

# Les processus discrétionnaires d'urbanisme : la contribution des comités aviseurs à la qualité des projets

ACTES DU 1<sup>er</sup> COLLOQUE DU COMITÉ JACQUES-VIGER  
TENU LE 3 MAI 2019



# PRODUCTION

## Colloque

### **Idéation et conception du colloque**

Pierre Corriveau, président (2016-2019), Comité Jacques-Viger

Marie Lessard, consultante

### **Organisation du colloque**

Marie Lessard, consultante

Barbara Leroy Bernardin, adjointe administrative

Myriam St-Denis, conseillère en aménagement

Julie St-Onge, conseillère en aménagement

Hilde Wuyts, conseillère en aménagement

## Actes du colloque

### **Rédaction, coordination et mise en page**

Pierre Corriveau, président (2016-2019), Comité Jacques-Viger

Patrick Marmen, président (depuis 2019), Comité Jacques-Viger

Myriam St-Denis, conseillère en aménagement

### **Contribution**

Valérie Poirier, conseillère en aménagement

Muriel Dussault, secrétaire d'unité administrative

### **Crédit photographique**

Caroline Perron Photographies

\* L'ensemble des photographies du présent document sont l'oeuvre de Caroline Perron, prises lors du colloque tenu au Centre Phi (Montréal), le 3 mai 2019.

Disponible sur le site Internet du Comité Jacques-Viger  
[ville.montreal.qc.ca/cjv](http://ville.montreal.qc.ca/cjv)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020  
978-2-7647-1788-2 PDF français

Septembre 2020

# TABLE DES MATIÈRES

<b>DISCOURS D'OUVERTURE</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>CONFÉRENCES</b>	<b>7</b>
<b>1. L'évaluation discrétionnaire et l'encadrement des projets</b>	<b>8</b>
L'évaluation discrétionnaire et les comités aviseurs : définitions et enjeux	8
La consultation publique : Mettre l'intelligence collective au travail	11
Discussion sur les enjeux	14
<b>2. La crédibilité des comités aviseurs : expertise, multidisciplinarité et indépendance</b>	<b>16</b>
Regards croisés pour une vision éclairée	16
L'importance d'un comité consultatif d'experts pancanadiens dans la région de la capitale nationale	19
Discussion sur les enjeux	22
<b>3. L'évaluation par les comités : éviter l'arbitraire</b>	<b>23</b>
Zonage ou le bonheur des comptables. L'urbanisme discrétionnaire et le bonheur des urbanistes. Perspective historique.	23
Témoignage de récentes expériences avec la Ville de Vancouver et la Ville de Montréal dans la façon de guider le professionnel vers la réalisation d'un projet architectural dans un contexte de précision des critères	26
Discussion sur les enjeux	28
<b>4. La gestion de la diversité des opinions des parties prenantes</b>	<b>30</b>
Présentation de la Division de l'urbanisme de l'Arrondissement de Ville-Marie	30
Développement du site de l'église Saint-Victor	33
Discussion sur les enjeux	36
<b>TABLES-RONDES</b>	<b>38</b>
Éviter les recommandations arbitraires	39
Optimiser la contribution des diverses instances	41
Optimiser le dialogue entre les parties prenantes	42
<b>CONCLUSION</b>	<b>44</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>46</b>
Annexe 1 : Répertoire des acronymes	47
Annexe 2 : Remerciements	48
Annexe 3 : Biographies	49
Annexe 4 : Personnes participantes	52



### 3. Types de projet

#### 2. Les projets dérogoires (p

- production de **nouvelles règles** en place dans le Règlement d'urbanisme
- c'est une faveur qui est dem
- bien que celle-ci puisse être évoluant souvent plus lente changements sociaux

## MOT DE PIERRE CORRIVEAU

Président du Comité Jacques-Viger (2016-2019)



Dans la foulée des discussions sur la pertinence des comités aviseurs dans le processus de conception du cadre bâti, le Comité Jacques-Viger a tenu à fouiller le sujet avec des acteurs d'horizon diversifiés.

De ce désir de réflexion est né ce colloque sur le thème de la contribution des comités aviseurs à la qualité des projets.

Dans le but de mieux arrimer les pratiques du comité aux attentes du milieu, nous avons questionné les intervenants de première ligne sur leur perception des comités aviseurs. Nous avons exploré avec eux les processus discrétionnaires associés au cheminement des projets et évalué les pratiques courantes, pour en tirer le meilleur parti dans le respect de notre rôle.

Je remercie sincèrement l'ensemble des participants pour cette journée de réflexion riche de stimuli. Les pages qui suivent, les actes du tout premier colloque du Comité Jacques-Viger, sont un témoignage de leur apport.

Ces actes marquent d'ailleurs pour moi la fin d'une certaine époque, puisque mon mandat au Comité est clos, mais s'ouvrent sur une nouvelle, pleine de promesses.

Bonne lecture,

A handwritten signature in blue ink that reads "Pierre" with a long horizontal stroke extending to the right.

Président du Comité Jacques-Viger (2016-2019)

## MOT DE ÉRIC ALAN CALDWELL

Conseiller de la Ville,  
Responsable de l'urbanisme et de la mobilité



C'est avec un grand plaisir que j'ai inauguré le premier colloque du Comité Jacques-Viger. La thématique de ce colloque, l'urbanisme discrétionnaire, présentait un intérêt tout particulier. À titre d'élu responsable de l'urbanisme, les avis des différents comités aviseurs dont nous disposons représente un outil précieux dans la prise de décision. Ils nous guident en nous donnant un regard extérieur éclairé par l'expertise et l'expérience de leurs membres.

Nous remercions l'initiative du Comité Jacques-Viger d'avoir réuni, pour son premier colloque, les personnes élues, les professionnels de l'administration et les citoyens qui sont en lien étroit avec les comités aviseurs afin de réfléchir de manière commune aux différentes facettes de leurs actions.

Nous souhaitons vivement que la publication des actes de ce colloque permette de diffuser au plus grand nombre le contenu des discussions et réflexions de cette riche journée afin d'aider au développement des bonnes pratiques dans l'utilisation de ces outils dans l'ensemble du territoire montréalais et au-delà!

Mes salutations,

A handwritten signature in blue ink that reads "ÉAC" with a stylized flourish above the letters.

Éric Alan Caldwell  
Membre du comité exécutif  
Responsable de l'urbanisme et de la mobilité  
Conseiller de ville – District d'Hochelaga

# INTRODUCTION

Le Comité Jacques-Viger (CJV) est l'instance consultative de la Ville de Montréal en matière d'aménagement, de design urbain, d'architecture, d'urbanisme et d'architecture de paysage. Formé d'experts indépendants, il conseille les élus de la Ville de Montréal principalement sur les changements apportés au Plan d'urbanisme. L'essence du CJV remonte à la création, en 1962, de la Commission Jacques-Viger alors chargée d'étudier les questions relatives à la préservation du Vieux-Montréal. Par la suite, la Commission s'est vue confier le rôle d'évaluer les projets dérogoratoires au Plan d'urbanisme. Elle a été remplacée par le Comité ad hoc d'architecture et d'urbanisme en 2002, puis par la création du Comité Jacques-Viger en 2012.

Dans un souci d'améliorer ses pratiques, le Comité Jacques-Viger organisait, le 3 mai 2019 au Centre Phi, un premier colloque sur la thématique de l'urbanisme discrétionnaire. Cette journée de réflexion rassemblait des personnes élues de la Ville de Montréal, des professionnels de l'administration municipale, des membres de comités consultatifs d'urbanisme (CCU), du Conseil du patrimoine de Montréal et du Comité Jacques-Viger, ainsi que des professionnels ayant participé ou coordonné des processus discrétionnaires. Ces derniers étaient présents dans le but de discuter du rôle et du fonctionnement des différents comités aviseurs<sup>1</sup> dans le contexte plus large du cheminement d'approbation des projets urbains.

De manière plus spécifique, les objectifs de ce colloque étaient de :

- Documenter les pratiques des diverses parties intervenant dans les processus discrétionnaires d'urbanisme en ciblant plus spécifiquement les comités aviseurs;
- Contribuer au dialogue et aux synergies entre les comités aviseurs, les autres instances de consultation — Office de consultation publique de Montréal (OCPM), conseils d'arrondissement, commissions permanentes de la Ville, etc. — et les promoteurs et concepteurs;
- Identifier des pistes d'amélioration de la contribution du Comité Jacques-Viger au processus de conception et d'encadrement des projets d'aménagement et permettre aux autres intervenants d'enrichir leurs propres démarches s'ils le jugent pertinent.

Les actes du colloque rassemblent ici les **textes**<sup>2</sup> issus des conférences présentées par les différents intervenants. Ils fournissent également un résumé des tables-rondes organisées en fin de journée dans l'objectif de faire une synthèse des principaux apprentissages issus du colloque.

L'ensemble des actes du colloque donne ainsi un tour d'horizon de l'histoire de l'urbanisme discrétionnaire, des exemples d'application du processus d'approbation de projets urbains, et un aperçu des contributions et des effets négatifs pouvant être engendrés par ces pratiques.

---

1 L'expression « comités aviseurs » réfère aux comités consultatifs d'urbanisme (CCU) et autres comités consultatifs comme le Conseil du patrimoine de Montréal (CPM) et le Comité Jacques-Viger (CJV).

2 Les textes relatifs aux conférences ont été retravaillés à partir des allocutions des personnes conférencières. Il s'agit de résumés des présentations et non d'articles. Les discussions ayant suivi les conférences ainsi que le résumé des tables-rondes ont été également produits par les personnes ayant rédigé ce document.

A photograph of a woman with short, curly brown hair and glasses, wearing a yellow dress with a black floral pattern and a blue scarf. She is sitting in an audience, looking towards the right. The background is filled with other people, mostly women, in a blurred setting. A blue horizontal band is overlaid across the middle of the image, containing the word 'CONFÉRENCES' in white, bold, uppercase letters.

# CONFÉRENCES

# 1. L'évaluation discrétionnaire et l'encadrement des projets

Cette session introduit les enjeux liés à l'évaluation discrétionnaire des projets en général, et les situe dans le contexte de la Ville de Montréal. Ces enjeux incluent les précautions à prendre et les règles à mettre en place à des fins d'objectivité, de qualité des projets, de même que de pertinence et d'utilité des comités aviseurs. Ils posent aussi la question de leur rôle dans un contexte d'évolution des pratiques entourant la production des projets (intensification et diversification des modes de consultation publique, exercices de co-design, formalisation de l'input des groupes d'intérêt, etc.).

## L'évaluation discrétionnaire et les comités aviseurs : définitions et enjeux

Marie Lessard, urbaniste émérite et professeure émérite, École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal



Dans cette présentation, Marie Lessard met la table pour la journée d'échanges portant sur le rôle des comités aviseurs dans l'évaluation discrétionnaire des projets. À cet effet, elle définit l'évaluation discrétionnaire et la situe dans son contexte historique. Elle expose ensuite les divers éléments composant l'écosystème d'une telle évaluation, soit les acteurs et leurs responsabilités, les milieux visés, les types de projets et les critères d'évaluation. L'objectif est de cibler les enjeux qui seront par la suite discutés par les conférenciers.

### L'évaluation discrétionnaire : définition et contexte

L'évaluation discrétionnaire se définit comme l'évaluation au cas par cas des projets<sup>3</sup>. Elle repose sur un jugement plutôt que sur la conformité à des normes. Pour en comprendre l'origine, signalons que deux systèmes urbanistiques reposant sur des processus distincts d'approbation des

3 Désignée en anglais par le terme « design review ».

projets ont été développés au début du XX<sup>e</sup> siècle. D'abord, l'urbanisme normatif, issu de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord, vise à prescrire des règles claires à travers les plans et la réglementation d'urbanisme. Ce système permet de créer un haut niveau de certitude pour les promoteurs, les organismes de contrôle et le public. À l'opposé, l'urbanisme discrétionnaire, né en Grande-Bretagne, est basé sur la jurisprudence et laisse une plus grande place à l'interprétation et au jugement puisque les fondements de la prise de décision y sont peu définis. Il s'agit d'un processus plus flexible, mais avec un niveau d'incertitude beaucoup plus élevé. La confiance est donnée aux acteurs qui évaluent les projets ou qui prennent les décisions.

Avec le temps, ces deux systèmes ont appris l'un de l'autre. Les systèmes normatifs ont reconnu la nécessité de mieux prendre en compte la qualité du design, avec un système de contrôle plus qualitatif. Quant aux systèmes discrétionnaires, ils ont vu l'intérêt d'encadrer davantage les projets pour assurer une plus grande acceptabilité sociale, d'où l'élaboration de guides d'aménagement à l'intention des promoteurs et concepteurs.

Au Québec, les deux systèmes sont aujourd'hui combinés. Alors que l'approche urbanistique générale est à la base normative, des règlements complémentaires discrétionnaires permettent aux administrations locales de mieux prendre en compte les caractéristiques du milieu d'insertion. En revanche, ces administrations ont l'obligation de soumettre les décisions discrétionnaires à l'examen d'un comité consultatif et, parfois, à la consultation publique.

### **Acteurs et responsabilités**

En matière de réglementation d'urbanisme, les municipalités du Québec peuvent se doter de deux types de comités consultatifs : le comité consultatif d'urbanisme (CCU) (Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) et le conseil local du patrimoine (Loi sur le patrimoine culturel). Ceux-ci sont composés d'au moins un élu et de résidents de la municipalité. À Montréal, on trouve un double système : le Comité consultatif

d'urbanisme à l'échelle de l'arrondissement et le Conseil du patrimoine de Montréal (CPM) et le Comité Jacques-Viger (CJV) à l'échelle de la Ville, qui, contrairement aux CCU, sont constitués exclusivement d'experts de disciplines variées.

Ces comités font partie d'un écosystème complexe d'acteurs : les requérants et leurs professionnels qui créent les projets selon un programme et un contexte, les fonctionnaires qui assurent le respect des processus et des règles, les comités aviseurs qui évaluent la qualité du projet, les divers groupes de la société interpellés par le projet qui militent pour que celui-ci réponde à leurs besoins et attentes et, le cas échéant, les organismes de consultation (tel l'Office de consultation publique de Montréal - OCPM) qui recueillent les opinions des citoyens sur le projet. Enfin, les élus prennent leurs décisions à la lumière des analyses et des recommandations des fonctionnaires, des comités et des organismes consultatifs.

### **Types de projet**

Le processus discrétionnaire s'applique à deux types de projets : les projets de plein droit et les projets dérogatoires. Dans le cas des projets de plein droit, les règlements discrétionnaires - tels les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) - sont des exigences supplémentaires à celles des règlements normatifs. Les critères d'évaluation ne doivent donc pas entrer en conflit avec les règlements normatifs et l'évaluateur doit justifier ses choix. En ce qui concerne les projets dérogatoires, les règlements discrétionnaires - tels les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) - constituent de nouvelles règles qui remplacent celles présentes dans les règlements ou même parfois dans le plan d'urbanisme. Il s'agit d'une « faveur » demandée, bien que celle-ci puisse être justifiée, les règlements évoluant plus lentement que les changements sociaux. Il est alors important de prendre en compte les coûts et bénéfices collectifs du projet dérogatoire.

## Critères d'évaluation

### *Culture spécifique*

Rappelons que la conception d'un projet s'inscrit dans une culture spécifique. Les critères définissant la qualité des projets peuvent ainsi varier dépendamment des époques, au gré des valeurs véhiculées dans le temps par la société. Au cours de l'histoire, les projets liés au territoire et au bâti ont pris diverses formes. Par exemple, le tracé orthogonal du plan Cerdà à Barcelone tranche avec la forme organique de la vieille ville. Pensons aussi à l'opposition entre des courants esthétiques. Alors que la symétrie est un principe classique, une composition asymétrique pourrait avoir sa raison d'être afin, par exemple, de montrer un changement. Lors de l'agrandissement du Pavillon de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, une intervention asymétrique sur la façade a ainsi permis de signaler un nouvel usage derrière cette dernière.

### *Résultats attendus « facilement mesurables » ou « difficilement mesurables »*

Dans un autre ordre d'idée, la formulation des critères d'évaluation des projets peut varier en fonction des résultats attendus. Ceux qui sont « facilement mesurables », comme la minimisation de l'impact sur la circulation et la similitude avec les bâtiments voisins (mêmes hauteurs, couleurs ou matériaux), favorisent l'adoption de critères prescriptifs puisqu'il est relativement facile d'indiquer les moyens d'atteindre ces résultats. L'approche prescriptive s'inspire souvent des caractéristiques existantes du milieu d'insertion. Par exemple, les PIIA de plusieurs arrondissements montréalais sont basés sur l'étude typomorphologique de leur territoire. Une telle approche d'intégration convient tout particulièrement aux interventions dans des milieux ou sur des bâtiments dont on souhaite conserver le caractère en raison de leur homogénéité ou de leur valeur patrimoniale élevée (par exemple, le Vieux-Montréal). Il est à noter que l'approche prescriptive peut susciter le façadisme, voire le mimétisme, et donc engendrer une banalisation du patrimoine, bien que cela ne soit pas toujours le cas. Pensons, par exemple, aux maisons en rangée d'Outremont construites il y a

une vingtaine d'années (architectes : Boutros et Pratte) qui reprennent le même type architectural que les maisons d'origine construites un siècle auparavant tout en témoignant de leur époque de construction. L'approche prescriptive est aussi utilisée dans certains nouveaux milieux que l'on souhaite homogènes (par exemple, le quartier Angus à Montréal ou le secteur Harmonie à Boucherville). La prescription de certaines caractéristiques d'intégration peut également avoir des fonctions d'intégration sociale. Par exemple, les immeubles d'habitation conçus par L'CEUF dans le cadre du réaménagement du complexe d'habitation Benny Farm, conçus de façon à se confondre avec les bâtiments existants. Enfin, les « *form-based codes* », inspirés du nouvel urbanisme, sont une technique réglementaire utilisant une approche prescriptive (ex. quartier Bois-Franc, arrondissement Saint-Laurent).

