

Note

« La consultation publique et la question éthique dans les pratiques d'aménagement urbain paysagé. Éléments théoriques et introduction à l'analyse de cas »

Charles Perraton et Irène Cinq-Mars

Les Cahiers de droit, vol. 29, n° 1, 1988, p. 211-229.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/042874ar>

DOI: 10.7202/042874ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

La consultation publique et la question éthique dans les pratiques d'aménagement urbain paysagé. Éléments théoriques et introduction à l'analyse de cas

Charles PERRATON *
Irène CINQ-MARS **

With ever-growing concern for democracy, space developers and designers have enlisted public consultation onto their roster of communicational strategies. This strategy coincides with the appearance in our societies of a marked trend towards recognizing individual rights. Among the incidences of consultation may be found that of giving meaning to spaces. Thus these tactics and other practices respond to these strategic efforts that are out of phase with users. What kind of relation with people do these new participatory procedures instate which are based on communicational exchanges of a consultative kind? In questioning users' "power", it is not so much the political, but rather the ethical question that retains our interest here. Specifically, our objective is to produce criteria enabling the appraisal of the "quality" of programming and designing and that of spatial projects. Our viewpoint is extrapolated results from our research in Les pratiques d'espaces libres urbains à Montréal (FCAR EQ-3013).

| | <i>Pages</i> |
|--|--------------|
| Introduction | 212 |
| 1. Consultation publique et échange communicationnel | 213 |
| 2. La consultation publique comme modalité d'expression politique du public | 214 |
| 3. Modalités d'expression politique du public et aménagement urbain paysagé | 216 |

* Professeur au Département des Communications, Université du Québec à Montréal.

** Professeure à l'École d'Architecture du paysage, Université de Montréal.

| | <i>Pages</i> |
|--|--------------|
| 4. La consultation publique, de sa forme dégénérée à sa forme maximisée | 218 |
| 5. Communication et éthique de la communication ¹ | 221 |
| 6. Les quatre attitudes éthiques ¹ | 222 |
| 7. Application des catégories à quelques cas d'aménagement urbain paysagé | 225 |
| Conclusion | 228 |
| Tableau 1 : La consultation publique comme modalité d'expression politique du public | 215 |
| Tableau 2 : Les deux pôles et les quatre formes de la consultation publique | 220 |
| Tableau 3 : Les quatre attitudes éthiques | 224 |
| Tableau 4 : Application des catégories aux trois cas d'aménagement urbain paysagé | 228 |

Introduction

La consultation publique nous apparaît être une forme d'expression politique du public qui reste pour une bonne part à inventer. Aucune règle instituée et clairement définie ne vient encore préciser les conditions d'exercice de cette nouvelle modalité de participation des citoyens aux affaires publiques. Aussi nous paraît-il difficile, ou du moins prématuré, de tenter de préciser les statuts juridique (quels sont les droits des individus en regard de la consultation publique ?) et politique (quels sont leur pouvoir dans ce processus ?) du citoyen qui participe à la consultation publique. Pourtant, même si ce droit n'est pas encore juridiquement reconnu, il l'est de plus en plus dans les faits. Fidèle à la tradition du parlementarisme anglais, notre société la pratique déjà depuis au moins l'instauration du régime des commissions parlementaires ².

-
1. Dans les chapitres 5 et 6 de ce texte, nous nous inspirons très largement de parties de la thèse en cours de C. PERRATON : *Éléments pour une analyse sémio-pragmatique de l'espace*.
 2. En effet, le système des commissions parlementaires peut nous apparaître comme l'ancêtre institué — ou du moins comme un proche parent — de la consultation publique. Ainsi, au Québec, entre la première et la deuxième lecture en Chambre d'un projet de loi, « le leader parlementaire du gouvernement peut proposer qu'il soit envoyé immédiatement à une commission élue, afin qu'il soit permis à la population de donner son avis sur ce projet. [...] La commission entend tous les groupes et individus intéressés mais lorsque la majorité des membres estime être suffisamment renseignée, la commission peut mettre fin aux auditions et déposer son rapport devant l'Assemblée » G. DESCHÊNES, *Organisation et fonctionnement de l'Assemblée Nationale*, Québec, Assemblée Nationale du Québec, 1976, 63 p.

Mais d'où vient cet intérêt pour la consultation publique ? Qu'est-elle exactement ? Quelle incidence a-t-elle sur la pratique de l'aménagement urbain paysagé ? Et comment oblige-t-elle à repenser le rapport entre les producteurs et les usagers de l'espace ? En d'autres termes, quelles sont les nouvelles possibilités qu'offre la consultation publique ? Et parmi elles, quelles sont les conséquences en matière éthique ? C'est-à-dire quelle est la nature du rapport à autrui que sous-tend la pratique des producteurs de l'espace, lorsqu'ils inscrivent ou pas la consultation publique dans le processus de décision ?

1. Consultation publique et échange communicationnel

La démocratisation des processus de prise de décision coïncide avec la récente émergence du principe de transparence dans les échanges sociaux et communicationnels. Qu'en est-il exactement ? Les sociétés postindustrielles connaissent une période de délégitimation, de crise qui affecte les grands récits et les valeurs instituées^{2a}. Les crises de la valeur de vérité, des valeurs morales (pensons aux questions de l'avortement, de l'euthanasie, de la peine de mort, etc.), des principes sur lesquels peuvent se fonder les règles distribuant et instituant les relations sociales, du savoir et du pouvoir entraînent non seulement une perte de consistance du « tiers symbolisant » censé transcender l'ensemble des échanges, mais aussi la perte de confiance des sujets sociaux dans leur capacité d'en engendrer un nouveau.

C'est dans ce contexte que l'étalement à tous les niveaux de la communication par la transparence apparaît comme le seul moyen pouvant garantir les échanges sociaux et communicationnels. En d'autres termes, la question du lien social laisse quelque peu sa place à celle de l'*entre-nous* généralisé qu'assurent pour une grande part les médias^{2b}.

