

# La consultation publique, un rôle-clé dans le réaménagement du Vieux-Port de Montréal

Pierre Émond

Vice-président et directeur général

Société du Vieux-Port de Montréal

*« Seul le recours à un processus de consultation hautement ouvert pouvait inscrire définitivement la planification dans la direction souhaitée par la majorité. »*

Quatrième conférence internationale Villes et Ports

Montréal, du 10 au 13 octobre 1993

## La consultation publique, un rôle-clé dans le réaménagement du Vieux-Port de Montréal

A travers le monde, maintes métropoles prirent longtemps pour faire consensus autour de grands projets d'urbanisme à réaliser en des lieux chargés de symboles. À Montréal, une vingtaine d'années ont été nécessaires pour donner maturité à la planification du Vieux-Port, dont la réalisation demeure d'ailleurs à achever. Commentateurs de l'actualité, spécialistes et citoyens ont longtemps soupiré devant l'hésitation ayant marqué le dossier. Ces soupirs ont cependant fait place à l'appréciation de la grande majorité depuis l'inauguration de nouveaux aménagements, en 1992, 350 ans après la fondation de Montréal.

Mon but aujourd'hui n'est pas de justifier les délais, et encore moins de me vanter du succès qu'à finalement connu la Société du Vieux-Port. Profitant plutôt du recul et de la confiance en l'avenir que m'offrent ces réalisations appréciées des Montréalais et des visiteurs, je voudrais partager avec vous quelques ingrédients de la méthode de travail nous ayant permis de faire unanimité autour de ce qui fut d'abord un extraordinaire panier de crabes... Et j'ai quelque espoir que la recette soit exportable...

### Ampleur des enjeux en cause

Dans cet exposé, je voudrais d'abord souligner l'ampleur des enjeux en cause et la quantité des agents socio-économiques concernés par le projet pour avancer que seul le recours à un processus de consultation hautement ouvert pouvait inscrire définitivement la planification dans la direction souhaitée par la majorité. Je compte ensuite exposer la méthode utilisée en consultation publique, ainsi que les forces comme les limites de l'héritage laissé aux planificateurs, designers et gestionnaires. (...)

Au cours du 19<sup>e</sup> siècle, Montréal devient la métropole du Canada en devenir, notamment grâce au développement des activités portuaires. Les citoyens jouissent alors d'une vue en plongée sur le port et ses activités, au-dessus d'un puissant mur de soutènement qui protège la ville contre les abondantes crues printanières. Le début du 20<sup>e</sup> siècle est marqué par une série de travaux imposants dans le port. La plupart des quais sont refaits en pierre et en béton pour répondre aux caractéristiques des navires modernes et pour contrer les crues. Ce sont ces quais de quelque 400 mètres de longueur que l'on peut toujours observer sur le territoire du Vieux-Port. Le secteur était réservé presque exclusivement à la manutention du grain.

Au cours du siècle, le port s'allonge de plus en plus vers l'aval, jusqu'à occuper 25 kilomètres de rive. Il devient l'un des plus importants ports de mer intérieurs au monde. On comprendra que tous ces développements apportent une coupure de plus en plus marquée entre la ville et son port.

En 1936, Montréal perd le contrôle de son port

À compter de 1936, le Port n'est plus sous le contrôle de la Ville de Montréal mais relève du Conseil des ports nationaux. Le site n'est plus accessible aux piétons et les entrepôts, élévateurs à grain et convoyeurs privent le grand public de toute vue sur l'eau et sur les activités portuaires.

En 1959, l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent permet aux transatlantiques d'accéder directement aux Grands Lacs et met ainsi fin au transbordement obligatoire des marchandises à Montréal. Dorénavant, le canal de Lachine ne sert plus à la navigation commerciale. Son embouchure, l'actuel secteur ouest du territoire du Vieux-Port, est remblayée en 1964. De plus, l'évolution technologique du transport maritime oblige à des changements importants dans l'utilisation des infrastructures du port. Le secteur le plus ancien est graduellement désaffecté au cours des années 1960.

C'est dans ce contexte qu'il est entrepris de donner une nouvelle orientation au développement du Vieux-Montréal, déclaré « arrondissement historique » en 1963. La Ville de Montréal souhaite en faire un quartier résidentiel à caractère culturel et touristique. Une controverse qui devait durer une quinzaine d'années éclate au tout début des années 1970 lorsque le bassin entre les quais Jacques-Cartier et de l'Horloge (c'est-à-dire tout juste devant le nouvel « arrondissement historique ») est remblayé en vue d'y établir un terminal pour conteneurs.