Dans le cas de résultats attendus « difficilement mesurables », comme l'intérêt visuel du projet, l'harmonie avec son contexte d'insertion ou la bonne définition de l'espace, on a plutôt recours à des critères dits de performance. Cette approche ne prescrit pas les moyens à prendre pour atteindre les résultats souhaités, mais veut laisser la place à l'interprétation et à diverses réponses, diverses solutions. L'appréciation demande donc un véritable jugement, ce qui nécessite une sensibilité et un savoir-faire. Les critères de performance sont ainsi utiles dans les quartiers hétérogènes, déstructurés ou en transition, permettant une autre logique que la continuité (par exemple, la conversion à des fins résidentielles de l'Institut des Sourds-Muets, sur le boulevard Saint-Laurent à Montréal, ne pouvait se fonder dans son environnement industriel). Les critères de performance peuvent donc mener au contraste dans le sens qui lui est donné par Pierre Riboulet, en participant à la subordination des parties à un tout en produisant un faire-valoir réciproque<sup>4</sup>. Ils permettent notamment de signaler l'époque où l'intervention est réalisée.

4 RIBOULET, Pierre, *Onze leçons sur la composition urbaine*, Paris : Presses nationales de l'École des ponts et chaussées, 1998

## Conclusion

Les comités aviseurs sont tantôt appréciés, tantôt critiqués. Du côté positif, l'évaluation d'un projet par un comité consultatif est perçue comme contribuant à l'amélioration des projets et vient justifier la nécessité d'interventions d'une plus grande qualité auprès des promoteurs. Toutefois, elle complexifie et allonge le processus d'approbation des projets. De plus, on reproche souvent aux comités leurs recommandations vagues, arbitraires ou conservatrices, encourageant le mimétisme, surtout en ce qui concerne l'esthétique. Enfin, certains invoquent que le processus peut exiger des coûts supplémentaires de développement dus aux exigences de qualité, ce qui aurait un impact sur l'abordabilité du logement.

Dans un tel contexte, comment alors assurer que les comités consultatifs contribuent à la qualité des processus et des projets ? D'où le choix des trois thèmes abordés dans ce présent colloque, soit « la crédibilité des comités aviseurs » ; « l'évaluation par les comités : éviter l'arbitraire » et « la gestion de la diversité des opinions des parties prenantes ».

## La consultation publique : Mettre l'intelligence collective au travail

Dominique Ollivier, Présidente de l'Office de consultation publique de Montréal



Depuis quelques années, la question de la représentativité de la participation aux exercices de consultation est au cœur de la réflexion à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

Est-il possible d'accroître la quantité de personnes participant à une consultation tout en protégeant la qualité des contributions? Les derniers chiffres de participation qui ont atteint 7 000 personnes jointes et plus de 3 000 contributeurs directs pour la consultation en amont sur le plan directeur du parc Jean-Drapeau, ou les 1 900 contributions écrites reçues dans le cadre de la consultation sur le retrait de la circulation de transit sur les voies d'accès Camillien-Houde/Remembrance tendent à démontrer une toute nouvelle tendance dans la participation citoyenne. En revanche, de tels niveaux de participation posent aussi de nouveaux défis d'interprétation des résultats et d'articulation des recommandations afin d'être réellement utiles à la décision publique. Les propos suivants abordent quelques méthodes mises en place à l'OCPM afin d'atteindre ces résultats et en analysent les avantages et les limites.

### **Mission et champs d'intervention**

L'OCPM est un tiers neutre et indépendant. Sa mission consiste à consulter le public montréalais sur tout projet confié par le conseil municipal ou le comité exécutif de la Ville de Montréal. L'OCPM propose notamment des règles visant à encadrer les consultations publiques des instances et des services municipaux afin d'en assurer la crédibilité, la transparence et l'efficacité, et réfléchit également sur les meilleures pratiques. Les champs d'intervention de l'OCPM sont les suivants : les projets immobiliers; les équipements collectifs et institutionnels; les arrondissements historique et naturel du Mont-Royal et du Vieux-Montréal; les biens patrimoniaux; les plans, politiques et les chartes; le droit d'initiative<sup>5</sup>.

### **Données**

Depuis la création de l'OCPM il y a 17 ans, des gains importants en termes de participation ont été observés à la suite de l'introduction, en 2013, d'outils de participation en ligne. Le premier projet ayant bénéficié de la participation en ligne est le projet de Plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal, en 2008 pour lequel un questionnaire en ligne a été diffusé. La montée grandissante de la participation s'explique également par la diversification des modes de participation combinée au mode numérique, qui offre des modèles moins intimidants à tout type de participants. Depuis, nous observons une augmentation des consultations en amont suivies de consultations en aval (les participants émettent leurs points de vue plus tôt, donc sont moins en mode réactif) ainsi qu'une plus grande diversité de sujets.

Le bilan des statistiques entre 2014 et 2018 démontre une croissance importante. En 2018, cinq mandats ont été attribués à des activités publiques pour une participation totale de 24 489 participants: 2 225 opinions orales et écrites transmises; 11 059 répondants aux

---

5 Le droit d'initiative, entré en vigueur en 2011, est inscrit à la Charte montréalaise des droits et responsabilités. Il donne aux citoyens la possibilité de demander la réalisation de consultations publiques sur des projets qui les concernent, telles que sur l'état des lieux, les plans d'action et les projets futurs.

questionnaires; 1 412 personnes jointes par les activités « *in situ* » (ex. projet de l'avenue McGill College, avenir du parc Jean Drapeau, etc.); 4 553 présences aux séances d'information et d'audition de mémoires; 871 présences aux ateliers créatifs et 4 369 visionnements des séances d'information. Préalablement, de 2014 à 2017, l'accroissement se chiffre à 1 400 participants pour quatre mandats en 2014, comparativement à 1 000 participants par mandat en 2017. Les chiffres détaillés pour cette période sont les suivants : 1 400 participants pour quatre mandats en 2014; 2 331 participants pour quatre mandats en 2015; 6 008 participants pour quatre mandats en 2016 et; 8 020 participants pour neuf mandats locaux et 640 mémoires en 2017.

### **Processus de consultation – nouvelles approches**

Notre processus de consultation classique est réalisé en trois phases : une séance d'information, suivie d'une consultation avec dépôts de mémoires et auditions de mémoire, et la production d'un rapport. En ajout à ce processus, l'introduction de nouvelles approches à l'OCPM permet d'inclure les citoyens au cœur du processus de consultation. Notamment, le dossier de documentation inclut un « *crowdsourcing des données* » permettant aux citoyens de déposer des documents ou des études qu'ils jugent pertinent afin d'enrichir la documentation du projet. Le mécanisme inclut également différents moyens tels qu'une plateforme en ligne de consultation, un questionnaire en ligne (permettant aux gens d'articuler leur opinion) et/ou une consultation autogérée (permettant aux citoyens de réaliser leur propre consultation). En ce qui concerne le questionnaire en ligne, nous constatons des taux de réalisation avoisinant le 70-75% (ceux allant jusqu'à la fin du questionnaire). Ceci permet également aux participants de transmettre leurs coordonnées à l'OCPM (soit environ la moitié des participants, tels qu'observés) afin que la commission les contacte pour la poursuite de la consultation, le cas échéant.

Parmi les nouvelles approches utilisées, l'OCPM développe aussi des activités selon les besoins spécifiques de chaque consultation :

rencontres thématiques, ateliers créatifs et prospectifs, jeux de rôle (permettant de faire émerger une compréhension mutuelle lors de positions tranchées), activités autogérées, colloques et portes ouvertes, réalité augmentée et interceptions (le savoir d'usage). Les ateliers possèdent des objectifs multiples selon les enjeux concernés par les projets. Ils dépolarisent le débat, font sortir les participants de leur propre perspective, permettent une ouverture et un dialogue tout en se projetant dans l'avenir, et font participer les gens directement dans leur milieu.

Par ailleurs, bien que cette formule bonifie le processus, l'OCPM souhaiterait que le processus intègre éventuellement une rétroaction afin d'informer les citoyens sur les résultats du projet, à savoir si leurs recommandations ont été incluses ou non au projet (ou sinon, lesquelles). Ceci permettrait d'informer les citoyens sur leur pouvoir d'influence dans la réalisation du projet; ces derniers étant fortement sollicités lors de la consultation. Il est par ailleurs intéressant de constater qu'une enquête interne<sup>6</sup> effectuée en 2016 sur une période de 10 ans relève que les dossiers de planification du territoire ayant fait l'objet de suivis démontraient un pouvoir d'influence considérable de la part des citoyens, soit de 60 à 97%. Le point de vue des citoyens était donc majoritairement pris en compte pour ces projets. Par ailleurs, cette enquête a aussi permis d'évaluer les propres pratiques de l'OCPM et de constater que la formulation de recommandations trop générales pouvait nuire à la clarté de l'information transmise aux intervenants. Ceci a permis par la suite à l'OCPM de formaliser davantage le vocabulaire des rapports en distinguant les mots utilisés et leur niveau d'engagement (ex. « il est suggéré que... » signifiant une voie intéressante à explorer davantage, ou bien, « l'OCPM recommande que... » faisant référence à une proposition plus forte et directive).

---

6 Cahiers de géographie du Québec, Volume 62, numéro 175, avril 2018, p. 81-104

### **Mécanismes de participation**

Tel que mentionné, les mécanismes de participation offrent une variété de moyens : des questionnaires en ligne, des plateformes de consultation en ligne, et même de la visualisation des projets en 3D dans le contexte existant. Bien que ces moyens soient intéressants, l'évolution des pratiques en ligne soulève des enjeux, dont celui de constater que la technologie progresse plus vite que nos organisations. Quatre ans plus tard, certains médiums sont déjà désuets, tels que les lunettes 3D, ayant nécessité un investissement important.

En revanche, les bénéfices de la participation en ligne sont nombreux. Tout en créant de nouvelles perspectives, elle permet aux personnes de participer selon le temps dont elles disposent. Elle permet aussi de créer une audience attentive à la consultation, de rejoindre des groupes ciblés et d'obtenir de l'information sur des thèmes précis. De belles opportunités sont créées à travers des expérimentations, qu'elles soient positives ou négatives. De plus, les différentes étapes se nourrissent entre elles. On observe qu'un accroissement des moyens d'information amène les gens à participer aux étapes ultérieures de la participation, la webdiffusion provoque également plus de participation et les questionnaires en ligne permettent d'entretenir l'intérêt (ce qui amène plus de mémoires). L'OCPM désire tenir des processus virtuels ressemblant le plus possible à de la participation en présentiel tout en rejoignant une variété de citoyens. Les mini-mémoires dirigés (250 mots) permettent d'ailleurs de faire « parler ceux croyant n'avoir rien à apporter », démocratisant ainsi la participation.

### **Réflexions**

En somme, l'utilisation de nouvelles approches provoque une croissance fulgurante de la participation et une modification de la composition des participants (femmes, jeunes, ethnoculturalisme, etc.). Celles-ci permettent également une démocratisation de la participation et un meilleur équilibre dans les groupes et citoyens représentés. Par ailleurs, nous savons que plus un dossier est turbulent

et médiatisé, plus il suscitera de la participation. Par une méconnaissance des parties prenantes entre elles, ainsi qu'une absence de moyens de dialogue, plusieurs intérêts seront possiblement divergents. Dans ce contexte, une diversification des modes de participation permettra une expression sereine des points de vue différents et l'apport d'idées constructives en vue de trouver des solutions pour le bien commun, satisfaisant tout un chacun.

Des défis sont toutefois attendus pour l'avenir : Quel poids donner à la contribution numérique? Comment distinguer une opinion à travers une masse d'opinions ? Quelle est la valeur ajoutée à un grand nombre d'opinions? En revers du gain de popularité et de l'enthousiasme provoqués par le mode numérique, nous devons toutefois gérer l'abondance des données, tenir compte de la fatigue de consultation et nous assurer d'une participation sans exclusion.



## Discussion sur les enjeux

### Personne modératrice

Monique Tessier, *urbaniste, chef de la Division de la planification urbaine, Direction de l'urbanisme, Service de l'urbanisme et de la mobilité*

Au cours de la séance de discussion suivant les conférences, les questions suivantes ont été soulevées par les participants. Les voici, suivi de réponses données par les conférencières.

- **La composition des comités aviseurs devrait-elle inclure des citoyens?**

En réaction à la conférence sur les comités aviseurs, des participants ont questionné la place de la représentativité citoyenne dans des comités composés uniquement d'experts, tel que le Conseil du patrimoine de Montréal et le Comité Jacques-Viger. Mme Dominique Ollivier (Office de consultation publique de Montréal - OCPM) a répondu qu'il reste pertinent que ces types de comités soient composés uniquement d'experts étant donné leur connaissance approfondie de certains dossiers. Elle a de plus souligné la complémentarité de l'ensemble des comités aviseurs et encouragé toutes formes de contribution du public dans le processus de réalisation de projets.

- **Les comités aviseurs : conservatisme ou créativité ?**

Le « conservatisme » des comités aviseurs a aussi été abordé. Mme Marie Lessard (Université de Montréal) a signalé que les comités aviseurs sont souvent perçus comme réfractaires aux changements et à la créativité. D'ailleurs, la société a tendance à privilégier l'homogénéité et on peut se demander si les projets qui se démarquent de leur milieu d'insertion ont été soumis à l'évaluation de tels comités.

- **Quels sont les bénéfices d'un mécanisme de rétroaction auprès des comités aviseurs?**

Mme Dominique Ollivier et Mme Marie Lessard considèrent qu'il faut des mécanismes de rétroaction par rapport aux avis formulés. Cela permet entre autres de savoir si les comités

aviseurs sont « écoutés » par les instances décisionnelles, d'informer les gens sur la faisabilité des projets et de permettre aux comités aviseurs d'évaluer et d'améliorer leurs propres pratiques, par exemple, de formuler des recommandations plus précises et réalistes.

- **L'utilisation des outils numériques contribue-t-elle positivement au processus de participation publique?**

Alors que le numérique est aujourd'hui utilisé comme outil de participation publique à l'OCPM, un participant a soulevé que le manque d'interactions inhérent au processus puisse restreindre la plus-value d'une consultation publique. Mme Dominique Ollivier a commenté que plusieurs moyens sont aujourd'hui utilisés pour assurer des échanges et des réactions du public en temps réel (ex. plateforme de consultation, activités contributives citoyennes). Elle était toutefois d'avis que le présentiel demeure essentiel pour la justesse d'une consultation.

Les questions de l'innovation et des données ouvertes (ex. : « *crowdsourcing* ») ainsi que des enjeux de publication ont aussi été abordés. Afin que les commissions de l'OCPM aient accès aux mémoires transmis en ligne par les participants, et ainsi en tenir compte dans leur rapports, les conditions de diffusion des publications sont indiquées à l'avance sur leur plateforme. Notamment, les droits d'auteur doivent être libérés, le document doit déjà être public ou il doit être transmis par l'auteur lui-même.

- **Comment pondérer l'importance relative de commentaires et d'opinions provenant de sources variées?**

Un participant a également questionné l'importance des courts mémoires en ligne (250 mots maximum), par rapport aux mémoires plus exhaustifs réalisés par des experts ou par des groupes d'intérêt. En réponse, Mme Dominique Ollivier a commenté que des propos très pertinents peuvent émaner d'un court texte. Ceux-ci permettent d'aller chercher des préoccupations non disponibles ailleurs, notamment sur le savoir d'usage : « c'est celui

qui porte la chaussure qui sait où elle fait mal » (citation de John Dewey). Mme Ollivier a ajouté que les citoyens n'ont pas forcément la solution, mais qu'ils sont capables de sensibiliser une commission de l'OCPM sur des enjeux très importants. Enfin, alors que l'OCPM produit beaucoup d'outils d'animation publique qui sont majoritairement dédiés aux projets des secteurs centraux de Montréal, Mme Ollivier a affirmé son intérêt à travailler avec les arrondissements pour adapter les outils de l'OCPM aux besoins des secteurs plus périphériques.



## 2. La crédibilité des comités aviseurs : expertise, multidisciplinarité et indépendance

La littérature sur le « *design review* » est consensuelle : l'une des conditions pour la crédibilité des processus discrétionnaires est l'expertise en design (au sens large, incluant la multidisciplinarité) des membres des comités aviseurs. Par ailleurs, les pratiques en matière de consultation publique témoignent de la contribution des citoyens à la qualité des projets. Au Québec, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) stipule que les comités consultatifs d'urbanisme (CCU) doivent être constitués d'au moins un élu et de résidents du territoire de la municipalité. À Montréal, tout en respectant ces règles, les CCU (qui sont des comités des conseils d'arrondissement) comptent de plus en plus d'experts alors que le CPM et le CJV (comités du conseil municipal) sont constitués exclusivement d'experts de disciplines variées. Un second enjeu majeur pour la crédibilité des comités aviseurs est leur indépendance et leur objectivité. En effet, alors qu'ils ont été créés pour assurer un regard neutre et l'absence de conflits d'intérêts, ces comités pourraient être influencés par divers facteurs autres que les caractéristiques des projets. Les questions posées aux panélistes sont donc les suivantes : Quelles caractéristiques et expertises les membres des comités aviseurs devraient-ils avoir pour assurer la crédibilité de leurs avis? Comment assurer l'indépendance et l'objectivité de tels comités?

