l'Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM). Les citoyens ont exprimé, au cours des consultations, l'insignifiance de la procédure. Cette capacité à ne pas entrer dans le jeu sanctionne les opérations dénuées de portée. En effet la décision quant au projet Griffintown semblait avoir été prise bien avant le processus participatif.

Les citoyens de Griffintown adoptent la stratégie de la contestation ouverte des règles du jeu. Ils amorcent une mise en débat des principes même du débat. Ils veulent de cette manière remettre en question le fondement démocratique de la procédure. Ils montrent leur capacité à s'approprier les instances de décision pour répondre à leurs propres intérêts.

En parallèle, les citoyens poursuivent leur action dans le domaine non institutionnel par le biais de manifestations, pétitions et la mobilisation des médias. Les citoyens ont ainsi recours à un système institutionnel instauré par l'État et également à un système non institutionnel relevant d'actions spontanées. Ils agissent ainsi sur plusieurs terrains d'action pour faire entendre leurs revendications. La mise en place de mécanismes de démocratie ne désarme nullement le conflit et ne favorise non plus l'alignement des volontés. Bien au contraire, le conflit est le moteur de l'action citoyenne comme nous pouvons le voir dans le cadre du projet Griffintown et du projet Bonaventure.

-> Reconnaissance des compétences des citoyens

Progressivement, au fil des expériences de participation, les citoyens ne sont plus considérés comme des acteurs exclusivement soucieux de leurs intérêts personnels et n'ayant pas de réelles capacités à s'exprimer sur un projet de développement ou une question de société.

Par une forte implication, par leur capacité à comprendre les projets de développement et les enjeux qui les caractérisent, les autorités publiques reconnaissent pas à pas la compétence des citoyens à délibérer sur le bien commun.

Cette reconnaissance est encore loin d'être acquise et acceptée par tous, mais progressivement elle s'encre dans les mentalités. De nombreux processus participatifs (jury de citoyen, budget participatif, etc.) ont révélé que les citoyens étaient parfaitement capables de nourrir une enquête et de délibérer sur question de société.

Dans l'Arrondissement Sud-Ouest, le Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG) a fait ses preuves par les nombreuses actions qu'il a mené au cours des différents projets de développement. Même si son influence varie en fonction des contextes, le Comité a néanmoins acquis une reconnaissance de la part des élus de l'Arrondissement. Ce sont des gens repérés et organisés.

Par leur bonne connaissance de la réalité du secteur et de l'histoire de ce morceau de territoire, les citoyens sont plus à même de déceler les impacts négatifs d'un projet de développement que les promoteurs.

Les citoyens disposent ainsi d'une « expertise d'usage », qui progressivement tend à être reconnue et prise en compte lors de la délibération.

Les citoyens deviennent des acteurs à part entière ayant autant de légitimité que les acteurs au pouvoir.

II . B . Une nouvelle approche de la décision politique

L'introduction de la participation dans l'action publique a toutes ses chances de produire ses effets à la fois sur les citoyens et sur le cadre de la gestion urbaine. Les citoyens sont devenus de plus en plus exigeant à l'égard de ces instances de participation. Par leur capacité d'expertise, ils n'hésitent pas à remettre complètement en question des projets de développement soumis à un processus de consultation. Ces espaces de concertation ont permis aux citoyens de développer une plus grande maîtrise des projets urbains et également une meilleure capacité d'expression et d'argumentation.

-> Le pouvoir citoyen, un menace pour les promoteurs ?

Le recours à des processus de consultation a élevé les exigences quant aux documents et aux études que les promoteurs doivent déposer avant la consultation. En effet plusieurs dossiers permettent de comprendre les impacts des projets. La capacité de tous les acteurs à jauger les enjeux d'un projet dépend de la richesse du dossier que dépose le promoteur. Selon le bilan de l'Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM), les promoteurs sont de mieux en mieux préparés lorsqu'ils présentent leur projet en consultation publique.

Le recours systématique du débat public a incité les promoteurs à s'entendre d'avance avec les groupes d'intérêt qui défendent l'intégration des logements sociaux et abordables, afin d'éviter les contestations trop fortes lors des audiences.