Sur le plan politique de l'exercice du pouvoir (de décider) sous toutes ses formes, cette tendance donne sinon naissance, du moins tout son sens à la consultation publique comme nouvelle modalité d'expression politique du « public »³. Cette dernière s'inscrit dans le processus général de décision au moment de la consultation. Mais consulter n'est pas délibérer, car si consulter c'est délibérer un peu, on peut délibérer sans consulter. On peut donc décider sans consulter. Mais on peut aussi consulter sans décider... En d'autres termes, si nos sociétés ont choisi la procédure consultative comme moyen de démocratiser l'exercice du pouvoir, ce n'est pas ce qui assure pour autant la participation de

2a. J.F. LYOTARD, *La condition postmoderne*, Paris, Minuit, 1979, 109 p.

2b. C. LEFORT, *Les formes de l'histoire*, Paris, Gallimard, 1978, 329 p.

3. La consultation publique apparaît comme une modalité particulière d'expression d'un public composé de sujets sociaux (citoyens), de groupes de citoyens et de groupes d'intérêts.

tous à la prise des décisions — d'autant plus que la consultation peut aussi équivaloir à des luttes de pouvoir entre différents niveaux et groupes d'intérêts désireux de trouver là des appuis légitimant leur position. Cela dit, le caractère indéfini de la consultation publique nous permet d'imaginer et souhaiter une forme « maximisée » de la consultation publique qui donnerait au public la possibilité de participer plus activement (directement) à la prise des décisions. Nous reviendrons sur ce point.

2. La consultation publique comme modalité d'expression politique du public

Pour définir ce que nous entendons par consultation publique, nous commencerons par la situer dans son contexte historique d'apparition. Puis, nous tenterons ensuite de mieux la cerner dans ce qu'elle a de problématique.

La place des individus, leur pouvoir et la forme de leur expression politique ont beaucoup changé à travers l'histoire⁴. Ainsi, pouvons-nous considérer l'Ancien Régime et la première moitié du XVIII^e siècle en France (mais aussi en Angleterre) comme une période au cours de laquelle la *volonté populaire* définit la modalité particulière — et dominante — d'expression politique du public. Au cours de cette période la volonté du peuple s'enracine dans les vœux individuels, faisant de chacun de ces derniers des êtres engagés et directement concernés par l'objet des luttes. La volonté populaire est celle des classes en révolte contre le pouvoir monarchique et les privilèges de la noblesse.

Dès la seconde moitié du XVIII^e et jusqu'au début du XX^e siècle, l'*opinion publique* apparaît comme nouvelle modalité d'expression politique du public. Trouvant son origine « dans les attitudes individuelles »^{4a}, elle ne doit donc pas être confondue avec la première. L'opinion publique « [...] porte sur des questions à propos desquelles les individus ne se sentent pas directement ou gravement concernés ». ^{4b} Ceux qui y adhèrent ne sont liés que sur la base d'un accord sur la question faisant l'objet d'une opinion. Ainsi parlera-t-on de l'opinion des milieux « bien informés » ou « intéressés » qui se constituent en groupe de pression politique ou moral. Elle s'érige donc plus ou moins en bonne conscience des décideurs.

Par la suite, et surtout depuis la fin de la dernière guerre mondiale, les choses évoluent encore un peu jusqu'à se compliquer passablement. Comme

4. Nous nous inspirons ici d'un article de G. BURDEAU (1968 : p. 116-118) sur l'« opinion publique ».

4a. G. BURDEAU, « Opinion publique », in *Encyclopédia Universalis*, Vol. 13, 1984, p. 549.

4b. *Ibid.*

plusieurs l'ont montré^{4c}, nous connaissons depuis la seconde moitié du siècle une tendance à la massification du mode d'expression politique du public. La forme achevée de ce nouvel esprit politique s'exprime sous le mode du *sondage* dont le référendum (la consultation populaire) révèle toute la logique comptable. Dans ce cas, l'opinion devient une simple résultante statistique de ce qu'est censé penser le public.

Résumons nous dans le tableau suivant :

TABLEAU 1

La consultation publique comme modalité d'expression politique du public

| | Volonté populaire | Opinion publique | Sondage | Consultation publique |
|------------------------------|---|---|-------------------------------|---|
| Place de l'individu | - engagé - concerné par l'objet des luttes | - d'accord sur une question - intéressé et informé | - « particule comptabilisée » | - « libre et raisonnable » |
| Pouvoir de l'individu | - subversif | - bonne conscience des décideurs | - abstrait sinon nul | - pouvoir partagé (démocratie) |
| Forme de l'expression | - luttes | - pression morale et politique | - statistique | - partie prenante dans le processus décisionnel |

Nous l'avons dit, le rapport du public au pouvoir se présente au cours de cette période de manière un peu plus compliquée. Si le sondage⁵ domine largement les modalités actuelles d'expression politique du public, la *consultation publique* s'avère la plus originale, sinon la plus prometteuse de ces nouvelles formes démocratiques d'expression politique. Avant de préciser ce qu'il nous faut entendre par consultation publique, voyons comment de notre découpage historique les grandes catégories (volonté populaire, opinion publique, sondage

4c. J. BAUDRILLARD, *À l'ombre des majorités silencieuses: ou la fin du social*, Paris, Denoël Gonthier, 1982. J. BAUDRILLARD, *Les stratégies fatales*, Paris, Grasset, 1983, 273 p. T. FERENCZI, « Sondages, Sachez sonder », *Le Monde Aujourd'hui*, 17-18 novembre 1985. G. LIPOVETSKY, *L'ère du vide*, Paris, Gallimard, 1983, 246 p. R. SENNETT, *Les tyrannies de l'intimité*, Paris, Seuil, 1979, 282 p. Trad. franç. par A. BERMAN et R. FOLKMAN de *The Fall of Public Man*, 1974.

5. Aujourd'hui, les élections se présentent de plus en plus comme le dernier de la série des sondages en période électorale. V. T. FERENCZI, *supra*, note 4c.

et consultation publique) peuvent être reprises pour rendre compte de l'évolution récente des pratiques québécoises d'aménagement urbain paysagé⁶.

