

DIAGNOSTIC DES PRATIQUES DE PARTICIPATION PUBLIQUE DANS LA VILLE DE QUÉBEC

RAPPORT

VENDREDI 3 FÉVRIER 2017



Faits saillants

La Ville de Québec a confié en septembre 2016 à l'Institut du Nouveau Monde (INM), le mandat d'effectuer un diagnostic de ses pratiques en matière de participation publique, plus précisément de sa politique, de ses mécanismes et de sa mise en œuvre.

Les données ayant servi à l'analyse proviennent de l'étude des documents pertinents fournis par la Ville de Québec ou remis à l'INM par des parties prenantes ainsi que du résultat des échanges que nous avons menés avec quelque cinquante-six parties prenantes de la participation publique à Québec. Pour bien comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent les pratiques de participation publique, un échantillon de projets soumis à l'une forme ou l'autre de consultation a été examiné.

Les critères d'analyse portent sur trois dimensions : le contexte réglementaire et institutionnel, l'échelle de la participation publique et les règles de l'art de la participation publique.

Trois groupes de discussion ont été organisés auprès de trois publics: des professionnels de la Ville de Québec, les conseillers en consultation publique de la Ville de Québec, et des parties prenantes externes. 18 entretiens individuels, sous la forme d'entrevues semi-dirigées d'une durée d'environ une heure, ont été conduits

Le diagnostic se détaille en deux sections. Dans un premier temps, la conformité de la politique de consultation publique de la Ville de Québec de même que les pratiques en matière de participation sont analysées en fonction des huit règles de l'art de la participation publique. Dans un deuxième temps, à travers une analyse globale de l'application des règles de l'art et du positionnement des pratiques dans l'échelle de la participation publique, en regard du contexte réglementaire et institutionnel ; sept grands constats émergent.

Concernant la conformité de la **politique de consultation publique**, notre analyse montre qu'elle est partiellement conforme à l'ensemble des huit règles de l'art. Autrement dit, pour chacune des règles de l'art, la politique respecte certains critères et d'autres pas.

Au total, la politique est conforme ou partiellement conforme à 19 des 36 critères établis (13 conformes et 6 partiellement conformes), mais n'est pas conforme à 17 de ces critères.

La pratique de la participation publique, ou si l'on veut la mise en œuvre de la politique, est partiellement conforme à l'ensemble des huit règles de l'art. Dans le détail des critères¹, la pratique se conforme entièrement à 4 critères, est partiellement conforme à 21 d'entre eux et n'est pas conforme à l'un d'entre eux.

Il faut mentionner que la pratique de la participation publique à la Ville de Québec **est perçue comme non conforme** pour huit critères. Cela signifie que certaines des parties prenantes interrogées estiment que les exigences du critère ne sont pas rencontrées. Nous avons donc classé ces critères dans la catégorie « perception de non-conformité ».

1 Deux critères s'appliquaient seulement à la politique et n'ont pas été repris pour l'analyse de la mise en œuvre de la participation publique.

Que la pratique soit partiellement conforme à autant de critères s'explique par le fait que les pratiques sont inégales en matière de participation publique. Ainsi, pour certaines consultations, les règles de l'art peuvent être respectées alors que pour d'autres, non.

La mise en œuvre de la participation publique à Québec est généralement moins conforme aux règles de l'art que la politique elle-même. En effet, 11 critères où la politique est conforme font place à une mise en œuvre partiellement conforme ou étant perçue comme non conforme. La Ville de Québec ne respecte donc pas en tout point et en tout temps sa propre politique de consultation publique.

Mentionnons néanmoins que sur certains critères, les pratiques de la Ville de Québec vont plus loin que la politique de consultation publique. C'est le cas pour 12 critères en non-conformité de la politique pour lesquels la pratique est entièrement ou partiellement conforme.

Enfin, l'analyse nous amène à formuler sept grands constats :

1. La politique de consultation publique n'est pas à jour
2. La politique favorise les pratiques se situant au bas de l'échelle de la participation publique
3. 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
4. La mise en œuvre de la participation publique met en lumière l'existence de pratiques non conformes aux règles de l'art
 - En matière de communications
 - En matière d'accès au processus
 - En matière de transparence et de suivi
5. De nouveaux processus participatifs émergent
6. Les conseillers en consultation publique : une force de la participation publique à Québec
7. La pratique référendaire : un dernier recours

Table des matières

Rappel du mandat	1
Méthodologie employée	2
Bref historique de la participation publique à la Ville de Québec	9
Le diagnostic	11
Analyse de conformité de la politique et de la pratique aux règles de l'art de la participation publique	16
Analyse transversale : principaux constats	25
Annexe 1 – Personnes et documents consultés	34
Annexe 2 – Analyse de conformité de cas	37
Annexe 3 – Règles de l'art de la participation publique	67
Annexe 4 – Canevas de discussion et de prise de notes pour les groupes de discussion	70
Annexe 5 – Canevas général d'entretien individuel	75
Annexe 6 – Parties prenantes rencontrées	77
Annexe 7 – Présentation de l'Institut du Nouveau Monde	81

Rappel du mandat

La Ville de Québec a confié, en septembre 2016 à l'Institut du Nouveau Monde (INM), le mandat d'effectuer un diagnostic de ses pratiques en matière de participation publique, plus précisément de sa politique, de ses mécanismes et de sa mise en œuvre. La Ville de Québec a fait appel à l'INM pour son expertise en participation publique, alliant la recherche et la pratique. Depuis 2004, l'INM a produit de nombreuses publications sur le sujet et continue d'animer la réflexion sur la participation citoyenne, la participation publique et la participation électorale, y compris à l'échelle municipale. L'INM a également développé des compétences pratiques en matière de participation et de consultation publique, notamment dans le monde municipal. Plus de 50 mandats ont été menés pour concevoir, planifier ou animer des consultations publiques, tant sur des sujets spécifiques (plan de gestion des matières résiduelles, aménagement d'un parc ou d'une place publique, gestion de la circulation de transit) que pour élaborer des visions stratégiques ou consulter sur des plans d'urbanisme ou de développement.

Le présent document constitue le rapport du diagnostic. Il est le fruit d'une analyse de la politique et de la pratique de participation publique à la Ville de Québec basée sur des critères développés par l'INM s'appuyant sur la recherche scientifique et l'expérience pratique. Les données ayant servi à l'analyse proviennent de l'étude des documents pertinents fournis par la Ville de Québec ou remis à l'INM par des parties prenantes ainsi que du résultat des échanges que nous avons menés avec quelque cinquante-six parties prenantes de la participation publique à Québec.

Dans le présent rapport, le masculin est employé à titre épique.

Méthodologie employée

Un diagnostic, c'est la « détermination d'un état, d'après ses symptômes »². En d'autres mots, il s'agit d'un jugement porté sur une situation qui permet d'identifier ce qui fonctionne bien et ce qui pourrait être amélioré, dans le cas présent, en matière de participation publique à la Ville de Québec.

Pour obtenir l'image la plus fidèle possible de la situation, la méthodologie employée se détaille en sept grandes étapes :

1. Analyse de la documentation sur l'évaluation des politiques et des processus participatifs et discussion avec des personnes-ressources internes et externes à l'administration municipale pour valider la méthodologie, repérer les personnes clefs à rencontrer et cibler des projets pertinents aux fins d'analyse
2. Constitution d'un échantillon de projets pour fins d'examen
3. Choix des critères d'analyse
4. Recension des parties prenantes et identification des personnes clefs à rencontrer
5. Collecte de l'information (documents et entretiens individuels et de groupes)
6. Analyse de l'information recueillie
7. Rédaction du diagnostic

L'annexe 1 présente la liste des personnes et documents consultés pour préparer la méthodologie et le diagnostic. Les étapes 2, 3, 4, 5 et 6 sont détaillées ci-dessous.

2. Échantillon de projets aux fins d'analyse

Pour bien comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent les pratiques de participation publique, un échantillon de projets soumis à l'une forme ou l'autre de consultation a été examiné (voir tableau 1 ci-dessous). Les projets ont été sélectionnés selon des critères de représentativité relative et de diversité des pratiques actuelles en matière de participation publique à la Ville de Québec. Il s'agit soit des processus prévus à la politique de consultation publique de la Ville de Québec, soit des mécanismes inscrits dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) ou encore des processus ad hoc, initiés par l'administration. De nombreuses instances et mécanismes prévus dans la politique (5 sur 7) ne sont plus employés ou du moins n'ont pas été mis en œuvre au cours des cinq dernières années. Aucun cas les illustrant n'a pu se retrouver dans l'échantillon. Notons enfin que lors des rencontres avec les parties prenantes, plusieurs autres exemples de consultation nous ont été partagés. Sans tous être recensés au tableau, ils ont contribué à la richesse de l'analyse et du diagnostic.

2 Petit Robert.

Tableau 1 : Échantillon de projets

Type de consultation	Projets
Instance ou mécanisme prévu à la politique de consultation publique de la Ville de Québec	<p>Consultation par les conseils de quartier :</p> <ul style="list-style-type: none"> • *Projet de modification de zonage pour stationnement commercial dans Maizeret (à noter que les consultations pour les changements de zonage sont prévues à la LAU, mais l'instance en charge dans le cas présent est issue de la politique de consultation de la Ville de Québec)
Mécanismes prévus à la LAU	<p>Consultation sur la révision d'un schéma d'aménagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec (2015-2016) – Deuxième phase de consultation <p>Référendums :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ilot Esso (2013) • Ilot Irving (2012) • Stade de soccer (2016)
Mécanismes et processus ad hoc	<p>Consultations dans le cadre d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • PPU pour le secteur sud du centre-ville Saint-Roch (en cours) • PPU pour le pôle urbain Belvédère (en cours) • PPU du site patrimonial de Sillery et de ses environs (2015) • *PPU Plateau centre de Sainte-Foy (2012) • PPU Entrée de ville du quartier Saint-Roch (2012) <p>Consultation sur des réaménagements de rue ou d'espaces publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> • *L'avenue du Chanoine-Morel (2016) • Rue St-Jean (2016) • Place Jean-Béliveau (2015) <p>Consultation sur des thèmes ou des politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuisine de rue (2016) • *Vision des déplacements à vélo (2015-2016)

*Les cas identifiés d'un astérisque ont fait l'objet de fiches d'analyse de conformité en regard des règles de l'art de la participation publique qui sont présentées en annexe 2.

3. Choix des critères d'analyse³

Les critères d'analyse retenus pour réaliser le diagnostic tiennent compte de l'expérience de l'INM, de la connaissance scientifique actuelle et des bonnes pratiques en matière de participation publique. Les critères identifiés servent à structurer la collecte d'information ainsi qu'à assurer une cohérence dans l'analyse de la documentation, des cas et des entretiens individuels et de groupe.

³ Les critères sont inspirés notamment des auteurs suivants : Laurence Bherer (2011), modèle de Frewer et Rowe (2005) et modèle de Graham Smith (2009).



Les critères portent sur trois dimensions : le contexte réglementaire et institutionnel, l'échelle de la participation publique et les règles de l'art de la participation publique.

Le contexte réglementaire et institutionnel

La consultation publique est toujours réalisée dans un contexte réglementaire et institutionnel particulier. Avant d'évaluer la conformité de la politique et de la pratique de la Ville de Québec aux règles de l'art de la participation publique, certaines conditions préalables doivent être réunies:

- Le champ de compétence (objets) de la politique est clairement défini
- Le processus décisionnel conduisant au déclenchement d'une consultation publique est connu et prévisible
- La participation publique est partie intégrante des processus de planification à la Ville
- Si un pouvoir d'initiative existe, il est connu
- La politique de consultation publique est connue des parties prenantes et elle est appliquée
- Une évaluation de la politique est effectuée après un certain temps pour déterminer si elle encadre efficacement la participation publique

Le positionnement des pratiques dans l'échelle de la participation publique

Dans un document publié en 2002, l'OCDE décrit trois niveaux essentiels d'implication des citoyens:

- Information – relation unidirectionnelle, de l'organisation vers le citoyen;
- Consultation – relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens sont invités à donner leur opinion;
- Participation – relation dans laquelle les citoyens sont véritablement impliqués dans le processus de décision et même dans la gestion de l'organisation⁴.

Les degrés d'engagement et de responsabilité des citoyens dans un processus de participation sont souvent illustrés sous forme d'échelle. La plus connue et la plus citée est celle élaborée par l'urbaniste Sherry Arnstein en 1969⁵. Les échelons les plus bas (manipulation, thérapie) sont assimilés à de la non-participation. Les échelons intermédiaires constituent des formes minimales de concession de pouvoir aux citoyens par les décideurs (consultation, médiation). Enfin, les plus élevés indiquent de véritables lieux de pouvoir (partenariat, délégation et contrôle citoyen).

Cette échelle a été, depuis, reprise et peaufinée. Thibault, Lequin et Tremblay ont repris une échelle similaire⁶. On trouve dans le niveau le plus bas de participation la communication, le marketing et le sondage. Dans la deuxième catégorie du pouvoir d'influence se trouvent l'information, la consultation et la plainte. La dernière catégorie inclut la délégation et le partenariat.

4 OCDE, Des citoyens partenaires: information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques, Paris, OCDE, 2002



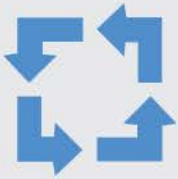


5 Sherry Arnstein, «A Ladder of Citizen Participation», dans JAIP, vol. 35, no 4, juillet 1969, p. 216-224.

6 André Thibault, Marie Lequin et Mireille Tremblay, Cadre de référence de la participation publique (démocratique, utile et crédible), Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 2000.

Santé Canada a conçu son «continuum de la participation du public⁷», largement cité à travers le monde. L'International Association for Public Participation (IAP2), qui regroupe des professionnels de la participation publique, a produit son «spectrum⁸». D'autres chercheurs représentent cette échelle en trois dimensions, à la manière d'un cube, faisant apparaître ainsi des nuances qui tiennent compte de différents facteurs.

En s'inspirant des échelles recensées auprès de différents organismes, l'Institut du Nouveau Monde a développé une synthèse adaptée aux besoins apparus au fil des expériences des dernières années et qui s'applique aux mécanismes étudiés dans la présente étude. La voici:

Tableau 2 : Échelle de participation publique de l'INM

DEGRÉ DE PARTICIPATION	INFORMATION	CONSULTATION	DISCUSSION	DÉLIBÉRATION	COLLABORATION
					
DESCRIPTION	Les participants s'informent au sujet des enjeux liés à un problème à résoudre, un projet ou une politique.	Les participants informent les décideurs de leurs opinions et points de vue.	Les participants échangent autour d'un enjeu et confrontent leurs idées et points de vue.	Les participants formulent un avis sur une question précise.	Les participants participent eux-mêmes à la construction du processus participatif et contribuent directement à la décision finale.

Sources : Institut du Nouveau Monde (2013) d'après : International Association for Public Participation, *Spectrum of Public Participation*, 2007.; Santé Canada, « Continuum de participation du public de Santé Canada », dans Santé Canada, *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décision*, Ottawa, 2000, p. 17.; Sherry Arstein, « A Ladder of Citizen Participation », dans JAIP, vol. 35, no 4, juillet 1969, p. 216-224 ; Nikki Slocum *et al.*, *Méthodes participatives : un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, mars 2006 ; OCDE, *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE, 2002 ; André Thibault, Marie Lequin et Mireille Tremblay, *Cadre de référence de la participation publique (démocratique, utile et crédible)*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être, 2000.

Le degré d'engagement, d'implication, de responsabilité et d'influence des participants augmente dans l'échelle à partir de l'information (le degré le plus faible) jusqu'à la collaboration (le degré le plus élevé).

Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives et une expérience de participation publique peut intégrer plusieurs degrés d'engagement. L'intérêt de cette catégorisation est heuristique: elle permet de prendre conscience des degrés de participation croissants qui sont demandés par les différents mécanismes.

7 Santé Canada, «Continuum de participation du public de Santé Canada», dans Santé Canada, *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décision*, Ottawa, 2000, p. 17.

8 International Association for Public Participation, *Spectrum of Public Participation*, 2007.

Il existe en effet toute une constellation de mécanismes permettant d'organiser la participation des citoyens. La sélection d'une méthode plutôt qu'une autre détermine le type de participation prôné et, corollairement, le degré d'influence que le citoyen peut exercer.

Les règles de l'art de la participation publique

Les règles de l'art traduisent un ensemble de principes destinés à encadrer les processus de participation publique. Ces principes, qui font consensus au niveau international, sont à la base de la légitimité, de l'efficacité, de la rigueur et de l'intégrité d'un processus. En faisant la synthèse des propositions faisant consensus, l'INM a élaboré une charte comprenant huit règles à respecter (une version plus détaillée est disponible en annexe 3).

1. Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies

Un mécanisme n'est jamais bon en soi, mais dans son contexte et en fonction des objectifs. Les objectifs doivent être clairement énoncés et le processus doit être planifié en fonction de ces objectifs. Il faut lui allouer les ressources nécessaires, tant humaines que matérielles. Le temps est aussi une ressource essentielle, puisque la participation s'inscrit souvent dans la durée.

2. Indépendance

Un exercice de participation publique doit être piloté par une instance crédible et indépendante. L'instance doit respecter des règles d'éthique connues de tous.

3. Qualité et accessibilité de l'information

L'information fournie aux participants d'un exercice de participation publique doit être objective, complète, claire et pertinente. Elle doit aussi être gratuite et facilement accessible. Idéalement, des résumés doivent être disponibles.

4. Accès au processus et diversité de participation

À moins que le mécanisme de participation retenu ne requière un échantillonnage, toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée par le résultat d'une démarche doit y avoir un accès équitable. La participation des minorités et des groupes vulnérables doit être encouragée et facilitée, de même que la diversité des points de vue.

5. Communications adéquates

Le public doit être convoqué et informé dans des délais raisonnables et par des moyens susceptibles de l'atteindre et de l'interpeller. Les participants doivent recevoir toute autre information pertinente à la compréhension du processus.

6. Clarté des modalités de participation

Les modalités de participation doivent être adaptées au public et au contexte. Elles doivent être claires et connues dès l'annonce de la démarche. Ces règles doivent préciser les personnes qui peuvent participer, le lieu, l'horaire, le processus d'inscription s'il en existe un, le déroulement, la documentation disponible, les modalités d'expression (droits de parole, fiches de commentaires, dépôt et audition des mémoires, etc.).

7. Prise en compte de la participation dans la décision

Il est impératif de gérer les attentes des citoyens en précisant d'emblée le degré d'engagement et d'influence qu'ils sont appelés à exercer sur la prise de décision. Les participants doivent savoir ce que l'on attend d'eux, de quelle manière le résultat de leur participation sera pris en compte par les décideurs, et quels sont les moyens de reddition de comptes prévus.

8. Transparence et suivi

L'instance qui fait participer doit préciser dans quels délais, sous quelle forme et par quels moyens les résultats de la participation du public seront communiqués et de quelle manière un suivi sera assuré.

Source : Institut du Nouveau Monde, août 2013⁹

4. Parties prenantes rencontrées

Deux types de rencontres ont eu lieu. D'abord, trois groupes de discussion ont été organisés auprès de trois publics: des professionnels de la Ville de Québec, les conseillers en consultation publique de la Ville de Québec, et des parties prenantes externes (le canevas général de discussion se trouve en annexe 4). Parallèlement aux groupes de discussion, 18 entretiens individuels, sous la forme d'entrevues semi-dirigées d'une durée d'environ une heure, ont été conduits (le canevas général d'entrevue se trouve en annexe 5). Sur les 18 entrevues, 17 ont été réalisées face à face et une par téléphone.

Les personnes clefs rencontrées en entretiens individuels ou en groupes de discussion ont été sélectionnées par l'INM selon des critères de représentativité relative et de diversité. Un équilibre a été recherché entre les points de vue et angles d'analyse des individus, leur implication dans une instance ou mécanisme de la politique de consultation publique, leur expérience en matière de consultation publique et leur rôle dans celles-ci. La liste de l'ensemble des personnes rencontrées se trouve en annexe 6. Si l'identité des personnes rencontrées est publique, un souci particulier a été porté dans la rédaction du rapport afin d'éviter que des éléments du diagnostic puissent être reliés à un individu ou à un groupe d'individus en particulier.

Au total, 56 personnes ont été rencontrées. Certaines personnes ou organisations contactées ont décliné ou n'ont pas donné suite à l'invitation de participer à un entretien individuel ou de groupe, pour des raisons de disponibilités ou pour des motifs non spécifiés. L'INM a répondu positivement à toutes les demandes d'individus ou de groupes à être inclus dans le présent exercice. Enfin, notons que l'INM a pris part à deux observations directes : une table ronde d'un regroupement citoyen intitulée *La consultation publique : un mécanisme à revoir à Québec*, le 8 septembre 2016 et une rencontre du conseil de quartier de Maizerets le 8 décembre 2016.

⁹ En s'inspirant des principes et bonnes pratiques recensés auprès de différents organismes internationaux, l'Institut du Nouveau Monde identifie huit « règles de l'art » ou conditions à mettre en place afin d'assurer la réussite d'un exercice de participation publique. Les règles de l'art traduisent un ensemble de principes destinés à encadrer les processus de participation publique. Références : AmericaSpeaks (www.americaspeaks.org), Association internationale pour la participation du public (www.iap2.org) International Association for Impact Assessment (www.iaia.org), Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (www.siffee.org), Organisation pour la coopération et le développement économiques (www.ocde.org), Union européenne (www.unece.org), Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, *Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique sur l'environnement*, 2013.

5 et 6. Collecte de l'information et analyse de l'information recueillie

La documentation collectée¹⁰ et les propos recueillis, l'INM s'est affairé à mesurer la conformité de la politique, de ses mécanismes et de sa mise en œuvre avec les critères d'évaluation pertinents.

Malgré les listes de critères, une partie de l'appréciation repose sur une évaluation qualitative, qui inclut des éléments contextuels et qui doit tenir compte de la dynamique entre les parties prenantes. Cette tension entre théorie et pratique et entre faits et perceptions doit être prise en considération pour l'analyse d'un contexte hautement lié à l'humain, dans lequel la subjectivité joue un rôle important. Les parties prenantes interprètent les actions de la Ville en matière de consultation à travers le filtre de leurs perceptions, qui est lui-même influencé par de nombreux facteurs personnels et sociaux. Leurs compétences et connaissances sur le sujet dont il est question peuvent aussi intervenir dans leur appréciation des actions de la Ville. Ces interprétations amènent les parties prenantes à prendre des décisions et à poser des gestes qui sont réels dans leurs conséquences¹¹. Aussi, si une perception recueillie renvoie à une interprétation erronée des faits, celle-ci n'a pas été corrigée ou rectifiée aux fins de la présente analyse.

Les différentes perceptions recueillies reposent sur l'expérience des parties prenantes de la participation publique et constituent un apport valable à la présente analyse. Plus encore, cette prise en compte des perceptions est nécessaire pour obtenir le portrait le plus complet possible¹². Enfin, le mandat confié à l'INM n'était pas de faire une évaluation factuelle de l'ensemble des propos recueillis, mais plutôt de faire ressortir les convergences et divergences d'opinions pour en arriver à un diagnostic le plus complet et fidèle possible.

10 L'ensemble de la documentation consultée pour la rédaction du diagnostic se retrouve en annexe 1.

11 Caron-Malenfant, J. et Thierry Conraud. (2009). Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action. Éditions DPRM, Saint-Nicolas, p.25-32.; Delisle, André P. et J-P. Réveret. (2003). Évaluation des impacts sur l'environnement, 2e édition, Montréal, Presses internationales Polytechnique; et Mannoni, P. (2006). Les représentations sociales. Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je, p.7.

12 Beuret, J.-E., Dufourmantelle, N. et Beltrando, V. (2006). *L'évaluation des processus de concertation: RELIEF, une démarche, des outils*. (Ministère de l'écologie et du développement durable). Paris: La Documentation française.

Bref historique de la participation publique à la Ville de Québec

Avant d'aborder le diagnostic, un retour dans le temps s'impose pour poser un regard sur l'avènement de la participation publique à la Ville de Québec¹³. Ce bref historique ne se veut pas exhaustif. Il a plutôt pour objectif de mettre la table à l'analyse qui suit et de permettre une meilleure compréhension du contexte de participation publique actuel.

Les balbutiements de la participation publique

Le maire Jean Pelletier, en poste de 1977 à 1989, et dans une moindre mesure son prédécesseur, Gilles Lamontagne, ont connu les balbutiements de la participation publique à la Ville de Québec. Les premiers pas sont timides, mais l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) viendra changer la donne en 1979. Bien que la Ville de Québec soit initialement exclue de l'obligation faite aux municipalités de tenir un référendum au sujet d'un règlement de zonage contesté par les résidents du secteur, la LAU impose la mise en place de processus consultatifs lors de modifications au zonage ou au plan d'urbanisme.

Parallèlement à l'encadrement légal, de nouvelles formes de participation émergent à la Ville de Québec. Plus ou moins formelles (« réunions de cuisine », comités consultatifs, assemblées publiques, etc.), ces initiatives de la Ville demeurent marginales et ne constituent par la norme à l'échelle du territoire de la Ville.

L'ère L'Allier

Jean-Paul L'Allier, élu en 1989 sous la bannière du Rassemblement populaire de Québec, amène de nouvelles manières de faire en matière de participation citoyenne à la Ville de Québec. L'Allier et son équipe arrivent au pouvoir avec la volonté d'inclure davantage les citoyens dans la prise de décision. En 1990, l'administration L'Allier met en place le Bureau des consultations publiques (BCP) et crée des postes de coordonnateur et d'agents de consultation à la Ville de Québec. En 2000, le BCP est intégré au service des communications de la Ville¹⁴.

13 Pour rédiger le bref historique, les sources ci-dessous ont été mises à contribution. Le témoignage de personnes rencontrées a également contribué à compléter cet historique en nous partageant des éléments dont les traces ne sont pas présentes dans les documents répertoriés.

Bherer, Laurence, « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : Un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? » dans *Politique et Sociétés*, vol. 25, n° 1, 2006, p. 31-56.

Institut du Nouveau Monde, *État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes de participation publique hors Québec*, 2014.

Langlois, Kronsytöm, Desjardins. *Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif*, Rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire, présenté au Caucus des grandes villes de l'Union des municipalités du Québec, 2008.

Ville de Québec, *Espaces d'expression: La participation des citoyennes et citoyens à la vie municipale de Québec*, 2005.

14 À l'instar des autres conseillers en consultation publique, la dernière ressource professionnelle dédiée aux consultations publiques qui relevait directement du service des communications de la Ville a été transférée en arrondissement en 2013.

La politique de consultation publique de la Ville de Québec est composée d'orientations générales (les principes) et d'un cadre de mise en œuvre : les rôles de chacun, les règles d'une assemblée publique, les matières soumises à la consultation et les instances et mécanismes de consultation. Les instances et mécanismes proposés par la politique sont les suivants :

- Conseils de quartier
- Commissions consultatives du conseil de la Ville
- Audiences publiques
- Référendum consultatif
- Consultation effectuée par un membre du conseil de la Ville
- Assemblée d'information par un membre du conseil de la Ville
- Conseil municipal des enfants

Après quelques années de réflexion, d'expérimentation et deux projets pilotes de conseil de quartier (Saint-Jean-Baptiste et Limoilou), la Ville de Québec adopte en 1996 la première version de sa politique de consultation publique. Cette politique renferme plusieurs instances et mécanismes et est enchâssée dans la Charte de la Ville de Québec. À cette époque, de grandes audiences publiques (consultations menées par des commissaires indépendants formulant des recommandations,

avec le soutien du BCP) sont initiées pour de grands projets d'aménagements urbains (notamment au sujet du réaménagement des boulevards René-Lévesque et Honoré-Mercier, ou encore sur la Rivière Saint-Charles).

En 2001, la Charte de la Ville de Québec est mise à jour par le gouvernement du Québec. Dorénavant, comme partout ailleurs au Québec, les changements de zonage sont susceptibles d'être soumis à l'approbation référendaire à la Ville de Québec. Pour l'organisation d'un scrutin référendaire, les citoyens contestant la modification d'un zonage doivent faire une demande d'ouverture de registre et recueillir le nombre de signatures requis¹⁵. Sous l'administration du maire L'Allier, un seul référendum, portant sur la conversion en condominiums de l'ancienne école Saints-Martyrs-Canadiens dans Montcalm en 2004, sera tenu.

Des fusions municipales à ce jour

Les fusions municipales de 2002 viennent brasser les cartes à la Ville de Québec. La politique de consultation publique s'applique dorénavant à un territoire plus vaste et hétérogène, composé des quartiers centraux de l'ancienne ville et des banlieues avoisinantes. Les conseils de quartier ne couvrent pas encore à ce jour l'ensemble des quartiers de la nouvelle ville. Depuis 2005, quatre référendums ont été tenus dans le cadre de contestations de modifications réglementaires de zonage.

Certains processus de la politique auparavant très utilisés le sont de moins en moins, tels que les commissions consultatives thématiques (femmes et ville, sécurité publique, environnement, etc.) et les audiences publiques. La participation publique est toujours au menu, mais on ne s'inspire plus qu'en partie des outils proposés par la politique de consultation publique.

Ces dernières années, de nouvelles formules participatives ont émergé. La Ville de Québec expérimente de nouvelles manières de faire. La politique de consultation publique de la Ville de Québec est-elle encore un document vivant? L'ancienne approche de la Ville à la participation publique est-elle révolue? Prend-elle simplement de nouvelles formes pour répondre aux mêmes objectifs? Pouvons-nous conclure qu'il existe une culture de participation à la Ville? Ces questions, émergeant d'une mise en perspective d'hier à aujourd'hui, nous amènent au diagnostic qui suit.

15 Bherer, Laurence, « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », dans *Télescope*, vol. 17, no 1, 2011, p. 162.

Le diagnostic

Le diagnostic se détaille en deux sections. Dans un premier temps, la conformité de la politique de consultation publique de la Ville de Québec de même que les pratiques en matière de participation sont analysées en fonction des huit règles de l'art de la participation publique. Dans un deuxième temps, à travers une analyse globale de l'application des règles de l'art et du positionnement des pratiques dans l'échelle de la participation publique, en regard du contexte réglementaire et institutionnel, sept grands constats émergent.

Cette analyse en deux temps nous permet de poser un diagnostic complet, combinant une analyse de conformité systématique et une analyse transversale nous permettant de faire ressortir les constats.

Analyse de conformité de la politique et de la pratique aux règles de l'art de la participation publique

Les critères centraux de l'analyse découlent des huit règles de l'art de la participation publique. Le tableau débutant à la p. 13 détaille l'analyse de conformité de la politique et de la pratique de la participation publique à la Ville de Québec en fonction de ces règles de l'art. L'analyse de conformité s'est faite à partir de la synthèse des propos et des documents recueillis. Parmi les cas retenus dans le cadre de notre diagnostic, quatre ont fait l'objet d'une analyse détaillée sous forme de fiches en fonction des mêmes règles de l'art. Ils sont présentés à l'annexe 2.

Concernant la conformité **de la politique de consultation publique**, notre analyse montre qu'elle est partiellement conforme à l'ensemble des huit règles de l'art. Autrement dit, pour chacune des règles de l'art, la politique respecte certains critères et d'autres pas.

Au total, la politique est conforme ou partiellement conforme à 19 des 36 critères établis (13 conformes et 6 partiellement conformes), mais n'est pas conforme à 17 de ces critères.

La pratique de la participation publique, ou si l'on veut la mise en œuvre de la politique, est partiellement conforme à l'ensemble des huit règles de l'art. Dans le détail des critères¹⁶, la pratique se conforme entièrement à 4 critères, est partiellement conforme à 21 d'entre eux et n'est pas conforme à l'un d'entre eux.

Il faut mentionner que la pratique de la participation publique à la Ville de Québec **est perçue comme non conforme** pour huit critères. Cela signifie que certaines des parties prenantes interrogées estiment que les exigences du critère ne sont pas rencontrées. Nous avons donc classé ces critères dans la catégorie « perception de non-conformité ».

Que la pratique soit partiellement conforme à autant de critères s'explique par le fait que les pratiques sont inégales en matière de participation publique. Ainsi, pour certaines consultations, les règles de l'art peuvent être respectées alors que pour d'autres, non.

La mise en œuvre de la participation publique à Québec est généralement moins conforme aux règles de l'art que la politique elle-même. En effet, 11 critères où la politique est conforme font place à une mise en œuvre

16 Deux critères s'appliquaient seulement à la politique et n'ont pas été repris pour l'analyse de la mise en œuvre de la participation publique.

partiellement conforme ou étant perçue comme non conforme. La Ville de Québec ne respecte donc pas en tout point et en tout temps sa propre politique de consultation publique.

