

Soulignons, à titre d'exemple, le projet de changement de zonage spécifique no 1047-214 que l'arrondissement a traité de façon indépendante du dossier de refonte globale, alors qu'il était pourtant inclus dans ledit projet global. Ce dossier parallèle a finalement été retiré, lors de la séance du Conseil d'arrondissement du 2 août 2010, après l'adoption des règlements de la refonte générale qui incluait déjà ce changement de zonage. Dans ce cas bien précis, des citoyens qui s'opposaient à ce changement de zonage n'avaient, par ailleurs, pas réalisé que ce projet faisait aussi partie du projet de refonte globale qui a été adopté le 7 juin 2010.

Bien qu'elle ne soit pas illégale, l'approche retenue par l'arrondissement, à l'égard des 60 changements de zonage adoptés dans le cadre du projet de refonte générale, nous apparaît questionnable eu égard aux principes de gestion transparente et aux exigences de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Le traitement séparé des projets de changement de zonage susceptibles d'affecter des citoyens aurait également eu l'avantage de **réduire la large portée de la Consultation publique globale et, par conséquent, la quantité de documents y-relatifs**.

Soulignons qu'en 2007, à la suite de la *Consultation publique sur le chapitre de Pierrefonds-Roxboro du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal*, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) avait mis en garde l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro contre le regroupement de projets de changements de zonage dans un large exercice de Consultation publique. L'OCPM avait alors clairement indiqué ce qui suit :

*« Comme suite aux constats tirés du présent mandat, la **commission recommande** à la Ville de Montréal et à ses arrondissements **de ne pas soumettre en même temps en consultation publique un chapitre d'arrondissement du Plan d'urbanisme et les modifications aux règlements de zonage.** »* (page 50)

(Notre emphase)

À la lumière de cette recommandation, l'arrondissement aurait dû éviter de traiter ensemble, dans un seul *processus de Consultation*, son projet global de refonte de sa réglementation d'urbanisme et un nombre aussi considérable de projets de changement de zonage.

DANS LE PRÉSENT DOSSIER, DAVANTAGE DE PROJETS DE CHANGEMENT DE ZONAGE AURAIENT DÛ ÊTRE EXCLUS DE LA REFONTE GLOBALE I.E. TOUS CEUX SUSCEPTIBLES D'AVOIR UN IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT IMMÉDIAT DE RÉSIDENTS DE L'ARRONDISSEMENT.

**UNE APPROCHE DISTINCTE POUR UN PLUS GRAND NOMBRE DE PROJETS DE
CHANGEMENT DE ZONAGE AURAIT ÉTÉ PLUS CONFORME À L'ESPRIT ET À LA
LETTRE DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME
ET DE L'ARTICLE 16 DE LA CHARTRE MONTRÉLAISE DES DROITS ET
RESPONSABILITÉS (CMDR).**

L'article 16 de la CMDR stipule, en effet, que :

« Afin de favoriser la participation des citoyennes et des citoyens aux affaires de la Ville, la Ville de Montréal s'engage à :

- a) (...) fournir aux citoyennes et aux citoyens des informations utiles, énoncées dans un langage clair;
- b) (...)
- c) s'assurer du caractère crédible, transparent et efficace des consultations publiques par l'adoption et le maintien de procédures à cet effet; »

2. PÉRIODE DE CONSULTATION

Compte tenu de sa large portée et de la quantité d'informations à consulter, vous avez soumis que cette Consultation publique aurait dû être menée sur une période plus longue.

La période formelle de cette Consultation publique a été de deux (2) mois, en deux étapes d'un (1) mois chacune :

- Étape 1, du 9 février au 9 mars 2010 : documents mis à la disposition du public et *assemblée d'information* pour les citoyens;
- Étape 2, du 10 mars au 9 avril : *journée portes ouvertes* pour les citoyens suivie d'une période de rédaction et de soumission des *Mémoires* à l'arrondissement.

Après analyse des *Mémoires* reçus, l'arrondissement a apporté des modifications à ses projets de règlements puis les a expliquées aux citoyens, lors d'une deuxième *Assemblée publique* tenue le 31 mai : les citoyens présents ont pu poser des questions et soumettre leurs commentaires. Les projets ont finalement été soumis au Conseil d'arrondissement, le 7 juin 2010.

L'arrondissement explique la durée de ce processus de Consultation « (...) *du fait que le processus d'adoption est soumis aux exigences de la LAU et ne peut s'étirer sur une trop longue période (à titre d'exemple, l'effet de gel est limité à trois mois à compter de l'avis de motion, le décret du ministre des affaires municipales prolonge le délai de l'article 167 de l'Annexe C de la Charte de la ville de Montréal jusqu'au 31 décembre 2010)* ».