3. Modalités d'expression politique du public et aménagement urbain paysagé

Les années soixante, on le sait, marquent un tournant décisif dans l'histoire du Québec. Elles se caractérisent par l'expression politique d'une volonté populaire revendicatrice qui ne rate aucune occasion pour *politiser* le débat, cherchant par tous les moyens à s'approprier un pouvoir de contrôle sur les conditions de vie. C'est la grande époque du militantisme sous toutes ses formes, celle où les animateurs sociaux et politiques *croient* en la nécessité du changement. Des associations de quartier et des groupes de citoyens se forment et réclament la reconnaissance de leurs droits au logement, aux espaces verts, au travail, à la langue et à la culture. L'espace social devient politique pendant que celui de la ville se voit parcouru par les manifestants... jusqu'au jour où la Ville de Montréal adopte, en 1969, un règlement interdisant les manifestations.

Avec *Octobre 1970*, s'achève cette période. Voilà du moins ce qui ressort des principales luttes sociales et politiques. Mais des différences importantes marquent le champ des pratiques liées au cadre bâti (la question du logement et les autres luttes urbaines). Car pendant qu'une bonne partie des forces revendicatrices de la petite-bourgeoisie engagée se tournent vers l'appareil d'État, une minorité active d'architectes et designers de tous genres se font plus animateurs sociaux que concepteurs d'espaces, travaillant plus que jamais au projet historique de la transformation des conditions de vie et de logement. Mais si le nouveau mot d'ordre des groupes populaires du début de cette nouvelle décennie est « regroupement et participation plus que jamais »⁷, n'est-ce pas déjà que la mobilisation commence déjà à enregistrer des marques de fatigue? À une époque de consolidation de l'État, faut-il s'étonner que les groupes populaires réorientent leurs énergies, se préoccupant dorénavant un peu plus d'*information* pour les aider dans leur choix de consommateurs, ou dans leurs responsabilités de parents face à l'éducation des enfants? La Révolution tranquille n'a-t-elle pas fait du Québec une société à part entière, dont les citoyens contribuables ont à « se prendre en charge ». Les enjeux politiques de l'époque sont d'importance, mais

6. Sur cette question, nous renvoyons aux travaux de G. CRANZ, *The Politics of Park Design, a History of Urban Parks in America*, Cambridge (Mass.), M.I.T. Press, 1982, 347 p., pour les États-Unis.

7. Mot d'ordre employé lors du Congrès des citoyens de St-Henri à l'automne 1972. Voir à ce sujet l'article de R. ROWAN, « Les citoyens de St-Henri font le point de leur action et pensent à l'avenir », *Le Devoir*, mardi 7 nov. 1972, p. 7.

c'est à ce moment que l'État provincial met un terme à certains rêves de participation⁸.

Les années soixante-dix marquent le triomphe de la nouvelle petite-bourgeoisie (bureaucrates et experts de tous genres). Il n'y a pas que les technocrates qui ont su tirer leur épingle du jeu, la volonté affirmative traverse aussi les milieux professionnels de l'aménagement de l'espace. Les designers reprennent petit à petit l'exercice de leur droit de parole, retrouvant ainsi leurs lettres de noblesse. Et cela d'autant plus que le nationalisme québécois de la fin des années soixante-dix vient justifier les discours et actions visant la conservation des patrimoines bâtis et naturels. Les spécialistes de la mise en forme sont actifs au sein — et parfois même au centre — des mouvements d'opinion publique. Nous pourrions citer les cas suivants en aménagement du paysage : « le boisé de la Réparation, le boisé Héritage, le bois Saraguay, le bois de Liesse, le bois de St-Sulpice, les Îles Rochon, le parc de la Rivière-des-Prairies... »^{8a}.

Avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* de la fin des années soixante-dix émerge un nouveau principe selon lequel l'aménagement est une responsabilité politique publique⁹. Cette loi redéfinit passablement le paysage politique dans lequel les citoyens peuvent exercer leur droit à la participation politique¹⁰. Elle précise donc les rôles, mais consacre celui des élus en matière de décision. Écoutons ce que nous en dit le ministre Léonard au moment de la promotion de sa loi :

D'un côté, les décisions doivent demeurer la responsabilité de ceux qui ont été élus et, de l'autre côté, les citoyens doivent être présents dans le processus de décision. La consultation ne doit pas empêcher la décision, mais la décision ne doit pas être prise sans consultation.¹¹

-
8. Il suffit de se rappeler les enjeux de la loi 65 (adoptée en 1972) à l'origine de la création des services de santé et de bien-être. Alors que les citoyens demandaient à être représentés sur les conseils d'administration des centres locaux de services communautaires (CLSC), et à y être même majoritaires, l'État ne gardait que le premier de ses trois objectifs initiaux qui étaient : 1. Accessibilité et décentralisation des services sociaux et médicaux ; 2. Participation de la population à la question de ces services et en particulier dans les CLSC ; 3. Décentralisation des pouvoirs de décision.
- 8a. I. CINQ-MARS, « Espaces libres urbains et société civile : le cas de Montréal de 1960 à nos jours », *Notes de recherche*, Université de Montréal, Faculté de l'Aménagement, 1984.
9. Comme le disait en deuxième lecture le parrain de cette loi, le ministre J. LÉONARD : « [...] quand une décision vient façonner le territoire pour longtemps et même pour tout le temps, les citoyens doivent être informés et consultés, car si en aménagement on admet que la décision doit tenir compte d'une réalité physique, il est évident que la volonté des citoyens doit faire partie du tableau. » (Assemblée Nationale du Québec, Projet de loi n° 125, *Journal des Débats*, le 14 juin 1979, vol. 21, n° 43, p. 2254).
10. Ce droit avait déjà été reconnu par l'État fédéral lors de l'introduction d'un chapitre relatif à la rénovation urbaine dans la loi nationale de l'habitation.
11. *Id.*, p. 2255.

Mais revenons à ce qui caractérise la consultation publique et voyons un peu ce qui lui donne encore aujourd'hui un caractère problématique.

4. La consultation publique, de sa forme dégénérée à sa forme maximisée

Parce que nous croyons qu'il existe plusieurs genres de consultation publique et qu'il existe plusieurs usages du terme, nous croyons utile de nous donner deux pôles opposés pour la définition de cette nouvelle forme d'expression politique, pôles à partir desquels nous pourrions identifier quatre formes importantes de consultation publique.