Mentionnons néanmoins que sur certains critères, les pratiques de la Ville de Québec vont plus loin que la politique de consultation publique. C'est le cas pour 12 critères en non-conformité de la politique pour lesquels la pratique est entièrement ou partiellement conforme.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies	<i>Les objectifs de la participation publique sont clairement énoncés</i>	<p>Partiellement conforme</p> <p>Les objectifs généraux de la consultation sont indiqués aux orientations générales de la politique, mais la politique ne prévoit pas que dans la pratique, les objectifs soient transmis aux participants.</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La mécanique législative en matière de zonage (LAU) rend les étapes du processus plus claires. Par contre, il peut y avoir confusion dans l'objectif de la participation publique. En se soumettant à la loi, la participation arrive tardivement dans le processus. L'objectif en est donc un davantage d'information alors que cette étape est qualifiée de consultation publique dans la LAU. Pour les consultations hors LAU, la conformité est variable. Il arrive que les objectifs soient flous. À titre d'exemple, il est parfois difficile de distinguer clairement une soirée d'information d'une soirée de consultation. L'objectif de la consultation est parfois délaissé au détriment du processus.
	<i>Les ressources dédiées à la participation publique sont suffisantes et appropriées au contexte, aux publics visés et aux objectifs</i>	<p>Non conforme</p> <p>Les ressources dédiées ne sont pas indiquées à la politique.</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> L'apport des conseillers en consultation publique est important. Il déborde du simple rôle de la logistique d'une consultation. Des ressources externes (consultants) sont souvent mises à contribution. Les conseils de quartier manquent de ressources pour fonctionner à leur plein potentiel. Les ressources sont insuffisantes, selon des parties prenantes internes à la Ville.
	<i>Un temps alloué à la participation est suffisant pour permettre une préparation et une participation de qualité</i>	<p>Non conforme</p> <p>La politique ne fait pas allusion à un temps alloué à la préparation et la participation.</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le temps alloué est trop restreint pour permettre une bonne préparation de l'appareil administratif. Le temps prévu à la consultation dans la planification des échéanciers est souvent négligé. Le conseil de quartier a peu de temps pour s'informer, réfléchir, comparer des points de vue divergents pour émettre les avis demandés. Le temps alloué pour la préparation (entre l'annonce et la consultation) n'est pas toujours suffisant pour susciter une participation importante en termes de nombre et un apport significatif en termes de contenus. Cela fluctue (voir règle de l'art « communications adéquates », critère : <i>La population est informée à temps et convenablement de la tenue et de l'évolution d'un processus participatif.</i>)

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Le personnel dédié est compétent en matière de participation publique</i>	<p>Non conforme</p> <p>Le personnel dédié à la participation n'est pas mentionné à la politique.</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> De manière globale, les conseillers en consultations publiques sont jugés compétents. La préparation à la consultation de certaines ressources professionnelles à la Ville est parfois insuffisante.
	<i>Le recours à des mécanismes adaptés à des processus participatifs d'ampleur variée est préconisé</i>	<p>Conforme</p> <p>La politique mentionne que les outils de mise en œuvre « sont adaptés aux objets de consultation et à la nature de leur impact sur le quartier, l'arrondissement ou l'ensemble de la ville ».</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La Ville met en place de nouveaux types de processus participatifs lors de certaines démarches, notamment sur les réaménagements de rue, de places publiques ou pour les consultations en amont des PPU. Les nouvelles méthodes comprennent : sondages en ligne, ateliers de vision et de co-design, web diffusion, etc. Il n'y a pas de prévisibilité dans le choix des mécanismes. Pour les consultations aux conseils de Ville, d'arrondissement et de quartier, la formule de micro ouvert reste la plus utilisée, peu importe le contexte.
	Commentaires généraux sur l'adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies		<ul style="list-style-type: none"> Les instances et les pratiques en place (les structures et les ressources qui leurs sont allouées) ne permettent pas de répondre entièrement à l'article 1 de la politique de consultation publique : "prendre une part active dans la gestion des affaires municipales". L'adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies se fait mieux lorsqu'un conseiller en consultation publique est impliqué tôt dans la démarche. La Ville a déjà offert une formation sur la participation publique aux directions de services et de divisions, de même qu'aux professionnels (principalement en urbanisme), les plus susceptibles d'être mis à contribution dans des consultations. Cette formation n'est plus offerte. Les pratiques sont inégales, d'un arrondissement à l'autre et selon le type de consultation (LAU ou extra-LAU).

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Indépendance	<i>Des acteurs crédibles et indépendants sont chargés de la mise en œuvre des démarches participatives</i>	<p>Partiellement conforme</p> <p>Certains mécanismes inscrits à la loi proposent des acteurs indépendants, d'autres non.</p>	<p>Perception de non-conformité</p> <ul style="list-style-type: none"> Les conseillers en consultation publique qui organisent et animent les consultations sont jugés compétents. Les conseillers en consultation publique sont des employés de la ville. Ils ne sont pas entièrement indépendants selon des acteurs externes. Sous l'administration L'Allier, plusieurs audiences publiques avec des commissaires indépendants ont été menées. Cette formule de consultation n'est plus préconisée. C'est une bonne pratique que de confier aux conseils de quartier les consultations. Certaines consultations menées par les conseils de quartier sont vues comme menées par des opposants aux élus. Selon des parties prenantes internes à la Ville, il n'y a pas nécessairement d'avantages à ce que ce soit un tiers neutre qui mène les consultations. La crédibilité est plutôt liée à la façon dont le processus est conduit qu'à l'intervention d'un tiers. La présence systématique des élus pour répondre aux questions, et parfois défendre le projet lors des consultations donne l'impression qu'ils sont juges et parties, selon des parties prenantes externes. L'aménagement est considéré comme un geste politique, ne donnant pas d'autre choix aux élus de se commettre en privilégiant certaines orientations ou projets plutôt que d'autres et empêchant par le fait même la neutralité, selon des parties prenantes internes à la Ville.
	<i>Les responsables du processus adhèrent à un code d'éthique ou de déontologie, ou à un énoncé de règles de l'art</i>	<p>Non conforme</p> <p>La politique ne prévoit pas que les responsables du processus soient tenus d'adhérer à un code d'éthique ou de déontologie, ou à un énoncé de règles de l'art.</p>	<p>Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Un code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil est en vigueur à la Ville de Québec. La Ville de Québec a adopté un règlement sur l'éthique et les règles de conduite de ses employés.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Les responsables du processus sont tenus de déclarer tout intérêt susceptible de compromettre l'indépendance du processus</i>	<p>Non conforme</p> <p>La politique ne prévoit pas que les responsables du processus soient obligés de déclarer tout intérêt susceptible de compromettre l'indépendance du processus.</p>	<p>Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil énonce « qu'un membre du conseil ne doit pas se placer sciemment dans une situation susceptible de mettre en conflit, d'une part, son intérêt personnel, qu'il soit direct ou indirect, et d'autre part, les devoirs de sa fonction. » Dans le règlement sur l'éthique et les règles de conduite des employés de la Ville de Québec, une section prévoit des dispositions sur les conflits d'intérêts.
Qualité et accessibilité de l'information	<i>La documentation est gratuite et accessible par une diversité de moyens (en version imprimée, en version électronique, etc.)</i>	<p>Non conforme</p> <p>Aucune modalité n'est prévue à la politique concernant une documentation gratuite et accessible par une diversité de moyens.</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> L'information nécessaire est généralement disponible, le plus souvent en ligne. Nous avons pu confirmer que l'information est néanmoins difficile à trouver, même pour un public averti. Malgré beaucoup d'efforts, il y a encore des lacunes dans la diffusion des informations auprès du public. Les délais dans lesquels l'information est disponible avant la consultation ne sont pas toujours adéquats.
	<i>L'information est objective ou fait état de la diversité des points de vue et des connaissances disponibles sur l'enjeu examiné</i>	<p>Non conforme</p> <p>Aucune modalité n'est prévue à la politique concernant l'objectivité ou la diversité des points de vue et des connaissances.</p>	<p>Perception de non-conformité</p> <ul style="list-style-type: none"> L'information n'est pas toujours complète et certaines parties prenantes externes ont le sentiment qu'elle est présentée avec un biais. Il peut y avoir confusion sur l'origine de l'information entre le promoteur et la Ville. La diversité des points de vue est rarement reflétée dans la documentation, selon des parties prenantes externes.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>La documentation est claire et compréhensible pour des non-experts et des résumés existent</i>	<p>Conforme</p> <p>La politique prévoit que la documentation doit « être rédigée dans un langage clair, concis et accessible. »</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La documentation n'est pas toujours vulgarisée pour des non-experts. La documentation présente rarement des visuels adéquats et représentatifs. Les avis publics sont rédigés dans un jargon technique. Des efforts de vulgarisation sont parfois observés pour certaines consultations : présentations, fiches d'information, webinaire, etc.
	<i>L'information est complète</i>	<p>Conforme</p> <p>La politique mentionne que la documentation doit fournir l'information « nécessaire ».</p>	<p>Perception de non-conformité</p> <ul style="list-style-type: none"> L'information n'est pas toujours complète, selon des parties prenantes externes. Il n'y a pas de mécanisme formel, outre que de passer par une demande d'accès à l'information, permettant aux citoyens de demander de l'information additionnelle, rapportent certaines parties prenantes externes.
	Commentaires généraux sur la qualité et l'accessibilité de l'information		<ul style="list-style-type: none"> L'information fournie varie considérablement selon la nature et la sensibilité du projet. La politique n'établit pas les critères de qualité de l'information à soumettre Des demandes d'accès à l'information sont souvent refusées, selon certaines parties prenantes externes. La qualité de l'information présentée est variable. Elle repose surtout sur le professionnel qui présente le contenu et qui le prépare.
Accès au processus et diversité de participation	<i>La mise en œuvre laisse place à une certaine flexibilité pour prendre en considération les particularités locales ou contextuelles</i>	<p>Conforme</p> <p>La politique mentionne que les outils de mise en œuvre « sont adaptés aux objets de consultation et à la nature de leur impact sur le quartier, l'arrondissement ou l'ensemble de la ville. »</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> L'approche de consultation privilégiée se limite souvent aux conseils de quartier. La Ville expérimente de plus en plus de nouveaux moyens de consulter qui peuvent s'adapter aux différents contextes.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Des dispositifs permettant aux citoyens de réclamer la tenue d'une démarche participative sont prévus</i>	Non conforme La politique n'offre pas aux citoyens cette option. Les conseils de quartier ont toutefois le droit d'initier une consultation.	Non conforme <ul style="list-style-type: none">La pratique ne répertorie pas de cas de droit d'initiative citoyenne.
	<i>La démarche participative est ouverte à toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée</i>	Conforme La politique émet le souhait de rejoindre « le plus grand nombre de personnes intéressées ».	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none">Toutes les personnes susceptibles d'être intéressées sont les bienvenues.Des invitations sont envoyées à tous les résidents : logements, propriétaires et commerçants.La Ville a tendance à limiter les invitations aux citoyens directement touchés.
	<i>L'accès à la démarche est équitable</i>	Conforme L'un des principes de la politique est que « le processus de consultation est accessible ». La politique prévoit qu'une « assemblée publique de consultation doit se tenir dans un lieu et à une heure permettant la participation du plus grand nombre de personnes intéressées ». Une allocation est prévue pour les frais de garde de membres bénévoles des comités consultatifs, des conseils de quartier.	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none">Certaines consultations ont lieu en fin d'après-midi à l'hôtel de ville ou à l'arrondissement, alors que l'adoption du règlement soumis à la consultation est prévue le soir même.Le cadre est très formel. Généralement, une seule séance est prévue, annoncée seulement une semaine à l'avance. Il n'y a pas de service de garde. Il n'y a pas d'autre option de participer pour les citoyens qui ne sont pas disponibles.Les consultations sur le web excluent une bonne partie de la population.
	<i>Des efforts sont faits pour identifier tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité</i>	Non conforme Aucune modalité à la politique ne prévoit l'identification de tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité.	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none">L'identification des acteurs pouvant être intéressés à une consultation n'est pas systématique, mais elle est pratiquée par les conseillers en consultation publique lorsqu'ils en ont la possibilité.La Ville ne dispose pas d'une stratégie de partenariat avec des acteurs du milieu pour rejoindre les intéressés, selon des parties prenantes externes.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>La participation des groupes traditionnellement sous-représentés dans les processus participatifs est encouragée</i>	Non conforme Aucune modalité à la politique ne prévoit une attention particulière pour la participation des groupes traditionnellement sous-représentés dans les processus participatifs.	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Ville ne cherche pas de manière systématique à rejoindre des minorités ou des groupes vulnérables. ▪ Parfois, certains groupes organisés exercent une influence trop importante sur le processus et nuisent à la participation de groupes moins organisés, selon des parties prenantes internes à la Ville. ▪ De nouvelles manières de faire sont en train d'être implantées, entre autres avec les comités de suivis des démarches, ce qui permet à la Ville d'être plus proche de certains acteurs, près des groupes traditionnellement sous-représentés. ▪ Les gens qui participent aux consultations sont habituellement ceux qui représentent une tranche de la population qui a du temps libre ou ont un intérêt précis à manifester une opinion. ▪ La participation de personnes appartenant à des groupes sous-représentés se fait souvent via un organisme qui les représente.
	<i>La diversité des points de vue est respectée</i>	Non conforme La politique ne mentionne pas le respect de la diversité des points de vue.	Perception de non-conformité <ul style="list-style-type: none"> ▪ C'est un devoir pour les porteurs de consultation de respecter les différentes opinions, selon les parties prenantes internes à la Ville. ▪ Les points de vue critiques sont parfois mal accueillis, déplorent des parties prenantes externes. ▪ Le respect de la diversité des points de vue est mis en doute lorsque les élus se sont déjà prononcés, selon des parties prenantes externes.
	Commentaires généraux sur l'accès au processus et diversité de participation		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le système de consultation actuel favorise surtout deux savoirs: celui des super-citoyens (des citoyens informés, éduqués et impliqués) et la Ville. Les supers-citoyens ne représentent pas l'opinion de tous les citoyens. Les citoyens ne forment pas un groupe homogène. ▪ La Ville donne l'impression d'en faire le minimum.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Communications adéquates	<i>La population est informée à temps et convenablement de la tenue et de l'évolution d'un processus participatif</i>	<p>Partiellement conforme</p> <p>La politique prévoit qu'une « assemblée publique de consultation doit faire l'objet d'une publicité adéquate auprès de la population concernée », mais ne précise pas délais dans lequel la convocation doit être envoyée.</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Les délais entre la convocation et la consultation fluctuent selon les dossiers. Des délais sont prévus par la loi (LAU) (minimalement 7 jours) pour les consultations obligatoires. Généralement, les avis sont publiés dans les journaux une dizaine de jours à l'avance, mais il arrive que des consultations soient annoncées avec de très courts préavis (2 à 3 jours à l'avance). Certaines consultations des conseils de quartier sont aussi annoncées tardivement. Certains conseils de quartier utilisent leur page Facebook pour publiciser les consultations. Les avis porte à porte sont de plus en plus utilisés pour inviter les résidents. Des conférences de presse et communiqués sont parfois utilisés pour annoncer les consultations.
	<i>Toute l'information pertinente sur le processus participatif est communiquée aux citoyens</i>	<p>Conforme</p> <p>La politique prévoit que l'avis de convocation contienne « l'information nécessaire sur la tenue et le déroulement de l'assemblée. L'avis de convocation explique de façon claire et concise le projet soumis en consultation et ses principaux enjeux. »</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Les avis dans les journaux sont la plupart du temps extrêmement difficiles à décrypter (l'objectif de la consultation, les limites de la zone touchée, etc.). L'effort est souvent minimaliste, en conformité avec la LAU. Les avis de convocation sont souvent flous et n'expriment pas clairement les enjeux de la consultation selon les parties prenantes externes.
	<i>Le champ de compétence de la politique est clairement défini</i>	<p>Conforme</p> <p>Oui, le champ de compétence de la politique est clairement défini</p>	<p>Non applicable (critère valable uniquement pour la politique)</p> <ul style="list-style-type: none"> Ce critère s'applique seulement à la politique
	Commentaires généraux sur les communications adéquates		

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Clarté des modalités de participation	<i>Les modalités de participation sont adaptées aux milieux et aux contextes</i>	Conforme La politique mentionne que les outils de mise en œuvre « sont adaptés aux objets de consultation et à la nature de leur impact sur le quartier, l'arrondissement ou l'ensemble de la ville. »	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> ▪ Souvent la même formule est utilisée, sans adaptation au projet, secteur et au contexte. ▪ La séance d'information, avec un micro-ouvert pour la période de questions, demeure la formule privilégiée. ▪ De nouvelles pratiques plus variées sont utilisées et permettent une plus grande flexibilité selon les contextes (ateliers, participation en ligne, etc.)
	<i>Les modalités de participation sont claires et connues dès l'annonce de la démarche</i>	Conforme La politique mentionne que « l'avis de convocation contient l'information nécessaire sur la tenue et le déroulement de l'assemblée », mais ne spécifie pas si d'autres modalités de participation sont au menu.	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> ▪ De manière globale, oui, les modalités sont claires. ▪ Aussitôt que la démarche est lancée, l'information est accessible en ligne. ▪ Parfois, la description de la consultation n'est pas claire sur les invitations, selon des parties prenantes externes. ▪ Il arrive que la consultation s'ajuste en cours de route pour s'adapter (l'ajout d'une séance par exemple).
	<i>La politique donne plusieurs exemples de mécanismes à titre de repère pour les responsables de la mise en œuvre</i>	Conforme La politique inclut plusieurs exemples de mécanismes à titre de repère.	Non applicable (critère valable uniquement pour la politique) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les exemples de mécanismes cités dans la politique ne sont plus utilisés.
	<i>La participation publique ne se limite pas aux enjeux spécifiques, elle peut également traiter de projets à large portée (plans stratégiques, orientations générales, etc.)</i>	Conforme La politique prévoit que la participation publique ne se limite pas aux enjeux spécifiques, elle peut également traiter de projets à large portée.	Conforme <ul style="list-style-type: none"> ▪ La Ville a tenu plusieurs consultations à large portée (Vision des déplacements à vélo, vision de la protection et de la mise en valeur de la forêt urbaine, Cuisine de rue, etc.).

