



Mémoire du Conseil de quartier Saint-Roch

Déposé dans le cadre des consultations publiques de la Ville de Québec  
en vue de la révision de sa Politique de participation publique

Le 30 Avril 2020

## **Plan**

1. Présentation de l'organisme
2. Constats positifs
3. Préoccupations et recommandations
  - 3.1 Caractère discrétionnaire de la Politique
  - 3.2 Rôle des conseils de quartier
  - 3.3 Rétroaction
  - 3.4 Recours au PPU
  - 3.5 Recommandations complémentaires
4. Conclusion

## **1. Présentation de l'organisme**

Le Conseil de quartier Saint-Roch (CQSR) est un organisme à but non-lucratif, fondé en 1998, enchâssé dans la structure de la Ville de Québec (Ville), servant d'interlocuteur entre les résidants de Saint-Roch et le Conseil municipal.

La position de l'organisme est non-partisane. C'est d'ailleurs une porte d'entrée exceptionnelle pour le simple citoyen qui veut apprendre à pratiquer la démocratie dite «directe» ou «participative». Le mandat du conseil de quartier concerne notamment l'aménagement du territoire, l'aménagement des propriétés municipales, la vie communautaire et la sécurité. Les administrateurs sont des personnes bénévoles qui donnent de leur temps au service du bien-vivre ensemble, et ce, en se plaçant dans la position délicate entre l'individu qui a des préoccupations précises et l'administration municipale qui a des préoccupations globales. Nous faisons de notre mieux pour canaliser les demandes et commentaires des gens du quartier et les transmettre à la Ville, autant que nous faisons de notre mieux pour comprendre, suivre et transmettre les informations de la Ville vers les gens du quartier. Nous sommes un lieu de dialogue et de collaboration. Certains enjeux suscitent beaucoup d'émotions et le conseil de quartier est en première ligne pour permettre aux gens de s'exprimer, c'est un service de proximité. Nous sommes donc directement concernés par la révision de la Politique de participation publique de la Ville de Québec.

Le CQSR est très actif en terme de consultation des résidants du quartier, notamment en ayant pris l'initiative d'organiser des ateliers de participation citoyenne concernant l'hébergement touristique dans les quartiers centraux à l'hiver 2018, et en consultant à chaque mois les résidants sur des enjeux précis par l'entremise des réseaux sociaux et lors des assemblées publiques. Nous recevons aussi des demandes de citoyens ponctuelles de toutes sortes par courriel et prenons soin de les traiter avec diligence. De plus, les administrateurs participent gracieusement, autant que possible, à toutes les séances d'information et de consultation organisées par la Ville.

Le présent mémoire a pour objectif de contribuer à l'élaboration de la nouvelle Politique de participation publique de la Ville de Québec.

## **2. Constats positifs**

D'abord, il est important de féliciter l'administration municipale pour avoir toujours maintenu des outils de participation citoyenne, incluant les conseils de quartier. Il est pertinent de se rappeler que les outils de consultation et d'information aux citoyens font partie des outils qui ont permis à la Ville de Québec de se préserver des scandales de corruption qui ont affecté Montréal et sa banlieue<sup>1</sup>. La demande de diagnostic faite par la Ville auprès de l'Institut du Nouveau Monde, un organisme indépendant, est de bonne augure du point de vue du CQSR car ceci démontre une volonté de l'administration municipale de comprendre les forces et faiblesses de sa Politique en vue de l'améliorer.

<sup>1</sup> COURTEMANCHE, Gil, Le Devoir, 24 octobre 2009, <https://www.ledevoir.com/opinion/chroniques/273239/poubelles-municipales>

## **3. Préoccupations et recommandations**

De son point de vue particulier, le CQSR désire contribuer à l'amélioration en cours de la Politique de participation publique de la Ville de Québec en lui faisant part de quatre préoccupations principales, ainsi que de quelques recommandations. Les enjeux soulevés ici concernent le caractère discrétionnaire de la Politique, le rôle des conseils de quartier, la rétroaction, et le recours aux Programmes particuliers d'urbanisme.