Selon un premier pôle, la consultation publique nous apparaît sous sa forme dégénérée ou appauvrie, marquant ainsi la fin du régime d'expression de la volonté populaire. Sous sa *forme dégénérée*, elle apparaît comme pur simulacre de pouvoir partagé. Et le type qui s'en rapproche le plus est sans doute celui qui domine la scène politique¹² à l'heure actuelle. Voilà ce que l'on retrouve lorsque la consultation prend l'allure des nombreux sondages qui nous inondent. C'est dans cet esprit que l'on fait la comptabilité des « opinions » au nom de l'exhaustivité et de la scientificité. Puis, fort de ce que « le peuple pense... », ou de ce que « les citoyens sont favorables d'accepter... », ou de ce que « les usagers sont prêts à faire... », on s'autorise à prendre toutes les décisions.

Sous sa *forme appauvrie*, la consultation publique se déroule sans grand respect de l'une ou l'autre des règles de fonctionnement proposées par M. Yergeau et L. Ouimet dans leur article intitulé « Pour que les audiences publiques aient un sens »¹³. Cette forme ouvre d'ailleurs la porte aux usages démagogiques de la consultation publique. Pour ne prendre qu'un exemple,

12. Nous employons ce terme au sens large, recouvrant donc aussi bien celui de politique des groupes et des affaires publiques, que celui de politique des groupes et des affaires privées, renvoyant ainsi aussi bien à l'État qu'aux grandes entreprises privées.

13. M. YERGEAU, L. OUMET, « Pour que les audiences publiques aient un sens », *Le Devoir*, samedi 14 juillet 1984, p. 7. Voici en résumé les règles de conduite proposées par Yergeau et Ouimet : 1. Que la procédure d'audience soit connue de tous ; 2. Que l'audience soit précédée d'une période d'information ; 3. Qu'elle soit menée par un arbitre neutre et impartial ; 4. Qu'elle se déroule en deux temps, et que le premier soit consacré aux questions préalables adressées par le public au promoteur du projet ; que le deuxième soit celui de l'audience à proprement parler ; 5. Que l'objet du débat soit clair pour tout le monde ; 6. Qu'il y ait le temps nécessaire pour la préparation et la tenue de l'audience ; 7. Que la période de l'audience soit ouverte au grand public ; 8. Que le projet soit soumis à la contre-expertise ; 9. Qu'un rapport d'analyse soit produit ; 10. Que ce rapport soit rendu public ; 11. Que le promoteur s'engage à tenir compte des conclusions de ce rapport dans sa décision.

citons le cas de l'aménagement urbain paysagé du mail piétonnier Prince-Arthur. Ainsi le président du Conseil exécutif de la Ville de Montréal pouvait-il déclarer que son administration avait «largement consulté les citoyens concernés»¹⁴, alors que les citoyens du quartier n'avaient et n'ont toujours pas été consultés sur l'aménagement de cette rue «piétonne». Comment alors parler de consultation publique si les interlocuteurs sont triés sur le volet? De plus, cette forme de consultation pose le problème du découpage, car se pose toujours le problème de décider du périmètre de la population à consulter dans le pays, dans la région, dans la ville ou dans le quartier. Se pose donc la question : qui doit être consulté?

Selon un deuxième pôle, la consultation publique prend la forme idéalisée ou maximisée, inscrivant réellement le public dans le processus de prise de décision. Elle apparaît ainsi comme une nouvelle forme et comme un nouveau lieu (celui des audiences publiques) d'expression de l'opinion publique. Qu'il s'agisse des individus ou des groupes d'intérêts et de citoyens, la consultation sous ses formes idéalisée et maximisée reconnaît à tout un chacun le droit de s'exprimer et de participer aux affaires publiques ou privées qui concernent le public.

Sous sa *forme idéalisée*, la consultation publique inscrit le public dans le processus de décision. Dans la mesure où le promoteur du projet s'engage à tenir compte des conclusions de l'audience dans sa décision (voir la 1^{re} règle de Yergeau et Ouimet), le public possède une certaine garantie de l'utilité de sa participation.

Mais, on le sait, il existe plusieurs manières de traduire¹⁵ les besoins exprimés. Tant que le public n'a pas les moyens de revenir sur les conclusions retenues et sur les décisions prises par le promoteur, il risque toujours d'énormes surprises. L'introduction d'une seconde série d'audiences portant justement sur le rapport d'analyse (rapport préliminaire) et sur les esquisses de solution, et l'engagement du promoteur à tenir compte de ces derniers avis au moment de la décision finale ouvrent la porte à ce que nous serions tentés d'appeler la *forme maximisée* de la consultation publique. Nous l'appelons «forme maximisée», car elle introduit un nouvel esprit dans l'exercice du droit à la consultation. Avec elle, le public devient véritablement partie prenante dans le processus décisionnel et l'écart entre législatif et délibératif se réduit. Sans être nécessairement applicable à l'ensemble des lieux de pouvoir de notre société, cette forme paradoxale d'exercice du droit à la

14. Voir à ce sujet l'article de Y. LAPRADE, « La rue Prince-Arthur inaugurée au milieu d'une Manif », *Le Journal de Montréal*, mercredi 6 oct. 1982.

15. Ne dit-on pas d'ailleurs que « traduire c'est trahir » ?

consultation publique peut donner un sens nouveau à l'exercice de la démocratie ¹⁶.

