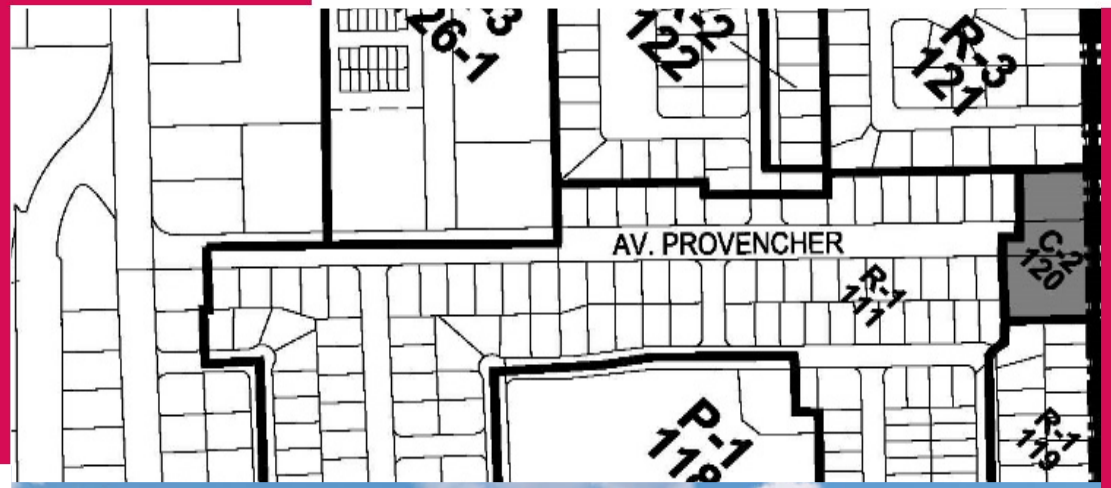


Rapport de démarche de participation publique : projet du 305, montée Sanche, Boisbriand

Présenté à la Ville de Boisbriand
Matthieu Déborbe et Sonia Dumont

09.12.2020

Gotta PARTICIPATION

Table des matières

1 Faits saillants

2 Rappel du projet et de la démarche

3 Sommaire des résultats des activités

4 Analyses et recommandations

5 Conclusion

1

Faits saillants

Faits saillants de la démarche

1. Les résidents du secteur qui ont participé à la démarche sont fortement opposés au projet du 305, montée Sanche, surtout pour des raisons tenant à leurs propres intérêts (bris et perte de valeur de leurs propriétés, détérioration du voisinage et de leur intimité) ;

2. Très peu de voix ont contrebalancé ou nuancé cette opposition ;

3. Plusieurs commentaires formulés qui traduisent une perte de confiance dans la Ville et dans la Politique de participation publique, et l'impression d'un manque de transparence et d'un empressement à faire approuver ce projet en temps de pandémie ;

4. La culture participative témoignée au cours de la démarche par les participants en est une d'opposition, non de conciliation des intérêts des différentes parties prenantes ;

5. Pour changer cette culture, il faut un engagement concret et à long terme de la Ville, avec un effort de sensibilisation des citoyens aux nouvelles formes d'implication citoyenne ;

6. Le projet ne peut être poursuivi que sous certaines conditions précises et s'il est revu à la baisse.

La démarche en chiffres

43 **communications**

faisant part de questions et commentaires ont été reçues au total, émanant de **31 participants**, dont un nombre important émanait d'une pétition lancée dans le voisinage.

3 **activités**

étaient proposées aux participants, selon une **séquence qui devait leur permettre**, d'abord, de recueillir **l'information** pertinente sur le projet, puis de l'utiliser pour **suggérer des bonifications** lors d'un atelier de co-conception, et enfin, de nous faire part de tout commentaire additionnel ou enjeu non réglé lors d'une ultime phase consultative.

5 **thématiques principales**

ressortent des différentes activités : la gestion du chantier et des dommages potentiels qu'il pourrait occasionner (notamment par le **dynamitage**), la **cohabitation** avec les futurs résidents du projet, la **diminution attendue des valeurs des propriétés** due au projet, la **hauteur trop importante** du bâtiment proposé et des doutes sur la **contamination** du sol sur le site.