CES ARGUMENTS NOUS APPARAISSENT RAISONNABLES ET LA PÉRIODE DE CONSULTATION NOUS SEMBLE RESPECTER LES EXIGENCES DE LA LOI AINSI QUE LES BONNES PRATIQUES GÉNÉRALEMENT RECONNUES, EN MATIÈRE DE CONSULTATION PUBLIQUE.

Vous contestiez également le fait que cette Consultation publique se soit déroulée pendant la période des Jeux Olympiques d'hiver (12 au 28 février 2010) ce qui, selon vous, ne favorisait pas la participation des citoyens.

À NOTRE AVIS, LE FAIT QU'UN PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE SE DÉROULE EN MÊME TEMPS QUE LES JEUX OLYMPIQUES NE POSE PAS PROBLÈME ET NE BRIME PAS, DE CE SEUL FAIT, LES DROITS DES CITOYENS.

Vous déploriez, par ailleurs, que la période d'ouverture des registres relatifs aux règlements de zonage et de lotissement ait coïncidé avec la longue fin de semaine de la Fête des Patriotes (22 au 24 mai 2010), alors que de nombreux citoyens sont à l'extérieur de la Ville.

LES AUTORITÉS MUNICIPALES DEVRAIENT TENTER D'ÉVITER QUE LA PÉRIODE D'OUVERTURE D'UN REGISTRE COÏNCIDE AVEC UN CONGÉ FÉRIÉ. TOUTEFOIS, DANS LE PRÉSENT DOSSIER, CET ARGUMENT N'EST PAS FONDÉ CAR LES REGISTRES ONT ÉTÉ OUVERTS POUR SIGNATURE LES LUNDI 21 ET MARDI 22 JUIN 2010.

3. QUALITÉ DE L'INFORMATION MISE À LA DISPOSITION DU PUBLIC

Vous soumettiez que l'information qui a été mise à la disposition des citoyens était présentée sous une forme ne permettant pas de comparer clairement les anciens textes réglementaires et les nouveaux. Vous avez plusieurs fois demandé à l'arrondissement de préparer un tableau comparatif ou un autre document détaillé dans lequel seraient apparus, article par article, chacun des changements proposés par rapport aux anciens textes.

L'arrondissement a expliqué ne pas disposer des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour préparer un document aussi détaillé.

L'ARRONDISSEMENT N'AVAIT PAS À PRODUIRE LE TABLEAU COMPARATIF DÉTAILLÉ QUE VOUS AURIEZ SOUHAITÉ AVOIR. TOUTEFOIS, SI UN TEL TABLEAU AVAIT EXISTÉ, L'ARRONDISSEMENT AURAIT DÛ LE METTRE À LA DISPOSITION DES CITOYENS.

MALGRÉ CE QUI PRÉCÈDE ET COMPTE TENU DE LA COMPLEXITÉ DE CETTE REFONTE GLOBALE, IL NOUS APPARAÎT CEPENDANT QUE, DÈS LE DÉBUT DU PROCESSUS, L'ARRONDISSEMENT AURAIT DÛ METTRE À LA DISPOSITION DES CITOYENS, SUR SON SITE WEB ET DANS LES TROIS (3) POINTS DE SERVICE, UN DOCUMENT DE VULGARISATION EXPLIQUANT, DANS UN LANGAGE CLAIR, LES GRANDES ORIENTATIONS DE CETTE REFONTE, AINSI QUE LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS PROPOSÉS.

IL AURAIT ÉGALEMENT ÉTÉ PERTINENT QUE CE DOCUMENT DE VULGARISATION INFORME CLAIREMENT LES CITOYENS DE CHACUN DES PROJETS DE CHANGEMENT DE ZONAGE QUI AVAIENT ÉTÉ INTÉGRÉS DANS LADITE REFONTE GLOBALE, AINSI QUE DES PROCÉDURES APPLICABLES POUR LES CONTESTER.

C'est d'ailleurs ce qu'avait recommandé l'OCPM, en 2007, dans le *Rapport de Consultation publique sur le chapitre de Pierrefonds-Roxboro du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal* susmentionné : l'OCPM invitait alors l'arrondissement « à offrir à la population des documents de vulgarisation (...) », étant donné « (le) vocabulaire complexe et non adapté pour ceux et celles qui sont peu familiers avec les termes d'urbanisme (...) » (pages 50 et 51).