Résumons-nous de nouveau dans un tableau :

TABLEAU 2

Les deux pôles et les quatre formes de la consultation publique

| Premier pôle | | Deuxième pôle | |
|--|--|--|--|
| Forme dégénérée | Forme appauvrie | Forme idéalisée | Forme maximisée |
| - simulacre du pouvoir partagé | - interlocuteurs triés sur le volet | - le public est <i>inscrit</i> dans le processus de décision | - le public peut revenir sur les décisions prises |
| - c'est ce qui domine la scène politique actuelle | - donne lieu à la démagogie | - respect de la 11 ^e règle de Yergeau et Ouimet | - il est <i>partie prenante</i> dans le processus de prise de décision |
| - prend l'allure du sondage comme base de décision | - peu de respect pour les règles proposées par Yergeau et Ouimet | - participation garantie et utile | - forme paradoxale d'exercice du pouvoir |
| | | | - donne un sens nouveau à l'exercice du pouvoir |

Chacune de ces formes de consultation définit un type particulier de rapport entre le promoteur du projet et le public. Nous intéressant aux producteurs de l'espace, et plus particulièrement aux spécialistes de l'aménagement urbain paysagé, nous tenterons de préciser la nature de la relation à autrui qu'instaurent les pratiques

16. Malgré l'« innocence » de nos propos, nous ne sommes pas sans réaliser quelques unes des difficultés qu'entraîneraient l'exercice de ce mode de démocratie. Ainsi, en est-il du fameux débat Habermas-Luhmann. Habermas cite Luhmann : « La décision est un processus (...) qui consiste à éliminer d'autres possibilités. Les processus de décision font naître plus de "non" que de "oui" et, plus ils suivent une méthode rationnelle, plus l'examen des autres possibilités est complet, et plus leur taux de négation est grand. Exiger une participation intensive, en profondeur, de tous serait faire un principe de la frustration. Celui qui comprend ainsi la démocratie doit en fait en venir à l'idée qu'elle n'est pas conciliable avec la rationalité. » Plus loin, il précise que : « Luhmann croit pouvoir montrer, au contraire, que la reproduction des sociétés hypercomplexes ne laisse pas d'autre choix que d'ancrer la réflexivité nécessaire de la société, non dans les opinions publiques démocratiquement organisées, mais dans un système administratif suffisamment à l'abri des partis et du public [...] » J. HABERMAS, *Raison et légitimité*, Paris, Payot, 1978, 212p., chap. III.5, « Complexité et démocratie », p. 180 et 182. Trad. franç. par J. LACOSTE de *Légitimationsprobleme im Späkapitalismus*, 1973.

d'aménagement. En d'autres termes, nous nous proposons d'aborder la question éthique à travers l'analyse de quelques exemples de positionnement du producteur face aux usagers. Pour ce faire, nous comptons partir de trois cas d'aménagement urbain paysagé et centrer notre intérêt sur le processus de conception (de design) de ces espaces. Mais avant, il nous faut préciser ce qu'il faut entendre par éthique et nous donner quelques catégories utiles à l'analyse descriptive.

5. Communication et éthique de la communication

Dans la mesure où nous pensons l'espace comme un médium grâce auquel nous nous exprimons et communiquons quelque chose à quelqu'un, nous croyons utile de référer au modèle communicationnel¹⁷ pour l'analyse et ainsi tenter de rendre compte des pratiques d'espaces, qu'il s'agisse de celles des producteurs ou de celles des usagers. Aussi pensons-nous que la communication possède deux statuts : l'un instrumental et l'autre éthique.

Grâce à son *statut instrumental*, la communication permet à un destinataire (les producteurs de l'espace) de faire des choses et d'en faire faire à d'autres. Ainsi, peut-il stratégiser son *dire* de manière à orienter — ou du moins à tenter de le faire — les pratiques des usagers. Comme destinataire des énoncés spatiaux, ces derniers développent différentes tactiques (conformes, transgressives ou carrément en rupture par rapport aux faits proposés) comme moyens de répondre à ce qu'ils comprennent et reçoivent des énoncés spatiaux.

Ainsi la communication permet-elle au destinataire d'agir sur l'autre. Et lorsqu'il le fait, il ne peut le faire qu'en respect ou au mépris de ce qu'est justement la communication. C'est ce que nous nommons le *statut éthique* de la communication.

Nous pensons qu'il existe en matière éthique deux logiques fondamentales entraînant chacune deux attitudes différentes. Ces deux logiques sont la « logique

17. Sans doute devrions-nous plutôt parler de plusieurs modèles communicationnels, car pour l'analyse des énonciations spatiales (les pratiques d'espaces), nous nous inspirons aussi bien des notions, concepts et théories communicationnelles proposés par les auteurs suivants : R. BARTHES, « Le troisième sens, Note de recherches sur quelques photogrammes de S.M. Einstein », in *Cahiers du Cinéma*, n° 222, 1970. R. BARTHES, *La chambre claire, Note sur la photographie*, Paris, Gallimard Seuil, 1980, 192p. E. BENVENISTE, *Problèmes de linguistique générale*, t. 1, Paris, Gallimard, 1966. G. DELEUZE, *Francis Bacon, Logique de la sensation*, Paris, éd. de la Différence, 1981. R. JAKOBSON, *Essais de linguistique générale*, 2 vol., Paris, Minuit, 1963. J.L. AUSTIN, *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil, 1970, 183p. Trad. franç. par G. LANE de *How to Do Things with Words*, 1962. J.F. LYOTARD, *Supra*, note 2a. J.F. LYOTARD, *Le différend*, Paris, Minuit, 1983, 279p. J.R. SEARLE, *Les actes du langage*, Paris, Hermann, 1972, 261p. Trad. franç. par H. PAUCHARD de *Speech Acts*, 1969. J.R. SEARLE, *Sens et expression*, Paris, Minuit, 1982, 243p. Trad. franç. par J. PROUST de *Expression and Meaning*, 1979.

du même » et la « logique de l'autre ». Dans une *logique du même*, le destinataire pense l'autre comme identique à lui-même. Mais dans une *logique de l'autre*, il le pense différent de lui.

En d'autres termes, l'échange communicationnel se fonde sur deux postulats ou figures élémentaires de l'altérité : le postulat de l'égalité et celui de la différence. Or, comme le montre Todorov ^{17a}, la logique de l'autre n'opère qu'au moment où, dans son rapport à autrui, le destinataire pense ce dernier à la fois comme égal et différent de lui. Dans le cas où il le pense égal mais identique à lui-même, ou dans celui où il le pense différent de lui sans être son égal, c'est au contraire la logique du même qui opère.

6. Les quatre attitudes éthiques

Les deux logiques entraînent donc quatre attitudes éthiques de base. La première consiste, pour le destinataire, à stratégiser son dire de manière à ce qu'il ne soit pas permis à l'autre de dire autre chose. Relevant de la même logique, la seconde attitude consiste à stratégiser son dire de manière à ce qu'il ne soit que la répétition de ce qui a déjà été dit. La troisième attitude amène le destinataire à stratégiser son dire de manière à permettre l'accomplissement du dire du destinataire, lequel s'accomplit dans la réalisation du dire du destinataire ; stratégie qui inscrit donc le dire de l'autre en horizon. Appartenant à la même logique, une dernière attitude du destinataire l'amène à stratégiser son dire de manière à s'assurer l'inscription du destinataire dans le processus de la destination, c'est-à-dire finalement dans celui de la production de l'espace et du sens à lui donner ¹⁸.