Le délaissé portuaire : un point d'accès unique à l'eau

Avec le recul des années, on conçoit clairement qu'une fois sortie du territoire longeant le Vieux-Montréal, l'activité industrielle ne pouvait que rencontrer une levée de boucliers de la part de la population si elle s'avisait de vouloir y remettre les pieds. Et cette vérité valait en fait, comme on le verra, pour toute fonction urbaine capable de privatiser ne serait-ce qu'une portion du site. Les Montréalais ont en effet conscience que leur île s'est adossée au fleuve en devenant la métropole que l'on connaît. Le territoire délaissé par le port est un point d'accès unique à l'eau, en bordure du centre historique, à deux pas du centre-ville moderne. En fait, l'immensité du site (54 ha), son potentiel de développement, sa proximité d'un milieu urbain sensible et sa signification culturelle en ont fait rapidement le symbole de ce que l'avenir pouvait réserver de pire et de meilleur à Montréal. Rien de moins!

Au cours de ces années, des dizaines de propositions de réaménagement du Vieux-Port furent élaborées. Architectes, citoyens, étudiants ou groupes de pression, sur consultation comme de leur propre initiative, y exprimaient leur vision d'un avenir possible pour une ville que l'on considérait arrivée à un carrefour de son histoire. Ces visions étaient aussi nombreuses que distinctes et ne faisaient qu'accentuer le climat de controverse.

Par exemple, certains urbanistes ont prétendu à la nécessité impérieuse de revigorer le coeur métropolitain en construisant des milliers de logements sur des quais devenus quartiers urbains. Echaudés par une telle vision, et certainement nostalgiques d'un passé encore récent, plusieurs citoyens ont proposé à l'inverse la destruction entière des quais pour refaire le front de fleuve du 19<sup>e</sup> siècle. Rien ne laissait alors transpirer un possible consensus... Dans ce fouillis apparent, un slogan cristallise cependant l'opinion générale: « *Une fenêtre sur le fleuve* ».

C'est parmi ces eaux troubles que la *Société du Vieux-Port* fait son entrée (au port...). Nous sommes en décembre 1981. Sous juridiction du Gouvernement du Canada, la Société a pour mandat, textuellement, « de rendre le territoire accessible au grand public, de l'animer et le mettre en valeur dans le respect du patrimoine culturel canadien et de contribuer à la revitalisation du Vieux-Montréal par l'introduction de nouvelles fonctions urbaines. »

Les premiers gestes posés par la Société ont consisté à entrouvrir la fenêtre sur le fleuve tant attendue. On a démolit des hangars et des silos à grain, retranché plusieurs des voies ferrées qui encombraient le front fluvial et aménagé en lieu et place un grand parc linéaire. La Société a également mis au point un plan directeur s'inspirant du modèle mis en pratique avec succès dans diverses villes nord-américaines à la même époque (Quincy Market à Boston, Harborplace à Baltimore, etc).

La Société décide de consulter la population

Fin 1984, la Société décide de consulter la population sur l'aménagement d'ensemble du territoire au moyen d'audiences publiques. Il est considéré, en effet, que plusieurs membres de la communauté montréalaise puissent douter de la pertinence d'importer chez nous une approche de mise en valeur typiquement américaine, ainsi qu'un projet pouvant s'accaparer une bonne part des énergies vitales du coeur de la ville.

Véritable symbole en lui-même, le geste de consulter la population correspondait à affirmer que le territoire du Vieux-Port appartient à la collectivité. C'était aussi reconnaître l'ampleur des enjeux en cause et la légitimité de la participation de tous à une activité de planification d'essence stratégique pour Montréal et sa région. Le projet mis au point par la firme *Rouse Corporation* devait donc être présenté à la population comme une des approches possibles de réaménagement du territoire, sans plus.