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Les ressources humaines et matérielles dédiées à la participation publique sont clairement identifiées</i>	<p>Non conforme</p> <p>La politique ne prévoit pas l'identification des ressources humaines et matérielles dédiées à la participation publique.</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Des conseillers en consultation publique sont spécifiquement dédiés à la tenue des consultations. Ces derniers ne sont toutefois pas de toutes les consultations et lorsqu'ils le sont, ils arrivent parfois tard dans la planification.
Prise en compte de la participation dans la décision	<i>Les participants sont informés en amont du niveau d'engagement qu'il est attendu d'eux (échelle de la participation publique de l'INM), et conséquemment, du niveau d'influence qu'ils peuvent avoir dans le processus</i>	<p>Partiellement conforme</p> <p>Dans ses principes généraux, la politique énonce que la « consultation publique doit porter sur une question qui offre différentes options. » Outre ce passage, la politique ne prévoit pas que les participants soient informés en amont du niveau d'engagement qu'il est attendu d'eux.</p>	<p>Perception de non-conformité</p> <ul style="list-style-type: none"> Les citoyens sont peu informés en amont du processus du niveau d'engagement qu'il est attendu d'eux. Les gens sont informés sur les activités de consultation, mais pas nécessairement sur le niveau d'engagement et d'influence attendu par la Ville. Les citoyens ont souvent l'impression que tout est déjà décidé. Cela est renforcé par le fait que la distinction entre les rencontres de consultation et d'information est difficile à faire.
	<i>La manière dont la participation sera prise en compte dans la décision est spécifiée dès le début du processus</i>	<p>Non conforme</p> <p>La politique ne prévoit pas que soit spécifiée dès le début du processus la manière dont la participation sera prise en compte dans la décision.</p>	<p>Perception de non-conformité</p> <ul style="list-style-type: none"> Peu d'information est transmise sur le cheminement des résultats et les commentaires recueillis après la consultation, jusqu'à la décision, selon les parties prenantes externes.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Les citoyens ont un impact réel sur le processus décisionnel</i>	<p>Conforme</p> <p>La politique mentionne que la « consultation publique constitue un mécanisme pour tenir compte des aspirations, des attentes et des besoins des citoyens, y compris ceux concernant leur participation à la vie démocratique. »</p>	<p>Perception de non-conformité</p> <ul style="list-style-type: none"> Il s'agit souvent davantage de démarche d'information plutôt que de consultation selon des parties prenantes internes à la Ville et externes. Cela crée des attentes que la Ville n'est pas en mesure de satisfaire. Souvent, la consultation ne permet pas d'envisager divers scénarios sur l'objet à l'étude. Beaucoup n'ont pas l'impression d'avoir un impact sur la décision et sentent que la consultation est en quelque sorte un exercice de conformité à la loi. L'objet de la consultation est souvent marginal et concerne des modifications de l'ordre du détail. Il y a un sentiment qu'il n'y a pas beaucoup de marge de manœuvre sur les objets de la consultation, et donc sur l'influence des citoyens, selon des parties prenantes internes à la Ville. L'influence des citoyens est plus facile à mesurer à l'échelle du quartier qu'à l'échelle de la Ville, selon des parties prenantes externes. Les élus échouent à démontrer le lien entre la consultation et leur décision, soit en tenant compte des opinions émises et en modifiant leur choix, ou en justifiant leur décision à la lumière des commentaires formulés.
Transparence et suivi	<i>Les délais dans la communication des résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p>Non conforme</p> <p>La politique ne prévoit pas la communication des délais des résultats de la participation.</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Les délais ne sont pas connus ni prévisibles. Cela dépend des situations.
	<i>La forme et les moyens utilisés pour communiquer les résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p>Partiellement conforme</p> <p>La politique prévoit que « les résultats de la consultation publique font l'objet d'un rapport qui est rendu public », mais ne spécifie pas davantage sur la forme et les moyens.</p>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Ces modalités ne sont pas toujours claires. Il y a généralement moyen de faire un suivi par le biais des conseils de quartier ou un appel téléphonique à un élu, mais ce n'est pas facile de s'y retrouver pour les citoyens. Les résultats sont généralement partagés sur le web, mais les rapports sont souvent difficiles à trouver.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la politique de consultation publique	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>La transparence est décrite comme un des principes directeurs guidant la participation publique</i>	Non conforme La politique ne fait pas mention de la transparence comme principe directeur.	Perception de non-conformité <ul style="list-style-type: none"> Les processus et le suivi ne sont pas toujours transparents selon des parties prenantes externes.
	<i>Le suivi d'un processus doit être fait dans des délais raisonnables</i>	Non conforme La politique ne prévoit pas de délais pour le suivi du processus.	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> Bien que la Ville tente de le faire dans des délais raisonnables, le suivi est souvent trop long (plusieurs mois, selon plusieurs parties prenantes internes et externes). Souvent, le traitement s'avère beaucoup plus long qu'annoncé.
	<i>Les élus doivent justifier leurs décisions en fonction des résultats des démarches de participation publique</i>	Conforme La politique prévoit que la population soit informée, par des moyens appropriés, sur la façon dont les résultats de la consultation ont été pris en compte dans la prise de décision.	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> Il y a peu de suivi et de rétroaction sur les décisions prises à l'issue des consultations. Les rapports de consultation résument bien les opinions exprimées, mais les décisions sont rarement justifiées en regard des recommandations faites par les participants. Un rapport de consultation et un sommaire décisionnel sont publiés. La Ville souhaite systématiser la pratique de répertorier les recommandations des participants et de montrer ce qui est retenu et ce qui ne l'est pas.
	<i>Une évaluation de la politique est effectuée après un certain temps pour déterminer si elle encadre efficacement la participation publique</i>	Non conforme La politique ne prévoit pas d'évaluation	Conforme <ul style="list-style-type: none"> La Ville de Québec s'est engagée dans la présente démarche de diagnostic qui est une forme d'évaluation.
	Commentaires généraux quant à la transparence et au suivi		<ul style="list-style-type: none"> Le suivi des démarches de consultation est important et donne de la crédibilité au processus. Cependant, il requiert plus de ressources, des délais et des engagements Le défi réside dans le maintien d'un dialogue sur toute la durée du projet. Il est important d'offrir une rétroaction et de motiver les décisions à la lumière des opinions émises lors des consultations.

Analyse transversale : Principaux constats

L'analyse de conformité de la politique de consultation publique et de la mise en œuvre de la participation publique à la Ville de Québec en regard des règles de l'art participation publique et du positionnement dans l'échelle de participation publique, l'analyse de l'ensemble de la documentation recueillie, des entretiens individuels et des groupes de discussion tenus nous amènent à formuler sept grands constats :

1. La politique de consultation publique n'est pas à jour
2. La politique favorise les pratiques se situant au bas de l'échelle de la participation publique
3. 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
4. La mise en œuvre de la participation publique met en lumière l'existence de pratiques non conformes aux règles de l'art
 - En matière de communications
 - En matière d'accès au processus
 - En matière de transparence et de suivi
5. De nouveaux processus participatifs émergent
6. Les conseillers en consultation publique : une force de la participation publique à Québec
7. La pratique référendaire : un dernier recours

La présente section détaille chacun des sept grands constats.

1. La politique de consultation publique n'est pas à jour

En 1996, la Ville de Québec faisait figure de proue avec l'adoption de sa politique de consultation publique. Plusieurs municipalités de la province ont suivi le pas et adopté leur propre politique (Montréal, Sherbrooke, Beloeil, Deux-Montagnes, etc.). Encore aujourd'hui, l'existence d'une telle politique à la Ville de Québec est un élément important pour sa vitalité démocratique. La politique rend explicites les intentions de la Ville en matière de consultation, ce qui rend plus prévisible sa mise en œuvre. Son existence même, prévue comme dispositif réglementaire liant la municipalité à ses citoyens, crée l'obligation de consulter et soustrait la politique aux aléas partisans, quelle que soit l'administration en place, garantissant d'une certaine façon sa pérennité. C'est une forme de contrat entre les élus et la population.

Ses orientations générales (au point 1 de la politique) et les principes généraux du cadre d'exercice de la consultation publique (au point 3.2) sont tous des éléments encore d'actualité. Comme observé dans la section précédente (analyse de la politique en fonction des règles de l'art), certains principes sont manquants, mais leur absence n'en discrédite pas pour autant ceux qui y sont déjà. L'esprit de la politique, tel que formulé dans les orientations générales du document, porte un message fort, rassembleur et positif, qui demeure d'actualité et qui s'inscrit dans la tendance montante de proposer des occasions aux citoyens de participer à la décision publique entre les élections. Par ailleurs, cette politique propose une instance qui a fait ses preuves, soit le conseil de quartier. Les consultations publiques effectuées par un membre du conseil de la Ville sont aussi un mécanisme ayant toujours cours à Québec.

Nous avons néanmoins constaté des faiblesses. D'abord, selon notre recherche documentaire et les témoignages de parties prenantes internes à la Ville, la majorité des instances et mécanismes nommés dans la politique ne sont plus utilisés depuis les cinq dernières années, voire davantage. Les commissions consultatives du conseil de la ville, les audiences publiques, les référendums consultatifs et les assemblées d'information par un membre

du conseil de la ville ne sont plus des mécanismes auxquels la Ville fait appel lorsqu'il est temps de consulter ses citoyens. Quant au conseil municipal des enfants, bien qu'il soit identifié comme une instance consultative dans la politique, il est aujourd'hui compris comme un outil strictement pédagogique. Nous n'avons pu identifier avec précision les raisons qui expliquent pourquoi ces instances et mécanismes ne servent plus : méconnaissance de leur existence et de leur fonctionnement par les décideurs ou mauvaise adéquation entre les instances et mécanismes et les besoins de la Ville?

Tel que vu précédemment dans l'analyse de conformité, plusieurs pratiques participatives sont en émergence à la Ville de Québec (ateliers, sondages en ligne, etc.). Elles émergent toutefois en marge de la politique de consultation publique, n'y étant pas prévues. De plus, certains des principes de la politique qui sont conformes aux règles de l'art ne sont mis en œuvre que partiellement dans la pratique. Nous constatons donc un décalage entre le texte de la politique et son application, notamment en matière de suivis, de publication des rapports et des délais dans lesquels l'exercice et son suivi sont effectués.

Nous avons constaté que les acteurs actuels de la vie démocratique à Québec ne se sont pas approprié la politique de consultation publique. Plus de la moitié des personnes rencontrées ne connaissaient pas l'existence ou le contenu de la politique et parmi ces personnes, on compte autant des parties prenantes internes à la Ville qu'externes.

Nous relevons en particulier ces faiblesses :

- La distinction entre les instances (un organe auquel un mandat permanent ou ponctuel est confié) et les mécanismes de consultation (les moyens opérationnels permettant à une instance de remplir son mandat) n'est pas claire dans la politique.
- Le processus conduisant au choix des méthodes de consultation n'est pas clair dans la politique.
- La politique ne donne aucun indice sur le cheminement que doit suivre un projet ou une politique soumis à une forme de participation publique.

2. La politique favorise les pratiques se situant au bas de l'échelle de la participation publique

La politique favorise le recours aux mécanismes de consultation les plus pauvres et ne prévoit pas le recours aux mécanismes de consultation les plus riches. La politique cantonne la participation au bas de l'échelle de la participation publique, privilégiant l'information et la consultation et n'encourageant pas la discussion et la collaboration avec les citoyens (voir l'échelle de la participation publique dans la section : Méthodologie employée). Le potentiel qu'offrent les conseils de quartier, qui sont des mécanismes qui peuvent justement conduire à la discussion, à la délibération et à la collaboration, n'est pas suffisamment exploité.

3. 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

Les conseils de quartier sont un des principaux legs de la politique de consultation publique. Tout au long du processus de collecte de données, nous avons pu constater à quel point les conseils de quartier empreignent la vie démocratique de la Ville de Québec. Certains les ont dépeints comme des lieux d'opposition à l'administration en place, d'instances « politisée », alors que d'autres ont mentionné qu'ils ne le sont pas plus qu'autrefois et peut-être moins encore, les qualifiant plutôt de vecteurs d'une pluralité de points de vue. Quoi qu'il en soit, la presque totalité des personnes rencontrées ont reconnu leur importance et leur contribution à la vie démocratique de la Ville de Québec, sans jamais remettre en question leur existence. Ils sont un lien de proximité et de confiance avec la population et remplissent un rôle de facilitateur entre les citoyens et la Ville. Leur mandat et ressources actuels, leur mode de fonctionnement et les dynamiques en leur sein soulèvent toutefois plusieurs insatisfactions et observations.

De manière globale, le mandat des conseils de quartier implique d'émettre des avis sur demande du conseil d'arrondissement ou d'une instance décisionnelle de la Ville, de tenir des consultations publiques (de sa propre initiative ou sur demande du conseil d'arrondissement) et de bonifier les projets municipaux touchant leur quartier en collaboration avec la Ville. Si ce mandat peut être interprété de manière plus ou moins large, les moyens qu'ils ont pour le mettre en œuvre limitent assurément sa portée. Le budget annuel de fonctionnement d'un conseil de quartier est de 1500\$. Les membres des conseils de quartier sont bénévoles. Ils disposent de ressources restreintes pour obtenir du soutien (logistique ou professionnel) à l'extérieur de l'appui qu'ils reçoivent d'un conseiller en consultation publique pour certains aspects logistiques et pour la rédaction des rapports de consultation publique qu'un conseil de quartier initierait. Chaque conseil de quartier dispose également d'un budget d'initiative de 5500\$ et les dépenses mobilisant ce budget doivent être approuvées par le conseil d'arrondissement.

Selon les témoignages que nous avons recueillis auprès de participants, le fonctionnement procédurier des conseils de quartier peut rendre l'expérience aride, voire éprouvante pour plusieurs d'entre eux, qu'il s'agisse de citoyens, de membres du conseil d'administration, de professionnels de la Ville ou d'élus. Si le débat est souhaitable, et parfois nécessaire, des situations où le climat était hostile, invoquant tantôt des propos blessants formulés par des participants, tantôt le manque de respect du décorum par les personnes présentes ou bien les compétences limitées en animation des présidents, ont été portées à notre attention lors de plusieurs entretiens individuels. Le rôle des élus au conseil n'est, quant à lui, pas bien compris et ne fait pas consensus. Si certains les voient comme des interlocuteurs indispensables pour faire progresser les dossiers, d'autres souhaiteraient qu'ils soient davantage en retrait.

Une des personnes rencontrées a déploré que les demandes d'avis de l'arrondissement au conseil de quartier soient souvent présentées séance tenante, contraignant les membres des conseils de quartier à formuler une recommandation sur-le-champ, sans avoir pu s'informer convenablement ou sans avoir pu délibérer et approfondir leur réflexion. Nous n'avons pas pu vérifier s'il s'agit d'une pratique courante, mais cette manière de procéder ne permet pas la participation pleine et entière des conseils de quartier dans le processus démocratique.

La formule participative n'est pas non plus sans failles. Le conseil de quartier, même s'il se veut plus près des intérêts des citoyens, réplique la forme d'un conseil d'arrondissement ou municipal. Les membres élus, l' élu municipal et le conseiller en participation siègent à l'avant d'une salle, devant les citoyens qui assistent à la rencontre. Les possibilités pour les citoyens d'intervenir sont circonscrites dans l'ordre du jour. Le déroulement de la rencontre privilégie surtout les interactions entre les membres du conseil de quartier.

Est-ce l'aridité du déroulement, le cadre très formel ou encore la rareté des moments d'échange avec la salle qui minent la participation des citoyens? Toujours est-il que la participation aux rencontres des conseils de quartier est très faible. Selon des estimations partagées par plusieurs parties prenantes rencontrées, en moyenne seule une dizaine de personnes assisterait aux réunions des conseils de quartier.