Pour nous aider à saisir la portée de ces quatre grandes attitudes éthiques en matière de stratégie spatio-communicationnelle, servons nous de la *catégorie de personne* proposée par Benveniste ¹⁹. Ainsi, les catégories du *je* ou du *nous exclusif* renvoient à la première attitude, puisque, avec ce cas, seul le destinataire parle, seul *je* parle à un *tu* qui se tait ou qui ne fait que faire ce qu'on lui dit de faire. La parole se présente alors comme l'apanage du *je* — ou du *nous exclusif* — et, donc, du destinataire. Il n'y a pas dans ce cas de communication à proprement parler, puisque seul le principe de la *destination* y domine. Et pour reprendre les *fonctions communicationnelles* de Jakobson ²⁰, ajoutons que la communication

17a. T. TODOROV, *La conquête de l'Amérique, la question de l'autre*, Paris, Seuil, 1982, 278p.

18. Pour les quatre attitudes éthiques, voir à ce sujet C. PERRATON, E. CAROUTINI, *Éléments d'une épistémologie des communications*, le chapitre intitulé « Les stratégies communicationnelles ». Cet ouvrage est à paraître.

19. E. BEVENISTE, *supra*, note 17, 251-257.

20. R. JAKOBSON, *supra*, note 17, 209-248.

se centre alors sur les fonctions *expressive*²¹ (centrée sur le destinataire) et *persuasive* (centrée sur le destinataire). Le concepteur s'exprime plus qu'il ne cherche à communiquer quelque chose.

Dans la deuxième attitude éthique, le *je* est pris dans un tiers qui s'exprime à travers lui, le destinataire ne faisant que dire ce qui est. C'est le cas où l'espace conçu est censé se conformer à ce qu'il doit être. N'est-ce pas l'esprit du fonctionnalisme et celui que l'on retrouve très souvent chez les praticiens soucieux du respect des règles stylistiques. On se retrouve donc face aux impératifs du code, quelque part comme face à un *il* qui amène le *je* à ne faire que répéter ce qui est. On reconnaît alors l'œuvre d'un *principe de répétition*, de redondance, tandis que les fonctions *référentielle* (centrée sur le contexte ou référent) et *métalinguistique* (centrée sur le code) dominent l'échange communicationnel.

Avec la troisième attitude, le destinataire inclut le destinataire et les deux forment ensemble l'instance parlante que constitue le *nous inclusif*. Ce qui est exprimé dans ce cas est le résultat de l'interaction communicationnelle entre les protagonistes de l'énonciation au moment où ces derniers forment ensemble l'instance destinatrice. Car, c'est bel et bien dans ce cas cette instance qui domine, le *nous inclusif* étant ni plus ni moins qu'un *je dilaté* comme le fait remarqué Benveniste. On retrouve dans ce cas l'œuvre d'un *principe de communication*, tandis que la principale fonction communicationnelle engagée est *phatique* (centrée sur le canal). Ce que le destinataire dit s'adresse au destinataire pour que ce dernier dise quelque chose à son tour, et cela de manière à ce que les deux disent ce qu'ils ont à dire dans le circuit de l'échange communicationnel. C'est par exemple le cas des espaces conçus qui offrent une appropriation possible aux usagers.

Sans doute faut-il penser la quatrième attitude éthique avec ce que Benveniste appelle le *on* ; catégorie renvoyant à l'idée d'une fusion possible entre le *je* et le *tu*. Faut-il préciser que ce *on* ne doit pas être apparenté avec le *nous inclusif*, car il n'est ni de l'un ni de l'autre, ni même de leur conjonction. Le *on* apparaît plutôt à la rencontre de l'un et de l'autre, lorsque ces derniers deviennent autre chose qu'eux-mêmes. Pour le destinataire, cette stratégie ne se réduit pas à inscrire le dire de l'autre à l'horizon de son propre dire, mais de l'organiser à *et*

21. Dans ce cas, il s'agit davantage d'expression que de communication. Et sur cette différence entre expression et communication, il peut être utile de rappeler la lecture que fait F. Flahault de Martinet. Ainsi montre-t-il que si la communication met les uns et les autres en rapports, l'expression présente « [...] au contraire ce trait de n'avoir pas de destinataire. » Plus loin, nous emploierons de nouveau le terme expression. Il prendra alors un sens tout à fait différent. Pendant que nous référerons ici à un *mode* (un mode d'expression), il sera plutôt question plus loin (v. p. 13) d'une *logique* (la logique de l'expression).
F. FLAHAULT, *La parole intermédiaire*, Paris, Seuil, 1978, p. 24.

pour l'occasion de leur rencontre. C'est donc le cas où le destinataire travaille à la production des conditions de production du dire. C'est aussi le cas où le dire du destinataire ne peut être proféré sans que celui du « destinataire » ne le soit en même temps, participant l'un et l'autre de la production du dire proféré à l'occasion de leur rencontre. Le travail du destinataire se porte donc sur la forme et le contenu du « message » de manière à constituer les conditions de production du dire de l'autre. Nous verrons plus loin dans l'analyse du troisième cas de pratique d'aménagement urbain paysagé un bel exemple de cette quatrième attitude éthique.

Comme l'enjeu stratégique est beaucoup moins celui de communiquer que de travailler aux conditions de son émergence par un travail sur le message, on y trouve l'œuvre d'un *principe d'expression* au sens où Barthes ^{21a} l'entend dans « Le troisième sens », lorsqu'il oppose l'expression et la signifiante du sens obtus, aux significations du sens obvie ²². Sans doute que la fonction communicationnelle qui y domine est *poétique* puisque le travail du destinataire porte sur le message.