2

Rappel du projet et de la démarche

Rappel du projet

Le projet consiste en une modification au plan d'urbanisme et au règlement de zonage de la Ville de Boisbriand, dans l'actuelle zone C-2-120, à l'intersection de l'avenue Provencher et de la montée Sanche (voir carte ci-contre), ainsi qu'au règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA).

Ces modifications découlent d'un projet pour lesquelles elles seraient nécessaires, soit une résidence multifamiliale de 16 logements sur 3 étages avec sous-sol, ou 12 mètres de haut, au 305, montée Sanche.

Ce rapport fait état des différentes activités participatives tenues dans le cadre de ce changement au cadre urbanistique rendu nécessaire par le projet, et émet les recommandations qui découlent de la participation des citoyens à cette démarche.

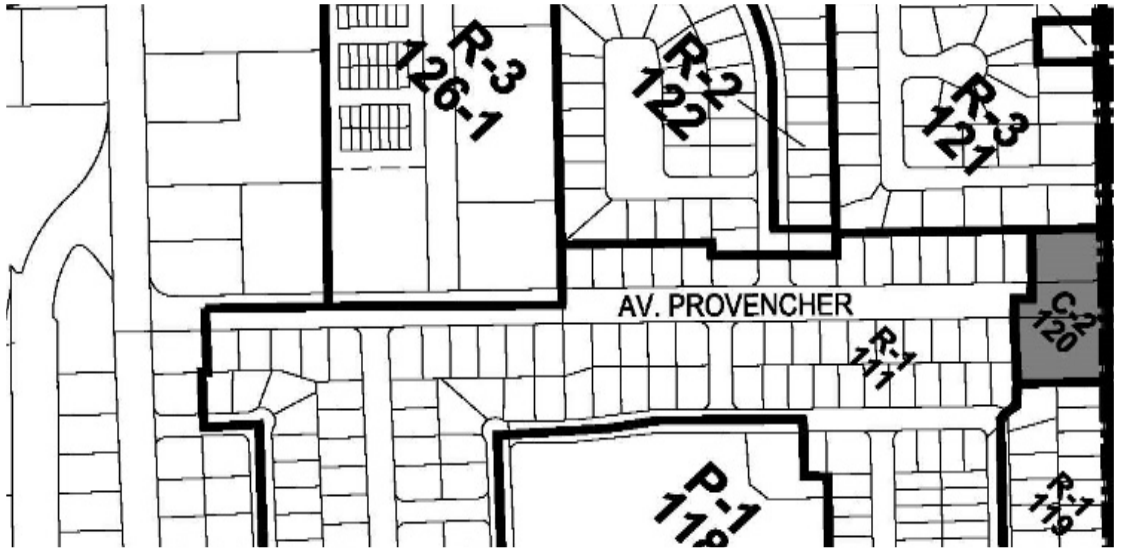


Image : Ville de Boisbriand.

Rappel de la démarche participative

Information

9 septembre 2020

Conception participative

15 octobre 2020

Consultation

15 au 30 octobre 2020 (par écrit)

Rétroaction

Janvier 2021

3

Sommaire des résultats des activités

Un ensemble d'activités numériques et papier

Activité 1 : séance d'information

L'activité 1 consistait à **informer** les participants **en vue des phases subséquentes** de la démarche. Considérant le défi supplémentaire posé par la pandémie de COVID-19, la soirée d'information en personne a été remplacée par des moyens de deux types : numériques, avec une séance d'information virtuelle en direct qui pouvait aussi être réécoutée, ainsi que de la documentation en ligne sur le site de la Ville, et papier, avec l'envoi d'un encart informatif sur le projet.

Activité 2 : atelier de conception participative

L'activité 2 était le cœur de la démarche : **une mesure de participation active** qui est obligatoire pour ce type de projet, et qui remplace le possible référendum. Là encore, compte tenu de la pandémie, il était possible de participer en ligne en direct, ou par le biais d'un atelier-maison en format papier à renvoyer à la Ville, par la poste ou par courriel.

Activité 3 : consultation écrite

L'activité 3 clôturait la démarche et complétait les deux autres : elle permettait d'exprimer toute opinion sur le projet, de poser toute question et de faire part de toute préoccupation en lien avec celui-ci. Ce qui aurait été, en temps normal, une assemblée publique, a été remplacé, comme demandé par le gouvernement provincial, par une consultation écrite, par la poste ou par courriel, sur une durée de 15 jours.