Il existe une inégalité en matière de représentation des citoyens au sein de conseils de quartiers, due au fait que certains quartiers de la Ville de Québec n'aient pas de conseils de quartier. On compte 27 conseils de quartiers sur une possibilité de 35. Quatre quartiers de Charlesbourg et quatre quartiers de Beauport n'ont pas de conseil de quartier. D'aucuns qualifieront la situation de « déséquilibre démocratique », alors que d'autres diront que cette couverture inégale du territoire découle du processus démocratique lui-même. La constitution d'un conseil de quartier doit se faire à l'initiative des citoyens de celui-ci. Quelques personnes rencontrées ont suggéré que les conseils de quartier, issus de l'ancienne Ville, n'ont pas réussi à bien percoler dans les banlieues fusionnées. Bien que le conseil d'arrondissement pallie en quelque sorte à cette absence en assumant le rôle de tenir des consultations publiques, les citoyens des quartiers qui ne se sont pas dotés d'un conseil de quartier n'ont pas l'opportunité de s'exprimer et de s'impliquer selon les mêmes modalités que les citoyens des autres quartiers.

Par ailleurs, les conseils de quartiers jouaient un rôle important dans le processus d'élaboration des plans de quartier. Appuyés par la Ville, certains conseils se sont dotés d'un plan de quartier dès leur création. Ce plan n'était pas formellement de la responsabilité des conseils de quartier, mais ceux-ci étaient impliqués de près dans leur élaboration, notamment pour mener les consultations publiques qui l'accompagnaient. Un budget était rattaché au plan d'action du plan de quartier et la population était invitée à prioriser ses différents éléments, un peu à la manière d'un budget participatif local. À l'heure actuelle, alors que la mise à jour des plans de quartier est souhaitée dans certains milieux où lesdits plans ont été produits, il ne s'agit plus du mode de planification préconisé par la Ville. Quelques citoyens rencontrés considèrent que l'abandon de cet outil, même s'il n'était pas inscrit formellement à leur mandat, constitue une perte de pouvoir pour les conseils de quartier.

En somme, il est clair que les conseils de quartier hérités de la Ville de Québec d'avant les fusions municipales demeurent un lieu démocratique phare, important pour les parties prenantes de Québec, toutes catégories confondues. Un profond attachement a été exprimé pour cette instance, et ce malgré les nombreuses critiques formulées. Celles-ci ont été comprises comme autant de souhaits pour en assurer la légitimité et la pérennité.

4. La mise en œuvre de la participation publique met en lumière l'existence de pratiques non conformes aux règles de l'art

La mise en œuvre de la participation publique à la Ville de Québec se fait à travers des instances et des mécanismes multiples. Dans un premier temps, il y a les consultations tenues au sein des instances encore actives de la politique de consultation publique, soit les conseils de quartier et les consultations publiques effectuées par un membre du conseil de la Ville. Puis, il y a celles prévues à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), concernant le zonage, les plans d'urbanisme et les schémas d'aménagement. Elles peuvent prendre la forme de consultations au conseil de ville ou des conseils d'arrondissement, de demandes d'avis aux conseils de quartier ou encore de référendum. Enfin, il existe des formules de participation publique ad hoc, issues d'une volonté de consulter de l'administration. De grandes variations ont été constatées d'un mécanisme à l'autre dans la conformité de la mise en œuvre de la participation publique.

Plusieurs des pratiques non conformes aux règles de l'art ont été soulevées par une variété d'intervenants, aussi bien des représentants d'organisations que des fonctionnaires municipaux, principalement (mais pas uniquement) à l'égard des consultations au conseil de ville et aux conseils d'arrondissement. La manière d'annoncer les consultations, le temps dont les participants disposent pour s'y préparer et le délai entre la consultation et la prise de décision (souvent, l'adoption d'un règlement) ainsi que la transparence et le suivi ont été les principaux éléments soulignés.

En matière de communications (5e règle de l'art)

La LAU prescrit la manière dont les avis publics des consultations en matière d'urbanisme doivent être publiés dans les journaux. Résultat de l'obligation légale, ceux-ci sont rédigés dans un jargon juridique difficile à déchiffrer, même pour les observateurs de la vie municipale les plus avertis. Bien que des efforts soient faits pour en vulgariser le contenu dans leur version en ligne ou distribués de porte-à-porte, les avis ne sont toujours pas aussi faciles à comprendre pour tous les publics concernés. Les numéros de zones, les termes juridiques et le contenu souvent très technique de ceux-ci sont autant de barrières à la compréhension des lecteurs et, du coup, constituent des obstacles à leur participation aux assemblées publiques de consultation.

Les délais dans lesquels la population est avertie de la tenue d'une consultation publique sont variables, mais ils sont parfois nettement insuffisants. Bien que des délais minimaux soient prescrits par la LAU (au plus tard le septième jour qui précède la tenue de l'assemblée publique), certaines consultations qui ne sont pas encadrées

par la loi ont été annoncées dans des délais beaucoup plus courts. La récurrence de ces événements n'a pu être observée par l'équipe de l'INM, mais plusieurs intervenants rencontrés, aussi bien externes qu'à l'interne à la Ville, nous ont dit avoir été avertis aussi tardivement que 36 heures avant la tenue des assemblées. Le cas de la soirée de consultation sur le réaménagement du chemin de la Canardière et la place Limoilou du 24 novembre 2016 en est un exemple. Même si les résidents du secteur ont été informés grâce à un carton d'invitation à leur porte dans un délai raisonnable, beaucoup d'organisations n'ont su que la veille, lors d'un point de presse, que la consultation aurait lieu le lendemain. Dans de si courts délais, les disponibilités des participants sont réduites et s'ils peuvent tout de même prendre part à l'activité, le temps qu'ils peuvent consacrer à leur préparation est restreint. Cela n'a pas pour effet d'encourager la participation, ni de faire de la consultation publique un exercice de la vie démocratique qui puisse enrichir à son plein potentiel la prise de décision.

En matière d'accès au processus (4e règle de l'art)

Outre les délais, les horaires des consultations publiques aux conseils de ville et aux conseils d'arrondissement peuvent également être un obstacle à la participation. Les séances se tiennent en fin d'après-midi (autour de 16 h, 17 h ou 17 h 30) alors que la majorité de la population active quitte tout juste le travail. Les obligations professionnelles et familiales des citoyens rendent la participation à ces consultations ardue, voire impossible.

Ces horaires de consultation seraient rendus nécessaires par le processus d'adoption, le soir même, du règlement soumis à la consultation. Le peu de temps entre l'assemblée de consultation et l'adoption du règlement est quant à lui source de critique chez plusieurs des parties prenantes externes rencontrées. En effet, il est permis de s'interroger sur la capacité réelle de la Ville de prendre en considération les commentaires reçus lors de l'assemblée de consultation et d'adapter ou de reconsidérer, si nécessaire, ledit règlement, si l'assemblée de consultation a eu lieu le même jour que l'adoption du règlement. Il nous a néanmoins été mentionné par des parties prenantes internes à la Ville que lorsque la consultation révèle que l'enjeu est « sensible », l'adoption du règlement est remise à la séance suivante. La sensibilité d'un enjeu est parfois connue à l'avance, mais il peut être décidé en cours d'assemblée de consultation que l'adoption du règlement sera reportée. Or, cette éventualité est imprévisible pour le participant. En bref, les conditions ne sont pas réunies pour que l'apport de la consultation puisse être significatif et répondre aux règles de l'art de la participation publique.

En matière de transparence et suivi (8e règle de l'art)

De nombreux témoignages révèlent l'existence de délais indus à rendre compte des résultats des consultations publiques, allant à l'encontre de la règle de l'art sur la transparence et le suivi. Les rapports de consultation seraient bien souvent présentés après plusieurs mois, et parfois même, au moment où la décision est annoncée. Les délais de publication des rapports sont rarement connus d'avance.

Le fil conducteur entre la consultation et la prise de décision n'est pas toujours clair. Si des acteurs internes de la Ville nous ont mentionné souhaiter que soit appliquée la pratique de répertorier les recommandations issues des consultations pour ensuite indiquer si elles ont été retenues ou non et d'en expliquer la raison, les exemples de ne sont pas nombreux. Nous avons pu identifier deux cas où minimalement, les modifications apportées à la version initiale du projet ont été identifiées et partagées aux citoyens : les PPU Site patrimonial de Sillery et ses environs et Belvédère. Cette pratique a pour effet d'améliorer la transparence du processus lorsqu'elle est implantée de manière systématique.

Lorsque les participants sont en mesure de prendre connaissance des rapports relatant les résultats de la consultation dans des délais raisonnables et de comprendre quelles sont les propositions qui ont été retenues, il est plus aisé de saisir quel est leur apport à la prise de décision. À l'heure actuelle, selon ce qui nous a été rapporté par les parties prenantes de la société civile rencontrées, ces derniers n'ont pas l'impression d'avoir un impact sur le processus décisionnel.

5. De nouveaux processus participatifs émergent

Parallèlement aux mécanismes compris à la politique de consultation publique, de nouveaux processus participatifs ont vu le jour. C'est le cas notamment de consultations qui se déroulent en amont, soit tôt dans le processus de planification des projets. Les derniers programmes particuliers d'urbanisme (PPU), dont le PPU pour le pôle urbain Belvédère et le PPU pour le secteur sud du centre-ville Saint-Roch, ont fait l'objet de consultations en amont. Dans le cas des PPU, une consultation tôt dans le processus de planification signifie qu'elle se fait à l'extérieur des paramètres indiqués à la LAU, soit avant le dépôt de l'avant-projet du PPU. Cette étape en amont ne soustrait pas pour autant la Ville à son obligation légale de consulter lorsque le projet de PPU est rédigé. En mettant en place des PPU, la Ville s'engage dans un processus itératif au cours duquel elle consulte une première fois, élabore l'avant-projet de PPU, puis retourne consulter à nouveau. Selon des parties prenantes internes à la Ville, cette pratique de la consultation en amont pour les PPU serait en voie de se systématiser.

La Ville de Québec s'est récemment engagée dans d'autres processus de consultation en amont, qui ne sont ni prévus à la LAU ni dans la politique de consultation, notamment en ce qui concerne la réfection de rues et l'aménagement d'espaces publics (l'avenue Chanoine-Morel, rue Anna, la place publique Vieux-Limoilou, la place Jean-Béliveau, etc.).

En complément aux consultations tenues dans un cadre plus formel, telles que les consultations des conseils de quartiers, des conseils d'arrondissements ou du conseil municipal, la Ville fait appel à de nouveaux mécanismes participatifs pour ces consultations en amont. De la formule de travail en atelier de co-création, en passant par le sondage en ligne, jusqu'à la récolte d'idées *in situ*, les manières de récolter la parole citoyenne se diversifient. La Ville fait parfois appel à ses conseillers en consultation publique de la Ville pour mener ces consultations alors que d'autres fois elle s'adjoint des consultants.

L'émergence de ces nouveaux mécanismes de participation démontre la volonté de la Ville de consulter différemment. La Ville de Québec fait de plus en plus de place à des processus participatifs en amont, alors que les projets ne sont pas encore ficelés. Elle diversifie aussi ses outils consultatifs. Une manière de consulter peut convenir pour un projet et pas pour un autre et les mêmes publics peuvent être consultés de différentes manières. La diversification des moyens de consultation qui permettent de rejoindre par des moyens adaptés des publics différents et complémentaires, tout comme la participation en amont, peuvent constituer, lorsque les activités sont menées en suivant les règles de l'art, des vecteurs positifs de participation publique.

Néanmoins, la consultation en amont, tout comme l'arrivée de nouveaux outils de participation ne garantissent pas le succès d'un processus participatif et certaines mises en garde sont de mise :

- Les outils participatifs ne s'équivalent pas tous en termes d'intensité de la participation. Les résultats d'un sondage n'ont pas la même valeur ou n'expriment pas la même chose que les résultats d'un atelier délibératif au cours duquel, après avoir reçu une information pertinente sur le sujet discuté, les citoyens peuvent confronter leurs points de vue à ceux des autres. Dès le départ, les objectifs de la participation (1^{ère} règle de l'art) de même que le niveau d'engagement qui est attendu des participants doivent être clairement énoncés (7^e règle de l'art).
- L'imprévisibilité rapportée plusieurs parties prenantes internes et externes au sujet du déclenchement de démarches participatives en amont peut être source de confusion. Pourquoi se fait-il que la réfection de la rue X fasse l'objet d'une démarche participative alors qu'il n'en est pas ainsi pour la rue Y? L'administration doit être en mesure de bien expliquer les raisons qui motivent ses décisions.

Par ailleurs, si les démarches en amont concernant les PPU se systématisent, elles sont en proie à un autre écueil, celui d'une perte de confiance des parties prenantes externes à l'égard de ce type de processus. Le PPU du Plateau centre de Sainte-Foy a fait l'objet de deux étapes de consultation : l'une en 2011 (en amont) et l'autre en 2012 (selon les obligations contenues à la LAU). Le PPU a été adopté en 2012 par le conseil municipal. En 2015, la Ville a entamé un processus de révision du PPU pour le modifier « en fonction des observations faites depuis sa mise en vigueur ». Les citoyens ont également eu l'opportunité de se prononcer sur cette deuxième version. La version révisée a été adoptée en janvier 2016. Or, l'administration énonce aujourd'hui son intention de modifier à nouveau le PPU pour rehausser la densité du zonage et ainsi pouvoir accueillir un projet dépassant les seuils prévus à l'actuel document de planification. Dans ce présent cas, de nombreuses parties prenantes rencontrées se questionnent légitimement sur l'impact réel que les citoyens ont eu dans le processus décisionnel et sur la solidité des orientations du PPU (7^e règle de l'art), car malgré qu'il ait fait l'objet de deux rondes de participation publique, il doit déjà être modifié, moins de deux ans après son adoption.

Par ailleurs, plusieurs parties prenantes externes ont la perception que le PPU du Plateau centre de Sainte-Foy a été adopté pour contourner la procédure de changement de zonage régulière susceptible d'approbation référendaire (alors que le changement de zonage d'un PPU ne l'est pas). Cette perception alimente une perte de confiance envers l'outil de planification qu'est le PPU, et par le fait même, les processus de participation mis en place lors de leur élaboration.

6. Les conseillers en consultation publique : une force de la participation publique à Québec

Les conseillers en consultation publique sont porteurs de la mise en œuvre de la participation publique à la Ville de Québec. Ils élaborent les démarches participatives, accompagnent les professionnels (urbanistes, ingénieurs, architectes paysagers, etc.) de la Ville, animent et s'assurent du bon déroulement des activités et, enfin, rédigent les rapports de consultation. Sauf exception, les personnes rencontrées nous ont mentionné que leur travail était très apprécié. Ils ont une crédibilité auprès des citoyens. De même, les professionnels de la Ville ainsi que les élus sont satisfaits de leur accompagnement. Un constat émerge toutefois à leur égard : ils ne sont pas utilisés à leur plein potentiel.

Alors qu'auparavant, les conseillers en consultation publique travaillaient tous à la Ville centre et étaient dirigés par un cadre qui en avait le mandat explicite, ils sont aujourd'hui répartis dans les différents arrondissements de la ville pour desservir l'ensemble du territoire. Plusieurs sont d'avis qu'ainsi éparpillés, ils ont moins d'impact sur les pratiques de participation publique. Malgré une rencontre mensuelle du comité des conseillers pour échanger au sujet de leurs dossiers et pratiques, il leur est difficile d'élaborer des outils partagés ou encore de prendre le temps de réfléchir à l'amélioration des pratiques en vigueur, de les évaluer ou encore d'élaborer de nouvelles modalités de participation.

Le réflexe d'inclure les conseillers en participation publique dans la démarche de planification dès le départ n'est pas encore systématique pour toutes les équipes de professionnels à la Ville. Certes, leur travail est estimé, mais que ce soit par méconnaissance de leur rôle ou à cause d'une compréhension limitée de celui-ci, il arrive que leur contribution soit minimale, s'arrêtant à des questions de logistique. Bien qu'aucune formation n'existe pour assurer une base commune de connaissances aux conseillers, ils détiennent une expertise unique et représentent pour les professionnels, les élus et les citoyens une source d'apprentissage en matière de participation publique, tant en matière d'interprétation de la politique que de maîtrise des outils de consultation au sein de la Ville.

7. La pratique référendaire : un dernier recours

Les référendums tenus en vertu des dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne sont pas légion à Québec. Depuis 2001, seulement cinq de ces référendums ont eu lieu pour les projets suivants :

- En 2004, le projet de condos et logements sociaux de Saints-Martyrs-Canadiens (oui: 36% non: 64%, 328 votants);
- En 2007, l'agrandissement de la résidence La Champenoise (oui: 48% non: 52%, 705 votants);
- En 2012, le projet de condos et logements sociaux de l'Îlot Irving (oui: 46% non: 54%, 1445 votants);
- En 2013, le projet de condos de l'Îlot Esso (oui: 23% non: 77%, 344 votants);
- En 2016, le projet du stade de soccer intérieur de l'Académie Saint-Louis (oui: 82% non: 18%, 76 votants).

Pour trois des quatre projets où le non l'a emporté (Saints-Martyrs-Canadiens, Îlot Irving, Îlot Esso), le rejet a conduit à une refonte majeure. Tous sont aujourd'hui réalisés ou en cours de réalisation dans une nouvelle forme. Dans le cas de l'agrandissement de la résidence La Champenoise, la Ville de Québec s'est prévalu de l'article 74.4 de la Charte de la Ville de Québec¹⁷, lui permettant d'aller de l'avant avec le projet malgré les résultats du référendum.

