

RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES DU CONSEIL DE QUARTIER DU VIEUX-LIMOILOU CONCERNANT LA PROPRIÉTÉ DES RUELLES, 15 NOVEMBRE 2023

1. MISE EN CONTEXTE

Le Vieux-Limoilou se démarque par ses ruelles, associées au plan d'aménagement qui a fait émergé l'essentiel de l'urbanisation du secteur au tournant du 20^e siècle. **Bien qu'il existe des ruelles dans Montcalm, Saint-Sauveur, Lairet et Maizerets, c'est à Limoilou qu'elles ont pris le plus de place dans l'esprit populaire, et qu'elles font partie de l'imaginaire du secteur.** Le roman, la poésie, la musique se les sont appropriés.

Pour le meilleur ou pour le pire, **celles-ci ont évolué sans statut particulier au fil des décennies.** Certaines ont été laissées pour compte par la Québec Land Company et sont aujourd'hui gérées par défaut par Revenu Québec, comme un bien sans maître. D'autres ont été cédées à des propriétaires riverains, en connaissance de cause ou sans que ceux-ci n'en soient conscients, selon les aléas des transferts notariés

La situation actuelle est un *statu quo*, où tous reconnaissent l'importance des ruelles dans le tissu social du quartier, mais où personne ne souhaite en prendre la charge et la responsabilité civile - et cela, peu importe leur statut juridique.

Jusqu'à récemment - malgré que la question de leur propriété ne revienne sporadiquement dans l'actualité depuis 10 à 20 ans - ce *statu quo* était au point d'équilibre : les citoyens prenaient en charge le déneigement, certains comités avaient réalisés des projets de pavage et d'aménagement, d'autres des initiatives à saveur environnementale et éphémère. La Ville de Québec, de son côté, était de plus en plus ambitieuse dans ses programmes de soutien aux aménagements citoyens, reconnaissant le potentiel des ruelles pour la déminéralisation, le verdissement et la canopée, notamment.

Les deux premiers comités de ruelles à avancer dans le programme le plus ambitieux mis en place à ce jour se sont butés à un mur que la Ville de Québec n'avait pas anticipé : Revenu Québec s'opposait, désormais, à tout aménagement transformant de façon importante l'espace commun des ruelles sous sa juridiction. La sonnette d'alarme était activée : il fallait trouver une sortie de crise de l'argent avait été concrètement investi par les groupes citoyens, les projets prêts à être réalisés se trouvaient stoppés avant la première pelletée de terre.

La Ville de Québec devait donc trouver la sortie au cul-de-sac de ruelle.. Finalement, après quelques années de réflexion, de discussions, le verdict est tombé en mars 2023 : l'administration municipale n'irait pas de l'avant avec le rachat des ruelles de Revenu Québec et la normalisation du statut des ruelles du quartier Vieux-Limoilou dans leur ensemble. Les propriétaires et les citoyens riverains étaient invités à entamer, individuellement et par comités, un processus d'acquisition.

LES RUELLES COMME VECTEUR DE VERDISSEMENT

D'enquête en enquête, **la population de Limoilou a toujours manifesté avoir en tête les questions à saveur environnementale**. Dans une consultation publique réalisée par le conseil de quartier et Votepour.ca en 2018-2019¹, 89% des Limoulois et Limouloises se disaient préoccupés par la question de l'environnement et de la qualité de l'air.

Les quelque 915 personnes répondantes avaient identifié à l'époque le verdissement et les infrastructures vertes comme une solution aux enjeux liés à la qualité de l'air et à la lutte aux îlots de chaleur. **Si les idées émises en commentaires étaient variées, celles-ci tournaient bien souvent autour de la question du verdissement et de l'aménagement des ruelles.**

Dans le cadre d'une consultation menée en 2022-2023 par le biais de l'initiative Rendez-vous Limoilou, ce constat a été à nouveau remis à l'avant-scène, la question de l'environnement étant jugée prioritaire par une majorité de personnes résidentes des trois quartiers de Limoilou.

En 2021², le conseil de quartier en collaboration avec Accès transport viable a questionné la population limouloise quant à leur relation avec les ruelles, dans le cadre d'une seconde consultation publique menée d'abord sur l'angle des déplacements. S'assurant qu'au minimum un ménage riverain par ruelle participe à l'enquête, c'est 449 ménages qui ont répondu à l'enquête, représentant quelque 1049 individus.

L'intérêt de projets de verdissement était de nouveau mis de l'avant : 42,8% des répondant avait indiqué qu'il y avait un projet d'aménagement en cours dans la ruelle - à différentes étapes d'élaboration - et, là où un tel projet n'existait pas, 29,5% souhaitent en voir un émerger dans les années à venir.