### 3.1 Caractère discrétionnaire de la Politique

Tel que mentionné précédemment, nous saluons la volonté de la Ville de perfectionner son cadre institutionnel en ce qui a trait à la participation publique. Cependant, nous nous questionnons sur la portée concrète de la Politique dont il est ici question. Celle-ci énonce la volonté des élus municipaux d'ajouter des mesures complémentaires à ce que demandent minimalement la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) ainsi que la Charte de la Ville de Québec en termes de consultation. Fort louable, cette **intention ne se traduit toutefois pas en réel engagement dans la Politique**. Par exemple, au sujet des mesures de participation publique qui seront tenues dans le cadre de modifications au plan d'urbanisme, la Politique stipule que :

« La ville *entend généralement* soumettre les actes suivants à une mesure d'information, une mesure de consultation et une mesure de rétroaction préalablement à leur adoption [...] »  
(Chapitre III, article 6.)

De plus, le **caractère facultatif** des mesures supplémentaires est réaffirmé encore une fois dans ce passage :

« 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 toute autre motif d'intérêt public ».  
(Chapitre III, article 8.)

Les élus conservent donc un fort pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait à la tenue de mesures de participation publique supplémentaires. Ces derniers « entendent généralement » soumettre les modifications règlementaires courantes à des mesures supplémentaires et peuvent également s'abstenir de le faire si « l'acte ne présente pas d'enjeu majeur ». Nous comprenons que cette formulation vise à ne pas alourdir davantage les processus décisionnels en urbanisme. Nous craignons toutefois qu'**en étant formulée ainsi, la Politique n'amène pas d'améliorations significatives à la qualité de la participation publique** dans nos quartiers. Il pourrait en découler des situations où les citoyens se voient dépourvus d'occasions de s'exprimer alors qu'ils auraient souhaité le faire. Elle laisse la tenue de mesures de consultation supplémentaires dépendre entièrement de la bonne volonté des élus.

La participation publique est essentielle à la santé de notre démocratie municipale. Pour cette raison, **la Politique devrait contenir une disposition** selon laquelle, dans l'éventualité où le Conseil municipal choisirait de ne pas tenir de mesures de consultations supplémentaires, les citoyens sont en mesure d'exiger que celles-ci aient quand même lieu. Notre intention ici n'est pas de mettre en doute la bonne volonté de nos élus, mais nous ne pouvons nier que dans certains cas, le Conseil municipal pourrait juger qu'une décision ne présente pas d'enjeu majeur alors que la réalité serait toute autre pour les citoyens. Il s'agirait donc d'une sorte de mécanisme de « contrepoids », permettant de prévenir l'opportunisme à certains écarts individuels sur le bien collectif. Aussi comme il y a un roulement des élus, la procédure devrait être uniforme et prévisible pour tout le monde et non dépendre de la personnalité d'un conseiller ou du contexte électoral. Ce pouvoir pourrait être exercé par les citoyens directement, ou encore par les conseils de quartier. Il est vrai que ces derniers disposent déjà d'un pouvoir d'initiative en matière de consultations publiques, mais ce pouvoir n'assure pas un contrepoids efficace dans ce contexte. Cette problématique sera approfondie à la section suivante.

### 3.2 Rôle des conseils de quartier

L'Institut du Nouveau Monde, dans son diagnostic des pratiques de participation publique, soulevait que « les

conseils de quartier demeurent incontournables dans le paysage démocratique de la Ville de Québec, mais leur rôle et leur fonctionnement ne sont pas toujours satisfaisants. » Or, la proposition de Politique n'apporte pas de solutions aux lacunes en ce sens.

La Politique stipule dans un premier temps que « l'instance compétente peut confier au conseil de quartier le mandat de tenir une mesure de participation active », telles qu'un atelier participatif, une charrette, un forum ou une balade urbaine (section IV, article 14). Or, **les conseils de quartier sont peu outillés pour organiser ce genre de consultations, qui nécessitent des ressources financières, du temps, de l'organisation et une expertise en participation citoyenne.** Il faut savoir que les administrateurs sont tous bénévoles et accomplissent leurs tâches à temps partiel, bien souvent en parallèle d'un emploi à temps plein. Il est alors plus ou moins réaliste d'envisager que ceux-ci puissent tenir des consultations publiques à l'échelle de leur quartier sans que la Ville fournisse des moyens (délais, support matériel et logistique) adéquats. La Politique apporte peu de précisions quant aux moyens qui seront alloués aux conseils de quartier pour leur permettre d'accomplir ce genre de mandat complexe. Par ailleurs, les consultations confiées aux conseils de quartier sont rares, et concernent généralement des enjeux de moindre importance, comme des changements de noms de parcs et des modifications mineures aux règlements d'urbanisme.

