

**Le projet de loi 109 sur la Capitale nationale, un regard citoyen  
sur la participation à la Ville de Québec**

Nicole Moreau

Document déposé à la Commission sur l'aménagement du territoire

Assemblée nationale,

Madame Anne-Marie Larochelle

le 9 novembre 2016

## **Le point de vue d'une citoyenne<sup>1</sup> de Québec sur le projet de loi 109 sur la Capitale nationale**

En tant que citoyenne préoccupée par la question de la participation des citoyens à la prise de décision dans les choix faits à la Ville de Québec où je demeure, je souhaite faire part de certains commentaires à la suite de l'analyse de ce projet de loi.

Je me limiterai à la question de la nécessaire consultation des citoyens d'une ville, une question qui semble, à toutes fins pratiques, ignorée par le projet de loi, comme si les pratiques prévalant à Québec ne pouvaient pas être perfectibles.

Il est d'autant plus important d'examiner cela que le projet de loi retire aux citoyens un droit dont ils peuvent bénéficier actuellement, celui de s'engager dans des procédures menant à un référendum en cas de projet d'urbanisme avec lequel ils ne sont pas en accord. Les citoyens de Québec n'ont pas abusé de l'exercice de ce droit puisque depuis une quinzaine d'années approximativement, on ne peut qu'en compter que cinq.

Par contre les pratiques de consultation prévalant à Québec peuvent être questionnées.

Ainsi, à partir de communiqués de la Ville, j'ai écrit, cet été, un texte publié sur le site Nouvelles du quartier<sup>2</sup> qui fait état de plusieurs exemples de cas où la Ville a procédé à des « consultations » qui soulèvent bien des questions :

- Des consultations annoncées à peu près exclusivement par les communiqués de la Ville auxquels, bien entendu, il faut être abonné;
- Des consultations qui se sont tenues en plein été;
- Des consultations qui ont accordé une période plus que réduite de temps pour permettre aux citoyens de réagir et articuler des positions cohérentes sur des questions complexes, ou qui concernent des groupes de plus en plus nombreux. À titre d'exemple, la Ville de Québec a consulté sur l'accessibilité universelle entre le 14 et le 28 juillet, elle a consulté sur les aînés entre le 14 juillet et le 5 août;

---

<sup>1</sup> Je détiens une maîtrise en sciences politiques de l'Université Laval.

<sup>2</sup> Le lien vers mon texte intitulé « La consultation citoyenne à Québec : une réalité ou un leurre? », est le suivant :  
[https://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj4nsu29JvQAhVH5oMKHYJ-A7wQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fqc.nouvellesduquartier.com%2Farticles%2F632%2F1%2FLa-consultation-citoyenne-a-Quebec--une-realite-ou-un-leurre%2FPage1.html&usg=AFQjCNG6CU7n6Kz83Hbe\\_zENAesFzPEW8A&sig2=kO\\_ndAei7G0oARK8iYQyAA](https://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj4nsu29JvQAhVH5oMKHYJ-A7wQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fqc.nouvellesduquartier.com%2Farticles%2F632%2F1%2FLa-consultation-citoyenne-a-Quebec--une-realite-ou-un-leurre%2FPage1.html&usg=AFQjCNG6CU7n6Kz83Hbe_zENAesFzPEW8A&sig2=kO_ndAei7G0oARK8iYQyAA)

- Des consultations faites les samedis de juillet en invitant des familles à venir pique-niquer au bord de l'une des rivières présentes sur le territoire de Québec pour que celles-ci puissent dire comment elles en voyaient l'aménagement;
- Des consultations sur des politiques qui ne peuvent s'appliquer parce que la Ville néglige d'adopter les règlements afférents, comme c'est le cas de la politique de l'arbre;
- Des consultations importantes qui se tiennent toutes dans une même période de temps. À titre d'exemple, la consultation sur le schéma d'aménagement et de développement vers la fin de mai, début de juin, des consultations sur des programmes particuliers d'urbanisme (PPU) pour le pôle urbain Belvédère ou pour St-Roch sud, une consultation sur le patrimoine en juin dernier, sans compter celles déjà évoquées.