### Regards croisés pour une vision éclairée

Nathalie Prud'homme, urbaniste, ancienne directrice de l'aménagement du territoire à la Ville de Québec et chargée de cours à l'Université Laval



Depuis des décennies, tant au Québec qu'au Canada, les organismes qui agissent sur le territoire se dotent de groupes d'experts-conseils et de comités consultatifs pour évaluer les projets urbains, tantôt par souci d'obtenir un regard externe, de bonifier et de donner une crédibilité aux projets, ou tantôt pour répondre à des obligations légales. Les mandats des comités, la composition de ceux-ci, l'accompagnement interne et les informations dont les membres des comités disposent pour faire une recommandation, influencent grandement le devenir d'un projet ou d'une portion du tissu urbain. Plusieurs questions se posent: Comment toutes les parties peuvent-elles tirer profit d'une telle collaboration? Quel rôle voulons-nous vraiment donner aux membres des comités? Les mandats sont-ils clairs? Comment pouvons-nous nous assurer d'une symbiose entre l'accompagnement interne et les membres experts des comités afin d'offrir les conditions optimales pour la qualité du projet d'aménagement ? Est-ce que

les recommandations émises par les comités aviseurs sont appliquées? Ces questions, parmi d'autres, seront abordées ci-dessous, à partir de la contribution professionnelle de Mme Nathalie Prud'homme à diverses instances qui agissent sur le territoire de la ville de Québec.

### **Différents types de comités**

L'évaluation et la réalisation d'un projet d'aménagement reposent sur la contribution de plusieurs comités aviseurs. À titre d'exemple, la Ville de Québec dispose, entre autres, de conseils de quartier composés de citoyens élus. La municipalité s'est également dotée de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (CUCQ), créée en 1928. Principalement constituée d'architectes, cette commission se penche sur les spécificités locales, le contrôle de l'implantation et de l'architecture des constructions, l'aménagement des terrains et la mise en valeur et la protection du patrimoine. Il y a également la présence du Comité consultatif d'urbanisme (CCU) de la Ville de Québec, constitué en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Principalement composé de citoyens, son rôle se dédie à la qualité des projets en respect au cadre réglementaire. Par ailleurs, diverses institutions publiques possèdent aussi leur propre comité aviseur dont l'Université Laval, qui a mis sur pied le Comité d'aménagement et de mise en œuvre (CAMÉO) ayant pour mandat de fournir des orientations sur le campus à un niveau macro. Également, le territoire de la capitale du Québec bénéficie de l'apport du Comité consultatif de l'aménagement, du design et de l'architecture (CCNQ) depuis 1995. Constitué majoritairement d'architectes, il s'agit d'une instance « non obligatoire » mise sur pied lors de la création de la Commission de la capitale nationale à Québec. Celle-ci avait été créée à l'origine afin de donner de la crédibilité aux projets réalisés dans la capitale.

L'expérience professionnelle de Mme Nathalie Prud'homme à titre de professionnelle et de gestionnaire en soutien à ces comités, ainsi que de membre experte, lui permet de comprendre des perspectives diversifiées et de saisir certaines dualités, tant d'un regard intérieur qu'extérieur.

C'est à partir de cette riche expérience et de la consultation informelle auprès de membres et d'anciens membres de comités aviseurs qu'elle dresse plusieurs questions à l'égard du « *design review* ».

### **La pertinence des comités aviseurs**

Les comités aviseurs sont mis sur pied pour plusieurs raisons. Entre autres, leur présence permet aux organisations d'obtenir un regard extérieur sur les projets. Un partage de connaissances entre experts externes et internes est aussi favorisé. (Il y aurait toutefois un à priori en faveur de l'expertise externe de la part des décideurs, bien qu'une collaboration entre l'interne et l'externe soit plutôt garante de privilèges pour mener à bien un projet.) De plus, les organisations s'assurent de garantir la qualité des projets et de leur donner une crédibilité : pour bon nombre des comités, les recommandations des experts sont appliquées dans la presque totalité telles quelles. Les organisations visent aussi généralement la réalisation de projets exemplaires, la protection des acquis et l'intégration de projets dans le tissu urbain afin de créer un milieu de vie de qualité. Enfin, parmi les commentaires reçus, le constat général demeure que les comités aviseurs sont des atouts, des richesses pour les organisations. Toutefois, les attentes des organisations doivent être bien balisées à l'égard de ces comités (le pourquoi) afin d'obtenir leur plus-value souhaitée pour les projets d'aménagement (le comment), de même que d'assurer leur indépendance et leur objectivité.

### **Les conditions des comités aviseurs sont-elles gagnantes ?**

En guise de réflexion, voici certaines questions concernant les possibles conditions gagnantes des comités aviseurs.

#### *Les mandats et la composition des comités*

D'abord, les mandats des comités aviseurs sont-ils clairs? Bien que les règlements régissant ces comités soient généralement bien définis, il se peut qu'un « flou artistique » s'installe avec le temps, menant certains comités à aller au-delà des pouvoirs prescrits. Certains mandats peuvent

aussi être trop limités, ou d'autres, donner trop de pouvoirs. D'autre part, est-ce qu'il y aurait lieu de diversifier davantage la composition des comités? Il serait sans doute gagnant d'élargir l'expertise des experts bien au-delà de celle en architecture en équilibrant la composition des comités par l'ajout d'autres acteurs concernés par la planification du territoire tels des urbanistes, des historiens, des promoteurs, etc. Bien que l'architecture soit une dimension importante au projet, rappelons que bien des projets se trouvent sur un territoire avec des enjeux sensibles. En plus des types d'expertises demandées, soulevons également que certains membres se démarquent soit par une double formation, leur implication citoyenne ou leur ouverture à des expériences étrangères, ce qui constitue un atout pour ces comités.

Dans un autre ordre d'idée, en ce qui a trait aux décideurs, comment voient-ils leur rôle au sein de ces comités? L'aménagement du territoire est aussi une responsabilité politique et il se peut que la présence de décideurs politiques sur ces comités puisse intimider les experts. Quant aux citoyens, quelle est leur place dans ces comités composés d'experts? Nous pourrions nous poser la question si leur présence est considérée ou même valorisée auprès de ces comités.

#### *Des règles d'éthiques claires*

Les codes d'éthique sont-ils transparents et régulièrement rappelés aux membres? Rappelons que les sources de conflits d'intérêts doivent être déclarées en amont des discussions, préalablement ou en introduction d'une rencontre. Par ailleurs, comment baliser les prises de position publiques des membres des comités sur des enjeux de même nature? Comment alors mesurer les conflits d'intérêts? Alors qu'on recherche au sein des comités aviseurs des gens qui ont une expertise reconnue, une notoriété, un sens critique et un savoir-faire, ces derniers doivent souvent se retirer de certains dossiers dus à une apparence ou de conflits d'intérêts.

#### *Un « modus operandi » convivial*

Concernant les projets, est-ce que les rencontres

sont planifiées de manière à favoriser des échanges pour l'analyse rigoureuse des projets? La quantité de dossiers à soumettre pour approbation est-elle réaliste dans les délais impartis? Étant donné que le grand nombre de projets à l'ordre du jour oblige souvent le comité à passer rapidement sur les dossiers, nous pouvons nous demander s'il y a trop de dossiers soumis, ou bien si les plus urgents devraient être priorisés. Aussi, est-ce que les délais sont suffisants pour donner la possibilité aux membres de visiter les secteurs concernés? Rappelons l'importance de bien comprendre les milieux d'insertion des projets.

Par ailleurs, lors de présentation des dossiers, il est possible d'observer la présence de pressions politiques et/ou administratives indues envers le comité afin que les projets aillent rondement et que les décisions soient prises rapidement. Des mécanismes devraient-ils être appliqués afin d'éviter ce genre de situation? De plus, si les décisions doivent être prises rapidement, il est important que les dossiers étudiés contiennent les informations nécessaires afin de bien comprendre les enjeux et éviter les retours à des séances ultérieures.

Lors d'une séance d'un comité, est-ce que les échanges entre experts devraient être réalisés à huis clos de manière à éviter que les membres soient étiquetés? Certains membres pourraient se sentir mal à l'aise de discuter de certains dossiers devant les demandeurs, craignant de ne plus être appelés à travailler sur des projets. Afin d'éviter de personnaliser les recommandations, il serait peut-être envisageable pour les membres non politiques de délibérer à huis clos et ensuite soumettre les commentaires d'une seule voix.

De plus, au sujet des recommandations émises par les comités aviseurs, est-ce que celles-ci sont appliquées? Si oui, dans quelle proportion? Soulevons l'importance d'assurer un suivi des recommandations suite à leurs transmissions aux décideurs. Un avis formulé est souvent conditionnel à la réalisation de certaines conditions. Enfin, est-ce que les rencontres des comités assurent des rétroactions régulières

de façon à documenter leurs bons et leurs mauvais coups ? Les résultats de ces rétroactions permettraient notamment de justifier et de mesurer en quoi ils bonifient les projets, le cas échéant.

### **Conclusion**

En somme, les questionnements touchant les comités aviseurs sont nombreux. Ils concernent tant la composition et l'expertise des membres, leur intérêt voué à l'architecture comme au milieu d'insertion de ces projets. Ces derniers doivent également être sensibles à toute apparence de conflits d'intérêts et être prêts à s'exclure des débats lorsque nécessaire. Toutefois, malgré la présence de plusieurs mécanismes encadrant de tels comités, des sujets d'inquiétudes persistent: la conservation de l'identité d'un milieu, la protection du patrimoine, la densification du territoire et les considérations économiques.

## **L'importance d'un comité consultatif d'experts pancanadiens dans la région de la capitale nationale**

Lucie Bureau, urbaniste, directrice de la Planification à long terme et du transport, Aménagement de la capitale, Commission de la capitale nationale



Le Comité consultatif de l'urbanisme, du design et de l'immobilier (CCUDI) de la Commission de la capitale nationale à Ottawa (CCN) fait partie

de la tradition d'excellence de l'organisation. Il porte un regard extérieur sur les nombreux plans d'aménagement et les projets situés sur les terrains fédéraux, soumis pour commentaires et recommandations. En examinant le projet des Terrasses de la Chaudière, on abordera certains aspects de la gouvernance, incluant l'importance de la diversité des expertises et le fonctionnement du comité. Ensuite, le projet Zibi proposé sur l'Île Chaudière et Albert nous permettra de discuter d'une approche émergente relative aux comités consultatifs respectifs, pour la réalisation de séances conjointes. Ces exemples nous mènent à nous poser la question suivante : Que peut-on retenir de l'approche de la CCN et de son comité aviseur en termes de processus servant à accroître l'excellence en design et en aménagement du territoire?

### **La CCN : son mandat et son rôle en aménagement du territoire**

La Commission de la capitale nationale (CCN) à Ottawa est une société d'État du gouvernement fédéral relevant de Patrimoine canadien. La CCN répond à un conseil d'administration nommé par le gouvernement fédéral formé de 13 représentants, soit 11 commissaires issus de différentes régions au Canada, le président du conseil d'administration et le premier dirigeant de l'organisation<sup>7</sup>. Le territoire d'intervention couvre un total de 4 700 km<sup>2</sup>, réparti également entre les provinces du Québec et de l'Ontario. Ce territoire inclut les villes d'Ottawa, Gatineau ainsi que quatre des cinq municipalités de la MRC des Collines-de-l'Outaouais et des parcelles de municipalités rurales au sud de la ville d'Ottawa. Le budget de la CCN est de 100 M\$ et regroupe environ 400 employés.

Le mandat de la CCN s'étend sur l'ensemble des terrains fédéraux de la région de la capitale (soit environ 15 % des terrains de la région, dont 11 % propriétés sont de la propriété de la CCN). La CCN, fondée en 1903, avait à l'époque le nom de Commission d'embellissement d'Ottawa. En vertu de la Loi sur la capitale nationale,

<sup>7</sup> Les maires d'Ottawa et Gatineau siègent au conseil d'administration de la CCN, mais sans droit de vote.

promulguée en 1958 (modifiée en 1988 et en 2013), la CCN a le mandat suivant: « établir des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la capitale nationale et concourir à la réalisation de ces trois buts, afin de doter le siège du gouvernement du Canada d'un cachet et d'un caractère dignes de son importance nationale ».

La CCN détient les rôles suivants : planificatrice de l'ensemble de la région (établir des plans), intendante en tant que propriétaire de terrains fédéraux, approbatrice de tous les projets qui se font sur les terrains fédéraux et partenaire indispensable pour l'aménagement du territoire et la planification du transport. L'un de ses principes repose également sur la protection du patrimoine et des espaces verts. De plus, la CCN détient son propre cadre de planification sur la base d'un plan maître nommé le Plan de la capitale du Canada. Celui-ci est établi sur un horizon de planification de 50 ans, et est révisé tous les 10 ans. Des sous-plans sont réalisés en respect de ce plan maître, selon les secteurs géographiques et des plans thématiques (plan lumière, plan pour la protection des vues, etc.).

### **Le Comité consultatif d'urbanisme, de design et de l'immobilier (CCUDI)**

Le Comité consultatif d'urbanisme, de design et de l'immobilier (CCUDI) analyse les projets d'importance nécessitant un avis supplémentaire. Ce comité donne des conseils sur les sujets suivants : les plans et les politiques à long terme concernant l'utilisation des biens fonciers et immobiliers publics de la région de la capitale du Canada; les propositions de design touchant les biens fonciers fédéraux (ex. les projets ayant des impacts sur les vues protégées, les paysages culturels, les biens patrimoniaux, les plans du parc de la Gatineau, la commémoration); et les questions immobilières relatives aux bâtiments fédéraux (sauf les résidences officielles ayant un comité particulier).

Les membres du CCUDI sont sélectionnés selon une représentativité pancanadienne (est, ouest, nord, Ontario, Québec et région de la capitale). Il regroupe des experts diversifiés issus des

domaines de l'aménagement immobilier, de la planification environnementale, urbaine et régionale, du design urbain, de l'architecture et de l'aménagement paysager. Le comité est composé de 9 à 11 membres (dont 3 urbanistes, 5 architectes, 1 architecte de paysage). Les membres sont actifs sur le plan professionnel, membres du corps professoral universitaire ou retraités. Le président du conseil d'administration ainsi que le premier dirigeant de la CCN sont membres d'office. Un rôle d'observateur est donné à deux membres du conseil d'administration et à un représentant sur l'accessibilité universelle. De plus, les membres du CCUDI sont nommés pour un mandat de trois ans, renouvelable deux fois. Cette durée conséquente de neuf années consécutives permet certains avantages dont celui d'être présent pour des projets réalisés sur une longue durée (ex. projet de la colline du Parlement).

Le CCUDI donne des recommandations aux fonctionnaires afin de les aiguiller pour travailler avec le promoteur. Les recommandations sont formulées sur la base de lignes directrices (ou de grands principes) afin d'encadrer le développement et l'évolution des projets.

### **Études de cas**

#### *Les Terrasses de la Chaudière*

Le premier exemple porte sur le projet de remplacement du parement extérieur des immeubles du complexe des Terrasses de la Chaudière. Le projet initial a été soumis au comité pour un simple remplacement du revêtement extérieur. Toutefois, bien que le terrain n'ait pas à priori d'importance significative, celui-ci détient toutefois une importance majeure dans le paysage de la capitale canadienne en raison des vues de et vers la colline du Parlement (en fond visuel). Conséquemment, afin de formuler ses recommandations et de bien encadrer ce projet, le comité consultatif analysant la demande (soit le CCUDI) a convenu que ce projet devait être évalué sur la base de l'étude de l'ensemble du site. Un second mandat a alors été donné au promoteur (Services publics et Approvisionnement Canada) pour élaborer des lignes directrices touchant le territoire étendu.

Bien que l'idée d'élargir la zone à l'étude ait créé au départ certaines réticences (en raison du budget, temps, etc.), le CCUDI a réussi à convaincre - par son expertise et sa crédibilité - les intervenants à élargir le mandat pour y inclure le réaménagement global du site. Le CCUDI a également réussi à convaincre le promoteur du projet d'établir des discussions avec la Ville de Gatineau afin de les impliquer dans l'aménagement du site; ceci n'étant pas une pratique régulière puisque la CCN détient le pouvoir d'approbation pour les propriétés fédérales. Cette pratique de bon voisinage avec les municipalités a été initiée afin de valoriser la reconnaissance des milieux de vie sur ces territoires, et se réfère à la vision du projet, soit de « rassembler les gens, les espaces et les communautés ».

En somme, le comité a répondu à la demande initiale : les plans ont été finalement approuvés sous recommandation d'utiliser des matériaux moins homogènes pour le remplacement du revêtement extérieur. Mais plus encore, ce projet a permis d'aller au-delà de ce qui est prescrit et a encouragé les fonctionnaires à innover grâce à l'expertise du comité, tant au niveau de la pratique qu'au niveau de la gouvernance et des bonnes pratiques à adopter avec les territoires concernés.

#### *Concept d'aménagement du projet Zibi*

Le concept d'aménagement du projet Zibi proposé sur les Îles de Chaudière et Albert a permis d'initier une nouvelle façon de travailler au sein de la CCN. Afin de faciliter le cheminement des projets auprès des nombreuses instances décisionnelles impliquées, les organisations - c'est-à-dire les villes de Gatineau et d'Ottawa, ainsi que la CCN - ont convenu de remplacer les séances de leurs comités consultatifs respectifs par un comité conjoint regroupant certains membres de chacun d'eux.

Le plan d'aménagement du projet Zibi touche un site important visuellement, situé à proximité de la colline du Parlement. Bien que la CCN ne soit pas propriétaire du site, elle a eu recours à son pouvoir d'autorisation, qui lui a permis d'établir des conditions de vente auprès du promoteur.

Ce dernier a alors accepté les conditions en s'engageant à suivre le processus visé malgré la complexité importante qui découle du grand nombre d'acteurs et d'outils réglementaires impliqués, dont les plans d'urbanisme et les règlements de zonage des villes de Gatineau et d'Ottawa ainsi que le plan de secteur du cœur de la capitale de la CCN.

Afin d'alléger le processus d'autorisation relatif à la délivrance des permis de construction auprès de chacune des instances concernées, il a été convenu que celles-ci travaillent ensemble en créant un comité conjoint. Ce dernier est composé de membres de chacun des trois comités consultatifs respectifs (seul le membre du CCU de la Ville de Gatineau a été remplacé par un fonctionnaire étant donné l'absence d'experts sur leur comité). Différents avantages découlent de ce comité conjoint. D'abord, malgré les opinions divergentes, des compromis ont été réalisés afin de trouver des solutions communes. Ceci a aussi permis l'évaluation du projet selon une vue élargie, pour ainsi considérer la protection des vues sur les symboles nationaux; soit un élément qui aurait pu être omis en CCU, à plus petite échelle.