Si les ruelles sont perçues comme un accès au logement (67,3%) ou au stationnement (83,3%), c'est aussi un espace de vie partagé (46,9%) que la majorité (84,6%) fréquentent à pied. Questionnés sur les fonctions souhaitées, dans une approche de priorisation, 52,3% jugent prioritaire d'y renforcer la fonction d'espace de vie, existante ou non, 49,4% souhaitent y voir émerger des projets de verdissement ou de jardins partagés. Bref, **les citoyennes et citoyens**

¹ [Parlez-nous de votre Vieux-Limoilou](#), Votepour.ca et CQVL (2019)

² [Sécurité routière et les ruelles du Vieux-Limoilou](#), Accès transports viables et CQVL (2021)

sont conscients du potentiel de leur ruelle, et souhaitent avoir les moyens et les capacités pour continuer à se les approprier plus avant.

Les initiatives actuellement en place de ruelles vertes ne peuvent pas être l'aboutissement d'un processus de verdissement, de l'avis des citoyens et de chercheurs académiques : «Ces initiatives sont ainsi perçues comme une première étape et comme un message clair aux décideurs quant au souhait des citoyens d'améliorer le paysage urbain par le verdissement» (Noémie Brazeau-Béliveau, 2020)³.

Enfin, notons également que **c'est l'existence de programmes porteurs qui amènera les personnes citoyennes à se mobiliser**, selon un autre chercheur de l'Université Laval : «Conformément aux deux versions de la théorie de la mobilisation des ressources, on constate également que ce n'est pas la détérioration de la ruelle ni les nuisances causées aux résidents qui constituent les éléments déclencheurs de l'action. En effet, les lacunes observées sont présentes depuis très longtemps et dans plusieurs ruelles sans que des projets d'aménagement aient eu lieu. C'est plutôt l'opportunité politique créée par la mise sur pied du programme de la Ville qui a permis cette mobilisation.» (Suzie Cloutier, 2007)⁴

Les citoyens ont besoin, pour se mettre en action, de solutions qui sont adaptées à leur réalité, qui soutiennent leur mise en action de façon simple, directe et agile.

Évidemment, **cette appropriation pour fins environnementales est jugée d'autant plus urgente par les personnes résidentes en regard des conclusions des divers rapports publiés en 2023 concernant la qualité de l'air du secteur Limoilou**. Dans son rapport *Mon environnement, ma santé*, la Direction régionale de la Santé publique indique, parmi ses recommandations, qu'il fallait «augmenter les efforts de verdissement et de déminéralisation dans Limoilou-Basse-Ville-Vanier».

La Santé publique et le Groupe de travail sur les contaminants atmosphériques ont, par ailleurs, mentionné le vif impact des arbres à fort feuillage, des conifères et plus largement du verdissement comme axe de mitigation de divers polluants dans le Vieux-Limoilou.

Les ruelles sont, ainsi, considérées comme l'un des principaux vecteurs de verdissement, et la municipalité se doit d'offrir le meilleur soutien possible à la population limouloise afin de maximiser l'impact positif de ces zones.

³ [La participation citoyenne à l'aménagement de la ville dans un contexte de transformation de l'action publique et de l'action collective : les initiatives de ruelles vertes à Québec, Université Laval](#)

⁴ [La structuration de la citoyenneté par des projets de développement communautaire durable : le cas du Programme d'intervention et de revitalisation des ruelles du quartier Vieux-Limoilou, Université Laval](#)

RAPPEL DES CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES

La Ville de Québec a, pour l'instant, uniquement porté son attention sur les ruelles propriétés de Revenu Québec, en considérant un coût d'acquisition de 1\$ pour 129 ruelles et en évaluant, en 2023, des coûts de 2,8M\$ pour leur mise à niveau - restauration des chaussées, drainage naturel par le gravier de la chaussée et les zones de plantation adjacentes, décontamination des zones de plantations. Toujours selon l'administration municipale, à ces coûts s'ajoutent des frais d'entretien annuels de l'ordre de 2,1M\$, incluant déneigement, nids de poule, bris et achats de véhicules spécialisés.

À noter que, selon un avis juridique obtenu par des partenaires du conseil de quartier, il n'existe pas d'obligation réglementaire ou légale imposant un cadre spécifique quant à la mise à niveau des ruelles advenant leur municipalisation.

Évidemment, ce scénario ne prend pas en compte la balance des ruelles de Limoilou, quelque 170 ruelles s'y trouvant environ (donc 40 ruelles ne sont pas propriétés de Revenu Québec actuellement dans le Vieux-Limoilou ou Maizerets). Le scénario évalué par la Ville de Québec ne prend donc pas en considération les ruelles dans leur ensemble - une situation problématique d'autant que plusieurs des ruelles non détenues par Revenu Québec ne sont l'objet d'aucune convention d'indivision, et que la propriété actuelle n'est pas nécessairement détenue par l'ensemble des propriétaires riverains (le lot de ruelle ayant été aléatoirement transféré au Registre foncier de vendeur à acheteur, au fil des transactions).