Cette anticipation de la contestation montre que l'opinion des citoyens représente un poids réel sur les politiques et promoteurs.

Dans le cadre du projet Bonaventure, nous pouvons même parler d'une crainte des citoyens. En effet, plusieurs attitudes des promoteurs ont montré que les citoyens constituaient une réelle menace dans l'avancement de leur projet. Certains habitants de Griffintown ont été menacés de perdre leur emploi, s'ils ne quittaient pas le comité de citoyens. Caroline Andrieu, responsable de la fonderie Darling, a été menacée par la Société du Havre de Montréal (SHM) de perdre les subventions accordées pour la Fonderie Darling si elle continuait de s'opposer au projet.

D'autre part, des informations concernant le projet ont été divulguées de manière anonyme au Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown (CSRG). Diverses études d'impacts n'ayant pas été rendues publiques, ont été adressées au CSRG et à Harvey Lev, propriétaire de la New City Gas.

« J'ai reçu des rapports dans ma boîte aux lettres de manière anonyme... On a eu d'autres types d'information de ce genre : des coups de téléphone pour nous orienter dans notre enquête... Les gens ont compris qu'il y avait quelque chose qui n'était pas bon, mais ils ont peur de perdre leur job, de perdre leur situation... alors ils nous divulguent des informations de manière anonyme. »

Harvey LEV, Habitant de Griffintown et propriétaire de la New City Gas

Par ces stratégies de dissimulation et les menaces adressées aux citoyens, on peut supposer que la SHM redoute le pouvoir des citoyens et leur capacité à démanteler un projet incohérent. Comme l'évoquent Harvey Lev et Judith Bauer, cette attitude des promoteurs encourage les citoyens à persévérer dans leur lutte. Par les menaces qu'ils reçoivent, ils mesurent le pouvoir qu'ils détiennent.

« Nous avons compris que la SHM avait peur de nous autres. Et nous avons compris qu'il fallait continuer. C'est un encouragement. Il y a quelque chose sous la table que l'on ne voit pas et qu'ils ont peur de révéler. Si leur projet était vraiment bon, il n'aurait pas peur de le montrer à tout le monde. Pour nous autres, c'est vraiment un encouragement. Il faut que l'on continue de lutter. »

Harvey LEV, Habitant de Griffintown et propriétaire de la New City Gas

La parole citoyenne a obtenu une réelle portée dans les processus participatifs. Leurs actions et leurs dénonciations sont reprises par les médias. Les promoteurs craignent une trop forte contestation de leur projet. L'image de leur société est mise à mal. En amorçant un travail de concertation avant la consultation ou par des moyens un peu plus pervers de menace et de dissimulation, les promoteurs tentent d'atténuer la contestation et les débordements.

La consultation ne parvient pas à tout régler. Mais elle offre aux citoyens un droit de regard et de critique sur une grande variété de projets et de politiques, en tenant compte de critères autres que strictement économique. Les demandes des citoyens ont permis de réintégrer des critères sociaux, environnementaux et patrimoniaux au sein des débats. L'expérience de la consultation publique se révèle positive dans l'évolution des projets. La consultation permet d'améliorer les projets en élargissant le cadre d'étude et en y introduisant de nouvelles dimensions.

-> Evolution du comportement des autorités face à la critique

Le processus délibératif a impliqué d'autres points de vue sur les projets de développement. Les politiques ne sont plus à même de revendiquer le monopole de l'autorité. Par ce nouvel impératif délibératif, ils ont instauré de nombreuses instances de participations. Ils doivent en respecter les règles, afficher une volonté d'écoute et distribuer équitablement des moyens et des ressources aux citoyens pour leur permettre de participer. Les politiques sont garants de la crédibilité de ces instances.

Dans la pratique, cette attitude d'écoute et d'ouverture peut être contraignante pour les représentants politiques. Face à une assemblée de citoyens, ils sont directement confrontés à une remise en cause de leur pratique.

Les autorités politiques ont initié ces processus de consultation. Ils sont aujourd'hui obligés d'adopter un nouveau comportement pour répondre à ces dispositifs de manière crédible. La transparence du déroulement de la procédure est primordiale. L'écoute des citoyens et la prise en compte de leurs attentes sont de plus en plus incontournables.

