

RÈGLEMENT SUR LA PARTICIPATION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

Mémoire présenté par le Regroupement de conseils de quartier de la Ville de Québec
29 décembre 2017

1. À PROPOS DU REGROUPEMENT

Ce mémoire est présenté par des conseils de quartier de la Ville de Québec, ou leurs administrateurs, signataires de ce mémoire.

Les conseils de quartiers sont des organismes créés en vertu de la Charte de la Ville de Québec (LRQ ch.C-11.5). Ils représentent les citoyennes et les citoyens des différents quartiers de la ville de Québec et leurs administrateurs sont majoritairement élus par les citoyens des quartiers. Les conseils de quartier sont des interlocuteurs privilégiés de la Ville qui ont, entre autres, pour mission de permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions et leurs besoins à l'égard de questions qui concernent leur quartier principalement en ce qui a trait à l'aménagement du territoire, l'aménagement des propriétés municipales, la vie communautaire et la sécurité publique (Politique de consultation publique RRVQ ch. P-4). Cependant, en vertu de l'article 5.1.2 de la Politique de consultation publique de la Ville de Québec, les conseils de quartier ont le mandat de transmettre, de leur propre initiative, au conseil de la ville leur avis sur toute autre matière concernant le quartier.

La participation publique constitue un mécanisme incontournable pour tenir compte des aspirations, des attentes et des besoins des citoyens, y compris ceux concernant leur participation à la vie démocratique.

Le présent mémoire est donc en lien direct avec la mission dévolue aux conseils de quartier soit la représentation des intérêts des citoyens, particulièrement en ce qui concerne leur rôle important dans le processus de participation de la population en matière de modification touchant l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Les conseils de quartier constituent un lieu d'expression de la démocratie en permettant aux citoyens d'agir en s'appropriant une capacité d'influence sur la qualité de leur vie et celle des citoyens qui suivront, ainsi que sur les caractéristiques et particularités de leur ville.

2. RECOMMANDATIONS DU REGROUPEMENT

2.1 Considérations générales

À la suite du dépôt, le 10 juillet 2017, du rapport du Groupe de travail pour un cadre de référence en matière d'urbanisme participatif, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire du Québec, monsieur Martin Coiteux, a publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 15 novembre 2017 un projet de Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Ce règlement vise à fixer des exigences relatives au contenu d'une politique de participation publique telle qu'adoptée par une municipalité.

Ce règlement aura un impact fort sur la vie démocratique municipale. Pour cette raison, les citoyens et citoyennes occupant une charge d'administratrice ou d'administrateur d'un conseil de quartier, dans la Ville de Québec, ont jugé à la fois important et nécessaire d'énoncer avis et inquiétudes quant à la présente proposition de règlement. Il est espéré que sa version définitive saura faire écho à leurs préoccupations.

D'entrée de jeu, les conseils de quartier tiennent à souligner le peu de temps accordé afin de préparer lesdits mémoires quant au projet de règlement et, surtout, la période du calendrier choisie pour ce faire, c'est-à-dire, incorporant la période des vacances des Fêtes.

2.2 Recommandations, article par article

Après une étude de ce projet de règlement, le Regroupement de conseils de quartier de la Ville de Québec soumet au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire les commentaires suivants, énoncés article par article par souci d'efficacité et de lisibilité :

Article 2

- Il est proposé d'ajouter une définition de « *personnes intéressées* », de façon à définir les critères d'inclusion ou la manière par laquelle les municipalités, pour chaque démarche de consultation selon l'ampleur ou l'impact de celle-ci, seront amenées à définir la notion d'intérêt quant au projet soumis.
- Au 4^e paragraphe (« mesures d'information »), il est proposé de qualifier la nature des informations qui seraient produites et communiquées, de manière à faciliter une réelle capacité d'influence des citoyens.

De ce fait, la formule suivante serait à préconiser : « toute mesure relative à la communication d'informations *complètes et compréhensibles* au bénéfice des personnes intéressées ». Ces qualificatifs permettront de bien cadrer et orienter le choix d'information qui sera à transmettre par les administrations municipales.

- Au 5^e paragraphe (« mesure de participation active »), nous suggérons d'ajouter, en conclusion, une deuxième phrase selon la formule suivante : « *chaque mesure doit préciser le processus de participation, les catégories de participants, la fréquence ainsi que le moment où elle aura lieu* ».

Ces informations semblent nécessaires à la compréhension d'ordre général d'une mesure de participation active et de la forme de son déploiement.

- Au 6^e paragraphe (« mesure de rétroaction »), nous suggérons de formuler l'article de cette façon : « toute mesure qui vise à permettre aux personnes intéressées de connaître la manière dont leurs observations et apports ont été pris en compte *ou non* par la municipalité ».