Il importe donc que la solution préconisée ne crée pas des «ruelles à deux vitesses» dans le secteur Vieux-Limoilou.

Il est à noter qu'environ 55% des ruelles de Québec se trouvent dans le secteur Vieux-Limoilou et Maizerets. Une solution pensée pour le bénéfice du Vieux-Limoilou pourrait, par la suite, être étendue aux autres secteurs - Montcalm, Saint-Sauveur, Lairet, Maizerets - au bénéfice d'autres populations de l'agglomération.

2. RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DE QUARTIER

Depuis plusieurs années, la question de la propriété des ruelles reste dans le pourtour des rencontres du conseil de quartier. Toutefois, depuis la mise en œuvre du plus récent programme de verdissement par la Ville de Québec, et l'écueil représenté par le refus de Revenu Québec d'avaliser ces travaux, la question se fait régulièrement invitée aux séances.

Les citoyens et citoyennes touchés par ce refus, actuellement, sont ceux et celles qui ont initié des projets amples et inspirants. Plus largement, dans les prochaines années, c'est l'ensemble des personnes résidant dans le quartier qui seront touchées : le *statu quo* va empêcher, à

terme, que les ruelles puissent servir de lieu de mitigation à l'enjeu de qualité de l'air. De ce fait, **pour le conseil de quartier, il importe que l'administration se mette en action, de concert avec les acteurs du milieu, afin de cibler et mettre en œuvre une solution qui soit véritablement adaptée à leurs besoins et leur réalité.**

Dans ce contexte, le conseil de quartier formule cinq recommandations.

RECOMMANDATION 1 : LE STATU QUO N'EST PLUS ADÉQUAT

Les limites du *statu quo* ont été atteintes et il est clair que la capacité qu'aura le milieu limoulois d'utiliser et de continuer à s'approprier plus avant les ruelles est liée à une solution formelle concernant la propriété des ruelles.

Actuellement, les enjeux liés à la propriété - tant pour les ruelles de Revenu Québec que pour les autres - viennent fortement limiter la capacité qu'a le milieu à déminéraliser, verdir, aménager les ruelles et lutter, ainsi, contre les îlots de chaleur et la pollution atmosphérique. Bref : une solution doit être mise en place.

RECOMMANDATION 2 : LA SOLUTION PROPOSÉE N'EST PAS LA BONNE

La solution actuellement préconisée n'est pas la bonne : **l'idée d'un rachat comité par comité de leur îlot de ruelle semble imposer un fardeau qui est trop lourd pour les personnes riveraines des ruelles, et qui n'est pas désiré par la majorité de ceux-ci et celles-ci.**

La solution ciblée par la Ville implique que chaque comité de ruelle se forme en OBNL ou coopérative, mette en place une convention notariée acceptée par l'ensemble des propriétaires concernés, fasse l'achat de propriété foncière et en gère les actifs, fasse l'acquisition d'assurances responsabilité, et assure la saine gestion de l'ensemble par la suite, incluant toute démarche administrative.

Les groupes citoyens déjà touchés par cette option ont indiqué, clairement, qu'ils ne souhaitaient pas se retrouver avec l'entièreté de ce poids, et avec une charge qui malheureusement ne peut pas s'assumer «sur un coin de table». Plusieurs comités jugent que la charge déjà existante - notamment pour le déneigement, ou encore dans l'élaboration de projets de réaménagement ou de verdissement - est déjà suffisamment imposante et ne souhaitent pas s'en voir imposer davantage.

Par ailleurs, **la solution proposée par la Ville de Québec invite au morcellement de ce patrimoine que sont les ruelles du quartier - ce qui peut représenter un risque bien concret à la préservation des espaces pour l'avenir.**

Dans d'autres quartiers, plusieurs ruelles sont disparues au fil des années, au gré des rachats par les propriétaires riverains qui en ont profité pour agrandir leurs cours privés au dépend de ces espaces qui étaient, jadis, collectifs. **Le conseil de quartier doute, par ailleurs, que la Ville de Québec puisse imposer leur maintien comme condition de rachat de ces ruelles par Revenu Québec, au-delà des droits d'accès et permissions diverses qui figurent actuellement aux titres des propriétés riveraines.**

Cela, sans oublier l'enjeu du risque par prescription acquisitive⁵, qui est effectif sur une propriété privée - et non sur une propriété publique ou collective formellement constituée. Il existe d'ailleurs déjà quelques exemples dans le Vieux-Limoilou de tronçons de ruelle ayant fait l'objet d'une telle prescription au terme d'années d'occupation non contestée, par exemple au fond du "T" de la ruelle HanTée (10e Rue et 11e Rue, est de 4e Avenue).