#### **Conclusion**

En somme, ces exemples démontrent qu'une expertise diversifiée au sein des comités ainsi que de nouvelles approches de gouvernance ont permis d'offrir des conditions favorables à la réalisation des projets ci-haut mentionnés. De plus, quant au CCUDI, ce comité se voue à la contribution de l'excellence de l'aménagement et du design de la capitale. Il permet à l'administration de réaliser une prise de décision éclairée, notamment due à la diversité des membres présents, ce qui offre un équilibre et une richesse au comité.

## Discussion sur les enjeux

### Personne modératrice

Philippe Lupien, *Architecte associé, Lupien + Matteau et professeur à l'École de design de l'UQAM*

Au cours de la séance de discussion, les questions ont été les suivantes :

- **Comment définir la composition des comités aviseurs?**

Parmi les discussions, une question a été posée sur la manière de définir la multidisciplinarité des comités aviseurs. Repose-t-elle sur le fait que les comités soient constitués d'experts de disciplines variées ou plutôt sur le fait que les individus qui les composent aient chacun un regard ouvert et multidisciplinaire? Mme Lucie Bureau (Commission de la capitale nationale - CCN) était d'avis qu'il s'agit avant tout de la diversité dans la composition du comité. La présence d'experts d'horizons variés peut aussi créer des opinions divergentes et ainsi enrichir la discussion entre les membres. Mme Nathalie Prud'homme (Université Laval) a ajouté en contrepartie que la multidisciplinarité d'un membre est définitivement une richesse pour un comité, cette personne détenant plusieurs cordes à son arc.

- **Quelle est la dimension décisionnelle des comités aviseurs?**

Concernant le comité aviseur de la Commission de la capitale nationale (CCN), soit le comité consultatif d'urbanisme, de design et de l'immobilier (CCUDI), un participant a commenté que celui-ci semble plus « décisionnel » qu'« aviseur » puisqu'il s'adresse aux fonctionnaires plutôt qu'à une instance décisionnelle. Mme Bureau a répondu que ce comité donne exclusivement des recommandations et qu'il arrive à l'occasion que les fonctionnaires ne considèrent pas certaines d'entre elles.

Par ailleurs, il a été discuté du processus des comités aviseurs de la Ville de Québec. Mme Prud'homme mentionne que le CCU (qui émet des recommandations pour les dérogations mineures et les PIIA) transmet ses recommandations au

conseil d'arrondissement (au lieu du conseil de ville) alors que la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (CUCQ), qui étudie les demandes de permis conformes au règlement, est décisionnelle.

- **Les comités aviseurs devraient-ils accueillir les promoteurs lors de l'analyse des projets?**

Des propos ont été soulevés sur la présence des promoteurs lors des séances des comités aviseurs. Mme Bureau mentionne qu'à la Commission de la capitale nationale à Ottawa, des lignes directrices sont produites par les fonctionnaires et présentées au CCUDI pour encadrer les projets. Cette approche facilite les discussions futures avec les promoteurs, donnant un cadre d'analyse pour les membres du comité, les fonctionnaires et le promoteur. Ceci permet d'établir une marche à suivre à long terme tout en assurant une harmonisation des actions en amont d'un projet. Un participant a ajouté que cette approche en amont serait avantageuse pour tous les comités consultatifs d'urbanisme. Il a aussi été mentionné que la présence des promoteurs en séances de comité permet de répondre ou de valider directement certaines questions posées par les membres, évitant ainsi les allers-retours et les délais dans le temps. Les deux présentateurs précisent qu'à Québec, les promoteurs peuvent être invités à présenter leur projet lors des séances de la CUCQ, et qu'à la CCN, la présentation du promoteur est même exigée.

- **Comment pouvons-nous harmoniser les processus lorsque plusieurs instances sont impliquées?**

Étant donné la présence de deux municipalités (Gatineau et Ottawa) sur le territoire de la Commission de la capitale nationale, il a été demandé si un processus a été mis en place pour les permis de construction. Mme Bureau a mentionné que les permis municipaux ne sont pas requis sur les terrains fédéraux car c'est la CCN qui a juridiction. La CCN émet les autorisations et établit les lignes directrices générales pour les projets visés. Les permis municipaux sont octroyés par les municipalités pour les autres terrains.

### 3. L'évaluation par les comités : éviter l'arbitraire

Par définition, le rôle des comités aviseurs en aménagement est discrétionnaire. L'évaluation des projets repose donc sur une analyse au cas par cas et non sur des normes. À un extrême, certains comités sont guidés par une liste de critères précis de nature prescriptive, alors que les conditions dans lesquelles s'inscrit le projet devraient assurément influencer leurs analyses et leurs avis - par exemple, la nature des milieux homogène, la valeur patrimoniale du lieu, la nature de l'usage, la durée de vie prévue du projet, de même que la prise en compte des sensibilités collectives. À l'autre extrême, certains comités travaillent sans cadre de référence explicite et connu de sorte qu'on associe souvent leurs recommandations aux goûts ou à l'expertise des membres.

Les questions posées aux panélistes sont les suivantes : Comment assurer que le comité aviseur évalue avec le plus de justesse possible les forces et faiblesses d'un projet, incluant la contribution à son milieu d'insertion? Faut-il un cadre d'analyse connu de l'ensemble des parties prenantes? Est-ce réalisable? Le cas échéant, ce cadre doit-il contenir des critères formels?



#### **Zonage ou le bonheur des comptables. L'urbanisme discrétionnaire et le bonheur des urbanistes. Perspective historique.**

Marc-André LeChasseur, avocat associé, Bélanger Sauvé et professeur à l'École d'urbanisme de l'Université McGill



On oublie parfois que l'urbanisme discrétionnaire au Canada est né de l'apport des urbanistes anglais à la planification du territoire. Alors que le zonage emprunte aux Américains un système de protection du droit de propriété, l'urbanisme discrétionnaire emprunte au système anglais un système se rapprochant beaucoup plus des assises propres aux pouvoirs de planification inspirés par l'intérêt public, et non du « pouvoir de police ». Une perspective historique depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle permet d'apprécier la percée des régimes discrétionnaires au Canada et l'inéluctable tendance à en faire un système dominant, sinon unique de par son hybridité avec le zonage historiquement imbriqué dans nos efforts de planification territoriale. En prenant exemple des lois albertaines et britannico-colombiennes, est-il juste de prétendre que le Québec migre vers une hybridité de plus en plus importante où l'urbanisme paramétrique régnera en maître?

### **Le zonage et le bien-être collectif**

Dans les années 1900-1920, la propriété privée règne en maître aux États-Unis et en Angleterre. Le zonage est présent, avec un droit au développement pour les propriétaires. Aux États-Unis, spécifions que le zonage est une création importée de l'Europe afin de protéger les valeurs foncières par l'exclusion de ce qu'on considère alors nuisible à leur maintien. Il est utilisé tant comme outil de ségrégation foncière (ex. chemin de fer, usines, etc.) que comme outil de ségrégation sociale (ex. populations asiatiques, afro-américaines, canadiennes-françaises).

À cette époque marquée par l'industrialisation, le « grand laissez-faire » accentue les problématiques de nuisance. L'engorgement des industries sur le territoire crée un enjeu de cohabitation entre les usines et les propriétés résidentielles. Ce phénomène est présent aux États-Unis et surtout en Angleterre étant donné une plus forte densité sur un plus petit territoire.

L'État choisit peu à peu d'intervenir afin d'encadrer l'occupation du sol. Les États-Unis ont recours au pouvoir de police, justifié comme bienfaiteur du pouvoir public, alors que l'Angleterre met en place, de son côté, des moyens pour harmoniser l'occupation du territoire. Le zonage est alors utilisé comme outil dédié à la protection de l'intérêt public. Ces approches viennent limiter la jouissance du droit de propriété privée. (Les industries ou les résidences seront déplacées selon le justificatif de préserver le bien-être collectif.) Privée d'une partie de son droit absolu à la jouissance de sa propriété, la population revendique une compensation pour la perte de ses droits. Ceci concerne particulièrement les États-Unis, où le pouvoir de protection du « chez soi » est constitutionnalisé. Conséquemment, l'Angleterre, les États-Unis, et même le Canada, utiliseront parfois et de manière parcellaire et ce, jusqu'en 1937, des mesures de compensation liées au zonage pour la perte de valeur sur les propriétés.

Par ailleurs, soulevons que ce contexte de nuisances mènera à la création de plusieurs mouvements urbanistiques au cours des XIX<sup>e</sup> et

XX<sup>e</sup> siècles : *City Healthy*, *City Beautiful*, *City Efficient*, *Grand-City*, etc. Les promoteurs qui mènent dès lors le jeu seront contributifs de ces nouveaux développements, au bonheur des citoyens qui revendiquaient un meilleur bien-être. Plusieurs migreront dans des secteurs éloignés des centres urbains (les banlieues), surtout aux États-Unis.

### **Différentes approches**

Suite à la Seconde Guerre mondiale, des changements majeurs se produisent. En Angleterre, on nationalise le droit au développement, ce qui vient « freiner » le développement. Aux États-Unis et au Canada, c'est l'inverse, des mesures sont créées pour encourager le développement de plein droit. (C'est notamment à cette période qu'apparaît au Canada la construction de *bungalows*, de maisons de vétérans ainsi que la création de banlieues, engendrant par ce fait même une expansion du territoire.)

En Angleterre, le développement de plein droit est interdit en 1947 et des compensations financières sont attribuées aux citoyens conséquemment à l'expropriation de leur droit au développement. L'interdiction au développement a pour effet de retirer aux citoyens toute garantie de délivrance de permis, même pour un projet conforme au zonage. L'approche adoptée est celle du ruissellement (*top-down*) par politiques. Des politiques et des schémas d'urbanisme sont votés et tout projet de développement est approuvé selon un processus discrétionnaire obéissant à des critères et des objectifs. Le pouvoir décisionnel est délégué aux fonctionnaires, comparativement au système actuel au Québec qui attribue ce pouvoir au conseil municipal. Ceci dit, l'Angleterre est ainsi comparée à un « grand PPCMOI/PIIA/PAE ».

D'un autre côté, les États-Unis et le Canada instaurent des mesures pour encourager le développement de plein droit. Les États-Unis créent le *Federal National Mortgage Association* et le Canada instaure la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL). Aux États-Unis, le développement sera encadré par plusieurs outils de régulation créés pour le bien

de l'intérêt public, tout en ménageant l'intérêt privé: *Inclusionary zoning, Site Plan Control, Performance Standards, Incentive planning (affordable housing), Form-based codes, Floating zones, Bonus zoning, Planned Unit Development, Cluster zoning*. Ces outils sont plus souples et permettent une mixité d'usages, contrairement au zonage plus rigide par souci d'uniformité et de prévisibilité, ce qui participe à la préservation des valeurs foncières. Ces outils favorisent également les promoteurs immobiliers par le biais de négociations. Par exemple, ceci pourrait donner la possibilité que des étages supplémentaires soient autorisés en échange de la réalisation d'un parc public. (La « *Trump Tower* » a bénéficié d'une telle négociation, laquelle est sujette à réflexion : un parc, méconnu par le public, est présent sur l'un des étages de l'immeuble.) En somme, ces différents outils viennent monétiser l'amélioration du cadre public : on offre quelque chose d'avantageux pour l'intérêt public en échange de mesures permettant d'accroître de manière conséquente, et parfois démesurée, les profits des promoteurs.

### **L'approche hybride du Canada**

Au Canada, une mixité de régimes cohabite, soit celui des États-Unis et celui de l'Angleterre. L'approche préconisée par le Canada deviendra rapidement hybride à travers son histoire. Toutefois, contrairement aux États-Unis, le droit de propriété n'est pas protégé par la constitution - donc l'État - mais par le *commun law* et le droit civil. Ceci a mené à des différences majeures dans le développement de la jurisprudence et des pouvoirs municipaux au Canada.

À titre d'exemple, voici un portrait de certaines provinces canadiennes :

Au Québec, la législation provinciale s'inspire d'abord de l'Europe en intégrant le *top-down*. Ceci est observable par la création de politiques, la planification provinciale/régionale et les plans régionaux/locaux. Les outils discrétionnaires, tels que le PIIA et le PPCMOI, sont à l'origine d'inspiration anglaise. Ensuite, la législation provinciale du Québec intègre également le zonage, emprunté aux Américains (qui l'ont

emprunté aux Allemands). Alors que cet outil était utilisé aux États-Unis pour contrer les nuisances et protéger les valeurs foncières, le Québec a recours au zonage pour gérer l'occupation du sol dans l'intérêt public. Le Québec s'inspire aussi des *boards* américains. Ces derniers, à l'origine composés de citoyens, deviendront mixtes, avec la présence d'élus par souci de démocratie. Les *boards* américains sont toutefois décisionnels, alors que ceux du Québec sont consultatifs.

L'Alberta, quant à elle, est la première province à intégrer en 1978 un régime totalement hybride. Sa législation provinciale actuelle vient apposer côte à côte deux types d'usages : les usages autorisés de plein droit (ex. la conformité au zonage) et les usages discrétionnaires (« le non plein droit d'usage »). Les projets sont évalués sur la base de critères et d'objectifs établis pour chacun de ces deux types d'usage. Quant à Terre-Neuve, cette province applique depuis 1949 le *development control*, une approche purement anglaise basée sur un modèle discrétionnaire. Et finalement, la Colombie-Britannique, tient depuis 1980 un processus fortement axé sur la consultation en amont auprès des citoyens.

### **Réflexions**

En somme, nous observons que les municipalités ont de plus en plus recours aux règlements discrétionnaires, tels que les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), les usages dérogatoires, etc. Toutefois, ceux-ci semblent peu connus des tribunaux. Les avocats sont appelés à exposer le fonctionnement de ces mécanismes aux tribunaux afin d'expliquer le rôle d'un comité consultatif, la signification d'un processus discrétionnaire ainsi que ses règlements, qui sont distincts des règlements normatifs.

En guise de réflexion, nous pouvons envisager que la prochaine tendance réglementaire sera celle de l'hybridité. Avec le temps et l'évolution des pratiques, les critères et les objectifs définis dans les règlements discrétionnaires devront être plus sophistiqués et précis, de manière à contrebalancer le zonage (un règlement normatif et prescriptif). Prenons l'exemple du règlement

d'urbanisme de la Ville de Terrebonne réalisé pour le Projet Urbanova (et auquel j'ai contribué). En utilisant une approche hybride, similaire à celle de l'Alberta, le plan d'aménagement d'ensemble (PAE) a permis d'établir la planification d'un grand territoire pour une population de plus de 30 000 habitants. Ce règlement, très élaboré, détient plus de 180 critères, dont 48 dédiés spécifiquement au cadre bâti. Nous y trouvons une grande quantité d'images permettant d'encadrer l'analyse des projets et ainsi éviter leur appréciation subjective.

De façon globale, l'avocat a le rôle d'encadrer le discrétionnaire afin d'éviter que l'arbitraire existe; l'arbitraire étant essentiellement l'absence de critères et d'objectifs. Dans la mesure où les règlements discrétionnaires devraient être plus élaborés, nous devons toutefois nous assurer que ces derniers ne limitent pas l'évolution saine du cadre bâti.

### **Témoignage de récentes expériences avec la Ville de Vancouver et la Ville de Montréal dans la façon de guider le professionnel vers la réalisation d'un projet architectural dans un contexte de précision des critères**

Laurence Le Beux, architecte, ACDF Architecture



La Ville de Vancouver détient une réglementation et un processus méritant d'être pris en considération. En plus de ses règlements

d'urbanisme, cette ville a développé des lignes directrices (*City Guidelines*) dédiées à chacun des quartiers et décrivant les champs d'action pour la conception architecturale et urbaine. La Ville s'est également dotée d'une série d'étapes-clés guidant le processus de réalisation, devant être respectées par le client et le professionnel. Ces étapes permettent de suivre le projet en temps réel et de réaliser des présentations par thématique. Le processus d'évaluation s'appuie autant sur des principes qualitatifs que quantitatifs clairement définis. Un rôle de contrôle qualité est ainsi exercé par la Ville.

La firme ACDF architecture a eu la chance de réaliser plusieurs projets à Montréal et à Vancouver. Nous avons relevé plusieurs différences notables entre les processus d'approbation municipale qui ont eu des impacts dans le développement des projets. Pour cette raison, nous avons choisi de vous présenter un résumé des étapes de deux récents projets. Nous observerons le mode de fonctionnement des administrations municipales menant à la réalisation d'un projet architectural de qualité.

#### **Tour Grosvenor – Vancouver**

Le processus de planification de la Tour Grosvenor à Vancouver s'est déroulé de janvier 2015 à septembre 2017. La fin du chantier est prévue en été 2020. Les premiers gestes conceptuels ont été orientés par les critères élaborés dans le *City Guideline* du quartier Downtown South élaboré par la Ville de Vancouver. Ce document de 43 pages contient toutes les notions de base pour la conception d'une tour, typologie prédominante du quartier : hauteur, marge de recul, ratio de plancher, rayonnement de la tour, angles de vue et interfaces du piéton. Autant de critères quantitatifs que qualitatifs sont intégrés dans un seul document synthétique accompagné de schémas et croquis.