Dans le présent dossier, l'arrondissement était d'avis que l'information qu'il avait mise à la disposition des citoyens était suffisante dont, notamment, le document *Changements de zonage - Plan annoté* (1 page) et le *Tableau explicatif - Changements de zonage / Zoning Change - Explicative Table* (126 pages) : ces documents ont été ajoutés sur le site Web et rendus disponibles, à compter du 10 mars.

À NOTRE AVIS, IL AURAIT ÉTÉ PRÉFÉRABLE QUE CES DOCUMENTS SOIENT MIS À LA DISPOSITION DES CITOYENS DÈS LE DÉBUT DU PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE, SOIT UN (1) MOIS PLUS TÔT, EN MÊME TEMPS QUE LES PROJETS DE RÈGLEMENTS; LE TOUT, EN PLUS D'UN DOCUMENT DE VULGARISATION.

Une telle approche aurait été plus conforme aux engagements de la Ville de Montréal de favoriser et de promouvoir la participation citoyenne en fournissant aux citoyens « **des informations utiles, énoncées dans un langage clair** » (article 16 CMDR) ainsi que de, « **avant toute consultation, produire et communiquer une information complète, objective, pertinente, conviviale et accessible sur la politique, le projet ou le programme qui en fait l'objet** » (*Politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal*).

(Notre emphase)

4. CLARTÉ DE L'INFORMATION MISE À LA DISPOSITION DU PUBLIC

Au chapitre de la clarté de l'information, vous soumettiez que, lorsque les cartes disponibles sur le site Web étaient agrandies, certains des chiffres et des lettres n'y apparaissaient pas clairement.

L'arrondissement a reconnu cette situation et expliqué que « *pour des raisons techniques, les cartes disponibles sur le site Web de l'arrondissement (avaient) été compressées, afin d'éviter une surcharge de document (...)* ». Malheureusement, cette compression a fait en sorte que « *certain caractères d'un nombre très limité de cartes, notamment les cotes de crues de zones inondables, (ont pu être) difficiles à déchiffrer. Toutefois, les documents originaux ont toujours été disponibles en format papier à haute résolution au bureau d'arrondissement pour consultation et ont été affichés lors de la présentation publique du 9 mars et de la journée portes ouvertes du 16 mars 2010.* »

CETTE EXPLICATION NOUS APPARAÎT RAISONNABLE.

**NOUS SOMMES, TOUTEFOIS, D'AVIS QUE LES CARTES EN FORMAT PAPIER
AURAIENT DÛ ÊTRE MISES À LA DISPOSITION DU PUBLIC
DANS TOUS LES POINTS DE SERVICE OÙ AVAIT ÉTÉ RENDUE DISPONIBLE
LA DOCUMENTATION INITIALE, À SAVOIR : LE BUREAU
D'ARRONDISSEMENT AINSI QUE LES DEUX BIBLIOTHÈQUES
(PIERREFONDS ET ROXBORO).**

Vous soumettiez également que le fait que des documents aient été ajoutés et/ou modifiés en cours de Consultation, aurait créé de la confusion.

**SOUS RÉSERVE DE CE QUI PRÉCÈDE, NOUS NE POUVONS PAS CONCLURE
QUE LA MODIFICATION OU L'AJOUT DE DOCUMENTS,
EN COURS DE CONSULTATION PUBLIQUE,
SOIT UNE SOURCE IMPORTANTE DE CONFUSION.**

**DANS LE PRÉSENT CAS, L'INFORMATION NOUVELLE ÉTAIT PRÉSENTÉE
CLAIREMENT, SUR LE SITE WEB DE L'ARRONDISSEMENT,
ET LES PROJETS DE RÈGLEMENTS MIS EN LIGNE ÉTAIENT IDENTIFIÉS
ET DATÉS EN BAS DE PAGE.**

**NOUS NOTONS TOUTEFOIS QUE LES PROJETS DE RÈGLEMENTS QUI ONT ÉTÉ
AFFICHÉS SUR LE SITE WEB, LE 7 JUIN 2010 ET DANS LES JOURS
PRÉCÉDENTS, N'ÉTAIENT PAS CLAIREMENT IDENTIFIÉS COMME ÉTANT LA
VERSION FINALE POUR ADOPTION PAR LE CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.**

**CES DOCUMENTS PORTAIENT, EN EFFET, LA MENTION
« LE PRÉSENT DOCUMENT CONSTITUE UNE VERSION PRÉLIMINAIRE
DU RÈGLEMENT (...) ».**

CECI A PU CRÉER DE LA CONFUSION POUR LES CITOYENS.