L'idée d'un rachat comité-par-comité des ruelles de Revenu Québec peut sembler pratique et simple pour l'administration municipale, mais elle ne l'est manifestement pas pour les citoyennes et citoyens.

RECOMMANDATION 3 : IL FAUT ENVISAGER LA MUNICIPALISATION

Les premières évaluations effectuées par la Ville de Québec ont concerné la municipalisation des ruelles propriété de Revenu Québec uniquement.

Le conseil de quartier estime que la réflexion doit se poursuivre, mais s'étendre à l'ensemble des ruelles du quartier Vieux-Limoilou. **Le conseil de quartier estime que l'évaluation et l'analyse de la Ville de Québec, dont l'unique document disponible publiquement est un diaporama d'un peu plus de 10 pages, excluant les pages titres ou les pages de garde, est incomplète.**

Parmi les éléments laissés de côté :

- (1) **L'évaluation des coûts associés à l'aménagement et à l'entretien des ruelles n'a été faite que sur la base d'un seul scénario**, inspiré de la ruelle-pilote en bordure de l'École Saint-Fidèle (que peu de citoyens et citoyennes citent comme un exemple de bonne pratique, par ailleurs).

D'autres modèles d'aménagements et modèles de coût auraient pu être pris en considération, comme - selon l'avis légal obtenu par des partenaires du conseil de quartier, aucune réglementation n'impose tel ou tel aménagement à l'administration municipale.

⁵ [Prescription d'un terrain municipal](#), Lacombe Avocats (2019)

- (2) **L'évaluation semble sous-évaluer le travail à faire pour structurer concrètement les ruelles du quartier**, et semble omettre plusieurs actions à entreprendre en amont dans la même évaluation des coûts - démarches qui seront à mettre en œuvre peu importe la solution choisie, notamment sur le plan légal ou notarial.
- (3) **L'évaluation aurait dû prendre en considération l'ensemble des ruelles du quartier, et pas seulement les ruelles de Revenu Québec.** L'ensemble des ruelles de Limoilou doivent être considérées sur un pied d'égalité : ce n'est pas parce que celles-ci ne sont pas sous l'égide de Revenu Québec que la réalité de leur propriété est claire et limpide.
- (4) **L'évaluation aurait pu également prendre en considération les volontés des personnes citoyennes**, et pas seulement celles de l'administration municipale.

Enfin, il est à noter que **le conseil de quartier et les comités citoyens liés aux ruelles ont critiqué, à de nombreuses reprises, le travail du comité d'évaluation mis en place par la Ville de Québec** et le manque de transparence de celui-ci. Aucun représentant des citoyens concernés ou lié au milieu n'y siégeait. Aucune information en cours de processus n'a été transférée aux citoyens, qui, eux, ont simplement été informés des conclusions de l'évaluation, sans appel, et sans possibilité de faire entendre concrètement leur perception et leur réalité face à l'enjeu lié à la propriété des ruelles de Limoilou.

RECOMMANDATION 4 : LE PLAN B DOIT ÊTRE UN ACHAT COLLECTIF

Si la municipalisation n'est pas envisageable, il importe de se rappeler que le rachat, comité par comité, ne l'est pas non plus. En l'occurrence, une troisième option pourrait représenter une porte de sortie : l'achat collectif des ruelles.

Le rachat collectif permettrait d'assurer la préservation de la vocation des ruelles, tout en permettant d'éviter la municipalisation - si la Ville ne souhaite pas aller en ce sens au terme d'une analyse exhaustive des possibles. L'achat collectif, pour et par la communauté, devrait permettre aux citoyennes et citoyens de réaliser des projets de déminéralisation, de verdissement et d'aménagement dans les ruelles, selon divers paramètres, et de profiter d'une gestion globale et mutualisée.

CONSIDÉRER LE MODÈLE DES FIDUCIES D'UTILITÉ SOCIALE

Divers modèles associés à la propriété pour et par le milieu existent et, parmi ceux-ci, les administrateurs et administratrices du conseil de quartier souhaitent mettre de l'avant de façon particulière le modèle des fiducies d'utilité sociales (FUS).

En effet, aux limites et aux effets néfastes du système de propriété exclusive en place, la possibilité de faire les choses différemment mérite qu'on s'y attarde. La FUS offre la possibilité d'accorder un sens aux biens et à l'environnement plutôt que de les cantonner à des marchandises. Elle répond à une volonté profonde d'appropriation commune et de gouvernance collective. **La FUS représente une voie à explorer pour des pouvoirs locaux qui cherchent à protéger des espaces à forte valeur identitaire. Elle propose des solutions pérennes pour la protection de biens, d'immeubles et de milieux urbains ou naturels.** En plus de créer des liens entre les milieux du patrimoine et de l'économie sociale, la FUS a le pouvoir de sceller des vocations sociales tout en offrant une protection contre la spéculation immobilière. Elle ouvre un éventail de perspectives sur un nouveau mode de propriété et de gouvernance collectives au bénéfice du bien commun.