Activité 1 : une activité d'information qui laissait entrevoir les préoccupations citoyennes

L'activité 1 a marqué le lancement de la démarche avec l'information préliminaire à la participation active. Suite à la diffusion de cette information, de nombreuses questions et commentaires émanaient de quelques-uns des **23 participants** ont été posées. L'événement a duré **2 heures**, pendant lesquelles les participants ont effectué un total de 21 interventions.

Ces interventions étaient des demandes de compléments d'information sur le projet, mais surtout, des commentaires qui dénotaient des préoccupations provenant des riverains. Nous avons identifié 9 thématiques dans ces questions et commentaires, parmi lesquelles les principales étaient :

1. Les risques de dommage liés au chantier, notamment dus à la nécessité de procéder à du **dynamitage** ;
2. La **cohabitation** avec le nouveau bâtiment : **zones tampons** et **lignes de vue** depuis le nouveau bâtiment vers les cours des propriétés voisines ;
3. L'impact de ce projet sur **les valeurs des propriétés adjacentes**, lequel est attendu à la baisse par certains participants ;
4. La **hauteur du bâtiment**, jugée trop importante ;
5. La **contamination du sol** sur le site.

La Ville de Boisbriand a apporté toute clarification qu'il était possible d'apporter lors de cette activité, comme c'en était le but. Certaines questions ne pouvaient pas être traitées sur place, elles ont donc été traitées dans une foire aux questions sur le site de la Ville et incluses au rapport d'activité, lui-même disponible en ligne.

Rediffusion de la séance d'information du 9 septembre 2020.
Source : Youtube.com, compte VilleDeBoisbriand

Des thématiques récurrentes

Nous mentionnons ces 5 thématiques car elles se sont révélées présentes, par la suite, tout au long de la démarche. Les mêmes personnes, participant à toutes les activités, ont posé des questions à teneur de commentaires sur les mêmes aspects du projet lors de toutes les activités de la démarche.

Également, les questions posées en début de démarche sur le processus lui-même, la capacité d'influence des participants, et la Politique de participation publique ont subsisté tout le long de la démarche. Quelques uns des participants à la première activité ont questionné le fait que la démarche se tienne sans aucune activité en personne, et que la Ville procède malgré la pandémie de COVID-19 qui n'a pas faibli, tout au long de la démarche.

Ces questions sont revenues par la suite, tant en commentaires lors de l'activité de conception participative, que dans les commentaires écrits. Elles révèlent que certains participants n'ont pas l'ensemble de l'information quant à la Politique de participation publique, et que les objectifs des diverses activités leurs sont étrangers. En effet, les activités d'information et de conception participative étaient en partie détournées de leur objectif par ces participants, pour en faire autant de tribunes pour s'opposer au projet, et non pas pour s'informer adéquatement puis participer de façon constructive à sa bonification.