Malgré la prescription d'une hauteur maximale de 200 pieds (60,96 m), des critères subjectifs étaient également énoncés et laissaient place à une latitude quant à la hauteur maximale autorisée. Selon les critères établis, la conservation de la *Leslie House*, bâtiment patrimonial sur le site était

essentielle et non négociable. Pour permettre la conservation et la mise en valeur de ce bâtiment patrimonial, la Ville a accepté une surhauteur dans l'objectif de dégager l'espace nécessaire au sol pour faire respirer la *Leslie House*. Cette marge de manoeuvre que la Ville possède a fait en sorte que la nouvelle tour a pu s'élever comme un véritable repère urbain à l'entrée de la ville. La Tour Grosvenor s'élève à une hauteur d'environ 400 pieds (121,9 m) soit un peu moins que la *Vancouver House* (BIG – Bjarke Ingels Group) qui culmine à 452 pieds (137,8 m). Le projet a été réalisé avec retenue architecturale : de forme très simple, afin de respecter la *Leslie House*, symbole de pérennité. Toutefois, certains critères ont été non négociables : le respect d'une distance minimale de 80 pieds entre toutes les tours avoisinantes, une superficie d'étage d'au plus 7 500 pieds carrés (696,8 m<sup>2</sup>) et la considération des cônes de vision. Ces critères permettent de conserver l'apport de lumière naturelle sur rue, la privauté entre les tours et la conservation des vues sur les montagnes des Rocheuses.

À travers le processus, trois présentations publiques ont été réalisées par les concepteurs, notamment pour la modification réglementaire liée à hauteur. Selon les procédures régulières établies par la Ville, le promoteur doit obligatoirement inviter le grand public, le voisinage et les représentants de la Ville. Suite à la présentation, le grand public est invité à poser des questions à la Ville et aux architectes. Les discussions se font à livre ouvert (approche publique), accompagnées de plusieurs maquettes à différentes échelles pour une compréhension intégrale du projet. Lors des présentations publiques effectuées pour la Tour Grosvenor, quelques inquiétudes ont été soulevées quant à la perte des vues existantes. Des études supplémentaires ont alors été réalisées pour valider certains angles de vue. Afin de protéger les vues existantes, les nouvelles études ont mené à la création d'une façade saillante sur l'un des côtés du bâtiment. Les cônes de vision en 3D, transmis par la Ville au promoteur, ont permis d'éviter toute interprétation fautive, ambiguïté ou même impression d'être trompé dans le processus.

Suite à cette expérience avec Vancouver, nous relevons l'importance de tenir des rencontres en amont avec les représentants de l'administration municipale. Celles que nous avons tenues de 2015 à 2019 nous ont permis, en tant que professionnels, de prendre connaissance des orientations du projet dès le début du processus. L'expérience nous indique que se référer uniquement au texte du *City Guideline* peut occasionner plusieurs risques, menant à l'augmentation des honoraires si les orientations sont mal interprétées. De plus, nous croyons que tenir une approche à livre ouvert est préférable en opposition aux projets négociés à huis clos. Les commentaires sont directement émis aux professionnels durant les présentations publiques et les séances de comité. Ceci permet d'orienter les professionnels et le client, de créer une perception positive et de dissiper tout sentiment de méfiance. Soulevons toutefois que la quantité de présentations réalisées auprès des comités engendre une certaine pression budgétaire pour le promoteur immobilier.

#### **Secteur Atlantic - Montréal (Outremont)**

À Montréal, nous avons eu la chance de travailler sur le nouveau secteur Atlantic à Outremont, situé aux abords de l'ancienne gare de triage, au cœur d'un passé industriel. Lorsque nous avons débuté ce mandat, il s'agissait du premier projet du secteur et peu d'intentions étaient établies à l'égard de cette zone. Il était toutefois prévu que l'usage principal soit résidentiel. Afin d'établir des fondements solides aux principes conceptuels du projet, nous avons d'abord procédé à la radiographie complète du milieu et d'en extraire les éléments caractéristiques de la typologie de chaque bâtiment. Nous avons ensuite établi des liens entre l'architecture industrielle et l'architecture résidentielle afin de définir une nouvelle typologie des lieux à partir des éléments existants. En se basant sur les éléments constitutifs de l'architecture industrielle, nous avons extrait ses principes fondamentaux pour concevoir une enveloppe performante ayant peu de ponts thermiques. Les ponts thermiques constituent un réel défi dans la conception de bâtiments énergétiquement performants.

Nous devons saluer le professionnalisme des plusieurs intervenants sans lesquels le projet n'aurait pu se réaliser : l'Arrondissement d'Outremont pour avoir réagi rapidement et avec sensibilité; le Comité consultatif d'urbanisme (CCU) pour avoir su ajuster ses exigences de qualité à un secteur différent du reste de l'arrondissement; et le promoteur immobilier pour son ouverture à une recette différente de l'habituel. En comparaison avec Vancouver, le processus s'est avéré nettement plus abrégé. Cette situation démontre que le processus se déroule bien lorsque tous les tiers sont compétents et coopératifs. Mais qu'en est-il lorsque l'une des parties prenantes faillit? Les mécanismes pour valider la qualité architecturale d'un projet sont nettement insuffisants. De là découlent les développements génériques et quelconques sans aucune saveur puisque le contrôle de la qualité architecturale est insuffisant.

Étant donné le développement imminent de plusieurs secteurs à Montréal, nous constatons l'importance de créer une vision claire par la Ville. Selon notre expérience globale à Montréal, nous apprécions que les Services d'urbanisme des Arrondissements soient accessibles dès les premières rencontres. Celles-ci permettent d'orienter le projet dès le début de la démarche, et enlèvent par le fait même une énorme pression sur les professionnels. Ensuite, en ce qui a trait aux outils urbanistiques, nous croyons que les Programmes particuliers d'urbanisme (PPU) présentent parfois un regard trop large. Aussi, le règlement du PIIA est généralement peu utilisé par les promoteurs, et est parfois sujet d'incompréhension par ces derniers. En ce qui a trait aux CCU, les présentations des projets se font habituellement à huis clos, donnant ainsi l'impression d'une perception « plus arbitraire ». Afin que les projets soient acceptés rapidement, les promoteurs choisiront alors de soumettre des projets avec le minimum d'informations requises, sans la démonstration des réels enjeux.

### **Les comités de Vancouver et Montréal**

Les villes de Montréal et de Vancouver présentent des différences quant à leurs comités respectifs. À Vancouver, le projet est présenté en deux étapes :

une première soulevant les enjeux urbains (*Urban Development Panel*) et une seconde concernant les questions d'architecture et de matérialité (*Development Panel*). Différents experts sont invités selon la présentation et l'expertise requise (ex. dans le cas d'un *Urban Development Panel*, il s'agit d'architectes spécialisés en stratégie urbaine).

À Montréal, le Comité Jacques-Viger permet un processus similaire. Toutefois, des questions précises leur sont adressées, les enjeux architecturaux peuvent être légués en second plan. Les discussions avec les professionnels peuvent être réalisées en « étapes » en formulant un (ou des) avis préliminaire(s) avant la transmission de l'avis final. Dans le cas des CCU, soulevons toutefois que les membres ne sont pas nécessairement spécialistes de l'échelle urbaine. L'analyse des dossiers se fait aussi généralement sans la présence des concepteurs, et donc, sans discussion directe avec entre ceux-ci et les membres du CCU.

### **Réflexions**

En somme, nous désirons souligner la place importante que la Ville de Montréal accorde aux rencontres en amont avec les professionnels. Selon notre expérience, cette pratique est à notre avis essentielle. Tel que mentionné, nous croyons également que des orientations claires devraient être définies afin d'encadrer la réalisation des projets et orienter davantage le promoteur. Dans une telle mesure, certains critères seraient alors à prioriser: le patrimoine - incluant les vues à protéger, l'animation sur rue et la canopée. Ces critères sont, selon nous, aussi importants que le coefficient d'occupation du sol (COS) et les hauteurs maximales autorisées.

## **Discussion sur les enjeux**

### **Personne modératrice**

Raphaël Fischler, *urbaniste, doyen de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal*

Au cours de la séance de discussion ayant suivi, les questions suivantes ont été posées :

- **Comment peut-on augmenter la confiance envers les professionnels de l'urbanisme dans le cadre d'un processus discrétionnaire ?**

La discussion a porté d'abord sur l'importance de la confiance accordée aux urbanistes et aux fonctionnaires municipaux pour gérer le système de réglementation, tout particulièrement pour un processus discrétionnaire. Me Marc-André LeChasseur (Bélanger Sauvé, Université McGill) a souligné qu'au cours de l'histoire, l'Angleterre avait une confiance et un respect envers la planification municipale; alors qu'aux États-Unis, au contraire, l'administration municipale était considérée comme le « grand ennemi incompetent et corrompu ». Au Canada, un regard porté aujourd'hui démontre que les professionnels de l'urbanisme ont joué un rôle fondamental dans les pratiques actuelles du pays. Ceux-ci sont à l'origine de l'inclusion d'un système *top-down* (modèle de ruissellement à l'européenne sous lequel les lois fonctionnent). Ils ont également « dessiné » un urbanisme liant à la fois l'intérêt privé et l'intérêt public, tout en considérant les politiques gouvernementales.

Par ailleurs, Me LeChasseur a soulevé qu'au Québec, les promoteurs immobiliers et la population ne font pas nécessairement confiance aux fonctionnaires municipaux ni aux comités consultatifs d'urbanisme (CCU). Ceci fait contraste à Vancouver, où le système hybride, très discrétionnaire, est davantage accepté. Selon lui, la mise en place de consultations publiques réalisées en amont (tel qu'à Vancouver) favoriserait une plus grande adhésion des projets par les promoteurs et la population. Mme Laurence Le Beux (ACDF Architecture) a ajouté que la production d'outils, tels que des guides d'aménagement, pourrait sensibiliser davantage les promoteurs et les propriétaires. Largement diffusés en Grande-Bretagne, ces documents réalisés sous forme de petits cahiers, faciles d'accès, énoncent des critères clairs allant au-delà du coefficient d'occupation des sols (COS) et de la hauteur autorisée. Par ailleurs, des critères liés aux bénéfices générés par un projet envers la communauté, par exemple le patrimoine bâti, pourraient y être inclus.

- **Les avis énoncés par les CCU sont-ils trop subjectifs?**

La perception des comités consultatifs d'urbanisme (CCU) jugés comme « subjectifs » a aussi été soulevée. Plus précisément, un participant a questionné la distinction entre une « mesure arbitraire » et une « mesure discrétionnaire » dans le droit administratif. Me LeChasseur a répondu que d'emblée, le terme « subjectif » est à bannir du vocabulaire des CCU puisqu'il n'est pas synonyme de « discrétionnaire ». Il a ajouté que, contrairement au terme « arbitraire » qui signifie « l'absence d'encadrement intellectuel, de critères et de démocratie » (le « laisser-aller »), le « discrétionnaire » fait partie de la règle de droit. Cette dernière se compose soit de la forme stricte (le normatif, tel que le zonage) ou de la forme discrétionnaire, qui est encadrée. Afin de permettre à tout citoyen d'évaluer et de répondre à ses obligations, les critères, tels que ceux contenus dans les PIIA, doivent donc être clairs et précis.

- **Peut-on distinguer différents types de critères discrétionnaires?**

Un participant a soulevé que la notion de critères peut être déclinée sous trois typologies : les critères normatifs, de performance et de design.

Ensuite, Mme Le Beux a soulevé que les clients souhaitent généralement porter leur projet le plus loin possible selon les critères établis afin d'optimiser les rendements – ex. construire le maximum de pieds carrés sur un site. Elle a donc suggéré que soient établis des critères basés non seulement sur la quantité, mais aussi sur la qualité. Elle a aussi proposé que ceux-ci soient plus stricts afin de « limiter les dégâts ».

Un participant a ensuite commenté que la « marge de manœuvre » accordée par les critères discrétionnaires peut être perçue tant positivement (par une liberté créative) que négativement (propice à un laissez-faire).

## 4. La gestion de la diversité des opinions des parties prenantes

L'élaboration et l'approbation des projets montréalais sollicitent de nombreux acteurs, tant formellement qu'informellement. Sur le plan formel, les interventions proposées sont analysées par les fonctionnaires municipaux selon la réglementation en vigueur. Elles sont ensuite évaluées par le comité consultatif d'urbanisme (CCU) d'un arrondissement, et aussi, par le Conseil du patrimoine de Montréal (CPM), le Comité Jacques-Viger (CJV) ou le Comité mixte si leur nature interpelle le conseil municipal (même à un stade avancé d'élaboration). De nombreux projets sont aussi soumis à des consultations publiques formelles par le conseil d'arrondissement ou par l'Office de consultation publique (OCPM). Enfin, les promoteurs eux-mêmes négocient leurs projets avec des groupes d'intérêt et consultent les citoyens et usagers à travers des enquêtes et des exercices de co-design.

Tous ces points de vue ont certes pour objectif de bonifier les projets, mais ils ont aussi pour effet d'en complexifier l'élaboration par les promoteurs et leurs concepteurs et l'approbation par les instances décisionnelles, surtout lorsqu'ils sont divergents. La question posée est donc la suivante : Comment optimiser la contribution des diverses instances à l'élaboration et à l'encadrement d'un projet d'aménagement?



### Présentation de la Division de l'urbanisme de l'Arrondissement de Ville-Marie

Jean-François Morin, urbaniste, chef de la Division de l'urbanisme, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises, Arrondissement de Ville-Marie, Ville de Montréal



L'arrondissement de Ville-Marie est caractérisé par une forte croissance démographique, un pôle d'emploi majeur et une effervescence immobilière importante, où près de la moitié des nouvelles unités résidentielles à Montréal sont construites. Dans la foulée des nombreux projets qui propulsent actuellement le centre-ville vers un nouveau dynamisme, l'un des enjeux auquel l'Arrondissement fait face au quotidien est la gestion de la grande diversité d'opinions des parties prenantes tant internes qu'externes. L'apport de celles-ci sera discuté par le biais de deux projets, soit le *Square Children* (ancien Hôpital de Montréal pour enfants) et l'Association sportive et communautaire du Centre-Sud (ASCCS). Par ailleurs, afin de faciliter le cheminement des projets, l'Arrondissement a misé sur l'optimisation du traitement des demandes soumises au comité consultatif d'urbanisme (CCU) notamment par une sélection pointue des membres, la création d'un sous-

comité pour les dossiers relatifs au règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), la transmission des dossiers en amont et la présentation uniquement lorsque les membres du CCU en font la demande.

### **Profil de l'arrondissement de Ville-Marie**

L'arrondissement de Ville-Marie est l'un des 19 arrondissements de la Ville de Montréal. Situé géographiquement au centre de la ville, il englobe le centre-ville et quelques-uns des quartiers résidentiels adjacents. Depuis les dernières années, Ville-Marie connaît une forte croissance démographique. À titre indicatif, la population a augmenté de 19,2 % entre 2001 et 2016, atteignant près de 100 000 personnes. Cette croissance se constate particulièrement depuis les cinq dernières années, en contraste aux années 1980 et 1990, années ayant eu peu de développements. De plus, l'arrondissement compte un total de 42% des ménages avec enfants, soit un gain important de 860 familles entre 2011 et 2016. Conséquemment, ce territoire doit répondre à de nouveaux besoins : le centre-ville est habité; il est composé de familles et d'une importante population étudiante (plus de 450 000 travailleurs ou étudiants par jour). Par ailleurs, Ville-Marie est aussi le premier pôle d'emploi au Québec. Cette variété de profils participe ainsi à l'animation du centre-ville.

Depuis les dernières années, l'arrondissement se distingue également par son effervescence immobilière (un boom immobilier). À l'échelle de Montréal, près de la moitié des nouvelles unités résidentielles sont construites à Ville-Marie (42%), provoquant ainsi une forte concentration immobilière au centre-ville. De 2014 à 2017, ce phénomène s'observe par la mise en chantier de plus de 11 943 unités résidentielles. Nous retrouvons entre autres les projets majeurs suivants : le *Square Children, Humanity*, la Tour des Canadiens 2-3, la Maison de Radio-Canada et Maestria Condominiums.

### **Parties prenantes**

La réalisation de projets immobiliers implique un nombre varié de parties prenantes. Les membres du CCU, tout comme plusieurs autres

intervenants internes et externes sont présents. Ceci occasionne par ce fait même une complexité dans le processus de réalisation, dans la mesure où chacune d'elles apporte leur grain de sel et pèse dans la balance. Nous vous présentons un portrait global des parties prenantes pouvant être impliquées dans le processus d'approbation d'un projet.

Il y a d'abord les propriétaires, liés à leurs promoteurs et leurs concepteurs (architectes et urbanistes). Ces derniers approchent l'Arrondissement pour réaliser leur projet dans un échéancier très serré (pour la plupart). L'Arrondissement les encourage par ailleurs à venir dès le début du processus afin de leur transmettre les balises et les orientations du projet le plus tôt possible. Nous considérons que ceci est la clé pour éviter les écueils en cours d'approbation des projets. Ensuite, il y a également la participation des autres directions de l'Arrondissement (ex. Direction des Travaux Publics; Direction Culture, Sports, Loisirs et Développement social, etc.), de même que les Arrondissements limitrophes et les Services centraux de la Ville (ex. la Division du patrimoine, la Division de la planification urbaine, etc.), le cas échéant. Chacun d'eux détient leurs exigences respectives, leur agenda ainsi que leurs orientations à respecter pour la réalisation des projets.

D'autres instances peuvent aussi être impliquées. (Le nombre de dossiers traités par instance en 2018, indiqué ici-bas, démontre d'ailleurs l'ampleur des demandes.) Au niveau de l'Arrondissement, il y a la présence du CCU (563 dossiers) et du comité de démolition (10 dossiers). Lorsque les projets sont visés par la Loi sur le patrimoine culturel (LPC), le Ministère de la Culture et des Communications (MCC) (259 dossiers) ainsi que la Division du patrimoine (Services centraux) sont interpellés. Il y a également la présence du Comité Jacques-Viger, du Conseil du patrimoine de Montréal ou du Comité mixte (21 dossiers) lorsqu'une approbation par le conseil municipal est requise.