De plus, la demande de report des auditions de mémoires faite par certains groupes citoyens a été refusée par la Ville, notamment dans le cas de PPU prévus pour le tout début du mois de septembre alors que le projet avait été rendu public en juin.

Devant ces nombreux exemples de pratiques qui ne sont pas sans susciter de la méfiance chez les citoyens, il me semble essentiel que soient inclus dans le projet de loi des critères de performance pour ce qui a trait à la consultation publique.

Déjà en 2008, dans le rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire, rapport intitulé *Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif*, il était recommandé de demander au législateur de mettre en place le plus rapidement possible un nouvel encadrement juridique de la participation citoyenne à la prise de décision en matière d'aménagement du territoire qui permettra de bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus.

Ce rapport recommandait également de demander au législateur de fixer dans la loi des critères de performance à l'égard de la participation citoyenne. Plusieurs de ces critères y étaient énumérés, il vaut la peine de les rappeler, cela fera ressortir à quel point les pratiques actuelles de la Ville de Québec ne peuvent être vues comme en cohérence avec ceux-ci :

- La transparence du processus décisionnel;
- Des procédures permettant la consultation des citoyens en amont de la prise de décision;
- La diffusion d'une information complète, compréhensible et adaptée aux circonstances;
- Des délais adaptés aux circonstances, suffisants et permettant aux citoyens de s'approprier l'information;
- Des procédures permettant l'expression de tous les points de vue;
- Des procédures permettant la conciliation des points de vue en présence;
- La possibilité de prévoir des règles variant en fonction de l'objet de la modification, de la participation des citoyens ou de la nature des commentaires formulés;
- Un mécanisme de reddition de compte à l'issue du processus consultatif quant au respect de la politique applicable.

Ces critères paraissent aller dans le même sens que les conditions d'une participation significative des résidents d'un territoire identifiées par Fréchette et van Kemenade<sup>3</sup>, à savoir :

- Une participation précoce;
- La transparence;
- Le partage d'information;
- L'équité;
- L'obligation de rendre compte des avis sur les décisions;
- Le respect;
- La flexibilité\souplesse.

Ces universitaires précisent certains des résultats d'une participation significative, il est utile de les rappeler, d'autant que c'est ce qu'espèrent bien des citoyens rencontrés lors d'événements tenus dans la Ville de Québec. Mentionnons que cela permet de répondre à des besoins et intérêts locaux, que cela conduit à la réalisation d'un développement et de solutions durables, que cela conduit à de meilleures décisions, que cela amène une réception plus favorable des décisions par le public, que cela accroît la crédibilité du processus, que cela augmente la légitimité des décisions, que cela réduit les conflits, que cela conduit à une bonne gouvernance.

Fréchette et van Kemenade concluent que la participation enrichit le processus démocratique et réduit les frictions sociales. Elles soulignent que pour préserver leur bien-être, les communautés territoriales doivent avoir les capacités d'influencer les initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les concernent.

En tant que citoyenne engagée, je réclame que le projet de loi 109 soit modifié afin d'y inscrire clairement un encadrement juridique de la consultation citoyenne de même que des critères de performance de cette consultation. Je suis persuadée que cela représenterait un gage important pour les citoyens et favoriserait un meilleur équilibre des pouvoirs.

J'ajoute que cela représenterait un élément important susceptible de favoriser un changement positif dans la culture politique prévalant, à l'heure actuelle, à la Ville de Québec.

Enfin, je veux également dire que j'appuie la résolution prise par un grand nombre de conseils de quartier au sujet du projet de loi 109.

---

<sup>3</sup> Lucie Fréchette, Solange van Kemenade avec la collaboration de Nathalie Legrand, « La participation des communautés locales dans le cadre des consultations sur les projets à grande échelle », article provenant de cette adresse [http://d4m.com/al21/18378\\_fr.html](http://d4m.com/al21/18378_fr.html)