En effet, il importe, pour les citoyens, de savoir ce qui a été considéré dans le contexte de leur participation, mais également, ce qui n'a pas été pris en considération – et pourquoi. Cet aspect se doit donc d'être mentionné de manière à fournir un éclairage complet et transparent aux citoyens.

Article 4

- Au paragraphe 1^o du deuxième alinéa, il est suggéré d'ajouter la notion de « *plan directeur ou plan structurant* » à la suite de la notion de plan d'urbanisme, puisque les actions énoncées dans le cadre de plans directeurs définiront les orientations et le cadre d'application d'un plan d'urbanisme.

De ce fait, il apparaît nécessaire de s'assurer que l'application du règlement ne soit pas limitée aux seuls plans d'urbanisme, ce qui risquerait d'en diminuer la portée. Il est important de laisser place aux documents structurants qui se situent au-dessus ou en marge des plans d'urbanisme dans la hiérarchisation des documents et qui influent sur leur contenu. On peut donner en exemple des politiques de développement durable, d'habitation, d'architecture, des plans d'action en accessibilités universelles, des visions sur plusieurs sujets (art public, patrimoine, arbres...) et recoupant des thèmes liés à l'aménagement, à l'environnement, etc.

- Au paragraphe 2^o du deuxième alinéa, il serait pertinent d'ajouter la formule suivante, à la fin en complément des éléments déjà énoncés : « *ainsi que pour tout règlement permettant la réalisation d'un projet relatif à un établissement résidentiel, commercial ou industriel dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m²* ».

Cet ajout permet de définir plus clairement le type d'établissement dont il est question.

Article 5

- Il est suggéré de reformuler l'article ainsi : « Les mesures de participation publique comprises dans une démarche de participation publique peuvent varier et être modulées en fonction du type d'acte assujéti ou de tout autre critère pertinent, *selon la nature, l'impact à moyen ou long terme et l'ampleur du projet.* »

En fait, plus un projet est susceptible de modifier la qualité de vie, d'apporter des changements majeurs ou des solutions aux grandes problématiques y compris au regard des enjeux induits par les changements climatiques, plus ils devraient faire l'objet de participation active et très en amont de l'élaboration du projet et de la prise de décision. Les moyens mis en place pour la participation active des citoyens doivent être proportionnels aux enjeux et aux impacts.

Article 9

- Il est suggéré de reformuler l'article ou de bien préciser dans cet article qu'il ne s'agit pas de limiter le rôle des conseils de quartier de la Ville de Québec dans le processus de consultation publique en tant qu'organisme privilégié ou reconnu en cette matière.

Article 12

- Il est suggéré d'ajouter la santé durable aux éléments sur lesquels les impacts prévisibles devraient être pris en considération. Cette suggestion implique donc de formuler la première phrase du premier alinéa comme suit : « La politique doit prévoir, à l'égard de tout acte visé par le deuxième aliéna de l'article 4, la diffusion d'un texte portant sur ses principaux impacts prévisibles sur le développement économique et social, sur l'environnement *et sur la santé durables* ».

Le principe de santé durable concerne la santé des populations dont l'un des éléments importants correspond aux multiples liens causaux qui existent entre l'aménagement urbain et la santé. Ce principe, porté par plusieurs organisations tant en recherche que dans l'appareil public, vise l'atteinte et le maintien tout au long de la vie d'un état de santé et de bien-être physique, mental et social par le biais de conditions de vie saines, enrichissantes et épanouissantes. Cela est rendu possible, notamment, par l'accès à des infrastructures appropriées, de qualité, utilisées de façon responsable et efficiente, au bénéfice des générations actuelles et futures.

- Quant au troisième alinéa, il apparaît nécessaire de préciser ce qu'est un « délai raisonnable ». Pour notre part, nous suggérons de fixer celui-ci à *un minimum de vingt-et-un (21) jours*.

Il s'agit là du délai minimal raisonnable afin de permettre au citoyen de s'informer, se documenter et se préparer à intervenir sur l'objet de la consultation publique.

Article 14

- La formulation « dans la mesure du possible » est nettement trop limitative et discrétionnaire et devrait être retirée de cet article.

Si les citoyens et citoyennes ne sont pas en mesure de consulter des études ou d'autres documents produits par la municipalité ou pour son compte, comment ceux-ci peuvent-ils se prononcer adéquatement sur les enjeux qui seront ainsi discutés sans obtenir une information suffisante et éclairante? L'accès à de tels études ou documents ne devrait être restreint que par mesure de protection de renseignements personnels ou nominatifs selon la Loi sur l'accès aux documents.

Article 16

- Le délai de 7 jours proposé au deuxième alinéa est insuffisant et doit être nettement allongé.

En effet, plutôt que sept jours, il serait approprié que ce délai soit porté à *vingt-huit (28) jours*, de manière à offrir aux citoyens un calendrier raisonnable qui leur permettrait d'offrir des avis pertinents et documentés et également tenir compte de certaines périodes annuelles de congé telles les vacances d'été et la périodes des Fêtes!