Les citoyens constituent aussi une partie prenante importante dans la réalisation des projets. Ils permettent d'apporter une nouvelle

saveur aux projets en vue de les bonifier selon leurs préoccupations. Ceux-ci ont la chance de s'exprimer lors des assemblées publiques tenues mensuellement à l'Arrondissement (29 dossiers). À cette étape, les projets ont habituellement déjà été vus par le CCU et les CPM/CJV/Comité mixte. L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) (1 dossier) est aussi parfois impliqué, permettant aux citoyens de s'exprimer lors de leurs consultations publiques. Enfin, soulevons la présence des instances décisionnelles, soit le conseil d'arrondissement, le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération. Composés d'élus, ces instances ont le pouvoir d'autoriser les projets à la lumière des recommandations des comités aviseurs, le cas échéant. L'Arrondissement de Ville-Marie, quant à lui, informe les instances décisionnelles tout au long de la réalisation des projets.

### **Exemples de projets**

En guise d'exemples, voici deux projets démontrant l'implication des parties prenantes, et par ce fait même, leurs préoccupations et leurs enjeux respectifs.

#### *Le Square Children*

Le *Square Children* (ancien hôpital de Montréal pour enfants), actuellement en chantier, est situé à l'ouest du centre-ville. Ce site, qui appartenait au gouvernement provincial, a été vendu à des intérêts privés en 2016. La conversion de la propriété est un projet d'envergure, avec la construction de six tours, 1 250 unités de logement, des équipements collectifs (dont le Centre Peter-McGill), des bureaux et des commerces. Le projet inclut également la réhabilitation de l'ancienne Résidence des infirmières.

Parmi les instances impliquées, il y a d'abord les promoteurs et les concepteurs. Le promoteur a d'ailleurs beaucoup d'attentes dues aux règles de vente ayant été établies par le gouvernement du Québec, lesquelles sont basées sur le plus offrant et la densité autorisée. Le projet interpelle aussi la collaboration de plusieurs divisions de l'Arrondissement dont la Division de la Culture et des Bibliothèques (en raison de la présence du Centre Peter-McGill). Les Services centraux

sont également présents dont le Service des Infrastructures du Réseau Routier, la (étant donné la valeur patrimoniale du bâtiment) et le Service de la gestion et de la planification immobilière (pour les échanges de terrains, les achats et ventes, etc.).

Au cours du processus, différents comités aviseurs ont également participé au projet : le CCU de l'Arrondissement, le Comité Jacques-Viger, le Conseil du patrimoine de Montréal et l'Office de consultation publique. Les riverains et les divers groupes d'intérêt ont également été interpellés. Finalement, les instances décisionnelles ont été impliquées pour les autorisations du projet (le conseil d'arrondissement, le conseil exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération). Ces dernières ont été interpellées soit pour l'autorisation des permis, la réglementation, les modifications au plan d'urbanisme (hauteurs) ou les transactions immobilières. Par ailleurs, dans le cas exceptionnel de ce projet, plusieurs discussions ont eu lieu avec la Ville de Westmount en raison du chevauchement de la propriété sur les deux territoires municipaux (la limite administrative traverse le site). La réalisation du projet a donc nécessité des dialogues avec cette municipalité, qui détient ses propres pouvoirs d'autorisation, son CCU, ses élus et ses préoccupations respectives.

#### *Association sportive et communautaire du Centre-Sud*

Le second exemple concerne l'agrandissement du bâtiment de l'Association sportive et communautaire du Centre-Sud (ASCCS), situé dans l'est de l'arrondissement de Ville-Marie. Actuellement en chantier, le projet consiste en un agrandissement latéral sur trois étages à vocation communautaire. Bien qu'il soit de moins grande envergure que l'exemple précédent, ce projet a tout de même nécessité une variété importante d'intervenants. Il a fait appel aux promoteurs et aux concepteurs (soit les représentants de l'ASCCS avec leurs architectes), diverses divisions de l'Arrondissement de Ville-Marie (notamment pour les normes à respecter pour l'aménagement d'une bibliothèque) et les Services centraux (pour les transactions immobilières puisque

l'agrandissement jouxte un parc). Enfin, le projet a inclus la participation du CCU (pour l'architecture et la matérialité du projet), les riverains (pour les considérations relatives à l'interface du parc) et enfin, les élus (pour les approbations).

### **Optimisation du traitement des demandes**

La variété d'intervenants interpellés pour un projet (chacun ayant leurs intérêts respectifs) ainsi que le nombre élevé de projets réalisés à Ville-Marie oblige l'Arrondissement à établir des moyens pour optimiser le traitement des demandes, tout en conservant un niveau de qualité des projets.

Ceci s'observe entre autres par la composition et le processus du CCU de l'Arrondissement de Ville-Marie. Les membres du comité ont été sélectionnés rigoureusement. Il est composé de professionnels résidants à Ville-Marie, à expertises variées (architecture, urbanisme, l'architecture de paysage, etc.) et majoritairement issus du domaine privé. Préalablement à une séance d'un CCU, les dossiers sont transmis aux membres afin de prendre connaissance des projets (les recommandations de la Division de l'urbanisme de l'arrondissement sont incluses). Afin d'optimiser le traitement des demandes qui s'élèvent à environ 60 dossiers par mois, les membres du CCU sélectionnent en début de séance les dossiers qui requièrent une présentation ou des discussions. Pour les autres dossiers, la recommandation de la Division de l'urbanisme est réputée entérinée par le CCU (une relation de confiance est ainsi établie entre le CCU et les fonctionnaires). Enfin, le CCU tient deux séances par mois, l'une pour l'analyse des dossiers mineurs par le sous-comité du CCU (ex. portes et fenêtres, enseignes, agrandissements mineurs) et l'autre pour celle des dossiers majeurs par le CCU régulier (ex. agrandissements importants, surhauteurs, projets dérogatoires, etc.).

En somme, cette procédure établie par l'Arrondissement permet de créer plusieurs gains en termes d'efficacité tout en maintenant de hauts standards de qualité pour les projets.

## **Développement du site de l'église Saint-Victor**

Etienne Côté, architecte, Groupe CDH, Douglas Alford Architecte



Le projet de développement du site de l'église Saint-Victor, présentement en chantier, comprend la construction de 76 logements et la réhabilitation partielle de l'église existante en centre de jour, dans le cadre du programme Accès-Logis de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Avec l'accompagnement du Groupe CDH, deux promoteurs réalisent ce projet : l'OBNL le « PAS de la rue » offrira 40 logements et animera un centre de jour pour une clientèle de personnes âgées en situation précaire; tandis que la Coopérative d'habitation Gonthier offrira 36 logements pour les résidents du quartier. Cette étude de cas présente de manière chronologique le processus de conception et d'approbation réglementaire de ce projet afin de mettre en lumière les « contorsions » requises pour le mener à terme.

### **Description du site**

Le site de l'église Saint-Victor est situé au 9605 rue Hochelaga, à l'extrême est de l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Localisé à proximité des raffineries dans un quartier résidentiel, le site comprend une église, un presbytère et un stationnement. Ce lieu présente un intérêt patrimonial. L'église Saint-Victor, ouverte au culte en 1927, desservait la population ouvrière du secteur (le presbytère

a été construit en 1917). L'église de style néo-roman a été construite en brique selon les plans des architectes Cardinal et Beauchamp. La façade extérieure, surmontée d'un clocheton, superpose le motif d'arches semi-circulaires dans une composition géométrique toute en simplicité. L'intérieur présente un décor très sobre en plâtre blanc<sup>8</sup>.

### **Début du projet**

Le projet de développement du site de l'église Saint-Victor débute en 2007. À cette date, l'église est encore en fonction et le presbytère est vacant (le presbytère est fort dégradé et ne comporte plus de revêtement extérieur). La paroisse étant déficitaire, elle souhaite se financer en développant du logement communautaire sur ses terrains. Notre firme (Groupe CDH) est alors approchée pour réaliser le projet.

En 2010, une charrette de design collaboratif a lieu dans le sous-sol de l'église en présence des marguilliers, des paroissiens et des acteurs du milieu. Plusieurs scénarios sont discutés, dont certains impliquant la démolition complète de l'église. À ce moment, le propriétaire de l'église veut garder une présence sur le site et la possibilité d'aménager une chapelle dans un projet neuf est évoquée. En 2011, la Ville de Montréal (Division du patrimoine) réalise un énoncé de l'intérêt patrimonial du site à la demande de l'Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. La Ville élabore ensuite des orientations de développement visant à encadrer l'évolution du lieu.

### **Tentatives d'aménagement et groupes porteurs**

De 2012 à 2016, plusieurs esquisses sont réalisées par Douglas Alford Architecte. En 2012, elles visent d'abord l'intérieur de l'église; l'archevêché refusant que l'église soit démolie, en contradiction de la volonté exprimée par la paroisse. Les orientations de développement

réalisées par la Ville plaident aussi pour la conservation des bâtiments existants. En 2013 et 2014, l'aménagement résidentiel de l'intérieur de l'église ayant été jugé peu favorable, les tentatives d'aménagement ne viseront que le pourtour de l'église. En parallèle, un partenaire de développement non-résidentiel, avec un programme architectural plus compatible, est recherché pour occuper le grand volume intérieur de l'église, sans succès.

En 2014, les groupes porteurs de la partie résidentielle du projet sont identifiés : le PAS de la rue et la Coopérative d'habitation Gonthier. Différentes options impliquant la conservation partielle de l'église sont explorées. L'option de conserver exclusivement la façade de l'église est aussi soulevée, mais sera rapidement mise de côté.

À ce moment, aucune offre d'achat n'est encore déposée. Les promoteurs ne souhaitent pas occuper l'église en raison des frais d'opération très élevés et des autres coûts d'entretien requis pour un bâtiment patrimonial centenaire. Les assurances ont aussi doublé depuis que l'église est vacante et les taxes municipales sont désormais applicables puisque les activités liées au culte n'y sont plus pratiquées. Afin de trouver preneur pour l'église et éviter une levée de boucliers de la part d'organismes de défense du patrimoine, une réunion est organisée par l'Arrondissement avec les élus, fonctionnaires, promoteurs, développeurs, architectes et la paroisse. Divers scénarios d'implantation sont discutés et il est convenu que soit conservé au minimum 50% du volume intérieur de l'église.

En 2016, le PAS de la rue et la Coopérative d'habitation Gonthier acquièrent le site. Finalement, c'est le PAS de la rue qui prendra le risque d'occuper la partie avant du bâtiment centenaire avec son centre de jour, permettant ainsi au projet d'aller de l'avant. Les promoteurs ne souhaitent toutefois conserver que le tiers avant de l'église, accessible via un nouveau parvis en pente douce permettant l'accessibilité universelle. Afin de diminuer les coûts d'entretien et d'opération, la proposition architecturale

8 ATELIER D'HISTOIRE DE LA LONGUE-POINTE, *Boussole pour Mercier - Un parcours à travers l'histoire du quartier*, Les éditions Histoire Québec, collection Atelier d'histoire de la Longue-Pointe, Montréal, 2009

consiste à étreindre l'église entre les bâtiments neufs puis à rénover entièrement sa façade et son clocher.

### **Les instances et comités aviseurs de la Ville de Montréal**

De 2016 à 2018, le projet est ensuite soumis aux différentes instances et comités aviseurs de la Ville, chacun ayant leurs recommandations ou exigences respectives. D'abord, le projet préliminaire est appuyé par la Direction de l'habitation (Services centraux) et le Service d'urbanisme de l'Arrondissement sous certaines conditions (exigences réglementaires, permis de construction, etc.). Des demandes de permis sont également demandées au Service de l'eau et à l'Arrondissement. De plus, des comités aviseurs de la Ville sont impliqués au processus, soit le Comité consultatif d'urbanisme (CCU) et le Comité mixte (un comité conjoint formé entre le Conseil du patrimoine de Montréal et le Comité Jacques-Viger).

En 2016, un premier dépôt du projet est présenté au CCU, suivi d'un deuxième dépôt pour révision des plans. Bien que le projet ait été préalablement modifié sur la base des orientations de développement de la Ville (réalisées en 2011), certaines des recommandations du CCU sont toutefois contraires aux orientations de la Ville (notamment, en ce qui a trait à la couleur de la maçonnerie).

En 2017, le projet est soumis au Comité mixte, qui émet un avis préliminaire. Encore une fois, nous observons que certaines recommandations du Comité mixte ne correspondent pas à celles du CCU (quelques-unes se rapprochent toutefois des orientations de la Ville). Soulevons que nous étions invités à la séance du Comité mixte, contrairement aux séances du CCU.

Constatant la variété des recommandations, nous organisons ensuite une rencontre avec l'Arrondissement afin d'éclaircir les objectifs à atteindre pour la révision du projet (avec tableau comparatif à l'appui). Dans notre esprit, puisque l'Arrondissement aura le mot final en délivrant le permis de construction, on devrait pouvoir nous

indiquer la direction à prendre pour résoudre ces conflits apparemment insolubles par des orientations de développement opposées. Malgré cette initiative, nous sortons de la réunion sans savoir davantage « qui décide » et « quoi faire » pour avancer le projet. Bien que nous souhaitions réaliser le meilleur projet possible - à la fois au niveau patrimonial, urbanistique et programmatique - nous désirons aussi obtenir un permis de construction « sans que tous y perdent leur chemise ».

Parallèlement à ces démarches, le projet progresse : les clients déposent une offre d'achat sur la propriété et obtiennent l'engagement conditionnel de la SHQ pour le financement du projet par le biais du programme Accès-Logis.

En 2017, le projet est déposé au CCU pour une demande de dérogation au règlement d'urbanisme en vertu de l'article 89 (paragraphe 4) de la Charte de la Ville de Montréal. D'autres séances du CCU sont aussi réalisées, notamment pour le dépôt du document de présentation et le panneau d'échantillons de matériaux, pour des révisions architecturales ainsi que pour l'autorisation de démolition. À chaque fois, nous ne savons pas à quoi nous attendre. Nous devons aussi respecter nos paramètres budgétaires tout en respectant les orientations, la réglementation et les recommandations des instances et comités aviseurs de la Ville.

Suite à un avis favorable du CCU, le projet est déposé au Comité mixte pour avis final. Ce dernier émet un avis favorable avec recommandations. Soulevons que la couleur de la maçonnerie sera l'objet de recommandations du CCU et du Comité mixte tout au long du processus jusqu'à la fin du projet (celles-ci étant parfois contradictoires d'un comité à l'autre). La couleur recommandée a notamment varié pour se différencier de la couleur de la maçonnerie existante ou au contraire, s'y rapprocher.

En 2018, le projet est enfin soumis aux instances décisionnelles pour approbations : le conseil d'arrondissement (pour une première et deuxième lecture), le conseil municipal et le

conseil d'agglomération. Pendant que le dossier chemine, nous débutons le dossier d'exécution. Notre équipe travaille à risque sur les plans et les devis définitifs. D'autres étapes sont encore prévues, dont le dépôt du projet au CCU pour l'émission du permis de construction ainsi qu'une présentation publique. La demande de permis ayant été déposée le 6 mars 2018, nous estimons que les prochaines étapes sont sans risque (après tout, le projet avait déjà été révisé maintes fois) et que le permis sera délivré prochainement. Nous débutons alors au printemps les préparatifs du chantier : appels d'offres, octroi du contrat, stratégie de rétention des eaux pluviales, émission du certificat d'autorisation de démolition, etc. La recommandation favorable du CCU ne viendra finalement que le 5 juin 2018, pendant l'appel d'offres, et le permis de construction ne sera délivré que le 13 février 2019... deux mois après le début des travaux de démolition au chantier.

Aujourd'hui, le chantier est en cours de réalisation et nous envisageons la fin des travaux au début de l'été 2020. Toutefois, le chantier nous réserve des surprises : la contamination des sols découverte en chantier dépasse les prévisions, entraînant l'excavation de tous les sols sous la partie conservée de l'église.

### Réflexions

Il aura fallu une dizaine d'années entre les premières rencontres dans le sous-sol de l'église et la première pelletée de terre. Entre temps, la paroisse a abandonné l'église, le CCU a révisé le dossier à plusieurs reprises, et le dossier est allé « rebondir » deux fois au Comité mixte. Avec du recul, nous estimons avoir abordé ce projet naïvement; avoir eu connaissance du processus au préalable nous aurait possiblement amenés à ne pas développer ce projet compte tenu de la difficile rentabilité d'un cheminement si complexe. Les informations nous parvenaient au compte-goutte, sans pouvoir prédire la finalité du processus. Malgré l'essoufflement - notamment financier - des porteurs du dossier, il ressort que l'implication des comités aviseurs a permis la réalisation d'un projet dont les aspects urbains et patrimoniaux sont nettement mis en valeur.

## Discussion sur les enjeux

### Personne modératrice

Anne Carrier, *architecte, Anne Carrier architecture, et présidente de l'Association des architectes en pratique privée du Québec*

Les questions suivantes ont été soulevées par les participants :

- **Comment pourrait-on améliorer le processus d'approbation des projets?**

En amorce de la discussion, il a été demandé si des solutions sont présentes pour accélérer le développement d'un projet et améliorer l'harmonisation des prises de décision. M. Etienne Côté (Groupe CDH, Douglas Alford Architecte) mentionne qu'à titre de première expérience pour le projet de l'église Saint-Victor, il aurait apprécié que la Ville l'informe sur les étapes du processus global menant à la réalisation du projet, et ce, dès le début de la démarche. Ceci lui aurait permis de mesurer plus adéquatement l'effort à déployer dans la conception du projet. Il aurait également souhaité rencontrer le Comité mixte plus tôt dans le processus afin d'ajuster plus facilement le projet à la lumière des commentaires du comité (ceci étant plus facilement réalisable en début qu'en fin de projet). Il précise que ces commentaires sont nécessaires, pertinents et riches; ils permettent d'avoir un point de vue détaché sur le projet.

- **Quel est l'apport de la présence des requérants (promoteurs, concepteurs) lors des séances des comités aviseurs?**

En réponse à la présentation de M. Jean-François Morin (Arrondissement de Ville-Marie, Ville de Montréal), un participant a soulevé qu'il serait bénéfique que les promoteurs puissent être présents aux séances du CCU de l'Arrondissement afin de présenter leurs projets et échanger avec les membres, tel que possible pour certains comités aviseurs. M. Morin a répondu que ceci serait en effet souhaitable, mais que pour son propre arrondissement, il en est logiquement impossible dû au grand nombre de dossiers analysés mensuellement par le CCU.

