



CONSEIL  
DE QUARTIER  

---

DE SAINT-SACREMENT

# **MÉMOIRE SUR LA POLITIQUE DE PARTICIPATION PUBLIQUE DE LA VILLE DE QUÉBEC**

**DÉPOSÉ À LA VILLE DE QUÉBEC  
LORS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE  
LE 6 NOVEMBRE 2020**

## Table des matières

1	Introduction .....	2
2	Commentaires sur la nouvelle politique .....	3
2.1	La marge discrétionnaire versus l’approbation référendaire.....	3
2.2	Les matières non visées par la nouvelle politique.....	5
2.3	Le fonctionnement et les ressources des conseils de quartier .....	6
3	Conclusion.....	7

## 1 Introduction

Le conseil de quartier de Saint-Sacrement souhaite émettre des commentaires dans le cadre de la consultation sur la nouvelle politique de participation publique de la Ville de Québec ([R.V.Q. 2705](#)).

Le conseil de quartier a suivi, depuis 2016, l’évolution des projets de loi n° 109 et 122<sup>1</sup> et du Règlement ministériel sur la participation publique en matière d’aménagement et d’urbanisme du ministère des Affaires municipales et de l’Habitation (MAMH) qui a été adopté en juillet 2018.

Il accueille favorablement la nouvelle politique de la Ville de Québec qui s’inspire largement du [Règlement ministériel](#) et de la [Loi sur l’aménagement et l’urbanisme \(LAU\)](#), telle que modifiée par le projet de loi n° 122.

La transparence du processus décisionnel, la diffusion d’une information complète, compréhensible et adaptée aux circonstances, la consultation des citoyens en amont de la prise de décision, l’attribution aux citoyens d’une réelle capacité d’influence de même que la reddition de comptes sont les points forts de ces nouvelles dispositions légales et réglementaires. La participation active des citoyens est la pierre angulaire du règlement ministériel.

Ces nouvelles dispositions viennent sans contredit améliorer le processus de consultation publique de la Ville de Québec que l’Institut du Nouveau Monde (INM), mandaté pour faire le point sur le sujet en 2017-2018, a jugé comme étant au bas de l’échelle et souvent non conforme aux règles de l’art<sup>2</sup>. Les principaux constats étaient que la politique actuelle de consultation publique ([R.V.Q. 1881](#)) est désuète, que les

---

<sup>1</sup> [Mémoire conjoint de conseils de quartier de la Ville de Québec. Projet de loi 109. \(003M\)](#). Regroupement des Conseils de quartier de la Ville de Québec, 2016; [Mémoire conjoint de conseils de quartier de la Ville de Québec. Projet de loi n° 122. \(013M\)](#). Regroupement des Conseils de quartier de la Ville de Québec, 15 février 2017.

<sup>2</sup> [Diagnostic des pratiques de participation publique dans la ville de Québec](#), Institut du Nouveau Monde, 2017; [Rapport de consultation sur l’élaboration d’une nouvelle politique de participation publique de la Ville de Québec](#), Institut du Nouveau Monde, 2018

informations transmises sont parfois incompréhensibles, que la reddition de compte est insuffisante et surtout, que les décisions importantes paraissent parfois prises d'avance. L'INM ajoutait que les conseils de quartier sont un incontournable, mais que leur rôle et leur fonctionnement, tels que définis dans la politique actuelle, ne sont pas toujours satisfaisants, que leurs ressources financières sont limitées et que leur pouvoir est trop restreint.

Le conseil de quartier ne peut que se réjouir de ce renouvellement des pratiques de la Ville de Québec puisque la nouvelle politique de participation publique reprend dans une très large mesure le règlement ministériel. La Ville a d'ailleurs déjà mis en application et bonifié plusieurs des mesures qu'elle préconise. Sa plateforme de participation-citoyenne en ligne notamment en témoigne largement. Les informations sont plus claires, les étapes du processus de consultation sont clairement énoncées et les occasions pour s'exprimer sont nombreuses, tant par sondage, séances d'audition que par écrit. Les mesures de rétroaction quant à elles pourront être davantage appréciées après que le conseil aura pris connaissance des rapports de consultation qui commencent à apparaître sur la plateforme de participation-citoyenne.