En effet toute remise en cause du protocole et du positionnement des politiques peut s'avérer coûteuse. Cette nouvelle attitude, que doivent adopter les politiques, change progressivement l'approche de la décision.

Dans la théorie délibérative, la légitimité d'une décision repose sur la manière dont elle a été élaborée et sur la nature de celui qui la prend. Il y a une exigence de justification continue. Les politiques ont la possibilité de ne pas suivre l'avis des citoyens mais ils doivent justifier cette décision. L'action citoyenne oblige progressivement à plus de transparence de l'action administrative.

« Les citoyens s'impliquent et donnent leur opinion et je trouve cela super bien! Je suis pour que ce genre de citoyens émerge, s'organise... Je ne vois pas ça d'un œil négatif bien au contraire! »

Sophie THIEBAUD, élue de l'arrondissement Sud Ouest.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

INTERVENANTS / ENTRETIENS

Harvey LEV	Habitant du quartier Griffintown, Propriétaire de la New City Gas
Judith BAUER	Habitante du quartier Griffintown Fondatrice du Corridor Culturel et de CSRG
Jeffrey DUGEN	Habitant du quartier de Griffintown Président du CSRG
Juliette PATTERSON	Habitante du quartier de Griffintown Présidente de la fondation du Horse Palace Architecte, agence Catalyse Urbaine
Luc DORAY,	Secrétaire générale de l'OCPM
Sophie THIEBAUT	Élue de l'arrondissement Sud Ouest
Wade EIDE	Architecte, conseiller en aménagement urbain à la ville de Montréal
Cécile BAIRD	Architecte, atelier BRIC Professeur au département d'aménagement à l'université de Montréal
Claudine DEOM	Professeur au département d'aménagement à l'Université de Montréal Chercheure associée, Chaire de recherche du Canada en patrimoine bâti
Pierre HAMEL	Urbaniste, Professeur au Département de sociologie de de l'université de Montréal
Lawrence ALTROWS	Urbaniste, professeur à Ryerson University, Toronto

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Actualité de la démocratie participative, Paris, Seuil, La République des idées, 2008

BECK Ulrich, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Aubier, Alto, 2003

CEFAÏ Daniel, *Pourquoi se mobilise-t-on ?*, Les théories de l'action collective, La Découverte, Coll. Recherches/MAUSS, 2007

HAMEL Pierre, *Ville et débat public. Agir en démocratie.*, Ste Foix, Presses Universitaires de Laval, 2008

HAMEL Pierre, *Participation, consultation publique et enjeux urbains : le cadre du débat public à Montréal et son évolution*, Simard, 2006

GODBOUT Jacques, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Les Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1983

LINTEAU Paul André, *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, Montréal, Edition Boréal, 1992

MORIN, *Réanimation urbaine et pouvoir local*, Sillery, Presse de l'Université de Québec, 1987

RABOUIN Loïc, *Démocratiser la ville*, Lux, Presse de l'université Laval, 2009

ROBERT Jean-Claude, *Atlas Historique de Montréal*, Edition Libre expression, 1994

ARTICLES

BERNADI Bruno, « L'opposition entre représentation et participation est-elle bien fondée ? », la vie des idées, 2008

BHERER Laurence (2011). « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011

BLONDIAUX Loïc, Yves Sintomer , « L'impératif délibératif », *Politix*, Vol. 15, n°57, 2002

BLONDIAUX Loïc, «La délibération norme de l'action contemporaine ?», *Ceras - revue Projet* n°268, Décembre 2001

BOUVIER Alban, *Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative*, Revue européenne des sciences sociales, n°136, 2007

DAVIDOFF Paul, « Advocacy and Pluralism Planning », Journal of the American Institute of Planners, 1965

MORIN, HAMEL, SHRAGGE, FONTAN, « Le développement local dans un contexte métropolitain. La démocratie en quête d'un nouveau modèle. » Politique et Sociétés, Vol 25, N°1, 2006

HAMEL Pierre, « Enjeux métropolitains : les nouveaux défis », Revue internationale d'étude Canadienne, N°24, Automne 2001

Le comité Éditorial, « Dispositifs participatifs », Politix, 2006/3 n°75

Revue Autrement n°6, 1976, dossier « contre-pouvoirs dans la ville. Enjeux politiques des luttes urbaines »

Trames, revue de l'aménagement volume2, numéro 2, « L'aménagement à l'ère de la consultation »

RAPPORTS / COLLOQUES

« Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis, et condition d'actualisation. » Université de Québec en Outaouais, par Clement Mercier sous la direction de Denis Bourque, avec la collaboration de Lise St-Germain.