M. Morin a ajouté que lors des réunions du CCU, les fonctionnaires sont aussi, en quelque sorte, les porte-paroles des projets puisqu'un travail considérable a été réalisé en amont avec les promoteurs.

- **Quels sont les impacts des commentaires des comités aviseurs sur le développement d'un projet, du point de vue des concepteurs?**

Concernant le projet de l'église Saint-Victor, un participant a questionné si les intervenants ont dû faire face à des objets de renoncement (des « deuils ») au courant du processus de réalisation. M. Côté a répondu que le projet, actuellement en chantier, est jusqu'à aujourd'hui une réussite pour tous les intervenants. Le programme envisagé au départ a été conservé; il a même été bonifié par l'aménagement d'un centre de jour dans l'église. Au niveau de l'impact financier, M. Côté a affirmé que le Groupe CDH a pu se permettre un processus de développement exigeant, échelonné sur 10 ans, puisqu'il est un organisme à but non-lucratif voué au développement communautaire, mais doute que le privé aurait eu l'intérêt ou la possibilité de développer un tel site. Le projet s'est bien déroulé grâce à une combinaison de facteurs dont celui « d'avoir eu le temps de le faire ». Pour la majorité des concepteurs, la limitation des honoraires offerts pour la conception d'un projet les oblige souvent à absorber les impacts financiers liés au processus et aux délais d'approbation.

Un participant a félicité les intervenants du projet de l'église Saint-Victor. Il a soulevé que la réalisation d'un tel projet requiert beaucoup de résilience puisqu'il est souvent contraint à plusieurs exigences, particulièrement dans le cas d'un lieu d'intérêt patrimonial. Il ajoute que les enjeux économiques tenus auprès d'une municipalité peuvent aussi parfois influencer les choix guidant la conception d'un projet, au détriment de sa qualité.

- **Comment définir la qualité d'un projet?**

La discussion s'est terminée sur la définition de la qualité d'un projet. Un participant a soulevé que les comités aviseurs ont le rôle d'assurer la qualité

du territoire, tant à l'échelle de la municipalité qu'à celle d'un bâtiment. À cette fin, il a ajouté que les critères d'évaluation permettent de définir cette « qualité ». Toutefois, bien que ces critères encadrent la réalisation d'un projet, ils ne devraient pas créer de contraintes défavorisant la créativité. Les critères d'évaluation doivent laisser la place à la sensibilité des concepteurs accordée au contexte immédiat (en termes de proximité physique, sociale et temporelle) et auquel le meilleur des règlements ne pourra peut-être jamais répondre, à moins d'être constamment reformulé. Par ailleurs, il a été souhaité que cet enjeu soit abordé dans la future « Stratégie québécoise de l'architecture » (Gouvernement du Québec) et dans l'« Agenda montréalais 2030 pour la qualité et l'exemplarité en design et en architecture » (Ville de Montréal).



# TABLES-RONDES

15h00 - 15h15

Pause

15h15 - 16h45

Discussion en tables-rondes

Présenté par

Marie Lessard

Chercheuse en psychologie amovra, École d'urbanisme et d'architecture de paysage, Université de Montréal

Thème 1 : Assurer la continuité aux pratiques architecturales, y a-t-il de nouvelles conditions de leurs usages?  
Question 1 : Quelles caractéristiques et expériences les membres des comités devraient-ils avoir pour assurer la continuité de leurs usages?  
Question 2 : Comment assurer l'indépendance et l'objectivité des comités?  
Thème 2 : Quels les occasions de leurs architectes (tableaux 2, 3 et 4)?  
Question 3 : Comment assurer que les comités de planification urbaine soient efficaces et transparents?  
Thème 3 : Comment assurer que les comités de planification urbaine soient efficaces et transparents?  
Question 4 : Et plus largement, comment optimiser la contribution des diverses instances à l'élaboration et l'encadrement d'un projet d'aménagement?

16h45 - 17h00

Mot de clôture

Pierre Corriveau

Architecte et président de Comité régional

# TABLES-RONDES

## Personne modératrice

Marie Lessard, *urbaniste émérite et professeure émérite, École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal*

En clôture du colloque, une séance d'échanges et de réflexions était planifiée afin que les participants puissent dialoguer sur les pistes d'amélioration des processus discrétionnaires en urbanisme. En fonction de leur intérêt, les participants étaient regroupés en tables-rondes auxquelles une thématique spécifique de discussion avait préalablement été distribuée. Basées sur le contenu des différentes séances du colloque, les trois thématiques de discussion étaient les suivantes :

- **Éviter les recommandations arbitraires;**
- **Optimiser la contribution des diverses instances;**
- **Optimiser le dialogue entre les parties prenantes.**

La présente section résume le contenu des discussions énoncé par les personnes en charge de la synthèse de chacune des tables-rondes.



## Éviter les recommandations arbitraires

**Question 1 :** *Comment assurer que les comités évaluent avec le plus de justesse possible les forces et les faiblesses d'un projet, incluant sa contribution à son milieu?*

**Question 2 :** *Dans ce but, les comités devraient-ils se doter d'un cadre d'analyse formel pour encadrer leurs analyses? Par cadre d'analyse, on entend à un extrême des principes généraux, et à l'autre, des critères précis et prescriptifs.*

### Personnes en charge de la synthèse :

Michel Rochefort, *urbaniste et professeur agrégé, UQAM*

Sonia Vibert, *architecte, chef de la Division du patrimoine, Direction de l'urbanisme, Service de l'urbanisme et de la mobilité, Ville de Montréal*

Selon les participants de la table-ronde, la qualité des recommandations qui émane du processus d'évaluation des projets repose d'abord sur un travail de définition d'orientations ou d'objectifs de planification en amont de la conception des projets. La formulation d'orientations de projet par les instances publiques permet d'établir une base de référence autant pour les requérants (incluant les concepteurs de projet) que pour les membres des comités aviseurs (CCU, CJV ou CPM).

Pour les requérants, les orientations ou critères permettent de préciser les attentes des comités aviseurs envers les projets urbains soumis. Pour les membres des comités, la présence de critères ou d'orientations favorise l'éloignement du jugement de goût lors des délibérations, et ainsi, évite de formuler des recommandations arbitraires.

La question des critères est soulevée en exemple, notamment ceux contenus dans les PIIA et dans certaines initiatives de formulation d'orientations d'aménagement réalisées en amont des projets. Les participants soulignent le besoin de revoir certains critères afin d'y ajouter un souci pour la qualité des projets et pour le contexte d'insertion spécifique; soit des dimensions parfois absentes des critères formulés de manières génériques pour une variété de projets et sur un vaste territoire. Les initiatives qui visent à formuler en concertation avec les parties prenantes des critères spécifiques à un site sont donc saluées par les participants.

Un travail sur la communication avec les promoteurs de projet ainsi qu'avec leurs professionnels concepteurs est également identifié comme un élément de bonification du processus discrétionnaire afin d'éviter les recommandations arbitraires. Ceux-ci doivent être informés autant des critères d'analyse que de la description du processus d'évaluation afin de préparer leur projet ainsi que leurs documents adéquatement. La rédaction d'un guide de présentation des projets et la diffusion de celui-ci auprès des requérants permettent aussi de mieux expliquer les tenants et aboutissants du processus, d'améliorer sa compréhension et donc de clarifier le contenu des avis et des recommandations qui en émanent.

Les participants mentionnent également l'intérêt de l'élaboration d'une Politique nationale de l'architecture (Stratégie québécoise de l'architecture). La formulation de critères de qualité au niveau provincial permettrait de mieux encadrer les processus d'évaluation discrétionnaire des projets.

De plus, la formulation d'une telle politique devrait viser à valoriser le rôle des comités aviseurs comme un outil essentiel à l'atteinte des objectifs de qualité. Les délibérations sur les projets représentent un microcosme des débats publics qui pourraient ressurgir dans la population. Une écoute attentive des commentaires qui en découlent permettrait d'obtenir un premier écho de l'acceptabilité sociale des projets.



## Optimiser la contribution des diverses instances

### Question 1

*Les comités doivent s'assurer que leurs recommandations soient comprises par l'ensemble des parties prenantes. Comment atteindre un tel objectif?*

### Question 2

*Et, plus largement, comment optimiser la contribution des diverses instances à l'élaboration et l'encadrement d'un projet d'aménagement?*

### Personnes en charge de la synthèse :

Monique Tessier, *urbaniste, chef de la Division de la planification urbaine, Direction de l'urbanisme, Service de l'urbanisme et de la mobilité, Ville de Montréal*

Élaine Gauthier, *conseillère en aménagement, Division du patrimoine, Direction de l'urbanisme, Service de l'urbanisme et de la mobilité, Ville de Montréal*

Un premier sujet discuté par les participants à propos de l'optimisation de la contribution des diverses instances consiste à la relation entre le calendrier du projet et leur analyse par les comités aviseurs. Bien que la plupart des participants s'entendent pour favoriser la tenue de rencontres préliminaires pour l'analyse des projets, il demeure difficile de spécifier le moment précis pour réaliser ces réunions puisque chaque projet a ses propres particularités et processus de planification. De plus, les participants soulignent que les recommandations émises devraient être calibrées en fonction de l'état d'avancement du projet. Un avis préliminaire devrait contenir des recommandations larges et plus générales alors que les recommandations précises devraient être formulées pour les projets plus développés.

Un deuxième sujet discuté aborde la clarté des recommandations et des avis. Pour ce faire, les participants suggèrent que le contenu de l'avis fasse état des orientations, des objectifs et des critères ayant contribué à l'analyse du projet. Pour favoriser la compréhension des recommandations, les participants suggèrent également que l'argumentaire développé par le

comité lors de la délibération soit inclus à l'avis. Le langage utilisé semble également être une préoccupation; les participants préfèrent un style de rédaction qui évite les termes flous et favorisent des références précises au projet et au contexte. À titre d'exemple, bien qu'une meilleure insertion du projet à son contexte soit recommandée dans un avis, la qualité de l'insertion dépend des caractéristiques précises du secteur environnant. Les recommandations devraient donc faire des références explicites à ces caractéristiques afin d'appuyer cette recommandation.

Afin de faciliter leur compréhension, les recommandations devraient également être énumérées selon une certaine forme de priorisation de manière à ce que le cœur du message du comité soit compris par les requérants. Un trop grand nombre de recommandations mises sur un pied d'égalité les unes par rapport aux autres pourrait avoir un effet de dilution du message.

Un troisième sujet discuté concerne l'arrimage entre les différents comités aviseurs. Tout en soulignant que chacun possède leur propre rôle, les participants notent un enjeu de cohérence entre les recommandations, parfois divergentes d'un comité à un autre. À cet effet, la création d'un Comité mixte entre le Conseil du patrimoine et le Comité Jacques-Viger est saluée, permettant ainsi d'arrimer leurs préoccupations. À titre exploratoire, ils souhaiteraient que des rencontres conjointes soient également présentes entre ceux deux comités et les CCU des Arrondissements pour certains projets spécifiques.



## Optimiser le dialogue entre les parties prenantes

### Question 1

*Est-il souhaitable de convoquer ou non les requérants aux séances des comités? Et dans quelles circonstances? Quels sont les avantages et les désavantages?*

### Question 2

*Est-il souhaitable de faire siéger des comités en public? Et dans quelles circonstances? Quels sont les avantages et les désavantages?*

### Personnes en charge de la synthèse :

Anne-Marie Sigouin, *Conseillère de la Ville; Conseillère d'arrondissement, district de Saint-Paul-Émard-Saint-Henri-Ouest, Arrondissement Le Sud-Ouest; Présidente de la Commission sur la culture, le patrimoine et les sports; Présidente du CCU du Sud-Ouest*

Anne Cormier, *architecte et professeure titulaire, Université de Montréal*

L'un des sujets débattus à propos de l'optimisation du dialogue entre les parties prenantes concerne la présence des requérants lors des présentations des projets devant les comités aviseurs. Alors qu'ils sont généralement présents lors des rencontres du Conseil du patrimoine et du Comité Jacques-Viger, chaque Arrondissement gère leur présence de façon variable. Les participants mentionnent qu'un dialogue direct entre les parties prenantes constitue une avenue intéressante, à la fois pour améliorer la compréhension des projets par les membres des comités, et pour la compréhension des recommandations auprès des requérants. La présence des requérants est perçue comme un gain d'efficacité car elle permet de réduire les malentendus en leur offrant l'occasion de répondre aux questions du comité, et de préciser au besoin leurs intentions. Cette position prend aussi appui sur l'idée que les promoteurs et leurs professionnels concepteurs sont les meilleures personnes pour expliquer un projet.

Néanmoins, les participants reconnaissent que la présence des requérants n'est peut-être pas requise pour tous les types de projets. Certains soulignent aussi les risques inhérents causés

par un facteur émotionnel au moment de la présentation, pouvant affecter l'objectivité des membres lors de leur délibération. Dans cette perspective, l'absence de requérant positionne la documentation du projet au cœur de l'analyse du dossier par les membres du comité aviseur. La transmission d'une documentation complète au comité devient alors un facteur de succès entre les requérants et le comité. Les participants suggèrent également que les promoteurs et leurs professionnels puissent voir et commenter les présentations de leur projet élaborées par les professionnels de la Ville afin de pallier à leur absence aux rencontres des comités aviseurs.

Il est aussi abordé de la présence du public aux séances des comités aviseurs. Considérées de manière positive, les consultations publiques constituent toutefois les meilleurs outils tant pour sensibiliser le public aux enjeux de planification d'un projet que pour recueillir les préoccupations et aspirations face à celui-ci.

Dans tous les cas, les participants insistent sur l'importance de stimuler une relation de partenariat, d'une part entre les différentes instances de la Ville, et d'autre part, entre la Ville, les promoteurs et leurs professionnels concepteurs. Cette relation est jugée particulièrement essentielle dans le cadre de projets situés à la limite de deux arrondissements, lorsque plusieurs comités doivent analyser et donner leurs recommandations. À cet effet, l'initiation de processus collaboratif est une clé intéressante à explorer.







# CONCLUSION

## CONCLUSION

Ce premier colloque du Comité Jacques-Viger a permis de rassembler une variété d'acteurs et de susciter des dialogues. La présentation de modèles variés de comités aviseurs, issus de divers horizons, a fait ressortir leurs distinctions respectives, notamment à l'égard de leur composition ou de leur rôle. Notamment, les comités consultatifs d'urbanisme, le Conseil du patrimoine de Montréal et le Comité Jacques-Viger ont chacun un rôle spécifique à jouer dans le cheminement d'approbation des projets urbains. Les comités aviseurs ont dialogué sur leur propre manière d'aborder les projets urbains et sur les contraintes engendrées par leurs façons de faire, permettant ainsi de mieux apprécier le rôle de tout un chacun et d'en apprendre davantage.

L'un des principaux points soulignés durant le colloque est la distinction entre l'arbitraire et le discrétionnaire. Les comités aviseurs élaborant un jugement sur les projets qui leur sont présentés; les préjugés qui en émanent résultent souvent d'une incompréhension des critères d'évaluation et de l'argumentaire développé pour établir ce jugement. Pour sortir de l'impression d'arbitraire, les conférences et les tables-rondes ont tout particulièrement souligné l'importance d'établir un mécanisme de communication entre les parties prenantes. Les moments clés de cette communication sont nombreux, et peuvent se présenter :

- En amont de la présentation des projets afin d'expliquer les critères d'évaluation et les attentes du comité;
- Au cours des séances afin d'établir un échange direct entre promoteurs, professionnels et membres des comités aviseurs; ou
- Lors de la rédaction des avis afin d'articuler les recommandations de manière claire et cohérente en fonction du projet, de son contexte et des critères d'évaluation.

Cette dimension de communication amène les comités aviseurs à adopter non pas une approche de juge qui évaluent les projets urbains, mais plutôt d'accompagnateur de ceux-ci. Ce changement de posture se traduit par une approche misant sur le dialogue.

Ce premier colloque du Comité Jacques-Viger a suscité un grand enthousiasme chez la centaine de participants qui y ont pris part. Il a démontré leur intérêt envers ce sujet, mais aussi l'importance de réfléchir aux enjeux de l'aménagement, aux approches de développement urbain durable et des processus nous permettant d'y arriver tous ensemble. En somme, au-delà du contenu des échanges, ce colloque a permis de créer un lieu de rencontre et d'échanges où élus, professionnels de l'administration municipale et membres de comité aviseurs ont discuté à titre de partenaires pour l'amélioration du cadre de vie de la métropole.



# ANNEXES

## Annexe 1

### RÉPERTOIRE DES ACRONYMES

AAPPQ	Association des architectes en pratique privée du Québec
AAPQ	Association des architectes paysagistes du Québec
ADUQ	Association du design urbain du Québec
ASCCS	Association sportive et communautaire du Centre-Sud
AUAMQ	Association des urbanistes et aménagistes municipaux du Québec
CAMÉO	Comité d'aménagement et de mise en œuvre
CCN	Commission de la capitale nationale
CCU	Comité consultatif d'urbanisme
CCNQ	Comité consultatif de l'aménagement, du design et de l'architecture
CCUDI	Comité consultatif de l'urbanisme, du design et de l'immobilier
CJV	Comité Jacques-Viger
COS	Coefficient d'occupation du sol
CPM	Conseil du patrimoine de Montréal
CUCQ	Commission d'urbanisme et de conservation de Québec
ICEA	Institut de coopération pour l'éducation des adultes
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LPC	Loi sur le patrimoine culturel
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
OAQ	Ordre des architectes du Québec
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
OUQ	Ordre des urbanistes du Québec
PAE	Plans d'aménagement d'ensemble
PIIA	Plans d'implantation et d'intégration architecturale
PPCMOI	Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble
PPU	Programme particulier d'urbanisme
SCHL	Société canadienne d'hypothèque et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec
STM	Société de transport de Montréal
UQAM	Université du Québec à Montréal

## **Annexe 2**

### **REMERCIEMENTS**

Le Comité Jacques-Viger tient à remercier tous ceux qui ont contribué à la tenue de ce colloque. Nous souhaitons remercier particulièrement Pierre Corriveau (président du CJV de 2016 à 2019) pour l'initiative d'organiser ce premier colloque du Comité Jacques-Viger, ainsi que Éric Alan Caldwell, pour son appui à la réalisation de cet événement.