Bref, les FUS ont le potentiel de créer un effet durable et structurant. Elles sont porteuses de grandes réalisations qui permettent la réappropriation de lieux emblématiques, la protection de milieux naturels par des communautés locales et la création de solutions immobilières innovantes.

Le conseil de quartier propose ainsi que la Ville de Québec appuie et soutienne, notamment par le biais de moyens financiers récurrents, la structuration et la mise en place d'une fiducie d'utilité sociale foncière de conservation qui aurait pour charge d'administrer et de gérer ce bien commun que sont les ruelles du Vieux-Limoilou.

Un tel modèle de gouvernance citoyen pourrait, par la suite, être mis en place dans d'autres quartiers de Québec où des enjeux similaires sont perçus. Comme les FUS sont rattachées à du foncier de proximité, des schémas de propriétés similaires seraient à mettre en place et à financer suivant une phase pilote dans le Vieux-Limoilou. Notons également que **la mise en place en FUS et le travail de structuration qui l'entoure pourra aussi permettre et faciliter l'éventuel rachat par la Ville des ruelles et leur municipalisation, advenant que la volonté de l'administration municipale évolue au fil des années.**

Ébauche de structure de fonctionnement et de financement :

- **Mise en place d'une fiducie d'utilité sociale en vue du transfert des propriétés foncières des ruelles du quartier. qu'elle sera chargée de gérer** - incluant assurance-responsabilité, participation à l'analyse de projets de verdissement, soutien aux actions déjà en vigueur dans les ruelles (ex. déneigement), etc.
- Réalisation d'une première assemblée générale annuelle, adoption de règlements généraux et d'un premier conseil de fiduciaires. La composition du conseil inclut à la fois des représentants municipaux et citoyens - **l'ensemble des éléments rattachés au fonctionnement et à la gouvernance pourront être mis en place en prenant en exemple les FUS existantes, et en documentant la structure par le biais de collaboration avec des experts externes ou académiques.**

Le fonctionnement pourra aussi intégrer une gouvernance locale, par comité de ruelle, ayant diverses responsabilités et permettant une agentivité de la part des propriétaires, et de permettre une couleur hyperlocale à ces milieux de vie. Rien n'empêche que certains de ces groupes de voisins se constituent en OBNL ou coop (si ce n'est déjà fait!), mais ce ne sera pas une condition au bon fonctionnement.

Selon la littérature disponible, il est d'avis que les membres du conseil des fiduciaires devraient être choisis pour leurs compétences diversifiées et pour représenter les intérêts de la communauté (habitation sociale, développement urbain, développement économique, droit, gestion immobilière, développement social, décontamination des sols, expertise en verdissement, etc.).

Il sera aussi opportun de **doter la FUS foncière de mécanismes de réajustement ponctuels auprès de la communauté, comme des assemblées d'information et de consultation**, de façon à anticiper au mieux le déploiement de ses activités sur plusieurs années puisqu'il est impossible de planifier en amont tous les enjeux et les besoins d'un milieu.

- **Financement par la Ville de Québec** de cette structure, puisqu'elle permet à la Ville de préserver à la fois le *statu quo* de la gestion des ruelles, et à la fois rend possible les actions de verdissement ou de bonification du milieu de vie dans un cadre plus contrôlé et encadré qu'une propriété individuelle.

Le soutien financier devra inclure le **soutien technique et juridique**, le fonctionnement administratif, les assurances-responsabilité, ou encore le financement d'une ressource humaine chargée d'en assurer la gestion et le suivi.

- **Inclusion d'une clause de rachat par la Ville de Québec**, donnant la possibilité de passer de la gestion en FUS à une municipalisation.

De façon générale, **le conseil de quartier estime qu'une gestion en FUS - et ainsi un rachat collectif des ruelles pour et par la communauté, serait un mode plus porteur qu'un rachat individuel** : les ruelles demeurent un bien d'intérêt et de portée collective, la charge de gestion pour chaque comité de ruelle est évitée alors que l'investissement demandé est pour l'essentiel le même qu'actuellement, et cette structure permet de maintenir le statut actuel sans pour autant forcer leur intégration au sein de l'appareil municipal.

La FUS représente donc une porte de sortie advenant que l'administration municipale ne souhaite pas à court ou moyen terme aller de l'avant avec la municipalisation de ces artères, et permet d'assurer aux citoyens et citoyennes la capacité d'aller de l'avant avec des projets porteurs, tout en ayant un support concret de la municipalité, cette dernière conservant une part de responsabilité dans le maintien et la gestion de ces actifs fonciers.

QU'EST-CE QU'UNE FUS?