Dans un deuxième temps, la Politique demeure vague sur le pouvoir d'initiative qui permet aux conseils de quartier d'initier de telles consultations. Il est simplement indiqué que :

« Conformément à l'article 36,1 de la Charte de la Ville de Québec, le conseil de quartier peut, de sa propre initiative, transmettre au conseil de la ville son avis sur toute matière concernant le quartier. *Dans la mesure des ressources qui lui sont allouées, il peut préalablement et de sa propre initiative tenir une mesure de participation publique sur une matière qui n'est pas autrement assujettie à une démarche de participation publique* ».

(Chapitre IV, section II, article 27.)

À première vue, cette disposition pourrait offrir une solution au problème que nous avons identifié à la section 3.1, en contrebalançant le pouvoir discrétionnaire des élus en matière de consultation publique. Néanmoins, force est de constater que la capacité d'initiative des conseils de quartier demeure limitée. La Ville maintient son contrôle sur l'agenda des consultations publiques et peut choisir elle-même le type d'activité, les intervenants conviés, etc. À titre d'exemple, le Conseil de quartier Saint-Roch a fait une demande au printemps 2019 pour organiser une consultation complémentaire sur la Vision de l'habitation de la Ville, pour les locataires, petits propriétaires et co-propriétaires du quartier. **Cette demande a été refusée sur le motif que la Ville tenait déjà ses propres consultations à ce sujet.** La consultation de la Ville s'est effectuée en ligne, puis auprès des acteurs majeurs (choisis par la Ville) lors d'un forum payant. Le quartier Saint-Roch est le plus diversifié en habitation et les «petits» n'ont pas été consultés ou devaient alors payer de leur poche pour assister au forum. Sachant qu'un questionnaire en ligne ne rejoint évidemment pas tous les profils de résidents de Saint-Roch, et **ceci demeure seulement de la consultation, pas de la participation.**

Bien que constructives, ces vastes **consultations organisées par la Ville, manquent à recueillir des données aussi précises que lorsqu'elles sont organisées à l'échelle des conseils de quartier.** En étant présents sur le terrain, les administrateurs acquièrent une connaissance accrue des enjeux de leur milieu. De plus, par leur proximité avec les autres résidents, les administrateurs créent un lien de confiance pouvant faciliter la communication et les échanges. Rappelons que la participation à une activité de consultation publique requiert certaines aptitudes qui sont inaccessibles à certains citoyens, par exemple l'aisance à s'exprimer en public et la compréhension du cadre réglementaire municipal. Une consultation organisée par le conseil de quartier lui-même **offrirait donc un milieu plus familier permettant à davantage de personnes de s'exprimer**, ce qui contribuerait ultimement à une meilleure représentativité des données obtenues. Dans un contexte tel que celui du quartier Saint-Roch, où la diversité socio-économique est très grande au sein des résidents, l'accessibilité et la convivialité des consultations sont primordiales.

Verbalement, lors de la séance de consultation du 26 février 2020, la Ville a mentionné que le cas des conseils de quartier serait traité séparément, plus tard. Ce réflexe démontre une certaine **tendance de la Ville envers les conseils de quartiers, c'est-à-dire que nous ne sommes pas activement intégrés dès le début des démarches**, mais plutôt placés à la fin ou à part, soit devant le fait accompli, soit en nous laissant peu de temps pour répondre, et souvent avec l'impression que les conseils de quartier constituent un problème à gérer plutôt qu'un interlocuteur allié dans la procédure.

Les conseils de quartier sont des instances privilégiées du partage de l'expertise citoyenne dans la Ville de Québec. Cette connaissance « terrain » des différents enjeux ne demande qu'à être mise à profit dans l'élaboration de projets urbains de qualité. Pour cette raison, nous recommandons **que les conseils de quartier soient appelés à jouer un rôle accru dans la participation (pas juste consultation) publique de la Ville**. Certes, il est peu réaliste de suggérer que ces derniers assument entièrement la gestion d'activités d'ampleur comme le font les employés municipaux. Ils pourraient toutefois apporter des suggestions judicieuses sur le type d'activité à privilégier, les questions à poser, les intervenants à solliciter, etc. L'idée ici serait d'**évacuer la dynamique de « rivalité » qui existe actuellement entre les consultations tenues par la Ville et celles tenues par les conseils de quartier**, et d'amener ces deux parties prenantes à travailler de concert.