En 2008, l'Union des municipalités du Québec a commandé à une firme un rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire. Le rapport « Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif », aussi connu comme « le rapport L'Allier », recommande de « demander au législateur de prévoir dans la Loi que la décision des élus prise à la suite d'un processus garantissant la participation citoyenne en amont ne peut faire l'objet d'une remise en question de son opportunité et entre en vigueur sans autre procédure de validation ou d'approbation. La décision des élus se doit d'être finale », précise le rapport.

Plus récemment, le Projet de loi 109 (2016, chapitre 31), Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs, sanctionné le 9 décembre 2016, « supprime [...] l'obligation pour la ville de soumettre à l'approbation référendaire ses règlements d'emprunt. » Un second projet loi, le Projet de loi 122, présenté le 6 décembre 2016, propose de supprimer « l'obligation de soumettre à l'approbation référendaire toute modification aux règlements d'urbanisme de la Ville de Montréal et de la Ville de Québec. ». **Ce dernier est toujours à l'étude et à l'heure actuelle toute modification de règlements de zonage ou de lotissement demeure assimilable « à une disposition susceptible d'approbation référendaire » tel que prévu à la LAU.**

17 Art. 74.4. Malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, le conseil de la ville peut, par règlement, permettre la réalisation d'un projet qui est relatif:

1° à un équipement collectif ou institutionnel, tel un équipement culturel, un hôpital, une université, un collège, un centre des congrès, un établissement de détention, un cimetière, un parc régional ou un jardin botanique;

2° à de grandes infrastructures, tel un aéroport, un port, une gare, une cour ou une gare de triage ou un établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux;

3° à un établissement résidentiel, commercial ou industriel dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m²;

4° à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8);

5° à un immeuble patrimonial classé ou cité conformément à la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002) ou dont le site envisagé est situé dans un site patrimonial classé, déclaré ou cité au sens de cette loi.

Lors des groupes de discussion et à travers nos entretiens, plusieurs personnes ont mentionné que le référendum était un recours ultime pour les citoyens. D'autres, moins nombreux, ont plutôt dit que les référendums constituaient pour la Ville une entrave dans le développement de projet.

Si pour les premiers le but est de préserver la seule possibilité d'un rapport de force pour les citoyens, amenant par le fait même à de meilleurs projets, les seconds évoquent des projets avortés par des replis stratégiques de promoteurs ou de la Ville par crainte d'un référendum.

Parmi les personnes moins ferventes des référendums, certaines souhaitent de nouvelles règles du jeu, notamment que les zones où les citoyens habilités à voter pour un référendum soient élargies ou encore que les objets susceptibles d'approbation référendaire soient revus. Enfin, une des personnes rencontrées suggère que l'administration doit veiller à mieux consulter et à mieux intégrer les aspirations des citoyens dans ses décisions « car les bons projets ne conduisent pas les citoyens à réclamer des référendums ».

La portée de notre mandat n'incluait pas de nous prononcer sur la pertinence de l'obligation référendaire ni de son effet concret sur le développement de la ville. La réflexion sur cet outil de participation ne doit toutefois pas être prise à la légère. Son éventuel retrait nécessiterait au préalable une redéfinition de l'espace dédié aux citoyens dans la prise de décision. Enfin, que ce moyen soit maintenu ou qu'il soit aboli, nous avons constaté que des améliorations sont nécessaires et souhaitées en matière de consultation publique à la Ville de Québec.

Annexe 1 – Personnes et documents consultés

Personnes consultées

Les personnes-ressources suivantes ont été consultées afin de préparer la méthodologie de travail et d'identifier les cas à analyser ainsi que les personnes clés à interviewer:

- Étienne Berthold, professeur, Université Laval
- Laurence Bherer, professeure, Université de Montréal
- Malorie Flon, conseillère stratégique, Institut du Nouveau Monde
- Agathe Goulet, directrice, division des relations avec les citoyens et du soutien administratif, arrondissement des Rivières, Ville de Québec
- Marie Lagier, conseillère en consultation publique, Ville de Québec
- Marie-Christine Magnan, directrice des communications, Ville de Québec
- Luc Ouimet, président, Centre de consultation et de concertation
- Jules Patenaude, conseiller en consultation et participation publique
- Christian Savard, directeur général, Vivre en ville
- Michel Venne, directeur général, Institut du Nouveau Monde

Documents consultés

Beuret, J.-E., Dufourmantelle, N. et Beltrando, V. (2006). *L'évaluation des processus de concertation: RELIEF, une démarche, des outils*. (Ministère de l'écologie et du développement durable). Paris: La Documentation française.

Bherer, Laurence, « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006) : Un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? » dans *Politique et Sociétés*, vol. 25, n° 1, 2006, p. 31-56.

Bherer, Laurence, « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », dans *Télescope*, vol. 17, no 1, 2011, p. 158-171.

Bherer, Laurence et Breux, Sandra, « The Diversity of Public Participation Tools : Complementing or Competing With One Another? » dans *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* vol. 45, no. 2, juin 2012, 379-403

Bureau de l'Ombudsman de la Ville de Gatineau, *La participation citoyenne à Gatineau : Rapport de la commission sur l'implication du milieu*, 2014. En ligne : http://www.gatineau.ca/docs/la_ville/ombudsman/comites_commissions/rapport_commission_implication_milieu.fr-CA.pdf

Economist Intelligence Unit Limited, *Democracy index 2010: Democracy in retreat, A report from the Economist Intelligence Unit*, 2010.

Giroux, Lorne. *Le règlement de zonage selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Texte rédigé dans le cadre du colloque « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme » de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

Graham Smith, *Democratic Innovations*, Cambridge, Cambridge University press, 2009, p. 39-70.

Institut du Nouveau Monde, *État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes de participation publique hors Québec*, 2014.

Langlois, Kronsytöm, Desjardins. *Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif*, Rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire, présenté au Caucus des grandes villes de l'Union des municipalités du Québec, 2008.

Lynn J. Frewer et Gene Rowe « Evaluating Public Participation Exercises : Strategic and Practical Issues », dans OECD, *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris, OECD Publishing, 2005, p. 88.

Observatoire sur la démocratie municipale à Québec, *Les conseils de quartier de la ville de Québec : la démocratie à l'œuvre, Fait saillants de l'étude, conclusions et recommandations*, 2007.

Observatorios Locales de Democracia Participativa, Ajuntament de Barcelona, Guide pratique pour l'évaluation de processus participatifs, 2006. En ligne : http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDPtrilingue_GUIA.pdf

Ouimet, Luc et Yergeau, Michel, *Pour que les audiences publiques aient un sens à la satisfaction de tous*, 1984.

Ouimet, Luc, *La place du questionnement dans l'examen public des projets, notes de conférence*, 1990.

Thibault, André, *Comprendre et planifier la consultation publique*, Bureau de consultation publique de Montréal, 1991.

Union des municipalités du Québec, *L'avenir a un lieu, Livre blanc municipal*. 2012.

Ville de Québec, *Espaces d'expression: La participation des citoyennes et citoyens à la vie municipale de Québec*, 2005.

Ville de Québec. *Mon quartier, j'y vis...j'y vois!*, Guide de participation, Conseil de quartier, 2007 (en révision).

Ville de Québec. *Modifications à la politique de consultation publique. Synthèse des modifications proposées*. Février 2012.

Lois et règlements

Charte de la Ville de Québec (L.R.Q., chapitre C-11.5)

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1)

Loi sur les cités et les Villes (L.R.Q., C-19)

Projet de loi 109 (2016, chapitre 31), Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec

Projet de loi 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (présenté à la 41^e législature, 1^{re} session)

Règlement sur la constitution des conseils de quartier (R.V.Q. 213)

Règlement sur le fonctionnement des conseils de quartier (R.R.V.Q. chapitre F-1)

Règlement sur la politique de consultation publique (R.V.Q., 204)

Règles d'éthique régissant les élus et les autres administrateurs municipaux de Québec (Résolution CV2006-0076 du conseil municipal)

Documents envoyés par des citoyens

Bonin, Mireille, pour le Collectif 55+. Mémoire déposé à la Commission sur l'aménagement du territoire de l'assemblée nationale, dans le cadre de l'étude du projet de loi 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec. 13 novembre 2016.

Boulanger, Marie-Christine. *Commentaires sur le schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec 2016 – 2040. Agencer les rythmes de vie collectifs et individuels par la prise en compte de la temporalité dans l'aménagement du territoire.* Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec, juin 2016.

Boulanger, Marie-Christine. *Mémoire sur le projet de programme particulier d'urbanisme pour le pôle urbain Belvédère.* Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de PPU pour le pôle urbain Belvédère. Septembre 2016.

Boulanger, Marie-Christine. *Commentaires sur le projet de loi 109.* Mémoire déposé à la Commission sur l'aménagement du territoire de l'assemblée nationale, dans le cadre de l'étude du projet de loi 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec. 15 novembre 2016.

Institut de développement urbain du Québec. « Vision Québec 2050 ». Présenté dans le cadre du *Colloque Québec 2050*, le 10 mars 2015. Université Laval. Québec.

Lagacé, Michel. *Mémoire sur le projet de loi N° 109, loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs.* Mémoire déposé à la Commission sur l'aménagement du territoire de l'assemblée nationale, dans le cadre de l'étude du projet de loi 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec. 14 novembre 2016.

Moreau, Nicole. *Le projet de loi 109 sur la Capitale nationale, un regard citoyen sur la participation à la Ville de Québec.* Mémoire déposé à la Commission sur l'aménagement du territoire de l'assemblée nationale, dans le cadre de l'étude du projet de loi 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec. 9 novembre 2016.

Voix citoyenne, Comité citoyen. *Référendum municipal et mécanisme de consultation publique indépendant.* Compte-rendu des deux ateliers tenus le 20 octobre 2016.

Annexe 2 – Analyse de conformité de cas

Consultation sur réaménagement de l'avenue Chanoine-Morel (2016-2017)

La Ville de Québec invite la population à une rencontre participative sur le réaménagement de l'avenue du Chanoine-Morel afin de lui présenter et recueillir ses commentaires sur les options d'aménagement envisagées et sur les éléments à inclure dans le concept final.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies	<i>Les objectifs de la participation publique sont clairement énoncés</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Les objectifs de la consultation sont clairement inscrits dans l'invitation : Lors de la rencontre, la Ville présente les résultats du sondage en ligne, les objectifs du projet ainsi que quelques options d'aménagement pour l'avenue du Chanoine-Morel. Sur la base de ces options, les participants sont invités à trouver des idées pour améliorer cet espace et identifier les éléments d'aménagement à inclure dans le concept final.
	<i>Les ressources dédiées à la participation publique sont suffisantes et appropriées au contexte, aux publics visés et aux objectifs</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le dossier est sous la responsabilité d'une conseillère en consultations publiques. Celle-ci assure la liaison avec les citoyens durant la démarche. Lors de la rencontre participative, elle assure l'explication des objectifs et du déroulement de la rencontre. Des animateurs de tables veillent au bon déroulement des échanges lors de la partie atelier de l'activité. En tous 11 représentants de la Ville de Québec sont présents à la rencontre, dont le président du conseil d'arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge, le chargé de projet et conseiller en architecture ou design urbain du Service de l'aménagement et du développement urbain et les Membres du comité de suivi du projet.
	<i>Un temps alloué à la participation est suffisant pour permettre une préparation et une participation de qualité</i>	Information non-disponible
	<i>Le personnel dédié est compétent en matière de participation publique</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le dossier est confié à une conseillère en consultations publiques.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Le recours à des mécanismes adaptés à des processus participatifs d'ampleur variée est préconisé</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La Ville a invité la population à participer à une consultation en ligne ainsi qu'à une rencontre participative en personne. En utilisant ces deux mécanismes de participation, elle permet de mieux servir les objectifs visés lors des différentes étapes de la consultation et d'augmenter la participation.
Indépendance	<i>Des acteurs crédibles et indépendants sont chargés de la mise en œuvre des démarches participatives</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Une conseillère en consultations publiques de la Ville est chargée de la mise en œuvre de la démarche. Elle assure l'animation et la rédaction du compte-rendu de la rencontre participative. La démarche est pilotée par la Ville, limitant par le fait même, le potentiel d'indépendance.
	<i>Les responsables du processus adhèrent à un code d'éthique ou de déontologie, ou à un énoncé de règles de l'art.</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Un code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil est en vigueur à la Ville de Québec. La Ville de Québec a adopté un règlement sur l'éthique et les règles de conduite de ses employés.
	<i>Les responsables du processus sont tenus de déclarer tout intérêt susceptible de compromettre l'indépendance du processus</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil énonce « qu'un membre du conseil ne doit pas se placer sciemment dans une situation susceptible de mettre en conflit, d'une part, son intérêt personnel, qu'il soit direct ou indirect, et d'autre part, les devoirs de sa fonction. » Dans le règlement sur l'éthique et les règles de conduite des employés de la Ville de Québec, une section prévoit des dispositions sur les conflits d'intérêt.
Qualité et accessibilité de l'information	<i>La documentation est gratuite et accessible par une diversité de moyens (en version imprimée, en version électronique, etc.)</i>	<p align="center">Non conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le contenu de l'invitation offrait des éléments de contexte du projet pour donner une idée à la population de quoi il s'agit. Aucune autre documentation ne semble avoir été rendue disponible en amont de la consultation. L'invitation à la rencontre participative énonce le contexte du projet.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>L'information est objective ou fait état de la diversité des points de vue et des connaissances disponibles sur l'enjeu examiné</i>	Information non-disponible
	<i>La documentation est claire et compréhensible pour des non-experts et des résumés existent</i>	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'invitation à la rencontre participative est rédigée dans un vocabulaire clair et compréhensible. On comprend l'objet de la consultation et le niveau de participation qui est attendu des citoyens. ▪ La présentation utilisée lors de la rencontre participative est claire et est très visuelle. La présentation nécessite néanmoins d'être complétée par des commentaires à l'oral afin d'être comprise dans sa totalité.
	<i>L'information est complète</i>	Conforme <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'information présentée est complète. Elle retrace l'historique et l'évolution du quartier, les orientations prévues dans le PPU, les enjeux techniques, sociaux et environnementaux, les résultats de la consultation en ligne, plusieurs des exemples inspirants de rues conviviales et des éléments d'information afin d'alimenter la réflexion des participants.
Accès au processus et diversité de participation	<i>La mise en œuvre laisse place à une certaine flexibilité pour prendre en considération les particularités locales ou contextuelle</i>	Conforme <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les spécificités du contexte historique et de l'évolution du quartier semblent avoir été prises en compte dans la mise en œuvre de la démarche.
	<i>Des dispositifs permettant aux citoyens de réclamer la tenue d'une démarche participative sont prévus</i>	Critère non-pertinent
	<i>La démarche participative est ouverte à toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée</i>	Conforme <ul style="list-style-type: none"> ▪ Toutes les personnes susceptibles d'être intéressées sont les bienvenues mais les places à la rencontre participative sont limitées. On ne sait pas combien de places sont disponibles ni si on a dû refuser l'accès à certaines personnes. ▪ Toutes les personnes intéressées pouvaient participer à la consultation en ligne.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>L'accès à la démarche est équitable</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'accès est équitable bien que le nombre de places soit limité. ▪ La consultation a lieu un soir de semaine à 19h au Centre communautaire Noël-Brulart 1229, avenue du Chanoine-Morel ▪ Le cadre est varié : une partie présentation ainsi qu'un temps d'échange entre les participants sous la forme d'ateliers ▪ Il n'y a pas de service de garde offert. Par contre, le lieu est accessible en transport en commun, aux personnes à mobilité réduite et stationnement gratuit est mis à la disposition des participants. ▪ Une consultation en ligne a eu lieu pendant 15 jours au préalable ce qui a permis aux personnes.
	<i>Des efforts sont faits pour identifier tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les invitations à la consultation en ligne ont été transmises de plusieurs façons : <ul style="list-style-type: none"> ○ Porte-à-porte dans le secteur (500 papillons; commerces et propriétaires) ○ Courriel : conseil de quartier, école (employés), organismes au Centre Noël-Brulart ○ Communiqué de presse : 20 avril 2016 ▪ On ne sait toutefois pas les efforts qui ont été faits pour rejoindre la population en vue de la tenue de la rencontre participative.
	<i>La participation des groupes traditionnellement sous-représentés dans les processus participatifs est encouragée</i>	<p align="center">Information non-disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nous ne savons pas si des efforts ont été faits pour identifier et rejoindre tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité.
	<i>La diversité des points de vue est respectée</i>	<p align="center">Perception de conformité</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En se basant sur le compte-rendu de l'activité, il semble que la diversité des points de vue ait été respectée.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Communications adéquates	<i>La population est informée à temps et convenablement de la tenue et de l'évolution d'un processus participatif</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La présentation faite le jour de l'événement indique les prochaines étapes de l'évolution du projet et de la démarche participative. La page du site internet de la Ville indique la tenue d'une prochaine rencontre est prévue au début de l'année 2017 afin de présenter le scénario retenu, après analyse des commentaires reçus.
	<i>Toute l'information pertinente sur le processus participatif est communiquée aux citoyens</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> L'invitation à la rencontre participative fait état de l'étape de la démarche dans laquelle cette activité se situe. Le document de présentation permet aussi de situer les participants par rapport au processus et de connaître les prochaines étapes. On ne sait pas si l'information complète sur le processus de participation du public a été diffusé aux citoyens et parties prenantes.
	<i>Le champ de compétence de la politique est clairement défini</i>	Critère non-pertinent
Clarté des modalités de participation	<i>Les modalités de participation sont adaptées aux milieux et aux contextes</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La formule préconisée semble avoir été adaptée au projet et au contexte.
	<i>Les modalités de participation sont claires et connues dès l'annonce de la démarche</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> De manière globale, oui, les modalités sont claires. L'information est accessible sur le site web
	<i>La politique donne plusieurs exemples de mécanismes à titre de repère pour les responsables de la mise en œuvre</i>	Critère non-pertinent