Bien qu'il soit favorable à la nouvelle politique, le conseil de quartier de Saint-Sacrement émet toutefois quelques réserves concernant la marge discrétionnaire prévue à l'article 8, l'absence de certaines matières soumises à la consultation dans la politique actuelle, mais non dans la nouvelle et du report de la révision du rôle et du fonctionnement des conseils de quartier.

## **2 Commentaires sur la nouvelle politique**

### **2.1 La marge discrétionnaire versus l'approbation référendaire**

Dans leurs mémoires conjoints déposés lors des consultations publiques sur les projets de loi n° 109 et 122, le regroupement des conseils de quartier de la ville recommandait le maintien du processus d'approbation référendaire de même que son application aux modifications apportées aux programmes particuliers d'urbanisme (PPU) et aux projets de développement résidentiel, commercial ou industriel de plus de 25 000 m<sup>2</sup>. Bien que la Ville n'ait pas donné suite à ces deux dernières recommandations, elle a néanmoins opté pour le maintien de l'approbation référendaire alors même qu'elle demandait la suppression de ce processus lors de ces mêmes consultations<sup>3</sup>.

Le conseil de quartier pourrait s'en réjouir s'il n'y avait, en contrepartie, un prix fort à payer.

En effet, en se conformant intégralement au Règlement ministériel, la Ville aurait été dispensée du processus d'approbation référendaire, mais elle aurait été dans l'obligation d'appliquer le Règlement à la lettre ce qui aurait entraîné une augmentation substantielle des délais de traitement et une lourdeur administrative importante même pour des modifications mineures aux matières soumises à la consultation publique.

---

<sup>3</sup> [Mémoire de la Ville de Québec sur le projet n° 109. \(009M\)](#). Ville de Québec, 14 novembre 2016; [Mémoire de la Ville de Québec sur le projet de loi n° 122 \(014M\)](#). Ville de Québec, 14 février 2017.

Pour éviter ces inconvénients, la Ville a préféré ne pas se conformer au Règlement en s'octroyant une marge discrétionnaire qui laisse beaucoup de latitude dans le choix et l'application des mesures de participation publique qui ne sont pas obligatoires. C'est l'article 8 de la nouvelle politique qui définit cette marge discrétionnaire.

8. L'instance compétente peut choisir de ne pas assujettir un acte visé par l'article 6 ou 7 à une mesure de participation publique complémentaire à celles exigées par la loi si elle estime que l'acte ne présente pas d'enjeu majeur, que cette mesure entraînera des délais susceptibles de compromettre la réalisation d'un projet ou pour tout autre motif d'intérêt public.

Rappelons que la seule mesure de participation publique strictement obligatoire selon l'article 125 de la LAU est l'assemblée publique de consultation. Les autres mesures sont complémentaires : information, participation active, rétroaction et consultation (autre que l'assemblée publique).

Ainsi, avec l'article 8, la Ville s'octroie le pouvoir de déroger au Règlement ministériel et de n'appliquer que les mesures complémentaires qu'elle juge opportun lorsqu'il n'y a pas d'enjeux majeurs, que les délais de réalisation d'un projet pourraient être compromis ou pour tout autre motif d'intérêt public.

On comprend que ce sont surtout les mesures de consultations (autres que l'assemblée publique) et de participation active qui sont spécifiquement visées par cette marge discrétionnaire, car elles requièrent de consulter la population afin de lui permettre de se prononcer sur les projets et leurs enjeux et éventuellement, de participer à la définition d'options ou de scénarios socialement acceptables.

Triste constat. C'est comme si la Ville faisait un pas en avant en prévoyant de consulter les citoyens en amont et un pas en arrière en s'accordant le droit de déroger à cette nouvelle pratique quand un projet peut être compromis ou que l'intérêt public est en jeu.

Le conseil de quartier de Saint-Sacrement est particulièrement sensible à ces deux raisons invoquées dans l'article 8 pour déroger aux mesures complémentaires parce qu'elles laissent encore planer l'impression que certains projets sont décidés d'avance et que leur réalisation ne peut être compromise, un constat qui est clairement ressorti des études de l'INM sur les façons de faire actuelles de la Ville.