Les conseils de quartier voient ce que la Ville ne peut pas voir étant donné la différence d'échelle, soit les détails versus le global. Mais les détails sont importants pour une Politique de participation publique adéquate. Il **s'agirait d'encourager des initiatives de consultation des conseils de quartier plutôt que les décourager**, de permettre leur dynamisme plutôt que soulever des obstacles technocratiques. Les conseils de quartier sont une richesse pour la ville, mais une richesse dont elle semble être incapable de se servir.

Nous recommandons également la tenue d'une **série de consultations portant uniquement sur le fonctionnement des conseils de quartier**, où seraient invités des administrateurs anciens et actuels ainsi que des professionnels externes de la participation publique. Cette occasion d'échanges permettrait d'identifier les difficultés rencontrées par les conseils de quartier et d'apporter des pistes de solution pour favoriser leur bon fonctionnement.

### 3.3 Rétroaction

En tant qu'administrateurs de conseils de quartier, l'une des principales plaintes que nous entendons de la part de nos concitoyens est le sentiment d'avoir participé à une consultation publique alors que toutes les décisions étaient déjà prises à l'avance. Cette impression survient lorsque **la rétroaction en aval de la consultation n'est pas adéquate**. Nous déplorons que la proposition de Politique de participation publique amène peu de précisions à cet égard.

Il y est spécifié, de manière générale, qu'un rapport écrit contenant les principaux commentaires et recommandations formulés lors d'une consultation sera déposé au conseil compétent **dans un délai raisonnable** (section VI, article 23). Aucun mécanisme de **rétroaction envers les citoyens suite aux consultations** n'est prévu dans la Politique.

Dans une volonté de minimiser le cynisme populaire à propos des consultations publiques, nous recommandons que la **version finale du projet soit rendue publique, accompagnée d'un rapport faisant état des commentaires et suggestions des citoyens reçus lors des consultations publiques, incluant des indicateurs permettant de savoir si ces avis ont été pris en considération ou non** par la Ville. Le document montrant la version finale du projet et la rétroaction sur les consultations devrait être rendu publique dans un délai raisonnable avant la mise en oeuvre du projet en question. On parle ici de projet dans le sens de

construction d'un projet ou modification d'un lieu public bien sûr, mais aussi dans le sens d'élaborer une nouvelle Politique, vision, règlement ou autre. Il serait important et constructif que les citoyens puissent savoir dans quelle mesure leur participation a contribué à bonifier le projet ou le règlement en question, et qu'ils puissent également comprendre, le cas échéant, pourquoi leurs commentaires n'ont pas été retenus.

### 3.4 Recours aux Programmes particuliers d'urbanisme

Nous tenons enfin à aborder la question de la participation citoyenne en lien avec les Programmes particuliers d'urbanisme (PPU). Le travail de consultation effectué lors de l'élaboration d'un PPU est fortement apprécié des citoyens, mais plusieurs nous ont fait part d'un certain mécontentement quant au suivi des consultations une fois le PPU adopté. Les principales frustrations proviennent du fait que d'une part, **les modifications aux règlements d'urbanisme dans un secteur assujetti à un PPU ne sont pas soumis à l'approbation référendaire**, tel que prévu par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. D'une autre part, **la Ville peut déroger des objectifs identifiés pour le secteur en question**, et ce même s'ils proviennent de recommandations émises lors de consultations. Il en découle un déficit démocratique auquel la Politique ne propose pas de solution.

**L'exemple le plus flagrant de cette problématique est la décision de la Ville, en 2018, d'outrepasser les objectifs du PPU du plateau de Sainte-Foy** afin de permettre la construction d'un immeuble de 65 étages alors que le PPU prévoyait une limite de 29 étages, et ce en invoquant une disposition particulière de la Charte de la Ville de Québec permettant de contourner un règlement d'arrondissement dans certaines circonstances. Le sentiment d'impuissance ressenti par les citoyens nous semble ici compréhensible.

Cet exemple nous amène à craindre qu'une situation similaire se reproduise, ici dans le quartier Saint-Roch, dont le territoire est assujetti à deux PPU. Sachant que le secteur connaît une grande effervescence au niveau du développement immobilier, les engagements découlant des exercices de consultation des PPU pourraient être facilement contournés advenant le scénario où un promoteur souhaiterait y développer un projet d'envergure. Il nous semble dès lors nécessaire **que la Politique prévoie une garantie pour protéger les principes prévus dans les PPU**. Autrement, la crédibilité de cet outil indispensable risque d'être entachée et les citoyens seront réticents à participer aux consultations.