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>La participation publique ne se limite pas aux enjeux spécifiques, elle peut également traiter de projets à large portée (plans stratégiques, orientations générales, etc.)</i>	Critère non-pertinent
	<i>Les ressources humaines et matérielles dédiées à la participation publique sont clairement identifiées</i>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Une conseillère en consultation publique est dédiée à la tenue de la consultation. Ses coordonnées sont publiées sur l'invitation à l'activité mais pas sur la page du site web de la Ville de Québec.
Prise en compte de la participation dans la décision	<i>Les participants sont informés en amont du niveau d'engagement qu'il est attendu d'eux (échelle de la participation publique de l'INM), et conséquemment, du niveau d'influence qu'ils peuvent avoir dans le processus.</i>	<p>Information non-disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nous ne sommes pas en mesure de dire si les citoyens ont été informés en amont du niveau d'engagement qui était attendu d'eux lors de la rencontre participative.
	<i>La manière dont la participation sera prise en compte dans la décision est spécifiée dès le début du processus</i>	<p>Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De l'information est transmise sur ce qui compte être fait avec les résultats et les commentaires recueillis. La Ville informe sur son site web de la tenue d'une prochaine rencontre au début de l'année 2017 afin de présenter le scénario retenu, après analyse des commentaires reçus.
	<i>Les citoyens ont un impact réel sur le processus décisionnel</i>	<p>Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui, les élus tiennent compte des opinions des citoyens.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Transparence et suivi	<i>Les délais dans la communication des résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ On ne sait pas si les délais ont été communiqués aux participants lors de la rencontre. ▪ Le compte-rendu de l'activité est daté 21 novembre 2016, soit 6 jours après la soirée de consultation.
	<i>La forme et les moyens utilisés pour communiquer les résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ On ne sait pas si cela a été communiqué clairement aux citoyens. ▪ Les résultats ont été partagés dans un compte rendu publié sur le site web de la Ville. ▪ Par ailleurs, il est indiqué dans le compte-rendu que la présentation sera disponible en ligne à l'adresse utilisée pour l'inscription (https://www.ville.quebec.qc.ca/chanoinemorel/).
	<i>La transparence est décrite comme un des principes directeurs guidant la participation publique</i>	Critère non-pertinent
	<i>Le suivi d'un processus doit être fait dans des délais raisonnables</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les prochaines étapes sont communiquées lors de la rencontre participative ▪ Le compte-rendu de la rencontre participative du 15 novembre a été rédigé le 21 novembre 2016 puis mis en ligne. ▪ Seules les personnes qui ont communiqué leur adresse courriel à la Ville ont été informées de l'avancement du projet.
	<i>Les élus doivent justifier leurs décisions en fonction des résultats des démarches de participation publique</i>	<p align="center">Information non-disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nous ne sommes pas en mesure de vérifier si les élus ont justifié leurs décisions en fonction des résultats des démarches de participation publique
	<i>Une évaluation de la politique est effectuée après un certain temps pour déterminer si elle encadre efficacement la participation publique</i>	Critère non-pertinent

Vision des déplacements à vélo 2014-2016

4 axes d'intervention que la Ville s'est donnée pour poursuivre la planification du réseau cyclable

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies	<i>Les objectifs de la participation publique sont clairement énoncés</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La synthèse des consultations qui se trouve en annexe du document énonce les objectifs visés par chacune des trois consultations. On y apprend que la consultation a permis également aux citoyens d'émettre des commentaires aux conseils de quartier et autres organismes de transmettre des mémoires.
	<i>Les ressources dédiées à la participation publique sont suffisantes et appropriées au contexte, aux publics visés et aux objectifs</i>	<p>Information non disponible</p>
	<i>Un temps alloué à la participation est suffisant pour permettre une préparation et une participation de qualité</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La collecte de données de Mon Trajet Vélo a eu lieu de la fin du mois d'août jusqu'au 31 octobre 2015. Le sondage Québec à Vélo a eu lieu de la fin du mois d'août jusqu'au 31 octobre 2015. Le sondage en ligne sur la vision a eu lieu entre décembre 2015 et février 2016. Ces durées pour des consultations en ligne nous semblent suffisantes.
	<i>Le personnel dédié est compétent en matière de participation publique</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le dossier est confié à une conseillère en consultations publiques.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Le recours à des mécanismes adaptés à des processus participatifs d'ampleur variée est préconisé</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La Ville a procédé à plusieurs consultations en ligne (Sondage Québec à Vélo et Consultation sur la Vision) et via une application mobile (Mon Trajet Vélo) afin de mieux connaître les besoins, les habitudes, les comportements et les priorités des habitants, cyclistes ou non, de la Ville de Québec en matière de déplacement à vélo. De plus, la consultation a permis aux citoyens d'émettre des commentaires aux conseils de quartier et autres organismes de transmettre des mémoires.
Indépendance	<i>Des acteurs crédibles et indépendants sont chargés de la mise en œuvre des démarches participatives</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le dossier est confié à une conseillère en consultations publiques. Les conseils de quartier sont mis à contribution. La démarche est pilotée par la Ville, limitant par le fait même le potentiel d'indépendance.
	<i>Les responsables du processus adhèrent à un code d'éthique ou de déontologie, ou à un énoncé de règles de l'art.</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Un code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil est en vigueur à la Ville de Québec. La Ville de Québec a adopté un règlement sur l'éthique et les règles de conduite de ses employés.
	<i>Les responsables du processus sont tenus de déclarer tout intérêt susceptible de compromettre l'indépendance du processus</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil énonce « qu'un membre du conseil ne doit pas se placer sciemment dans une situation susceptible de mettre en conflit, d'une part, son intérêt personnel, qu'il soit direct ou indirect, et d'autre part, les devoirs de sa fonction. » Dans le règlement sur l'éthique et les règles de conduite des employés de la Ville de Québec, une section prévoit des dispositions sur les conflits d'intérêt.
Qualité et accessibilité de l'information	<i>La documentation est gratuite et accessible par une diversité de moyens (en version imprimée, en version électronique, etc.)</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La documentation est disponible gratuitement sur une page dédiée au projet sur le site web de la Ville de Québec. On ne sait pas si la documentation a été diffusée d'une autre façon à la population, en amont des consultations en ligne.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>L'information est objective ou fait état de la diversité des points de vue et des connaissances disponibles sur l'enjeu examiné</i>	Information non disponible
	<i>La documentation est claire et compréhensible pour des non-experts et des résumés existent</i>	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> La page dédiée au projet sur le site web de la Ville de Québec fournit quelques informations générales ou très techniques (ex : Avis technique de Vélo Québec sur la Révision du Plan directeur du réseau cyclable de la Ville de Québec), donc difficile à comprendre pour des non-experts.
	<i>L'information est complète</i>	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> La page dédiée au projet sur le site web de la Ville de Québec fournit quelques informations générales ou très détaillées.
Accès au processus et diversité de participation	<i>La mise en œuvre laisse place à une certaine flexibilité pour prendre en considération les particularités locales ou contextuelle</i>	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> La mise en œuvre semble laisser une certaine place à la flexibilité et aux particularités locales ou contextuelles dans la mesure où elle s'attarde aux spécificités locales des déplacements à vélo dans la Ville de Québec. On apprend dans le document « Vision des déplacements à vélo » de mai 2016 que « la Ville souhaite présenter à chaque Société de développement commercial (SDC) les projets qui amélioreront l'accès des cyclistes aux commerces. La Ville est d'avis que l'amélioration de l'accessibilité à vélo vers les artères commerciales est positive pour l'économie locale et qu'un dialogue avec les SDC permettra de maximiser les retombées. »
	<i>Des dispositifs permettant aux citoyens de réclamer la tenue d'une démarche participative sont prévus</i>	Critère non pertinent
	<i>La démarche participative est ouverte à toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée</i>	Conforme <ul style="list-style-type: none"> Toutes les personnes intéressées pouvaient participer à la consultation. Les consultations en ligne et les conseils de quartier ont permis aux citoyens d'émettre des commentaires. Les autres organismes pouvaient transmettre des mémoires.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>L'accès à la démarche est équitable</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Les consultations web excluent une partie de la population mais il était aussi possible de participer via les conseils de quartier.
	<i>Des efforts sont faits pour identifier tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité</i>	<p align="center">Information non-disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> On ne connaît pas tous les efforts qui ont été faits pour rejoindre la population en vue de la consultation.
	<i>La participation des groupes traditionnellement sous-représentés dans les processus participatifs est encouragée</i>	<p align="center">Information non-disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> L'information disponible ne nous permet pas de savoir si la Ville a cherché de manière systématique à rejoindre des minorités ou des groupes vulnérables.
	<i>La diversité des points de vue est respectée</i>	<p align="center">Perception de conformité</p> <ul style="list-style-type: none"> En se basant sur la courte synthèse des consultations, il semble que la diversité des points de vue ait été respectée.
Communications adéquates	<i>La population est informée à temps et convenablement de la tenue et de l'évolution d'un processus participatif</i>	Information non-disponible
	<i>Toute l'information pertinente sur le processus participatif est communiquée aux citoyens</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le document « Vision des déplacements à vélo » daté de mai 2016 (soit après la tenue des consultations) permet de situer la démarche participative et les grands jalons du projet. Par contre, on ne sait pas si l'information sur la démarche participative a été communiquée en amont aux citoyens et par quels moyens.
	<i>Le champ de compétence de la politique est clairement défini</i>	Critère non pertinent

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Clarté des modalités de participation	<i>Les modalités de participation sont adaptées aux milieux et aux contextes</i>	<p align="center">Conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les modalités de participation sont adaptées à une certaine partie de la population (les utilisateurs de téléphones intelligents ainsi que les internautes). ▪ Les modalités de participation étaient variés : participation en ligne, en personne et par écrit.
	<i>Les modalités de participation sont claires et connues dès l'annonce de la démarche</i>	<p align="center">Conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'information disponible nous permet de croire que oui.
	<i>La politique donne plusieurs exemples de mécanismes à titre de repère pour les responsables de la mise en œuvre</i>	Critère non pertinent
	<i>La participation publique ne se limite pas aux enjeux spécifiques, elle peut également traiter de projets à large portée (plans stratégiques, orientations générales, etc.)</i>	Critère non pertinent
	<i>Les ressources humaines et matérielles dédiées à la participation publique sont clairement identifiées</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le dossier est confié à une conseillère en consultations publiques.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Prise en compte de la participation dans la décision	<i>Les participants sont informés en amont du niveau d'engagement qu'il est attendu d'eux (échelle de la participation publique de l'INM), et conséquemment, du niveau d'influence qu'ils peuvent avoir dans le processus</i>	<p align="center">Information non-disponible</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> On ne sait pas si les citoyens ont été informés en amont du niveau d'engagement qui était attendu d'eux.
	<i>La manière dont la participation sera prise en compte dans la décision est spécifiée dès le début du processus</i>	<p align="center">Information non-disponible</p> <hr/>
	<i>Les citoyens ont un impact réel sur le processus décisionnel</i>	<p align="center">Perception de conformité</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> Les opinions des citoyens semblent avoir eu un impact sur le processus décisionnel. Sur la page dédiée au projet du site web de la Ville, on mentionne que le document final « Vision des déplacements à vélo » tient compte des commentaires reçus lors de la consultation en ligne réalisée de décembre 2015 à février 2016. Le document présente également le plan d'action qui sera mis en œuvre pendant les cinq prochaines années.
Transparence et suivi	<i>Les délais dans la communication des résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p align="center">Information non-disponible</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> On ne sait pas si les délais ont été communiqués aux participants lors de la rencontre.
	<i>La forme et les moyens utilisés pour communiquer les résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> Ces modalités ne sont pas clairement énoncées dans la documentation disponible. Une brève synthèse des résultats de la consultation en ligne a été faite mais celle-ci a été insérée dans les dernières pages des annexes du document final. On ne connaît pas les résultats des opinions exprimées lors des conseils de quartier ni par le biais des mémoires.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
		<ul style="list-style-type: none"> On peut lire dans le document final de mai 2016 « Vision des déplacements à vélo » que les résultats de ces différentes consultations confirment que l'énoncé de vision et les différentes pistes d'action sont en adéquation avec les volontés de la population de Québec. Par ailleurs on apprend que « la Ville souhaite chaque année présenter à la population les projets qui seront réalisés au cours de l'été. Ainsi, la Ville informera les citoyens des projets cyclables qui seront aménagés par l'entremise de son site internet. De plus, une présentation publique des projets dont l'aménagement aura un impact sur la circulation ou le stationnement dans les quartiers concernés sera faite à l'hiver ou au printemps de chaque année. Ces séances permettront de répondre aux questions des citoyens et possiblement de bonifier les projets à la lumière des commentaires recueillis. »
	<i>La transparence est décrite comme un des principes directeurs guidant la participation publique</i>	Critère non pertinent
	<i>Le suivi d'un processus doit être fait dans des délais raisonnables</i>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La consultation en ligne sur la vision a eu lieu entre décembre 2015 et février 2016. La vision des déplacements à vélo a été rendue publique en mai 2016, ce qui nous apparaît être un délai raisonnable. Par ailleurs on apprend que « la Ville souhaite chaque année présenter à la population les projets qui seront réalisés au cours de l'été. Ainsi, la Ville informera les citoyens des projets cyclables qui seront aménagés par l'entremise de son site internet. De plus, une présentation publique des projets dont l'aménagement aura un impact sur la circulation ou le stationnement dans les quartiers concernés sera faite à l'hiver ou au printemps de chaque année. Ces séances permettront de répondre aux questions des citoyens et possiblement de bonifier les projets à la lumière des commentaires recueillis. »
	<i>Les élus doivent justifier leurs décisions en fonction des résultats des démarches de participation publique</i>	<p>Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> On peut lire dans le document final « Vision des déplacements à vélo » que les résultats de ces différentes consultations confirment que l'énoncé de vision et les différentes pistes d'action sont en adéquation avec les volontés de la population de Québec. Les élus semblent donc justifier l'adoption de cette vision en fonction des résultats de la consultation.
	<i>Une évaluation de la politique est effectuée après un certain temps pour déterminer si elle encadre efficacement la participation publique</i>	Critère non pertinent

Consultation d'un conseil de quartier dans le cadre de la LAU: Conseil de quartier de Maizerets (2016)

Le conseil de quartier de Maizerets a été mandaté pour consulter la population sur un projet qui modifie le Règlement de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou sur l'urbanisme afin que l'exploitation d'une aire de stationnement commerciale en surface soit permise pour une période de cinq ans.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies	<i>Les objectifs de la participation publique sont clairement énoncés</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La mécanique législative en matière de zonage (LAU) rend les étapes du processus plus clairs. Par contre il peut y avoir confusion dans l'objectif de la participation publique. En se soumettant à la loi, la participation arrive tardivement dans le processus. L'objectif en est donc un davantage d'information/de validation alors que cette étape est qualifiée de consultation publique dans la LAU.
	<i>Les ressources dédiées à la participation publique sont suffisantes et appropriées au contexte, aux publics visés et aux objectifs</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le dossier est sous la responsabilité d'un conseil de quartier accompagné conseiller en consultations publiques.
	<i>Un temps alloué à la participation est suffisant pour permettre une préparation et une participation de qualité</i>	<p align="center">Information non-disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> Les délais dans lesquels l'information est disponible avant la consultation ne sont pas connus.
	<i>Le personnel dédié est compétent en matière de participation publique</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le dossier est confié à un conseiller en consultations publiques.
	<i>Le recours à des mécanismes adaptés à des processus participatifs d'ampleur variée est préconisé</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le Conseil de quartier met en place une séance d'information et de consultation à l'intention des citoyens

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Indépendance	<i>Des acteurs crédibles et indépendants sont chargés de la mise en œuvre des démarches participatives</i>	Conforme <ul style="list-style-type: none"> Le conseil de quartier est responsable de la démarche avec le soutien d'un conseiller en consultations publiques qui assure l'animation et la rédaction du rapport de consultation.
	<i>Les responsables du processus adhèrent à un code d'éthique ou de déontologie, ou à un énoncé de règles de l'art.</i>	Conforme <ul style="list-style-type: none"> Le code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil est en vigueur à la Ville de Québec, s'applique aux membres du conseil d'administration du conseil de quartier.
	<i>Les responsables du processus sont tenus de déclarer tout intérêt susceptible de compromettre l'indépendance du processus</i>	Conforme <ul style="list-style-type: none"> Le code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil énonce « qu'un membre du conseil ne doit pas se placer sciemment dans une situation susceptible de mettre en conflit, d'une part, son intérêt personnel, qu'il soit direct ou indirect, et d'autre part, les devoirs de sa fonction. »
Qualité et accessibilité de l'information	<i>La documentation est gratuite et accessible par une diversité de moyens (en version imprimée, en version électronique, etc.)</i>	Conforme <ul style="list-style-type: none"> L'information nécessaire est disponible gratuitement au Bureau d'arrondissement de La Cité-Limoilou et sur le site internet de la Ville de Québec. Les délais dans lesquels l'information est rendue disponible avant la consultation ne sont pas connus.
	<i>L'information est objective ou fait état de la diversité des points de vue et des connaissances disponibles sur l'enjeu examiné</i>	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> L'avis de convocation exprime très succinctement les enjeux de la consultation et la raison qui justifie la demande de modification du règlement.
	<i>La documentation est claire et compréhensible pour des non-experts et des résumés existent</i>	Partiellement conforme <ul style="list-style-type: none"> La documentation n'est pas claire et facile d'approche pour des non-experts. L'avis public est rédigé dans un jargon d'urbanistes très technique. Il n'est pas facile de comprendre rapidement de quoi il s'agit. Le sommaire décisionnel en date du 24 novembre est peu convivial et très technique (présente en détail le projet de modification réglementaire).