Le conseil de quartier de Saint-Sacrement recommande de restreindre la portée de l'article 8 aux seuls actes qui ne présentent pas d'enjeu majeur ou qui répondent à des motifs d'intérêt public, lesquels devront être spécifiés dans l'article.

Il recommande également de soumettre au processus d'approbation référendaire les modifications prévues aux programmes particuliers d'urbanisme (PPU) ainsi qu'aux projets de développement résidentiel, commercial ou industriel de plus de 25 000 m<sup>2</sup> comme le souhaitait le regroupement des conseils de quartier de la Ville de Québec.

Finalement afin d'éviter toute confusion, il recommande de différencier le processus d'approbation référendaire prévu aux articles 128 à 137 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme du référendum consultatif prévu à l'article 38 de la nouvelle politique, lequel est nettement différent.

## 2.2 Les matières non visées par la nouvelle politique

La nouvelle politique de participation publique ne mentionne pas parmi les actes visés les demandes de dérogation mineure non plus que l'approbation des plans d'implantation et d'intégration architecturale, deux matières qui étaient pourtant incluses dans l'actuelle politique de consultation publique comme le démontre l'extrait suivant ([R.V.Q. 1881](#)) :

### 4. LES MATIÈRES SOUMISES À LA CONSULTATION

La loi impose à la ville d'effectuer diverses consultations préalables à la prise de décision par ses instances décisionnelles. Ces consultations obligatoires, faisant l'objet d'une liste non limitative jointe en annexe à la politique, concernent notamment les matières suivantes :

- l'adoption et la modification d'un règlement d'urbanisme;
- l'adoption et la modification d'une politique de consultation publique;
- les demandes de dérogations mineures;
- l'approbation des plans d'implantation et d'intégration architecturale;

L'article 145.6 de la LAU de même que l'article 18 ci-joint des Règlements sur les dérogations mineures des conseils d'arrondissement de la Ville de Québec indiquent qu'une demande de dérogation mineure doit faire l'objet d'une publication et que toute personne intéressée peut se faire entendre avant que le conseil d'arrondissement ne rende sa décision. Le conseil de quartier concerné par la demande est également avisé.

**18.** L'assistant-greffier de l'arrondissement doit faire publier, au moins quinze jours avant la tenue de la séance où le conseil d'arrondissement doit statuer sur la demande de dérogation mineure, un avis public indiquant la date, l'heure et le lieu de la séance du conseil d'arrondissement ainsi que la nature et les effets de la dérogation demandée. Une copie de cet avis est transmise au conseil de quartier, le cas échéant, au plus tard au moment de sa publication.

Cet avis doit contenir la désignation de l'immeuble affecté en utilisant la voie de circulation et le numéro d'immeuble ou, à défaut, le numéro cadastral.

L'avis doit également mentionner que tout intéressé peut se faire entendre par le conseil d'arrondissement relativement à cette demande.

Nous retrouvons là des mesures d'information et de consultation publique, mais les demandes de dérogation mineure ne figurent pas dans les actes soumis à la nouvelle politique de participation publique. Est-ce à dire que ces mesures de participation publique ne seront pas bonifiées ou enrichies comme le prévoit la nouvelle politique ? Pourtant les avis de dérogation mineure auraient avantage à l'être, car libellés comme maintenant, ils ne permettent pas toujours de se faire une idée claire de la dérogation demandée.

Par ailleurs, l'article 117 de la Charte de la Ville de Québec spécifie que le conseil de quartier concerné doit être informé de toute demande de permis assujettie à l'approbation de plans d'implantation et d'intégration architecturale en vertu de l'article 145.15 de la LAU.

**117.** La personne responsable de la réception des demandes de permis dans l'arrondissement doit, dans les meilleurs délais, informer le conseil de quartier concerné du dépôt d'une demande de permis dont la délivrance est assujettie à un règlement adopté en vertu de l'article 145.15 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1).

Que doit-on conclure du fait que ces deux items ne sont pas reconduits dans la nouvelle politique de participation publique ?