### 3.5 Recommandations complémentaires

Sur le bilan de la Politique :

- Que le bilan à propos de la mise en oeuvre de la Politique de participation publique (**reddition de comptes**) **devrait être déposé aux deux ans**, ce qui permettrait d'effectuer des ajustements en cours de mandat au lieu de suivre le cycle des élections.

Sur les budgets d'initiative des conseils de quartier :

- Dans une volonté de simplifier la bureaucratie, que **les budgets d'initiative des conseils de quartier soient dorénavant approuvés par le Conseil d'arrondissement** (vs. au Conseil exécutif) et que les modifications réglementaires le permettant soit faites.
- En ce qui concerne les budgets d'initiative, le processus est beaucoup trop lourd et centralisé surtout si on considère les montants en jeu, de plus la volonté affichée de la Ville pour que ces budgets soient orientés en fonction des priorités de la ville est dangereuse car ceci dénature ces pouvoirs d'initiative. Il s'agirait donc d'**alléger le processus entourant les pouvoirs d'initiative** et les demandes de budget pour des projets d'initiative de quartier.

- Plusieurs projets, améliorant la vie de quartier qui sont devenus pérennes, ont d'abord été mis sur pied grâce à la participation des conseils de quartier et à leurs budgets d'initiative, il faut **conserver cette capacité d'innovation à l'intérieur des conseils de quartiers.**

Sur les priorités de la Ville :

- Qu'est ce qu'une priorité de la Ville? Les rues partagés, les pistes cyclables, les stationnements transformés en places éphémères, le transport collectif, le verdissement des quartiers centraux. Tous ces dossiers, il y a quelques années, n'étaient pas des priorités de la Ville. **Il faut laisser le libre-choix aux conseils de quartier pour initier les projets qui ne sont pas systématiquement dans les priorités de la Ville**, mais qui répondent plutôt à des besoins spécifiques à un endroit particulier dans la ville. **Éviter la sous-traitance et permettre la créativité.** La résilience d'un système provient de la diversité qui le compose. Chaque quartier doit pouvoir rayonner de sa propre couleur, il faut éviter de vouloir faire du territoire de la ville une monoculture.

Sur le vocabulaire :

- Que la Ville **comprenne et exprime clairement la différence entre *information, consultation et participation publique***. Définir clairement ces termes dans sa nouvelle Politique et être cohérente lors de l'utilisation de ce vocabulaire précis dans les communications à l'interne et avec le public. Que ce soit clair pour la ville et pour les citoyens.

## 4. Conclusion

Le présent document est transmis à la Ville de Québec dans l'objectif de contribuer à la révision de sa Politique de participation publique.

Il est question de quatre **préoccupations majeures** du Conseil de quartier Saint-Roch, soit :

- Que l'engagement à consulter ou non les citoyens ne devrait pas être discrétionnaire;
- Que la relation entre les conseils de quartier et la ville doit être pacifiée;
- Que la rétroaction sur les consultations faites est insuffisante, et;
- Que le recours aux Programmes particuliers d'urbanisme pour contourner la volonté des citoyens mine la motivation des citoyens à participer aux consultations de la Ville.

Conséquemment, nous **recommandons**:

- Que la Politique prévoit un cadre d'application réel et uniforme (prévisible indépendamment de qui est élu);
- Que les pouvoirs de consultation des conseils de quartiers soient facilités et mieux utilisés par la Ville de manière à considérer les consultations faites par la ville et par conseils de quartier comme étant complémentaires au lieu d'être mis en opposition;
- Que le rôle des conseils de quartier soit discuté ensemble et avec l'aide d'experts externes;
- Que la Politique prévoit des mesures de rétroaction rapidement suite aux consultations citoyennes, et;
- Que la modification du PPU sans participation citoyenne soit évitée.

Certaines **recommandations complémentaires** sont énoncées, telles que :

- La reddition de comptes sur la Politique se fasse aux 2 ans pour éviter d'être liée au cycle électoral;
- Les budgets d'initiatives soient facilités et indépendants des priorités du moment de la Ville;
- Les termes *information, consultation et participation publique* soient clairement compris et différenciés dans les communications verbales et écrites.

Sur ce, nous sommes positifs et apprécions tout le travail qui a été fait jusqu'à maintenant par la Ville de Québec dans l'objectif de se doter d'une Politique de participation publique à jour et adéquate. Pour cette raison, en voyant les démarches en cours, le Conseil de quartier Saint-Roch a eu envie d'offrir son point de vue de manière constructive et dans un esprit de collaboration.