Voyons dans le tableau suivant le résumé de ces quatre attitudes éthiques et des principales catégories les définissant :

TABLEAU 3

Les quatre attitudes éthiques

| Attitudes éthiques dans les stratégies communicationnelles | Catégorie de personne | Fonctions communicationnelles | Principes et logiques concernés |
|--|-----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| 1. Stratégiser son dire de manière à ce qu'autre chose ne puisse être dit | <i>je</i> <i>nous exclusif</i> | expressive persuasive | destination (même) |
| 2. Stratégiser son dire de manière à ne dire que ce qui a déjà été dit | <i>il</i> | référentielle métalinguistique | répétition (même) |
| 3. Stratégiser son dire de manière à ce qu'il permette le dire de l'autre | <i>nous inclusif</i> | phatique | communication (autre) |
| 4. Stratégiser son dire de manière à s'assurer l'inscription du destinataire dans le processus de la destination, de la production du sens | <i>on</i> | poétique | expression (autre) |

21a. R. BARTHES, « *Le troisième sens...* », *supra*, note 17.

22. Deleuze travaille aussi à partir de cette idée de l'existence d'une autre logique aux frontières de la communication. Mais plutôt que de parler de logique de l'expression, il préfère parler de logique de la *sensation*.

G. DELEUZE, *supra*, note 17.

7. Application des catégories à quelques cas d'aménagement urbain paysagé²³

À l'aide des catégories que nous nous sommes donnés plus haut, tentons maintenant de faire une première²⁴ analyse descriptive de trois cas d'aménagement urbain paysagé qui inscrivent à divers titres la consultation publique dans le processus général de conception de l'espace. Nous nous intéresserons donc aux cas du carré St-Louis²⁵, du mail piétonnier Prince-Arthur²⁶ et du projet d'aménagement de ruelles Place au Soleil. Pour chacun de ces projets, nous nous demanderons quelle forme de consultation publique y domine. Et pour ce faire, nous commencerons par voir, d'une part, la place et le pouvoir des individus et, d'autre part, la forme de leur expression. Puis nous nous poserons ensuite la question du type d'attitude éthique engagé dans chacun des cas.

Le cas du *carré St-Louis* s'avère intéressant à plus d'un titre, car lors de son dernier aménagement, en 1982, la forme d'expression politique du public ne fut celle de la consultation publique que dans la mesure où cette dernière se présenta sous sa forme la plus pauvre. Car, outre la pétition initiale des citoyens (septembre 1979) demandant l'aménagement du parc, il n'y eut pas vraiment consultation du public pour la conception des nouveaux aménagements. Ce n'est qu'après coup que les citoyens du quartier manifestèrent leur mécontentement. Pourtant, il y eut bel et bien arrêt des travaux durant plus d'un mois à la suite d'une intervention du Rassemblement des Citoyens de Montréal (le RCM, parti politique municipal) contre ce projet élaboré en l'absence de consultation. C'est d'ailleurs pour le compte de ce parti que le conseiller Jean Roy entreprit de faire la critique stylistique du design retenu. Mais la qualité de l'argumentation s'effaçait derrière les jugements et les querelles de partis. La critique n'eut pas beaucoup d'impact sur l'aménagement final du *square*. De telle sorte que malgré ce coup d'éclat, le public resta éloigné du processus général de conception d'un espace pour lequel il avait pourtant manifesté son intérêt.

23. Nous tenons à remercier Marie-Sophie Couture pour son aide à la préparation des données relatives aux deux premiers cas de notre analyse.

24. Une analyse détaillée demanderait à considérer chacun des cas dans leur extension diachronique. Or, pour le bénéfice de cette communication nous nous en limiterons à les considérer dans une perspective synchronique, c'est-à-dire au moment où ils sont « livrés aux usagers ».

25. Conformément à l'usage québécois, nous préférons parler du *carré* plutôt que du *square* St-Louis.

26. Ces deux premiers cas font l'objet de notre recherche subventionnée par FCAC (contrat de recherche : FCAR EQ-3013) qui s'intitule : *Les pratiques d'espaces libres urbains à Montréal*. L'équipe de recherche se compose des professeurs Irène Cinq-Mars et Charles Perraton (co-responsables du projet) et de Philippe Poullaouec-Gonidec (collaborateur), ainsi que des étudiants Marie-Sophie Couture, Charles N. Daunais et Josée Lafrenière (assistants de recherche).

Dans le processus d'aménagement de ce projet, la première attitude éthique domine. Voilà pourquoi nous y retrouvons le *je* comme catégorie de personne définissant le mieux l'attitude stratégique générale des producteurs au moment de la conception des espaces. Faut-il s'étonner alors que la communication y soit principalement centrée sur le destinataire, ce dernier mettant l'accent dans le geste créatif ?

Mais cela ne s'arrête pas là car les énoncés spatiaux produits réfléchissent, aussi, en partie le code, mettant alors l'accent sur la fonction métalinguistique de la communication. Ainsi le destinataire propose-t-il un aménagement censé appartenir au style victorien. Tandis que les concepteurs centraient la communication sur eux (le destinataire) par la personnalisation de leur œuvre, ils la centraient sur le code en jouant des règles stylistiques. Aussi faut-il reconnaître le *il* comme autre catégorie de personne engagée dans ce type de stratégie spatio-communicationnelle.

Le cas du *mail piétonnier Prince-Arthur* s'avère plus simple à l'analyse puisque l'on y retrouve essentiellement la même forme de consultation publique que dans le cas précédent, la forme appauvrie, et qu'il se présente un peu comme le cas type de cette forme par sa manière de la caricaturer.

Si l'aménagement de ce mail piétonnier donna lieu à l'usage de la consultation publique, le public consulté fut « trié sur le volet » ; la Ville ne considérant en effet comme seuls interlocuteurs valables que les marchands et les grandes compagnies concernées par les travaux d'excavation, telles Gaz Métropolitain et Bell Canada. Pour le reste, les citoyens du quartier ne figurèrent jamais dans le processus général de conception des lieux. Ils ne se manifestèrent qu'après la réalisation des travaux, à l'occasion de critiques portant sur la circulation automobile, le bruit ambiant, etc.