Le conseil de quartier recommande que les demandes de dérogations mineures et l'approbation des plans d'implantation et d'intégration architecturale fassent partie des actes visés par la nouvelle politique de participation publique comme ils en faisaient partie dans la politique actuelle.

### **2.3 Le fonctionnement et les ressources des conseils de quartier**

Après l'adoption du projet de loi n° 122 et du Règlement ministériel, le conseil de quartier de Saint-Sacrement attendait impatiemment le dépôt de la nouvelle politique de participation publique de la Ville de Québec afin de connaître le sort qu'elle réserve aux conseils de quartier dans le processus de participation publique.

Le conseil de quartier de Saint-Sacrement ne peut que déplorer que la Ville ait reporté la révision du rôle et des règles de fonctionnement des conseils de quartier de même que la révision des règles relatives aux budgets d'initiative qui sont, disons-le, la principale source financière des conseils de quartier. Ainsi, ce que l'Institut du Nouveau Monde avait rapporté comme des faiblesses du processus actuel à savoir les lacunes dans le rôle et le fonctionnement des conseils de quartier, leur manque de pouvoir et leur manque de ressources financières demeurent d'actualité.

La Ville prévoit dans sa nouvelle politique confier certaines mesures de participation publique au conseil de quartier, mais elle se réserve, dans le nouvel article 8, une marge discrétionnaire unilatérale dans l'application ou non de ces mesures. Elle reconnaît dans ses orientations qu'elle souhaite maintenir les conseils de quartier, ce qui est rassurant en soi, mais elle remet à une date encore indéterminée de préciser leur mode de fonctionnement et les ressources financières dont ils disposeront.

Le conseil ne peut que déplorer l'attitude pour le moins équivoque de la Ville à l'égard des conseils de quartier.

Le conseil de quartier de Saint-Sacrement reconnaît, comme le faisait l'INM, que les spécialistes en consultation publique que la Ville met à la disposition des conseils de quartiers sont une force du processus de consultation publique. L'expérience acquise depuis plusieurs années démontre qu'ils sont à l'écoute des citoyens et des citoyennes et qu'ils font un suivi minutieux des recommandations et des commentaires exprimés par les conseils de quartier auprès de la Ville. Malheureusement, cette ouverture, ce respect et cette confiance mutuelle ne se retrouvent pas dans toutes les relations que les conseils de quartier entretiennent avec la Ville.

Le conseil de quartier de Saint-Sacrement émet le souhait que la Ville adopte une attitude moins ambiguë à l'égard des conseils de quartier, qu'elle se fasse plus ouverte et plus respectueuse de ses citoyennes et citoyens. Il recommande à la Ville de faire preuve de transparence et d'informer sans tarder les conseils de quartier de ses

intentions en regard de la révision des règles de fonctionnement et de subvention des conseils de quartier.

### **3 Conclusion**

Le conseil de quartier de Saint-Sacrement a suivi de près depuis 2016 l'évolution du cadre légal de consultation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme. Il est heureux que la Ville de Québec ait choisi d'emboîter le pas en proposant dans sa nouvelle politique de participation publique un processus de consultation plus étoffé tout en maintenant les conseils de quartier comme intermédiaires privilégiés avec les citoyens et citoyennes de l'agglomération.

Le conseil de quartier de Saint-Sacrement déplore toutefois l'attitude ambiguë de la Ville de Québec qui se réserve, par l'article 8 de la nouvelle politique, une marge discrétionnaire unilatérale dans le choix et l'application des mesures de participation publique qui ne sont pas obligatoires afin de ne pas compromettre les délais d'un projet ou pour tout motif qu'elle juge d'intérêt public. Le conseil de quartier émet le souhait que cet article soit plus restreint dans sa portée. D'autre part, la Ville n'a pas reconduit dans la nouvelle politique les modalités relatives au rôle et au fonctionnement des conseils de quartier, laissant encore ces derniers dans l'expectative quant à leur existence, leurs ressources financières et leurs moyens d'expression. Le conseil de quartier de Saint-Sacrement souhaite que la Ville se montre dès maintenant plus transparente et ouverte dans ses relations avec les conseils de quartier et l'avenir qu'elle leur réserve.