5. ACCESSIBILITÉ DU PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE

En ce qui concerne le dépôt de Commentaires ou de Mémoires, dans le cadre de cette Consultation publique, l'arrondissement a indiqué que « *les documents, lettres ou recommandations **non dactylographiés ne (seraient) pas acceptés*** ». Vous contestiez cette exigence, qui excluait d'emblée les citoyens qui n'ont pas accès à un ordinateur.

Après enquête, il nous apparaît que cette exigence a été imposée de bonne foi, pour éviter la réception de documents illisibles. Elle a, néanmoins, pu avoir un effet d'exclusion.

Or, en vertu de la CMDR et des bonnes pratiques généralement reconnues en matière de Consultation publique, il faut favoriser la diversité et l'inclusion du plus grand nombre possible de participants.

La *Politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal* stipule, d'ailleurs, comme principe directeur, l'importance de « *recourir à des pratiques actives d'information **permettant au plus grand nombre possible de citoyennes et de citoyens, notamment celles et ceux souvent exclus ou plus difficiles à rejoindre, de s'intéresser aux affaires de la Ville et de s'impliquer.*** »

(Notre emphase)

**VU CE QUI PRÉCÈDE ET MALGRÉ LES CONTRAINTES QUE PEUT POSER LA
LECTURE DE DOCUMENTS MANUSCRITS, NOUS PENSONS QU'UNE APPROCHE
PLUS INCLUSIVE AURAIT DÛ PRÉVALOIR ET QUE
LES DOCUMENTS NON DACTYLOGRAPHIÉS
AURAIENT DÛ ÊTRE ACCEPTÉS PAR L'ARRONDISSEMENT,
SOUS CONDITION D'ÊTRE FACILEMENT LISIBLES.**

6. PARTICIPATION DES CITOYENS ET CRÉDIBILITÉ DU PROCESSUS

Les données relatives à la participation des citoyens à ce *processus de Consultation publique* indiquent que :

- 29 citoyens ont assisté à l'*Assemblée de Consultation* du 9 mars 2010 et 8 citoyens y ont posé des questions;
- 23 citoyens ont participé à la *journée portes ouvertes* du 16 mars 2010 et y ont posé des questions;
- 7 citoyens ont soumis des *Mémoires*;
- 15 citoyens ont assisté à l'*Assemblée de Consultation* du 31 mai 2010 et 6 citoyens y ont posé des questions.

Selon les procès-verbaux consultés, vous avez assisté à l'*Assemblée* du 9 mars et y avez posé trois (3) questions, ainsi qu'à celle du 31 mai 2010 au cours de laquelle vous avez soumis onze (11) questions : les représentants de l'arrondissement ont répondu à toutes vos questions. Vous n'avez cependant pas été en mesure de participer à la *Journée portes ouvertes* du 16 mars 2010, mais avez déposé un *Mémoire*.

Lors de la deuxième *Assemblée publique de Consultation*, le 31 mai 2010, l'arrondissement a présenté et expliqué les modifications apportées aux projets de règlements initiaux, à la suite de la première *Assemblée* et des *Mémoires* qui avaient été soumis. Une telle rétroaction envers les citoyens constitue une bonne pratique et contribue grandement à la transparence et à la crédibilité du *processus de Consultation*. Cet exercice de rétroaction est également conforme à la *Politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal* qui confirme l'importance de :

« *Produire et rendre public un rapport qui, d'une part, rende compte des préoccupations et des opinions émises et, d'autre part, qui les analyse et en tire des conclusions, un avis ou des recommandations.*

Informers la population des résultats d'une consultation publique, des décisions qui s'ensuivent et des motifs de celles-ci. »

Les questions et commentaires qui ont été soumis par les citoyens lors des deux *Assemblées publiques* ont été notés dans un procès-verbal détaillé, de même que les réponses qui ont été données : ces procès-verbaux précisent les noms des citoyens ayant posé des questions et ceux des personnes ressource y ayant répondu.

Un tableau a également été préparé à la suite de la *Journée portes ouvertes*, par la firme de consultants impliquée dans ce projet de refonte : on y résume les questions posées et les réponses données. Ces documents n'ont, toutefois, pas été mis à la disposition des citoyens.