Activité 2 : le défi de la co-conception

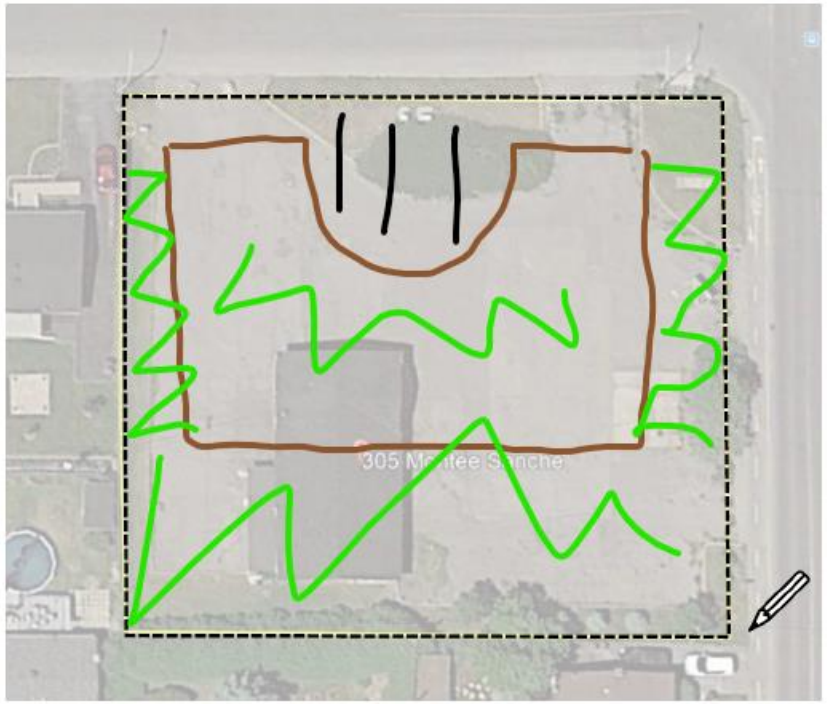
L'activité 2 a vu se répéter une partie du scénario de l'activité 1 : certains participants opposés au projet ont signifié leur désaccord clairement, dès la première ronde de travail en petit groupe. Cependant, celle-ci a permis de révéler que les participants avaient des idées de vocations alternatives pour mettre en valeur le terrain visé par la démarche, pour le cas où le projet résidentiel ne se ferait pas : au premier chef, une garderie. Ont aussi été nommés : un parc de quartier, un point de services de la Ville.

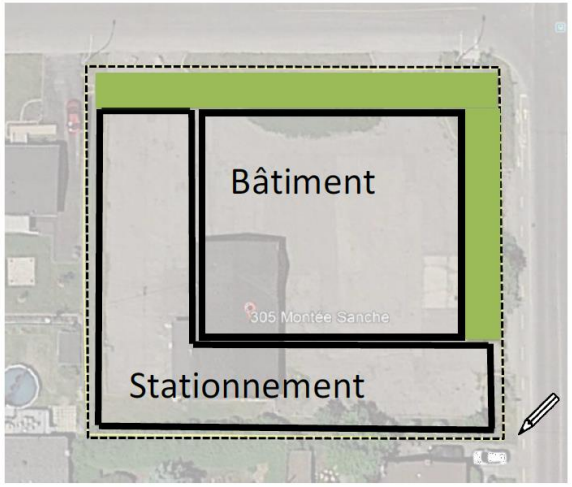
Pour plusieurs, le projet ne peut se faire qu'à la condition que sa hauteur soit revue : certains nomment un maximum de 2 étages, d'autres, 3 étages sans le sous-sol qu'ils considèrent comme un étage « fantôme ». La deuxième partie de cette activité, qui consistait à suggérer des implantations et des volumes alternatifs pour le bâtiment proposé.

Nous mettions au défi les participants d'implanter un bâtiment de 16 unités, en suggérant plusieurs options. Plusieurs d'entre eux ont alors réitéré que la hauteur posait problème. Ils ont été une majorité, soit 2 des 3 tables, à préférer une hauteur maximale de 2 étages, et une implantation classique au coin de la montée Sanche et de l'avenue Provencher. Une de ces tables a ensuite mentionné qu'une hauteur de 3 étages pourrait être acceptable. Pour la troisième table, la hauteur maximale était de 3 étages. Aucune des tables ne référait à une hauteur en mètres.

En termes d'implantation du bâtiment, une des tables a imaginé une implantation qui sortait du patron établi : bâtiment en U aligné sur l'avenue Provencher, avec une forte végétalisation et un toit vert.

Ci-contre et ci-dessous, implantations dessinées par chacune des tables de participants à l'atelier. Colonne de droite : choix de matériaux de ces participants.





Déclin de bois clair : choisi **1 fois**

Déclin de bois sombre : choisi **3 fois**

Pierre plane (imitant la pierre de taille) : choisie **2 fois**

Pierre embossée (imitant la pierre des champs) : choisie **5 fois**

Activité 3 : une pétition spontanée, des commentaires pour bonifier le projet

Lors de l'activité 3, une forte majorité des participants, soit **28 des 31 participants à cette activité**, a utilisé cette consultation écrite pour manifester son **opposition au projet**. Une pétition circulait dans le voisinage du projet, reproduisant informellement le mécanisme du référendum qui a déjà eu lieu dans le passé concernant ce site. Certains participants, résidents de longue date du secteur, étaient présents aux activités 1 et 2, et se sont également exprimé lors de cette 3ème activité. Leur opinion du projet ne semblait pas avoir beaucoup évolué, et les questions et objections émises dès la soirée d'information étaient encore présentes lors de cette activité. Cette fois, la préoccupation la plus exprimée est celle de dommages potentiels aux propriétés voisines lors des travaux de dynamitage, la hauteur trop élevée du bâtiment, ainsi que la baisse anticipée de la valeur des propriétés du secteur.