Article 17

- Au paragraphe 1^o du deuxième alinéa, la formule « à l'exclusion d'un règlement de concordance » devrait être retirée.

Ce type de modification peut amener des changements importants à l'aménagement de secteurs ou d'établissements, et devrait donc, de ce fait, être considéré.

- Au deuxième alinéa, les actes suivants devraient être ajoutés à ceux déjà ciblés nécessitant des mesures de participation active, afin de mieux représenter et définir les actes qui, pour le bon fonctionnement de la vie démocratique municipale, devraient bénéficier de ce type de mesures :
 - *Tout règlement relatif à l'élaboration ou à la révision d'un plan d'urbanisme ou d'un plan directeur;*
 - *Tout règlement modifiant un plan d'urbanisme afin d'y introduire un programme particulier d'urbanisme ou de modifier un tel programme de façon à ce que les règles de zonage proposées relatives aux usages, aux constructions principales ou aux dimensions des constructions principales ne soient plus les mêmes;*
 - *Toute résolution par laquelle une municipalité accorde, conformément à l'article 145.38 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, une autorisation à l'égard d'un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble qui déroge à une disposition visée au paragraphe 1^o du troisième alinéa de l'article 123 de cette loi;*
 - *Tout règlement permettant la réalisation d'un projet relatif à un établissement résidentiel, commercial ou industriel dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m².*

Article 18

- Le premier alinéa devrait prévoir, à la fin, l'ajout des mots « qui doit être rendu public ».

En effet, tout rapport de rétroaction doit être rendu public afin de permettre le maintien du lien de confiance entre les citoyens et les élus ainsi que les autres parties concernées par ce type de démarche.

- Au deuxième alinéa, nous recommandons d'enlever les mots « *lorsque possible* ». En effet, il est d'avis que des mesures de rétroaction doivent être prévues à différentes étapes de la démarche de participation publique. Celles-ci sont nécessaires au maintien du lien de confiance liant les différentes parties concernées par ce type de démarche et doivent donc être intégrées en tout temps au processus. C'est un incontournable pour garantir la transparence du processus décisionnel et de l'application éthique des mécanismes de gestion.

Article 19

- Un bilan de la politique de participation publique devrait être déposé aux deux ans, et non au quatre ans. Cela permettra d'effectuer des réajustements en cours de mandat, plutôt que d'attendre les campagnes électorales prévues aux quatre ans afin d'effectuer ceux-ci.

Ainsi, l'article devrait se lire ainsi : « Un bilan de l'application de la politique de participation publique doit être produit et déposé au conseil municipal au plus tard *deux ans* après son entrée en vigueur et, par la suite, à tous les *deux ans*. »

2.3 Recommandations additionnelles

Le Regroupement de conseils de quartier de la Ville de Québec souhaite également vous faire part de quelques recommandations additionnelles:

2.3.1 Les politiques de participation publique des municipalités ayant déjà dans leur charte des dispositifs de participation publique, comme l'Office de consultation publique à Montréal et les conseils de quartier à Québec, devraient explicitement prévoir leur arrimage et leur complémentarité avec ces autres dispositifs de participation publique. Le règlement pourrait prévoir une indication en ce sens.

2.3.2 Le règlement ne prévoit pas l'arrimage avec le Comité consultatif d'urbanisme, qui peut en soi être une mesure de participation active (d'un nombre restreint de résidents, mais sur le temps long). Celui-ci inclut en effet des résidents du territoire et est doté de plusieurs pouvoirs de recommandation sur les objets d'urbanisme. Le CCU donne notamment son avis sur les dérogations mineures, qui peuvent avoir un effet majeur sur la mise en œuvre effective, ou le détournement au cas par cas, des orientations du plan d'urbanisme. La politique de participation publique de chaque municipalité devrait avoir à inclure des mesures pour assurer la transparence et la reddition de compte du Comité consultatif d'urbanisme, soit en le rendant public, soit en exigeant un rapport expliquant les motifs de ses décisions et leurs impacts sur les orientations du plan d'urbanisme.

2.3.3 Le règlement ne prévoit pas *une instance neutre à laquelle peuvent se référer les parties se jugeant lésées par un ou des éléments liés à la mise en application, au niveau des municipalités, de politiques de participation publique rattachées au présent règlement.*

Actuellement, il n'existe ainsi aucune possibilité, hors d'un recours devant la Cour supérieure, afin de contester la conformité d'un règlement municipal édictant une politique de participation publique avec le futur règlement gouvernemental sur le même sujet. Bien qu'il s'agisse d'une instance neutre devant laquelle les citoyens peuvent faire valoir leurs droits, nous sommes d'avis qu'une autre instance devrait être désignée en premier lieu pour entendre les recours intentés en application du règlement et des dispositions législatives dont il découle. L'objectif de désigner une telle instance est d'offrir aux citoyens une voie plus rapide et moins coûteuse que celle qui prévaut devant les tribunaux judiciaires.