**L'OMBUDSMAN EST D'AVIS QU'IL AURAIT ÉTÉ OPPORTUN QUE
L'ARRONDISSEMENT RENDE DISPONIBLES,
SUR SON SITE WEB AINSI QUE DANS LES TROIS (3) POINTS DE SERVICE,
LES PROCÈS-VERBAUX DES *ASSEMBLÉES PUBLIQUES DE CONSULTATION*
AINSI QUE LE COMPTE-RENDU DE LA *JOURNÉE PORTES OUVERTES*.**

CONCLUSION

Au terme de notre enquête, et malgré nos Commentaires et RECOMMANDATIONS en vue d'améliorer les processus de Consultation publique, dans votre arrondissement, l'**OMBUDSMAN DE MONTRÉAL** ne peut pas conclure que la Consultation publique qu'il a tenu, relativement au projet de refonte globale de ses règlements d'urbanisme, n'a pas globalement respecté les valeurs et les principes énoncés dans la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* (CMDR) en matière de transparence, de promotion de la participation citoyenne et de prise en compte de la diversité des citoyens.

De façon générale, l'arrondissement a respecté ses obligations et satisfait aux bonnes pratiques reconnues en matière de Consultation publique.

La tenue de la première *Assemblée publique de Consultation*, le 9 mars 2010, ainsi que l'*Avis public* préalable du 26 février 2010 respectaient les exigences de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, alors que l'*Avis public* du 5 février 2010, la tenue d'une *Journée portes ouvertes* et la tenue d'une deuxième *Assemblée publique de Consultation* dépassaient les obligations légales applicables.

Cette approche était, néanmoins, judicieuse et pertinente étant donné l'ampleur et la complexité de l'exercice de refonte réglementaire en cause.

**BIEN QU'IL N'AIT PAS ÉTÉ PARFAIT ET SOUS RÉSERVE DE NOS
COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS, NOUS SOMMES D'AVIS QUE LE
PROCESSUS DE CONSULTATION QUI A ÉTÉ MIS EN PLACE PAR
L'ARRONDISSEMENT, DANS CE DOSSIER,
ÉTAIT GÉNÉRALEMENT CRÉDIBLE ET TRANSPARENT.**

**LES CITOYENS ONT EU ACCÈS À LA DOCUMENTATION PERTINENTE AINSI
QU'À DES PERSONNES RESSOURCE COMPÉTENTES,
DIRECTEMENT IMPLIQUÉES DANS CE PROCESSUS DE REFONTE;**

**ILS ONT PU POSER DES QUESTIONS POUR LESQUELLES
ILS ONT OBTENU DES RÉPONSES. L'ARRONDISSEMENTS LES A, PAR
AILLEURS, INFORMÉS DE L'ÉVOLUTION DU DOSSIER ET DES CHANGEMENTS
APPORTÉS EN RÉACTION AUX DEMANDES ET COMMENTAIRES
QUI AVAIENT ÉTÉ SOUMIS PAR DES CITOYENS.**

**SELON NOTRE ENQUÊTE, DES ÉLUS DE L'ARRONDISSEMENT,
INCLUANT LA MAIRESSE, SE SONT IMPLIQUÉS
DANS CE PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE.**

**CES BONNES PRATIQUES ONT CONTRIBUÉ À LA CRÉDIBILITÉ GÉNÉRALE
DE CE PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE.**

**NOUS INVITONS, TOUTEFOIS, L'ARRONDISSEMENT À INTÉGRER NOS
COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DANS SES PRATIQUES
ET SES POLITIQUES DE GESTION DES CONSULTATIONS PUBLIQUES,
AFIN DE RENDRE SES CONSULTATIONS PUBLIQUES ENCORE
PLUS CRÉDIBLES ET TRANSPARENTES.**

Le directeur de l'arrondissement de Pierrefonds–Roxboro, M. Jacques Chan, et les membres de son équipe ont réagi positivement à nos Commentaires et RECOMMANDATIONS et leur ont réservé un accueil favorable.

Nous sommes donc confiants qu'ils en tiendront compte, lors de futures Consultations publiques.

Je vous remercie, Monsieur Poulin, du travail minutieux que vous avez accompli dans ce dossier et de l'intérêt que vous avez manifesté à l'égard de l'**OMBUDSMAN DE MONTRÉAL**. Je vous prie d'agréer l'expression de mes salutations distinguées.



Johanne Savard, ombudsman

JS/sp

c.c. Monsieur Jacques Chan, directeur d'arrondissement
Arrondissement de Pierrefonds–Roxboro

Copie modifiée pour masquer l'identité du demandeur à :

Monsieur Louis Roquet, directeur général (par courriel seulement)
Service de la direction générale