Cependant, certaines questions et commentaires envoyées, que ce soit pour s'opposer au projet tel que présenté ou non, mentionnaient tout de même des alternatives. La plus citée est la réduction de la hauteur à 2 ou 3 étages, parfois avec moins d'unités. Dans quelques cas, les autres vocations déjà citées lors de l'atelier participatif ont été rappelées ici : parc, garderie, service municipal.

Enfin, 4 interventions parlaient uniquement du processus en tant que tel, de sa légitimité et des modalités choisies. Dans ces interventions, la perception d'une perte de capacité d'influence de la part des citoyens, ainsi que le manque de transparence allégué comme raison du choix de procéder à cette consultation en temps de pandémie, traduisent selon nous la méfiance et la méconnaissance envers la Politique de participation publique de Boisbriand.

Résultats croisés : une opposition constante, une légère évolution du dialogue

En comparant les résultats des trois activités, deux constats s'imposent. Le premier, l'opinion des participants et les thématiques qu'ils ont évoqué a peu évolué entre le début et la fin de la démarche, avec un groupe de participants présents du début à la fin de la démarche pour porter les mêmes revendications.

Le second est un corollaire du premier : les activités, bien que différentes dans leur nature, ont rejoint le même public, présent dans le secteur de longue date, et a fait ressortir les mêmes interrogations et objections. La séance d'information et l'atelier de conception participative, qui devaient laisser la part belle, d'une part, à de l'information factuelle et à des questions sur celle-ci, et d'autre part, à des propositions alternatives sur le site, ont été en partie accaparées par l'opposition au projet.

S'il faut prendre acte de cette opposition, comme étant un mouvement naturel de la population, nous questionnerons également les raisons pour lesquelles cette démarche est demeurée dans un registre aussi polémique et pourquoi ces activités ont été détournées de leur objectif initial.

4 Analyses et recommandations

Des thématiques communes aux 3 activités

Nous relevons ici de façon comparée les 5 thématiques les plus abordées lors de la période de questions de la soirée d'information et comparons cette fréquence avec celle de leur apparition lors de la consultation écrite. Nous les relions également, lorsque possible, à un élément de l'activité 2. Ainsi, lorsque les participants à l'activité 2 ont fait des propositions qui découlaient d'idées apparaissant aussi aux activités 1 et 3, nous le mentionnons au tableau ci-dessous. Par exemple, pour éviter le dynamitage, les participants ont proposé, lors de l'activité 2, que le projet n'ait pas d'unités en sous-sol. Le chiffre après « n = » dans le tableau correspond au nombre d'interventions.

Thématique	Activité 1	Activité 3	Lien avec l'activité 2
Dynamitage et dommages	Rang 1 (n = 4)	Rang 1 (n = 10)	Projet sans sous-sol
Cohabitation avec les nouveaux voisins	Rang 2 (n = 3)	Rang 7 (n = 2)	Projet à 2 ou 3 étages, maximum 12 logements, implantation au coin opposé, difficultés avec l'activité des persona
Baisse de valeur des propriétés	Rang 3 (n = 3)	Rang 2 (n = 7)	Opposition au projet
Hauteur trop importante du bâtiment	Rang 4 (n = 2)	Rang 3 ex-aequo (n = 6)	Projet à 2 ou 3 étages
Contamination du sol	Rang 5 (n = 2)	Rang 5 (n = 5)	*(Aucun)*

Notons que des 5 premières thématiques en nombre nommées lors de la première activité, seule la question de la contamination du sol ne se retrouve pas dans les 5 premières nommées lors de la consultation écrite. **La constance des opinions d'une activité à l'autre** est signe que les réponses données aux questions et commentaires lors de l'activité 1 n'ont pas suffi à rassurer les participants. Le but réel de cette soirée n'était pas compris de certains, qui y ont vu une occasion de s'opposer au projet, plutôt que d'être en « mode écoute » et de comprendre le projet de façon factuelle.