« S'appropriier la ville, les cahiers de l'OCPM. Acte du colloque : Consultation publique et aménagement du territoire », OCPM, Édition 2008

« S'appropriier la ville, les cahiers de l'OCPM. Acte du colloque : grands projets, temps forts de la consultation publique », OCPM, Volume 2, n°2, Édition 2010

« Les effets du débat publique, bilan 2006-2009 » OCPM

« Rapport annuel 2010 » OCPM

« Principe d'intervention pour la conservation, la mise en valeur et le développement du secteur de Griffintown » Atelier BRIC – Architecte + Urbaniste, Mars 2007

« Griffintown, son histoire et son cadre bâti » David B.Hanna, Ville de Montréal Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine, Novembre 2007

« Planification détaillée du secteur Griffintown : Analyse du cadre bâti »

Réalisé par la firme de consultant en patrimoine et en architecture Patri-Archi pour le bureau du patrimoine, de la toponymie et de l'expertise du service de la mise en valeur du patrimoine et du territoire de la ville de Montréal, 2007.

«Programme particulier d'urbanisme secteur Peel-Wellington. Version préliminaire» Arrondissement Sud-Ouest, Montréal, 2008

«Rapport de l'assemblée publique de consultation. Projet Particulier d'urbanisme secteur Peel-Wellington» Arrondissement Sud-Ouest de Montréal, Avril 2008

« Projet Griffintown - Devimco» Présentation de la ville de Montréal Comité exécutif, 21 Novembre 2007

« Projet de réaménagement de l'autoroute Bonaventure » Rapport de la consultation Publique, 18 Mars 2010, Office de Consultation Publique de Montréal.

« Quartier Bonaventure, le nouveau Montréal », Réaménagement de l'autoroute Bonaventure phase 1, Document réalisé par la Société du Havre de Montréal, Mars 2009

« Révision de la charte Montréalaise des droits et des responsabilités » Rapport de consultation publique le 30 Mars 2011, Office de Consultation Publique de Montréal.

«Document d'informations de la phase 8 du projet Lowney» Arrondissement Sud-Ouest, Mai 2010

Consultation des mémoires déposés dans le cadre de la consultation du Projet Griffintown, Arrondissement Sud-Ouest

Consultation des mémoires déposés dans le cadre de la consultation du projet Bonaventure, Office de Consultation Publique de Montréal

Consultation des mémoires déposés dans le cadre de la consultation de la phase 8 du projet Lowney, Arrondissement Sud-Ouest

Corpus d'articles des périodiques : *Le devoir* et *La gazette*, et autres journeaux Montréalais.

SITES INTERNET

Site de l'Office de Consutation Publique de Montréal
<http://www.ocpm.qc.ca>

Site de Collectif Quartier
<http://www.collectifquartier.org>

Site de l'Observatoire des conflits urbains de Montréal
<http://www.observatoireconflits.org/>

Site du Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown
<http://www.griffintown.org/>

Site du Corridor Culturel
<http://corridorculturel.co/>

Site de la bibliothèque et archive nationale du Québec : Cartes et plans
http://www.banq.qc.ca/collections/cartes_plans/index.html

Collection numérique de la bibliothèque nationale du Québec
<http://bibnum2.banq.qc.ca/bna/massic/accueil.htm>

Site de la ville de Montréal
<http://ville.montreal.qc.ca/>

Site presse alternative
<http://blackrosebooks.net/>

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE D'ARCHITECTURE DE NANTES
DOCUMENT SOUMIS AU DROIT D'AUTEUR