Sur le plan éthique, le processus d'aménagement de ce projet renvoie également — et peut-être plus que le précédent — à la première attitude éthique. Ainsi retrouvons-nous encore le *je* comme catégorie de personne définissant le mieux l'attitude stratégique générale déployée par les producteurs de l'espace au moment de leur conception. Ce qui distingue particulièrement ce projet du précédent, c'est qu'il ne donne lieu à aucune préoccupation stylistique, si ce n'est dans l'effort remarquable des concepteurs pour donner à leur œuvre un « style » (un genre) qui lui est propre, quelque part à mi-chemin entre les traditions européenne et américaine dans la conception des rues piétonnes. Là aussi, il ne faut pas s'étonner que la communication se centre principalement sur le destinataire, puisque ce dernier consacre une grande partie de ses énergies à signer son œuvre²⁷.

27. Les formes données au pavé sont éloquentes à ce sujet.

Avec le dernier cas des ruelles aménagées dans le cadre du projet *Place au Soleil*, nous nous trouvons devant un bel exemple de consultation publique sous sa forme maximisée. Dans ce projet dont la réussite tient en grande partie à la souplesse et à la capacité du designer de s'effacer au profit d'une expression née de sa rencontre avec les usagers, un expert du Module des parcs de la Ville de Montréal eut le mandat de procéder à l'aménagement d'un certain nombre de ruelles. Parmi les critères utilisés pour le choix des ruelles à réaménager, citons le plus important, à savoir que tous les propriétaires et locataires en position limitrophe de la ruelle à aménager doivent être d'accord avec l'idée de son réaménagement.

Ce cas nous apparaît relever à la fois du *nous inclusif* et du *on*. D'abord, il donne lieu à la formation d'un *nous inclusif*, dans la mesure où il se conçoit effectivement dans l'union d'un *je* (le designer) et d'un *vous* (les propriétaires et locataires en position limitrophe). En effet, l'un des critères n'a-t-il pas été que tout le monde soit prêt à l'aménagement des lieux ? Puis, le designer ne travailla-t-il pas sur place avec les usagers, concevant même les propositions d'aménagement avec eux ? En cela, nous pouvons dire que la troisième attitude éthique caractérise ce cas et que la communication se centre en bonne partie sur le canal (la fonction phatique) : dire et laisser dire ; faire et laisser faire.

Mais ce cas donne aussi lieu à la formation d'un *on* dans la mesure où le destinataire travailla son dire de manière à assurer la présence du destinataire dans le processus de production du dire (final). Ainsi proposa-t-il ses premiers plans à la discussion de tous, puis les réalisa-t-il en tenant compte des modifications proposées par les usagers, et les exécuta-t-il en prenant bien soin de revenir plus tard pour réajuster les aménagements en fonction des dernières critiques et suggestions. Quoique ce cas renvoie aussi à la quatrième attitude éthique, nous ne pouvons dire que la fonction poétique y occupe une place prépondérante ; comme si ce qui garantissait l'émergence du *on* était moins redevable à la nature des énoncés qu'à la singularité du processus de décision engagé dans cette expérience d'aménagement.

Voyons dans un tableau ce que donne l'application des catégories aux trois exemples cités.

TABLEAU 4

Application des catégories aux trois cas d'aménagement urbain paysagé

| Cas | Forme de consultation publique | Attitude éthique | Catégories de personne | Fonctions communicationnelles | Incidence sur la conception gén. |
|-------------------------------|--------------------------------|------------------|---|------------------------------------|----------------------------------|
| Carré St-Louis | - appauvrie | - première | - <i>je</i> (producteurs et concepteurs) - <i>il</i> (la référence stylistique) | - expressive - métalinguistique | - faible |
| Mail piétonnier Prince-Arthur | - appauvrie | - première | - <i>je</i> (concepteurs) | - expressive | - faible |
| Ruelles Place au Soleil | - maximisée | - troisième | - <i>nous inclusif</i> (concepteur et usagers) - <i>on</i> (nouvelle instance née de la <i>rencontre</i> du concepteur et des usagers) | - phatique - poétique | - très forte |

Conclusion

Dans la mesure où elle permet aux usagers de participer pleinement au processus de conception et qu'elle fournit aux concepteurs l'occasion de repenser leur pratique à l'intérieur de nouvelles préoccupations éthiques, la consultation publique inaugure une nouvelle ère dans l'aménagement des espaces. Ainsi avons-nous vu qu'à cause de son caractère indéfini, la consultation publique pouvait prendre une forme maximisée au moment où elle donne aux citoyens un nouveau pouvoir d'expression politique les inscrivant de manière tangible dans le processus de prise de décision. Cette nouvelle forme démocratique d'exercice du pouvoir a son importance pour la conception des espaces publics, puisqu'elle permet aux concepteurs d'adopter de nouvelles attitudes à l'égard des destinataires de leurs énoncés spatio-communicationnels.

Nous avons vu également que la troisième attitude éthique identifiée (stratégiser son dire de manière à ce qu'il permette le dire de l'autre) s'inscrit en respect d'un principe universel (la *loi morale*) selon lequel toute pratique

d'espace (d'aménagement ou d'usage) doit se faire avec celle de l'autre *en horizon*, tandis que la quatrième (stratégiser son dire de manière à s'assurer l'inscription du destinataire dans le processus de la destination, c'est-à-dire finalement dans celui de la production de l'espace et du sens à lui donner) travaille à l'émergence du principe d'intersubjectivité ; pendant que celle-ci s'occupe à produire les conditions de l'échange spatio-communicationnel, celle-là se déploie en respect de ce qu'est l'essence même de la communication.

Mais quelles sont les incidences du respect de l'impératif éthique sur la forme des productions ? Le respect de la troisième attitude éthique suffit-il à garantir la qualité des productions ? Peut-on imaginer des pratiques d'aménagement respectueuses de la *loi* qui n'offriraient rien d'intéressant sur le plan formel ? Au terme de notre étude, ne se pose-t-il pas un problème de nature *esthétique* ? Ne s'en pose-t-il pas également un du rapport entre éthique et esthétique ? De la même façon qu'il s'est avéré utile de travailler à l'analyse des conséquences éthiques de la consultation publique, ne le serait-il pas de le faire sur les conséquences esthétiques de l'application de cette nouvelle modalité d'expression politique du public ?