Nous nous sommes alors lancés, d'abord avec quelque appréhension je l'avoue, dans un long processus de consultation publique pour lequel il n'y avait pas de précédent à Montréal. Et nous ne connaissions que trop bien la passion des Montréalais pour le dossier du Vieux-Port. C'était d'ailleurs là le défi à relever: faire surgir et s'exprimer les passions de tous et chacun pour mieux les canaliser et en tirer (si possible...) une vision-synthèse capable de rallier la grande majorité. Pour illustrer la méthode de consultation employée, j'aimerais la comparer à un simple dialogue entre deux inconnus...

Ainsi, le Comité consultatif devait d'abord se présenter et « briser la glace » avant qu'une véritable discussion ne puisse s'engager. Il fallait ensuite que chacun puisse s'exprimer sans être interrompu et sentir avoir été entendu pour que s'installe un climat de confiance. Le Comité consultatif a été formé selon des critères de crédibilité professionnelle et de désintéressement par rapport aux enjeux en cause. Trois des six membres étaient étrangers à la Société. Les trois autres, dont un des co-présidents, étaient membres du Conseil d'administration. Les liens avec le Conseil garantissaient en quelque sorte l'engagement de la Société à donner suite aux recommandations de la consultation publique.

### Un processus orchestré en trois temps forts

Le processus de consultation, étalé sur une année entière, fut orchestré en trois temps forts. Il y eut d'abord une période strictement réservée à l'information, par laquelle le Comité fit connaître la procédure d'audience, l'objet des débats ainsi que les outils de participation mis à la disposition du public: document-synthèse d'une centaine de pages, exposition et centre de documentation. Le Comité tenait à ce que l'objet des audiences soit exprimé clairement et simplement.

### Deux séries d'audiences publiques

La population était invitée à examiner les fondements même de la planification du projet au sein de deux séries d'audiences publiques, la première portant sur la vocation du site et la seconde sur les options d'aménagement. Cette période d'information s'est achevée par une série de rencontres publiques d'information. Commissaires, experts et gestionnaires de la Société composaient un panel capable de répondre à toutes les questions des participants.

Presque deux cents groupes représentatifs, institutions et citoyens participèrent aux deux séries d'audiences publiques. Chaque série d'audiences fut suivie de la publication d'un rapport de la part du Comité, de sorte que l'on puisse vraiment décrire le processus comme un dialogue entre le Comité et la population. Dans ces rapports, le Comité prenait soin de synthétiser l'opinion des participants, notamment en citant les intervenants les plus représentatifs de l'opinion majoritaire dans chaque sujet tout en explicitant les dissidences.

De cette façon, chacun en vint à constater que son opinion avait été entendue. Au-delà de la crédibilité largement reconnue de la commission, ce simple geste de bien expliciter formellement les positions des uns et des autres et de répondre à tous les arguments eut comme effet tangible d'apaiser le climat de controverse entourant le dossier.

### Le rapport final : huit principes directeurs

Dans son rapport final, voici comment le Comité consultatif tranchait un débat qui opposait depuis longtemps des visions contradictoires. On écartait d'abord pour de bon toute velléité de privatiser une quelconque portion du territoire en y décrétant une vocation générale de lieu public de détente et de récréation.

On établissait ensuite huit principes directeurs:

La complémentarité et la non-concurrence des nouvelles fonctions urbaines du territoire avec les secteurs environnants, notamment le centre-ville.

L'accessibilité libre et aisée à tout le territoire en tout temps.

L'excellence et la pertinence de l'aménagement, notamment par un engagement à mettre en valeur le caractère maritime et portuaire du territoire.

L'approche évolutive de l'aménagement dans le cadre d'un plan directeur.

La propriété publique du territoire et le contrôle des pouvoirs publics sur l'aménagement.

La participation de tous les paliers d'administration publique à la prise de décision.

La seule réalisation d'aménagements répondant à des besoins réels, pour lesquels le site doit être particulièrement approprié.

La mise en valeur des nombreux vestiges archéologiques que recèle le territoire.

Le résultat global de ces réalisations est la naissance d'un nouveau centre de gravité urbain, en bordure du fleuve, entre le tout nouveau *Parc des Îles* et le Vieux-Montréal. Pour notre ville, c'est là une étape importante de la mise en valeur du Saint-Laurent en tant que ressource culturelle et récréative.

Près de dix millions de visiteurs ont déjà profité du décuplement de l'attractivité du site et de ses attraits. Il s'agit bel et bien de la réappropriation collective d'un lieu qui résume à sa façon l'histoire de Montréal.

---