Nous posons l'hypothèse que cette confusion, qui se remarque également à l'activité 2, découle d'un manque d'appropriation de la Politique de participation publique par la population.

Le fait que la démarche et le processus voire même, le recours à une Politique de participation publique conforme qui retire le droit au référendum, soient remis en cause, tendent à confirmer cette méconnaissance et cette méfiance envers ladite Politique. Ne sachant pas si la Politique lie ou non les élus, mais avec la certitude de ne pas pouvoir participer à un référendum formel, certains citoyens se sont accrochés à chaque activité pour faire passer leur message. Le climat ainsi créé n'est certes pas propice à la collaboration, car la partie citoyenne n'a pas confiance dans le fait que sa contribution au projet sera prise en compte. À notre avis, c'est ce climat de confiance que la Politique de participation publique doit créer, pour sortir de la confrontation entre Ville et citoyens.

Collaboration, implication ou opposition ?

L'activité 3 a été le point culminant de la démarche, avec une opposition assez frontale envers le projet. Un total de 20 commentaires écrits sur 43 étaient des oppositions simples (« je m'oppose au projet du 305, montée Sanche »), sans mention d'un motif pour s'opposer au projet. Le nombre d'oppositions motivées est plus de 2 fois moins important (8 interventions).

Or, seules 12 personnes ont pris part à l'activité 2 de conception participative. En comparaison, le chiffre de 31 participants à l'activité 3 est un signe des habitudes locales bien ancrées en termes de façons de s'impliquer : en opposition, plutôt qu'en collaboration avec les porteurs du projet pour le bonifier. Cette culture de l'opposition s'accommode bien des modalités habituelles de la Loi (assemblée publique formelle, référendum) mais beaucoup moins, du mode collaboratif que la Politique instaurait.

Certains participants à l'activité 2 le disaient, le mode collaboratif demeure en partie incompris du public à Boisbriand. Pour amener une autre forme d'implication citoyenne par la collaboration, et éviter cette opposition frontale, c'est toute une culture qui doit changer. L'adoption d'une Politique de participation publique était, dans ce cas-ci, simplement la première étape du changement, puisqu'elle précédait la pratique : elle ne faisait que le rendre possible.

Pour que ce changement ait lieu, plusieurs conditions doivent être remplies qui mettent les citoyens en confiance. Les 9 principes de la participation publique inclus à la Politique sont alors pertinents, et ont été nommés comme faisant défaut, selon certains participants : par exemple, l'attribution d'une réelle capacité d'influence et la transparence du processus.

Un important défi à relever : créer un dialogue, amener la population à bonifier les projets

Créer cette culture de la collaboration et du dialogue autour de l'encadrement urbanistique et de l'évolution du cadre bâti de Boisbriand nécessite un engagement à long terme de la Ville, une adhésion réelle à la Politique adoptée par celle-ci, tant de sa part que de celle des citoyens.