Le rôle de la FUS est, essentiellement, de répondre à une volonté profonde d'appropriation commune et de gouvernance collective.

Elle se définit comme l'affectation d'un patrimoine à vocation d'intérêt général plutôt qu'au bénéfice d'une personne physique ou morale. C'est donc un véhicule juridique d'intérêt qui présente de grands avantages pour la préservation de biens patrimoniaux et de milieux naturels ou urbains.

Essentiellement, la FUS peut être considérée comme un contrat par lequel le constituant transfère des biens de son patrimoine à une fiducie qu'il crée et affecte à une vocation particulière (dans ce cas-ci, la conservation du patrimoine foncier des ruelles du Vieux-Limoilou). La FUS est donc une forme de propriété, et non par essence une entreprise. Elle est donc indissociable de la notion de patrimoine. **C'est un conseil de fiduciaire qui en fait la gestion et, de ce fait, elle n'a pas de réel propriétaire individuel - c'est le bien d'une communauté, pour une communauté.** En ce sens, elle peut être éligible au statut d'organisme de bienfaisance, si le constituant en décide ainsi.

Évidemment, **la Ville de Québec n'a pas l'obligation d'en faire la gestion de façon directe, et peut choisir - moyennant financement récurrent - de mandater un OBNL ou une organisation afin d'en assurer la gestion**, ou de soutenir la création d'un OBNL spécifiquement mandaté de gérer ladite fiducie. Cela étant dit, la FUS reste un bien appartenant à un large groupe de personnes bénéficiaires ou de l'ensemble d'une population qui, dans le présent cas, pourrait être la population présente et future du Vieux-Limoilou. Le patrimoine est donc lié à une vocation collective à long terme..

Enfin, **la FUS est une approche récente et novatrice**, dont la mise en place amènerait la Ville de Québec à s'inscrire dans un mouvement mondial en droit de l'environnement et d'innovations juridiques, dont la montée s'observe depuis plusieurs années.

AVANTAGES DU MODÈLE DES FUS

Il est à noter que plusieurs guides de référence concernant la mise en place de FUS existent et peuvent servir de pierre d'assise aux travaux, notamment : *Les fiducies d'utilité sociale à l'usage des idéalistes* proposé par l'organisme Territoires innovants en économie sociale et solidaire (TIESS), ou encore *Les fiducies d'utilité sociale : synthèse des connaissances*, produit par le même organisme qui a accompagné plusieurs initiatives du genre au Québec, autant que réalisé des revues des meilleures pratiques en la matière.

Ainsi, **toutes les pratiques sont possibles** tant et aussi longtemps que celles-ci sont prévues et décrites dans l'acte de fiducie. Par ailleurs, **l'ancrage local et une solide communauté de**

soutien est bien souvent garante du succès de la création d'une FUS, assurant que l'initiative réponde à un besoin réel, et favorisant ainsi sa stabilité.

AVANTAGES D'UNE FUS POUR LA MUNICIPALITÉ

Une municipalité peut tirer plusieurs avantages du fait de constituer une FUS en léguant un patrimoine, comme dans le cas possible des ruelles du Vieux-Limoilou :

- la FUS permet de **sortir ce patrimoine des aléas liées aux velléités électorales et d'en garantir une affectation d'utilité sociale à perpétuité**;
- **le conseil des fiduciaires n'a qu'une seule priorité : l'affectation du patrimoine mis en fiducie**, et rien d'autre;
- enfin, en tant que constituante, **c'est la municipalité qui participe à définir les contours de l'acte de fiducie** qui régit l'affectation, les règles d'administration et les mécanismes de surveillance.

D'AUTRES MODÈLES DE PROPRIÉTÉ COLLECTIVE DOIVENT ÊTRE ÉVALUÉS

Pour les administrateurs et administratrices du conseil de quartier, ainsi que pour divers acteurs sur le terrain, le modèle de la FUS s'est imposé comme l'une des options les plus viables.

Toutefois, cette approche de propriété pour et par le milieu ne fait pas unanimité au sein de l'ensemble des citoyennes et citoyens du quartier et, de ce fait, **le conseil de quartier se doit de recommander que d'autres modèles de propriété collective soient pris en considération et évalués, en parallèle du modèle de la FUS** (par exemple : évaluer la possibilité d'une acquisition des ruelles par la Ville avec délégation de la gestion à un OBNL).

RECOMMANDATION 5 : LE COMITÉ DE RÉFLEXION DOIT ÊTRE ÉLARGI

Le précédent comité chargé d'évaluer l'avenir des ruelles de Limoilou était limité à des acteurs liés à l'administration municipale - pour l'essentiel : fonctionnaires, experts internes, personnes élues liées au comité exécutif.

Le conseil de quartier est d'avis que le comité chargé de poursuivre ce travail devrait être élargi afin de mieux représenter les parties prenantes.