Nous saluons chaleureusement l'équipe qui a œuvré à l'organisation et au bon déroulement de la journée, principalement Marie Lessard qui a assuré l'organisation du colloque, ainsi que l'équipe du CPM/CJV qui a travaillé à sa logistique, nommément, Hilde Wuyts, Julie St-Onge, Myriam St-Denis et Barbara Leroy Bernardin. Un merci tout particulier à la photographe Caroline Perron pour son œil sensible dans la couverture photographique de la journée.

Nous transmettons également nos remerciements aux personnes modératrices et aux personnes conférencières de cet événement, ainsi qu'aux participants ayant assisté en grand nombre, notamment les employés municipaux, les élus, les membres des comités aviseurs et autres personnes invitées issues d'organisations et d'institutions. Enfin, nos remerciements vont à l'équipe du Centre Phi pour leur accueil.

## Annexe 3

# BIOGRAPHIES

### Personnes modératrices

#### **Anne Carrier**

*Architecte, Anne Carrier architecture, et présidente de l'Association des architectes en pratique privée du Québec*

Diplômée de l'École d'architecture de l'Université Laval et fondatrice de l'agence Anne Carrier Architecture, son travail se distingue par une vision intégrée du design dans le développement d'une culture architecturale identitaire pour le Québec. Ses réalisations ont d'ailleurs remporté de nombreux prix d'excellence nationaux et internationaux. Elle a été honorée pour la qualité de son parcours entrepreneurial et artistique en recevant le titre de *Fellow* de l'Institut Royal d'Architecture du Canada, la Médaille de l'Assemblée nationale du Québec, la Médaille «la Gloire de l'Escolle» de l'Université Laval et en tant qu'élu(e) à l'Académie Royale des Arts du Canada.

#### **Raphaël Fischler**

*Urbaniste, doyen de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal*

Raphaël Fischler est doyen de la Faculté de l'aménagement et professeur titulaire à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal. Sa recherche porte sur l'histoire, la théorie et la pédagogie de l'urbanisme et sur l'urbanisme réglementaire. Raphaël Fischler a été membre du Comité ad-hoc d'architecture et d'urbanisme / Comité Jacques-Viger de 2002 à 2017. Il a assumé des mandats d'expert-conseil au niveau municipal et provincial et a participé à des études sur la réglementation au Québec et aux États-Unis.

#### **Marie Lessard**

*Urbaniste émérite et professeure émérite, École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal*

Membre émérite de l'Ordre des urbanistes du Québec, Marie Lessard est professeure émérite à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal, spécialisée en urbanisme de projets, en design urbain et en gestion du patrimoine urbain. Elle est également spécialiste de l'urbanisme en Amérique latine. Elle a développé une expertise d'évaluation de projets d'architecture et d'urbanisme comme membre de plusieurs comités et de divers jurys, d'où son intérêt pour les processus discrétionnaires et les comités consultatifs sur lesquels elle a écrit quelques articles et fait quelques conférences.

#### **Philippe Lupien**

*Architecte associé, Lupien + Matteau et professeur à l'École de design de l'UQAM*

Philippe Lupien est architecte et architecte paysagiste, il est professeur au programme de design de l'environnement à l'UQAM dont il est également le directeur. Tant dans la pratique que dans l'enseignement, il introduit et développe un cadre menant à une véritable approche transdisciplinaire. Actif au sein de nombreux organismes et comités visant l'amélioration du contexte de pratique des disciplines de la culture matérielle, il a été membre du CCU de Rosemont-La Petite-Patrie pendant 10 ans et membre du Comité Jacques-Viger pendant 6 ans. Il est également rédacteur en chef de la revue ARQ : Architecture/Québec depuis 2015 et siège sur le Conseil d'administration de l'AAPQ.

### **Monique Tessier**

*Urbaniste, chef de la Division de la planification urbaine, Direction de l'urbanisme, Service de l'urbanisme et de la mobilité*

Monique Tessier a, depuis plus de 25 ans, œuvré au sein de plusieurs unités administratives de la Ville de Montréal et a eu l'occasion de collaborer avec le Comité Jacques-Viger de différentes façons. En tant que chef de division de la planification urbaine, elle est, depuis 2013, responsable de l'équipe qui a été mandatée pour élaborer le Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal. Cette équipe est aussi responsable d'assurer le suivi du Plan d'urbanisme actuel. Ainsi, elle occupe une position qui lui permet de bien saisir le rôle et l'apport des comités aviseurs dans les processus reliés aux outils d'urbanisme discrétionnaire.

## **Personnes conférencières**

### **Lucie Bureau**

*Urbaniste, directrice de la Planification à long terme et du transport, Aménagement de la capitale, Commission de la capitale nationale*

Lucie Bureau a d'abord travaillé pendant 14 ans à Gatineau, à l'élaboration de plans d'urbanisme et de réglementations de zonage. Elle a joint la CCN il y a 20 ans. Depuis 2013, elle dirige des professionnels en urbanisme et en design urbain qui réalisent les plans et les politiques à long terme pour les terrains fédéraux de la région de la capitale. Tous ces projets reçoivent l'avis du comité consultatif. Son équipe travaille également à la réalisation de projets conjoints d'aménagement et de transport avec des partenaires fédéraux et municipaux.

Lucie possède un baccalauréat en géographie de l'Université d'Ottawa et une maîtrise en urbanisme de l'Université de Montréal.

### **Etienne Côté**

*Architecte, Groupe CDH, Douglas Alford Architecte*

Etienne Côté est un architecte diplômé de l'Université de Montréal en 2005 avec la volonté de travailler à une architecture du quotidien, simple, démocratique et de qualité. Il a commencé sa carrière auprès des architectes-designers urbains Melvin Charney et Peter Soland avant de s'envoler pour une mission aux Philippines avec l'organisme *Rooftops Canada*. À son retour au pays en 2007, Etienne a rejoint l'équipe d'architecture du développeur en immobilier communautaire Groupe CDH. Depuis 2015, il partage son temps entre l'enseignement au département de Technologie de l'architecture du Collège Montmorency et la pratique professionnelle.

### **Laurence Le Beux**

*Architecte, ACDF architecture*

Architecte concepteur chez ACDF Architecture depuis 2009, Laurence Le Beux a développé une solide expérience de conception et de production autant pour des projets institutionnels que d'habitation de toutes échelles. Avant son arrivée au sein de la firme ACDF architecture, elle a travaillé pour les firmes Saucier + Perrotte, Dominique Perrault [Paris] et Daoust Lestage en ce qui concerne les projets d'architecture et de design urbain. Elle a participé à plusieurs projets construits dont le *Perimeter Institute* à Waterloo, le Palais de justice de la Cour européenne au Luxembourg et l'aménagement de la Colline Parlementaire de Québec, en plus de participer à de nombreux concours qui furent souvent finalistes et lauréats. Ces dernières années, la firme ACDF a réalisé plusieurs projets à Vancouver, ce qui a amené Maxime-Alexis Frappier, associé principal et Laurence Le Beux à se pencher sur la définition des orientations de la ville de Vancouver au travers des « *City Guidelines* » et la présentation d'étapes clés.

### **Marc-André LeChasseur**

*Avocat associé, Bélanger Sauvé et professeur à l'École d'urbanisme de l'Université McGill*

Marc-André LeChasseur est avocat et associé principal de la firme Bélanger Sauvé. Depuis 23 ans, il pratique le droit municipal et se spécialise notamment dans le conseil auprès des municipalités et leur représentation devant les tribunaux. Il est professeur adjoint à l'École d'urbanisme de l'Université McGill et chargé de cours à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal. Me LeChasseur est l'auteur de plusieurs ouvrages consacrés au droit de l'urbanisme et ses ouvrages sont régulièrement cités par la Cour supérieure, la Cour d'appel du Québec et la Cour suprême du Canada.

### **Jean-François Morin**

*Urbaniste, chef de la Division de l'urbanisme, Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises, Arrondissement de Ville-Marie, Ville de Montréal*

Œuvrant depuis plus de 16 ans en urbanisme municipal, Jean-François Morin possède une vaste expérience tant en planification qu'en réglementation et en gestion des permis et inspection. Chef de division de l'urbanisme à l'Arrondissement de Ville-Marie depuis 2015, M. Morin et son équipe assurent l'encadrement de nombreux projets immobiliers d'envergure au centre-ville de Montréal en plus de réaliser divers exercices de planification, dont le PPU des Faubourgs. Auparavant, M. Morin fut chef de division des permis et inspection du Sud-Ouest puis chef de division de l'urbanisme du Plateau-Mont-Royal, deux autres arrondissements centraux. Membre de l'Ordre des urbanistes du Québec (OUQ), il possède un baccalauréat (urbanisme) et deux maîtrises (urbanisme et administration publique).

### **Dominique Ollivier**

*Présidente de l'Office de consultation publique de Montréal*

Dominique Ollivier est, depuis le 15 septembre

2014, la présidente de l'Office de consultation publique de Montréal. Elle a une formation en génie et une maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique. Elle possède plus de 30 ans d'expérience de travail en communication et en gestion, tant de projet que d'organismes. Elle a occupé différents postes au sein d'organismes sociaux, de cabinets ministériels au gouvernement du Québec (1995-2001) et au Cabinet du chef du Bloc québécois à Ottawa (2001-2006), avant d'assumer la direction générale de l'Institut de coopération pour l'éducation des adultes (ICEA), de 2006 à 2011. Forte de cette expérience variée, Mme Ollivier a fondé en mars 2011, le cabinet-conseil Ki3, spécialisé en communication stratégique, en recherche et en évaluation, notamment dans le domaine de la transformation sociale et du gouvernement ouvert. Elle est également l'auteure de plusieurs textes traitant des questions de diversité culturelle, de participation citoyenne et d'éducation des adultes.

### **Nathalie Prud'homme**

*Urbaniste, ancienne directrice de l'aménagement du territoire à la Ville de Québec et chargée de cours à l'Université Laval*

Nathalie Prud'homme, urbaniste émérite OUQ, chargée de cours à l'Université Laval depuis 2001, a travaillé pendant une vingtaine d'années à la Ville de Québec à titre de directrice de l'aménagement du territoire et de directrice de la gestion du territoire. De 2005 à 2010, à titre de directrice de la direction de l'aménagement et de l'architecture à la CCNQ, elle a géré une équipe responsable de mettre en valeur la Capitale. Les dernières années à la ville de Québec ont été dédiées au poste de directrice des relations gouvernementales et municipales. Au cours de sa carrière, Mme Prud'homme a participé à plusieurs missions à l'étranger. Elle a été membre de plusieurs conseils d'administration. Pendant une quinzaine d'années, elle a siégé au Comité des avis pour le campus de l'Université Laval et est membre du conseil d'administration de la Société du patrimoine urbain de Québec (SPUQ).

## Annexe 4

### PERSONNES PARTICIPANTES

(rôle tenu en date du colloque, le 3 mai 2019)

#### VILLE DE MONTRÉAL

##### Conseil municipal et/ou conseil d'arrondissement

Éric Alan Caldwell, Conseiller de la Ville, district Hochelaga, Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve; Responsable de l'urbanisme, du transport et de l'Office de consultation publique de Montréal

Catherine Clément Talbot, Conseillère de la Ville, district Cap-Saint-Jacques, Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro; Conseillère de la Ville ; Membre de la Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs; Présidente du CCU de Pierrefonds-Roxboro

Michèle Flannery, Conseillère d'arrondissement, district Fort Rolland, Arrondissement de Lachine; Membre de la Commission de la sécurité publique et de la Commission sur la culture, le patrimoine et les sports; Présidente du CCU de Lachine

Christine Gosselin, Conseillère de la Ville, district du Vieux-Rosemont, Arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie; Présidente du CCU de Rosemont-La Petite-Patrie

Christian Larocque, Conseiller d'arrondissement, Arrondissement de l'Île-Bizard-Sainte-Geneviève; Membre de la Commission sur l'examen des contrats; Membre de la Commission sur le transport et les travaux publics; Membre du CCU de l'Île-Bizard-Sainte-Geneviève

Marie Plourde, Conseillère d'arrondissement, district Mile-End, Arrondissement Le Plateau-Mont-Royal; Présidente de la Commission sur le transport et les travaux publics; Membre du conseil d'administration de la Société de transport de Montréal (STM); Présidente du CCU du Plateau-Mont-Royal

Mindy Pollak, Conseillère d'arrondissement, district Claude-Ryan, Arrondissement d'Outremont; Membre de la Commission sur la culture, le patrimoine et les sports; Membre de la Commission sur le développement social et la diversité montréalaise; Présidente du CCU d'Outremont

Anne-Marie Sigouin, Conseillère de la Ville; Conseillère d'arrondissement, district de Saint-Paul-Émard-Saint-Henri-Ouest, Arrondissement Le Sud-Ouest; Présidente de la Commission sur la culture, le patrimoine et les sports; Présidente du CCU du Sud-Ouest

##### **Arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce**

Jean-Simon Laporte

##### **Arrondissement de l'Île-Bizard-Sainte-Geneviève**

Michél Ledoux  
Sylvain Provencher

##### **Arrondissement de Lachine**

Michel Seguin

##### **Arrondissement de LaSalle**

Nancy Blanchet

**Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve**

Réjean Boisvert  
Jean-François Charbonneau  
Pierre-Paul Savignac

**Arrondissement de Montréal-Nord**

Stéphane Lavigne  
Jean-Marc Poirier  
Jérôme Vaillancourt

**Arrondissement d’Outremont**

René Girard

**Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro**

Anne Castonguay

**Arrondissement du Plateau-Mont-Royal**

Michaël Tremblay

**Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie**

Stéphane Conant

**Arrondissement Saint-Laurent**

Salama Rafik

**Arrondissement de Saint-Léonard**

Johanne Couture

**Arrondissement du Sud-Ouest**

Catherine Coulombe  
Julie Nadon

**Arrondissement de Verdun**

Stéphane Bernaquez

**Arrondissement de Ville-Marie**

Billy Chérubin  
Jean-François Morin  
Sylvain Villeneuve

**Service de développement économique, Bureau du design**

Béatrice Carabin  
Caroline Dubuc

**Service de la gestion et de la planification immobilière**

Yasmine Alloul

**Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports**

Sylvia-Anne Duplantie  
Louise-Hélène Lefebvre

**Service du greffe**

Barbara Leroy Bernardin  
Myriam St-Denis  
Julie St-Onge

**Service de l’urbanisme et de la mobilité**

Marc Breton  
Lucie Careau  
Françoise Caron  
Claude Dauphinais  
Anne-Marie Dufour  
Luc Gagnon  
Sylvain Garcia  
Élaine Gauthier  
Rosalie Hubert  
Julie Linteau  
Mathieu Payette-Hamelin  
Monique Tessier  
Sonia Vibert  
Hilde Wuyts

**COMITÉS AVISEURS**

**Comités consultatif d’urbanisme (CCU)**

Arrondissement de L’Île-Bizard–Sainte-Geneviève :  
Marcel Labbé  
Yves Sarault

Arrondissement de LaSalle :  
David Nadeau

Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve :  
Gaëlle Le Quinio

Arrondissement de Montréal-Nord :  
Carmel-Antoine Bessard  
Caroline Robichaud

Arrondissement d'Outremont :  
Georges Adamczyk  
Perlucio Pellissier  
Benoît Dupuis

Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro :  
Renaud Beauregard-Leblanc

Arrondissement Rosemont–La Petite-Patrie :  
Thomas Gauvin Brodeur

### **Comité Jacques-Viger**

Mario Brodeur  
Sophie Beaudoin  
Jonathan Cha  
Pierre Corriveau  
Isabelle Giasson  
Maryse Laberge  
Laurence Le Beux  
Patrick Marmen  
Michel Rochefort

### **Conseil du patrimoine de Montréal**

Christian Gates St-Pierre  
Peter Jacobs  
Audrey Monty  
Alena Prochazka  
Nicole Valois

## **AUTRES ORGANISMES/ INSTITUTIONS**

**Association des architectes paysagistes du Québec (AAPQ)**  
Bernard Bigras

**Association des architectes en pratique privée du Québec (AAPPQ)**  
Anne Carrier  
Lyne Parent

**Association du design urbain du Québec (ADUQ)**  
Anne-Kim Maltais-Simard

**Association des urbanistes et aménagistes municipaux du Québec (AUAMQ)**  
Denis Jean  
Martin Proulx

**Commission de la capitale nationale (CNN),  
Aménagement de la capitale**  
Lucie Bureau

**Groupe CDH, Douglas Alford Architecte**  
Etienne Côté

**Office de consultation publique de Montréal (OCPM)**  
Élise Naud  
Dominique Ollivier

**Ordre des architectes du Québec (OAQ)**  
Nathalie Dion  
Jean-Pierre Dumont

**Ordre des urbanistes du Québec (OUQ)**  
Florence Ferraris  
Hélène Lefranc

**Université Laval, Faculté d'aménagement,  
d'architecture, d'art et de design**  
Nathalie Prud'homme

**Université McGill, École d'architecture, École  
d'urbanisme**  
Marc-André LeChasseur  
Adrien Sheppard

**Université de Montréal, Faculté de  
l'aménagement**  
Anne Cormier  
Raphaël Fischler  
Jacques Lachapelle  
Marie Lessard

**Université du Québec à Montréal (UQAM),  
École de design**  
Philippe Lupien



[ville.montreal.qc.ca/cjv](http://ville.montreal.qc.ca/cjv)