Essentiellement, cela revient à laisser la municipalité décider elle-même si sa politique est conforme ou non au règlement du gouvernement du Québec. Elle se retrouve donc concepteur, juge et partie de sa propre politique de participation publique.

Il nous apparaît ainsi périlleux de ne pas définir un arbitre neutre pouvant recevoir et juger les plaintes reçues tant en matière de conformité d'une politique aux conditions du règlement gouvernemental, qu'au respect du processus découlant de son application.

Une instance comme la Commission municipale du Québec, par exemple, pourrait être mandatée – ou encore le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire lui-même. Il s'agit de définir ainsi un mécanisme rendant possible le contrôle de l'application d'une politique municipale en matière de participation publique et la gestion des plaintes et doléances de citoyens et citoyennes en la matière. C'est une façon d'atteindre au mieux la conciliation des différents intérêts en jeu dans les projets structurants en matière d'aménagement et d'urbanisme au sens global et intégrateur de ces disciplines.

3. CONCLUSION

Les conseils de quartier jugent qu'avoir la possibilité d'influencer les décisions concernant leur communauté incite les citoyens à participer à la vie municipale.

De ce fait, il importe que le présent règlement définisse de manière claire et précise les situations dans lesquelles différents types de mesures liées à la participation citoyenne sont requises, de manière à encourager les municipalités à déployer celles-ci dans un champ large de situations. Par ailleurs, ce

règlement doit assurer le plus grand souci de transparence et de collaboration de la part des municipalités, et offrir des leviers pertinents aux citoyens afin de leur permettre d'exprimer inquiétudes, doléances, suggestions et recommandations face aux politiques qui en découleront.

Signataires	
<i>Conseils de quartier ayant adopté une résolution</i>	<i>Administrateurs de conseils de quartier n'ayant pu adopter une résolution en raison des délais trop courts et de la période des Fêtes</i>
Louise Côté, présidente Conseil de quartier des Chutes-Montmorency	Laurent Aubin, administrateur Marie-Christine Boulanger, administratrice Denis Jean, administrateur Conseil de quartier de Saint-Sacrement
Lise Bilodeau, présidente Conseil de quartier de Neufchatel Est/Lebourgneuf	Natalia Koroleva, administratrice Laurie Vallières, administratrice Véronique Samson, administratrice Louis Dumoulin, administrateur
Johanne Elsener, présidente Conseil de quartier de la Pointe-de-Sainte-Foy	Jean-Nicolas Bouchard, administrateur Fabien Abitbol, administrateur Damien Morneau, administrateur
Simon Gauvin, président Conseil de quartier de Saint-Roch	Francis-Olivier Angenot, administrateur Charles Gosselin-Giguère, administrateur Michel Hallé, administrateur Conseil de quartier de Saint-Jean-Baptiste
Antoine Pellerin, administrateur Conseil de quartier de Montcalm	Réjean Martel, administrateur Conseil de quartier de l'Aéroport
Pierrette Vachon-L'Heureux, présidente Conseil de quartier de Sillery	Martial Van Neste, administrateur Conseil de quartier de Maizerets
Francine Dion, présidente Conseil de quartier de Val-Bélair	Nicole Marcotte, administratrice Conseil de quartier de la Cité universitaire
Roch Maltais, président Conseil de quartier de Cap-Rouge	Nicole Laveau, administratrice Conseil de quartier de Vanier
Louis Alexandre, vice-président Conseil de quartier de Saint-Louis	Michel Lambert, administrateur Conseil de quartier de Notre-Dame-des-Laurentides
Raymond Poirier, président Conseil de quartier du Vieux-Limoilou	Michel Voisard, administrateur Monique Gagnon, administratrice Conseil de quartier des Jésuites
Louise Gosselin, administratrice Conseil de quartier des Châtels	Olivier Meyer, administrateur Sylvain Simoneau, administrateur Conseil de quartier de Saint-Sauveur
Patrick-André Lavoie, président Conseil de quartier de Duberger/Les Saules	Alain Samson, administrateur Conseil de quartier Vieux-Québec-Cap-Blanc-Colline-Parlementaire
Manon Therrien, présidente Conseil de quartier de Saint-Émile	
Anne Baril, présidente Conseil de quartier de Loretteville	

Addendum :

Recommandation additionnelle ayant été soumise trop tard pour qu'elle puisse être avalisée par l'ensemble des signataires de ce mémoire : *Le projet de politique de participation publique à être adopté par une municipalité devrait faire obligatoirement l'objet d'une consultation publique avant son adoption.*