Le comité pourrait ainsi être constitué de :

- Personnes représentantes de l'**administration municipale**;
- **Experts internes**, choisis au sein des services de la Ville de Québec;
- Personnes **élues liées au comité exécutif**;
- Personnes **élues représentant les secteurs concernés**;
- **Citoyennes et citoyens issus de comité de ruelles**;
- Personnes représentantes du **conseil de quartier**;
- **Experts externes** (académiques ou privés) liés aux enjeux ciblés

Compte tenu de l'importance de l'enjeu discuté, il importe que le processus soit réalisé de façon la plus diligente possible.

Par le biais de ce comité élargi et de son mandat, **le conseil de quartier invite ainsi l'administration municipale à poursuivre l'exercice déjà amorcé, et à pousser celui-ci plus loin** - allant jusqu'à développer des approches innovantes en matière de gestion territoriale si nécessaire.

3. PROPOSITION DE PLAN D'ACTION ET D'ÉCHÉANCIER

Le conseil de quartier estime que, peu importe le scénario choisi entre la municipalisation et l'achat collectif, **il est possible à la fois de démarrer les travaux concrets liés à la préparation du rachat des ruelles et de leur structuration tout en menant de front la réflexion quant à la structure que ce rachat prendra.**

Par ailleurs, outre des citoyens et citoyennes ainsi que des représentants de l'administration municipale, des experts du milieu de la recherche pourraient également être sollicités, tant la réalité de ce territoire suscite des questions, sur le plan légal ou notarial, autant que sur la question de la structure de propriété envisagée.

Plusieurs personnes chercheuses, notamment à l'Université Laval ou dans d'autres universités québécoises (notamment Sherbrooke) ont été identifiées dans une recherche préparatoire et seraient en mesure, selon le conseil de quartier, d'appuyer, soutenir et mettre en perspective les réflexions. **Selon le scénario choisi, des expériences similaires ont été réalisées ailleurs au Québec - mais aucune à cette échelle, en milieu urbain dense, d'où l'innovation anticipée.** Celles-ci pourraient tout de même servir d'inspiration pour le modèle de propriété ou de gestion ambitieux mis en place à Québec pour ses ruelles.

ANNÉE 1

Mise en place du comité de travail Ville-Citoyens-Experts concernant la structure et la gouvernance des ruelles du Vieux-Limoilou, incluant une réflexion à la fois sur les ruelles de Revenu Québec et sur les autres ruelles du quartier. L'analyse devra porter particulièrement sur les alternatives à l'achat par comité, c'est-à-dire soit par la municipalisation, soit par la gestion novatrice des ruelles par le biais d'une FUS ou d'un autre modèle de gouvernance alternatif.

Amorce d'un travail de repérage et d'analyse des actes de propriété, afin de définir les contraintes propres à chaque ruelle, autant que le cadre de propriété des ruelles qui ne sont pas sous la gestion de Revenu Québec. Ce travail cartographique devra être piloté par des experts en arpentage et en droit des propriétés.

Au terme de cet exercice, un portrait quant aux enjeux d'usage et de propriété des ruelles est réalisé. L'exercice pourra aussi permettre de cibler les démarches à suivre et les propriétaires à interpellier advenant un transfert de propriété des ruelles hors-Revenu Québec.

Amorce d'un travail légal et notarial visant à établir et bâtir une convention-type de propriété adaptée pour les différentes ruelles et permettant le développement d'initiatives de déminéralisation, de verdissement ou d'aménagement. La structure pourra s'apparenter à une convention d'indivision (inspirée de l'immobilier et adaptée au foncier) devant réguler les relations entre les différents propriétaires riverains.

ANNÉE 2

À ce stade, **la décision quant à la mise en place d'une structure de FUS (ou alternative) ou de la municipalisation des ruelles aura été prise par le comité élargi**, et entérinée par le conseil d'arrondissement, puis le comité exécutif et validée par le Conseil municipal.

Un référendum sectoriel pourrait être considéré également, dans la mesure où des frais de gestion supplémentaires pourraient s'ajouter à la charge des propriétaires de la zone concernée, par exemple sous la forme d'une surtaxe sectorielle. **Il s'agira donc de mener ce processus de façon diligente et transparente.**

Si le modèle FUS est retenu, il faudra prévoir des travaux de documentation et d'analyse afin d'en structurer la gouvernance.

Au terme de l'année 2, une proposition de règlements généraux, de structure de fonctionnement, d'organigramme de gouvernance, de composition de l'assemblée générale et du conseil de fiduciaires - entre autres éléments - a été adoptée. On peut imaginer que des

estimés généraux des coûts de fonctionnement mis de l'avant par le comité élargi seront confirmés et validés à cette étape.