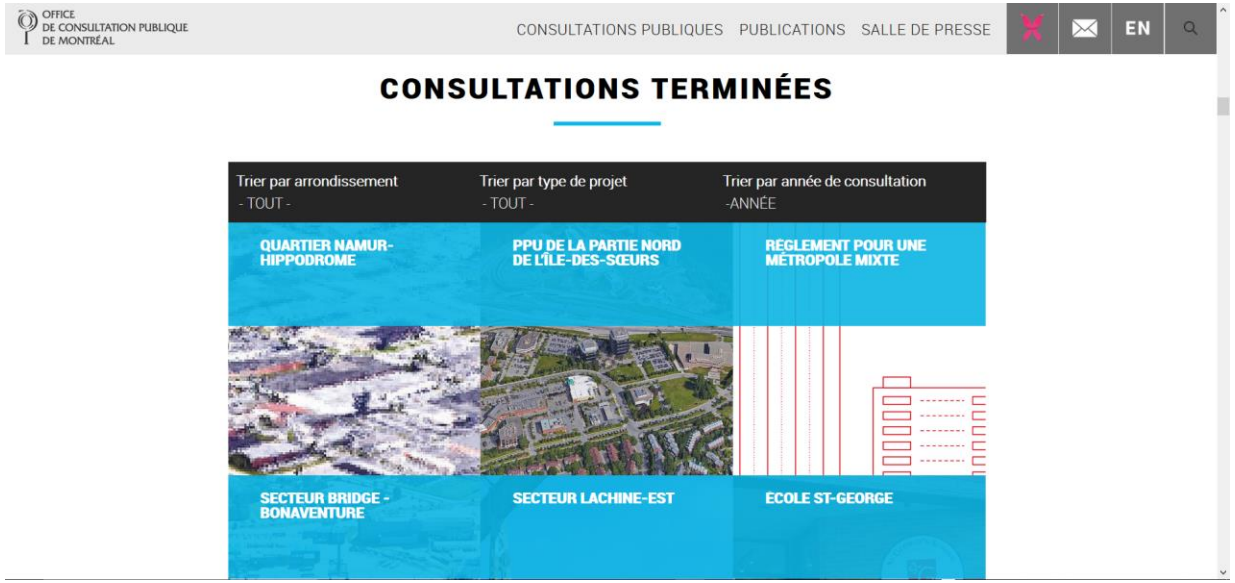
Pour que les citoyens adhèrent à la Politique, nous recommandons que l'information la concernant soit rendue non seulement disponible, mais fasse l'objet d'une promotion active de la Ville. Ce pourrait être l'occasion idéale de sensibiliser le public aux nouvelles façons de s'impliquer par les moyens prévus dans la Politique.

La Politique pourrait également, à cette occasion, être élargie selon ce que les citoyens souhaiteraient y voir intégrer. Le fait de choisir des champs privilégiés de consultations serait une façon pour les citoyens de s'impliquer dans ce changement, de s'approprier la Politique et de la faire mieux correspondre à leur vision de la participation publique.

Enfin, des efforts de sensibilisation pourraient être consentis concernant certaines thématiques contemporaines en urbanisme. Outre les problématiques propres au site (dynamitage, contamination du sol), l'opposition citoyenne se fondait surtout sur les problèmes de cohabitation et de circulation et stationnement perçus comme inhérents à la densification. Ainsi, la densification, ses avantages et ses impacts gagneraient à être démystifiés.

L’accès à l’information : la facilité avant tout

Accessoirement, la Politique de participation publique devrait être directement accessible depuis l’onglet du site web de la Ville qui la concerne, non pas par renvoi au moteur de recherche des règlements municipaux. La facilité est le maître mot en la matière, et le fait de devoir faire une recherche dans une page distincte peut être un défi important pour des personnes dont la littéracie numérique est plus faible. Le fait de conserver accessible en ligne toutes les démarches effectuées dans le passé, même une fois celles-ci terminées, est également très important pour établir la crédibilité du changement voulu par la Ville vers plus de participation. Il s’agit d’un enjeu de transparence, d’accès à l’information et de possibilité de rétroaction. La Ville peut s’inspirer d’autres plateformes, comme Réalisons Montréal ou l’Office de consultation publique de Montréal qui archivent leurs consultations à même leur site web.



Page des consultations de l’Office de consultation publique de Montréal, où sont archivées toutes les consultations terminées. Source : http://ocpm.qc.ca

La poursuite du projet : une nouvelle validation s'impose

Après ces trois activités participatives, et au-delà des efforts à long terme nécessaires pour changer la culture de participation à Boisbriand, la Ville doit prendre acte de l'opinion émise clairement et de façon consistante dans le temps par ces citoyens. La Ville fait face à une situation où la poursuite du projet ne peut être envisagée que dans des paramètres revus à la baisse, avec l'implication du promoteur qui devra valider que le projet demeure faisable s'il est ainsi revu. Celui-ci pourrait aussi être amené à exposer les raisons qui l'amènent à densifier le site, notamment.

Les conditions devant être en place pour que cette poursuite du projet puisse se faire découlent, à notre avis, des commentaires émis par les citoyens, points sur lesquels les réponses municipales demeurent manifestement insatisfaisantes pour certains :

1. mesures particulières d'implantation du bâtiment, loin des limites de propriété;
2. détails architecturaux et aménagements paysagers visant à préserver l'intimité des résidences adjacentes;
3. ratio de stationnement maintenu à 2 cases par unité;
4. garanties quant à la gestion de chantier et des dommages potentiels;
5. étude de secteur sur les valeurs attendues des propriétés adjacentes après travaux.

Autrement, nous sommes d'avis que le projet devra être abandonné, comme si un référendum avait été « remporté » par ses opposants.

Recommandations générales

1. **Faire connaître la Politique** de participation publique aux citoyens de Boisbriand et la rendre disponible de manière plus aisée, directement sur la page dédiée du site web de la Ville :
    1. Mener une **démarche de sensibilisation** à moyen et long terme, par exemple sur un horizon de 5 ans ;
    2. Inclure le bilan de cette démarche au bilan quinquennal de la Politique ;
    3. Profiter de cette démarche pour évaluer l'opportunité **d'élargir la Politique à d'autres sujets** d'importance pour les citoyens ;
    4. Profiter également de cette démarche pour sensibiliser les citoyens aux **grands objectifs d'urbanisme actuels** et aux obligations métropolitaines (densification, mobilité active).
2. Assurer la possibilité pour les citoyens de **consulter aisément l'information relative au projet** même après la fin de la démarche et sa conservation permanente à même le site web de la Ville ;
3. Mettre en place des **formations** à l'intention de l'équipe de la Ville pour tirer un meilleur parti de la Politique et des démarches de participation publique, pour que celles-ci contribuent à l'amélioration du cadre de vie des citoyens de Boisbriand ;
4. Assurer l'application des **9 principes** de la Politique : transparence décisionnelle, consultation en amont, information claire et complète, capacité d'influence, présence active des élus, délais appropriés, mécanismes d'expression de tous les points de vue, modulation des règles, rétroaction.

Recommandations concernant le projet

1. Enfin, évaluer la possibilité pour la Ville et le promoteur de **poursuivre le dialogue** sur le projet du 305, montée Sanche, aux conditions suivantes :
    1. Projet de hauteur réduite par rapport au projet initial;
    2. Mesures particulières d'implantation du bâtiment, loin des limites de propriété;
    3. Détails architecturaux et aménagements paysagers visant à préserver l'intimité des résidences adjacentes;
    4. Ratio de stationnement maintenu à 2 cases par unité;
    5. Garanties quant à la gestion de chantier et des dommages potentiels;
    6. Étude de secteur sur les valeurs attendues des propriétés adjacentes après travaux.

5 Conclusions

Conclusion

La démarche de participation publique qui encadrait le changement au règlement de zonage dans la zone C-2 120 a été l'occasion de constater que certains citoyens de Boisbriand ont perdu en partie confiance en leur Ville en termes de participation et nourrissent l'impression d'une fermeture à leurs besoins et aspirations et d'une perte de capacité d'influence depuis l'adoption de la Politique de participation publique. Rappelons que cette Politique prévoit, comme dans le cas présent, de remplacer les référendums en urbanisme, par une « mesure de participation active », dans le cas présent, un atelier de conception participative qui devait amener des bonifications au projet.

Bien que les résultats de cet atelier soient mitigés, il permet tout de même d'affirmer que les citoyens présents souhaitaient voir une réduction de la hauteur du projet rendant nécessaire l'amendement de zonage en question ici. Cette première conclusion est confirmée par les commentaires formulés lors des deux autres activités de la démarche. Si la Ville choisit de poursuivre le processus d'amendement de zonage, elle devra certainement tenir compte de ce paramètre.

Nous émettons également, dans ce rapport, des recommandations devant favoriser l'appropriation de la Politique de participation publique par les citoyens de Boisbriand, et la mise en place d'une véritable culture de la participation publique, d'une nouvelle façon de faire évoluer le cadre urbanistique, par la collaboration entre les parties prenantes. Nous pensons que la Politique est un premier pas vers une implication citoyenne véritablement constructive, qui génère des milieux de vie plus en phase avec les besoins réels de la population.

Matthieu Déborbe, urbaniste M. Sc.
Sonia Dumont, consultante senior en participation

Gotta
PARTICIPATION