Le conseil de quartier est d'avis que la complexité du travail d'arpentage et notarial lié à l'inventaire des ruelles ne se limitera pas à la période initiale et, de ce fait, devra vraisemblablement être poursuivi à l'an 2.

ANNÉE 3

À ce stade, on peut imaginer qu'une convention-type pour chaque ruelle existe et est disponible, pouvant servir d'assise pour leur constitution par le biais de l'acquisition de celles-ci par la municipalité, en vue d'une municipalisation ou de la constitution d'une FUS.

La convention type devra, en vue d'être adoptée, être revue, corrigée et votée par le groupe de riverains et, peu importe le modèle juridique choisi, ce document pourra servir aux riverains à titre de :

- **prérequis pour qualifier leur groupe aux programmes de subvention** de la Ville de Québec (déminéralisation ou autres) et d'autres organismes d'intérêt;
- **prérequis pour avoir accès aux ressources mutualisées** rattachés au mode de gestion choisi - par exemple, un réseau de partage, des assurances mutualisées, une économie d'échelle sur certains services comme le déneigement.

L'année 3 permettra donc de tester concrètement la mise en oeuvre de ces conventions, d'amener chaque comité de ruelle à voter pour l'adoption ou non de la convention et, pour les ruelles ayant propriétaire - mais dont la nature de la propriété n'est pas liée par convention d'indivision - à voter pour une rétrocession à la Ville de Québec pour fin de municipalisation ou d'intégration à une FUS.

On peut imaginer que cette période sera donc essentiellement du démarchage, des rencontres de comités de ruelle, de la vulgarisation quant au procédé, et des discussions. Le conseil de quartier espère qu'une année serait suffisante afin de réaliser ce processus et d'en arriver à rassembler un patrimoine suffisant pour paver le chemin aux prochaines étapes.

ANNÉE 4

La quatrième année devrait être l'année de la **constitution formelle du réseau de ruelles de Limoilou, en fonction du modèle choisi.**

On peut imaginer que, dans ce laps de temps, la gouvernance des ruelles sera bien établie, les enjeux juridiques et notariaux auront été surmontés et qu'une majorité de ruelles auront adhéré à la solution proposée, se seront constituées à partir de la convention-type, et auront rejoint le patrimoine collectif.

L'expérience du Vieux-Limoilou pourra, étape par étape, être appliquée dans d'autres quartiers de Québec en fonction des ressources disponibles.

On peut imaginer qu'une fois les éléments juridiques clés complétés pour le Vieux-Limoilou, ceux-ci pourront être adaptés pour d'autres secteurs, en fonction des réalités locales. De ce fait, si cela prenait de 3 à 5 années pour la constitution et le regroupement des ruelles du Vieux-Limoilou, on peut imaginer que le même processus prendrait moins de temps pour Lairet, Maizerets, Montcalm ou Saint-Sauveur.

ANNÉE 5

La dernière année pourra être consacrée à susciter l'adhésion des ruelles qui étaient réfractaires au processus suggéré.

Par ailleurs, **dû à la complexité du processus - peu importe la solution choisie - le conseil de quartier estime qu'il est raisonnable d'envisager qu'une année supplémentaire pourrait être nécessaire pour le processus.**

4. CONCLUSION

Avec le présent document, le conseil de quartier cherche à amorcer un dialogue constructif avec l'administration municipale.

Le conseil de quartier estime qu'à l'heure actuelle, **la solution proposée par la Ville de Québec concernant les ruelles du Vieux-Limoilou n'est pas adéquate et surtout ne répond pas aux attentes, espoirs et capacités des citoyennes et citoyens riverains des ruelles, autant qu'à la réalité du terrain.**

Le conseil de quartier estime ainsi qu'une réflexion approfondie sur la municipalisation et ses obligations pourrait être réalisée, et qu'en parallèle, des modèles novateurs de propriété collectif comme la fiducie d'utilité sociale devrait être sérieusement envisagée, aux côté d'autres solutions de gouvernance et de propriété collective - et cela, dans le contexte d'un travail mené par un comité élargi, soutenu par une volonté claire de trouver une solution acceptable pour tous à la situation actuelle - d'autant qu'il est apparent que le *statu quo* des dernières décennies a atteint ses limites.

Les ruelles sont un bien collectif, symbole de Limoilou, qu'il faudrait éviter de morceler. Il importe de trouver une solution globale, équitable, réaliste et applicable - quitte à innover et à mettre en œuvre des approches de gestion non traditionnelles et ambitieuses..

Le conseil de quartier du Vieux-Limoilou espère que la Ville de Québec et ses instances recevront favorablement cette ouverture au dialogue et à la nécessaire recherche de solutions collectives à ce problème collectif.

*Document déposé lors de l'assemblée régulière du conseil de quartier,
le mercredi 15 novembre 2023 à la Villa Ringfield (1185 avenue LaSarre).*