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>L'information est complète</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> L'information présentée durant la séance est très partielle. La présentation ne donne pas d'information sur le contexte ou la raison d'être de cette demande de modification règlementaire.
Accès au processus et diversité de participation	<i>La mise en œuvre laisse place à une certaine flexibilité pour prendre en considération les particularités locales ou contextuelle</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> La formule de conseils de quartier est normée et peu flexible.
	<i>Des dispositifs permettant aux citoyens de réclamer la tenue d'une démarche participative sont prévus</i>	Critère non-pertinent
	<i>La démarche participative est ouverte à toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Toutes les personnes susceptibles d'être intéressées sont les bienvenues. Une annonce a été publiée. Les citoyens intéressés peuvent suivre les nouvelles du Conseil de quartier sur Facebook.
	<i>L'accès à la démarche est équitable</i>	<p align="center">Non conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> L'accès est limité. La consultation a lieu un soir de semaine à 19h au Centre Monseigneur-Marcoux et l'adoption du règlement soumis à la consultation se fait le soir même. Tenir une séance de consultation le 13 décembre, juste avant la période des fêtes ne fait pas partie des bonnes pratiques. Le cadre est très formel. Il n'y a pas de service de garde offert. Il n'y a pas d'autre option pour les citoyens qui ne seraient pas disponibles à ce moment. Aucune consultation sur le web.
	<i>Des efforts sont faits pour identifier tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité</i>	Information non-disponible

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>La participation des groupes traditionnellement sous-représentés dans les processus participatifs est encouragée</i>	<p align="center">Information non-disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'information disponible ne nous permet pas de savoir si le Conseil a cherché de manière systématique à rejoindre des minorités ou des groupes vulnérables.
	<i>La diversité des points de vue est respectée</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Selon notre observation directe de la consultation, la diversité des points de vue a été respectée.
Communications adéquates	<i>La population est informée à temps et convenablement de la tenue et de l'évolution d'un processus participatif</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le sommaire décisionnel du 28 novembre recommande la tenue d'une séance de consultation publique. Cette dernière a eu lieu le 13 décembre, ce qui représente un délai minimal acceptable.
	<i>Toute l'information pertinente sur le processus participatif est communiquée aux citoyens</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'avis de convocation fait état du déroulement de la séance de consultation : présentation du projet, suivi d'une période de questions et commentaires du public. ▪ On ne sait pas quand l'information a été publicisée ni si les citoyens ont eu accès à de l'information afin de se préparer à la consultation.
	<i>Le champ de compétence de la politique est clairement défini</i>	Critère non-pertinent
Clarté des modalités de participation	<i>Les modalités de participation sont adaptées aux milieux et aux contextes</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Une formule « standardisée » semble avoir été préconisée et ne semble pas avoir été adaptée au projet et au contexte. ▪ La séance d'information, avec un micro-ouvert pour une période de questions a été utilisée. ▪ La demande de modification comporte des dispositions susceptibles d'approbation référendaire. Cette information figure dans le rapport de consultation mais pas dans les autres documents.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Les modalités de participation sont claires et connues dès l'annonce de la démarche</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De manière globale, oui, les modalités sont claires.
	<i>La politique donne plusieurs exemples de mécanismes à titre de repère pour les responsables de la mise en œuvre</i>	Critère non-pertinent
	<i>La participation publique ne se limite pas aux enjeux spécifiques, elle peut également traiter de projets à large portée (plans stratégiques, orientations générales, etc.)</i>	Critère non pertinent
	<i>Les ressources humaines et matérielles dédiées à la participation publique sont clairement identifiées</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un conseiller en consultation publique est dédié à la tenue de la consultation. Ses coordonnées sont publiées sur la page web du Conseil de quartier ainsi que sur l'avis. ▪ La consultation s'effectue avec les moyens du conseil de quartier, selon les dispositions normales.
Prise en compte de la participation dans la décision	<i>Les participants sont informés en amont du niveau d'engagement qu'il est attendu d'eux (échelle de la participation publique de l'INM), et conséquemment, du niveau d'influence qu'ils peuvent avoir dans le processus.</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les citoyens sont peu informés en amont du processus du niveau d'engagement qui est attendu d'eux au-delà du fait qu'ils peuvent poser des questions. ▪ Les gens sont informés sur l'activité d'information et de consultation, mais pas nécessairement sur le niveau d'engagement et d'influence. ▪ L'énoncé de l'objet de la consultation utilisé laisse comprendre que cette dernière est menée dans le but de permettre au projet de se réaliser.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>La manière dont la participation sera prise en compte dans la décision est spécifiée dès le début du processus</i>	<p>Information non-disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> Peu d'information est transmise sur ce qui compte être fait avec les résultats et les commentaires recueillis.
	<i>Les citoyens ont un impact réel sur le processus décisionnel</i>	<p>Information non-disponible</p>
Transparence et suivi	<i>Les délais dans la communication des résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le rapport de consultation est en date du 19 décembre, soit 6 jours après la soirée de consultation, ce qui est très court. Nous ne pouvons affirmer si ces délais avaient été communiqués aux participants.
	<i>La forme et les moyens utilisés pour communiquer les résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p>Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Les résultats ont été partagés dans un rapport publié sur le web.
	<i>La transparence est décrite comme un des principes directeurs guidant la participation publique</i>	<p>Critère non-pertinent</p>
	<i>Le suivi d'un processus doit être fait dans des délais raisonnables</i>	<p>Information non-disponible</p>
	<i>Les élus doivent justifier leurs décisions en fonction des résultats des démarches de participation publique</i>	<p>Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Un rapport de consultation et un sommaire décisionnel ont été publiés. Le rapport de consultation résume bien les questions, les préoccupations et les opinions exprimées. Le lien entre la participation et la décision n'est pas explicite.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Une évaluation de la politique est effectuée après un certain temps pour déterminer si elle encadre efficacement la participation publique</i>	Critère non-pertinent

Consultation sur le plan particulier d'urbanisme (PPU)
Plateau centre de Sainte-Foy (2011-2016)

Modifications au Plan directeur d'aménagement et de développement relativement au Programme particulier d'urbanisme du plateau centre de Sainte-Foy

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies	<i>Les objectifs de la participation publique sont clairement énoncés</i>	<p style="text-align: center;">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les objectifs des différentes étapes consultatives sont clairement énoncés. ▪ La page dédiée à la modification du PPU du site web de la Ville détaille la démarche de consultation publique ainsi que ses objectifs. Cependant, la façon de présenter l'information n'est pas chronologique, ce qui rend la compréhension de la démarche difficile à comprendre.
	<i>Les ressources dédiées à la participation publique sont suffisantes et appropriées au contexte, aux publics visés et aux objectifs</i>	<p style="text-align: center;">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le dossier est sous la responsabilité d'une conseillère en consultations publiques. Celle-ci assure la liaison avec les citoyens. Lors des assemblées publiques, elle assure l'explication des objectifs et du déroulement de la rencontre. ▪ Cependant, la page du site web de la Ville dédiée au projet réfère les citoyens aux coordonnées générales du Service de la planification et de la coordination de l'aménagement du territoire. Il est donc difficile pour les citoyens de savoir à qui adresser leurs questions.
	<i>Un temps alloué à la participation est suffisant pour permettre une préparation et une participation de qualité</i>	<p style="text-align: center;">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans le cas de la consultation tenue en vertu de la LAU pour la première version du PPU, le projet de PPU a été déposé le 27 septembre 2012 et la première séance de consultation publique a eu lieu le 8 novembre 2012. Le délai est donc suffisant. ▪ Pour les autres consultations, l'information n'est pas disponible pour savoir si le temps alloué a été suffisant.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Le personnel dédié est compétent en matière de participation publique</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le dossier est confié à une conseillère en consultations publiques.
	<i>Le recours à des mécanismes adaptés à des processus participatifs d'ampleur variée est préconisé</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Divers autres mécanismes de participation ont été déployés dont une consultation en ligne, des séances de remue-méninge prenant la forme de groupes de discussion ainsi que le dépôt d'avis et de mémoires. Deux consultations publiques en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme se sont tenues soit en novembre 2012 pour la version originale du PPU et en janvier 2016 pour modifier la première version du PPU.
Indépendance	<i>Des acteurs crédibles et indépendants sont chargés de la mise en œuvre de démarches participatives</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Une conseillère en consultations publiques de la Ville est chargée de la mise en œuvre de la démarche. Elle assure l'explication des objectifs et du déroulement de la consultation publique et la rédaction du rapport de consultation. Lors de l'assemblée publique des représentants de la Ville sont présents afin d'expliquer le projet. La démarche est pilotée par la ville, limitant par le fait même le potentiel d'indépendance.
	<i>Les responsables du processus adhèrent à un code d'éthique ou de déontologie, ou à un énoncé de règles de l'art.</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Un code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil est en vigueur à la Ville de Québec. La Ville de Québec a adopté un règlement sur l'éthique et les règles de conduite de ses employés.
	<i>Les responsables du processus sont tenus de déclarer tout intérêt susceptible de compromettre l'indépendance du processus</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le code d'éthique et de déontologie régissant les membres du conseil énonce « qu'un membre du conseil ne doit pas se placer sciemment dans une situation susceptible de mettre en conflit, d'une part, son intérêt personnel, qu'il soit direct ou indirect, et d'autre part, les devoirs de sa fonction. » Dans le règlement sur l'éthique et les règles de conduite des employés de la Ville de Québec, une section prévoit des dispositions sur les conflits d'intérêt.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Qualité et accessibilité de l'information	<i>La documentation est gratuite et accessible par une diversité de moyens (en version imprimée, en version électronique, etc.)</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La documentation pertinente est disponible sur la page du site web de la Ville dédiée au projet. ▪ En vertu de la LAU, l'avis doit également indiquer qu'une copie de la proposition est disponible pour consultation au bureau de la municipalité. ▪ Une série de 7 fiches thématiques ont été développées par le service de l'aménagement du territoire à l'intention du public. ▪ Une vidéo diffusée sur YouTube permet de comprendre un projet de mise en œuvre du PPU : le projet de réaménagement de la route de l'Église. ▪ Il n'est pas facile de distinguer quelle information appartient à quelle phase de consultation sur le site internet de la Ville. Tous les documents sont présentés en un bloc, certes avec les dates, mais en ne spécifiant pas ils se rattachent à quelles étapes du PPU et de la consultation.
	<i>L'information est objective ou fait état de la diversité des points de vue et des connaissances disponibles sur l'enjeu examiné</i>	Information non disponible
	<i>La documentation est claire et compréhensible pour des non-experts et des résumés existent</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les invitations aux activités participatives sont rédigées dans un vocabulaire clair et compréhensible. On comprend l'objet de la consultation et le niveau de participation qui est attendu des citoyens. ▪ De la documentation s'adressant aux citoyens intéressés au projet a été développée (7 fiches thématiques ainsi que le contenu de la page web dédiée au projet sur le site de la Ville). ▪ Cependant, l'ensemble de la documentation n'est pas nécessairement accessible pour des non-experts. L'information est rédigée dans un jargon souvent technique propre au domaine de l'urbanisme.
	<i>L'information est complète</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'information présentée semble complète. La documentation comporte les différentes versions du PPU, des fiches thématiques, de l'information sur la page dédiée au projet du site web de la Ville).

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Accès au processus et diversité de participation	<i>La mise en œuvre laisse place à une certaine flexibilité pour prendre en considération les particularités locales ou contextuelle</i>	<p align="center">Conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un PPU est un mécanisme qui tient compte des spécificités locales et contextuelles.
	<i>Des dispositifs permettant aux citoyens de réclamer la tenue d'une démarche participative sont prévus</i>	Critère non-pertinent
	<i>La démarche participative est ouverte à toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée</i>	<p align="center">Conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Toutes les personnes susceptibles d'être intéressées ou touchées sont les bienvenues.
	<i>L'accès à la démarche est équitable</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'accès est équitable, toute personne intéressée peut y participer. ▪ Pour le premier PPU, quatre séances de remues méninges ont eu lieu sur trois jours (une en journée et une en soirée) offrant choix de plages horaires aux citoyens. Puis, compte tenu du nombre important de participants présents pour la première séance de présentation du PPU le 8 novembre 2012, une deuxième séance a été prévue pour le 15 novembre. ▪ Pour la modification au PPU en 2015, une seule assemblée publique de consultation a eu lieu un soir de semaine, à 19h. ▪ Nous n'avons pas été en mesure de vérifier si un service de garde était offert.
	<i>Des efforts sont faits pour identifier tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité</i>	<p align="center">Conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Des efforts ont été faits pour identifier et rejoindre tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité (résidents et commerçants du plateau centre de Sainte-Foy, administrateurs des conseils de quartier, employeurs et les organismes intéressés par le projet)

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>La participation des groupes traditionnellement sous-représentés dans les processus participatifs est encouragée</i>	<p>Information non-disponible</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'information disponible ne nous permet pas de savoir si la Ville a cherché à rejoindre des minorités ou des groupes vulnérables.
	<i>La diversité des points de vue est respectée</i>	<p>Perception de conformité</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En se basant sur les divers compte rendus et synthèses des activités de consultation, il semble que la diversité des points de vue ait été respectée.
Communications adéquates	<i>La population est informée à temps et convenablement de la tenue et de l'évolution d'un processus participatif</i>	<p>Information non-disponible</p> <hr/>
	<i>Toute l'information pertinente sur le processus participatif est communiquée aux citoyens</i>	<p>Partiellement conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ On ne sait pas si l'information sur le processus complet de participation du public a été diffusée aux citoyens pour la première partie de la consultation en 2011. ▪ Pour ce qui est des consultations en vertu de la LAU en 2012 comme en 2015, la Ville est dans l'obligation de transmettre minimalement résumé du projet. ▪ Toute l'information pertinente sur le processus participatif est maintenant disponible en ligne.
	<i>Le champ de compétence de la politique est clairement défini</i>	<p>Critère non-pertinent</p> <hr/>
Clarté des modalités de participation	<i>Les modalités de participation sont adaptées aux milieux et aux contextes</i>	<p>Conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui, les modalités de participation ont été adaptées au contexte du PPU.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>Les modalités de participation sont claires et connues dès l'annonce de la démarche</i>	<p align="center">Conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> De manière globale, oui, les modalités sont claires.
	<i>La politique donne plusieurs exemples de mécanismes à titre de repère pour les responsables de la mise en œuvre</i>	Critère non-pertinent
	<i>La participation publique ne se limite pas aux enjeux spécifiques, elle peut également traiter de projets à large portée (plans stratégiques, orientations générales, etc.)</i>	Critère non-pertinent
	<i>Les ressources humaines et matérielles dédiées à la participation publique sont clairement identifiées</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> Une conseillère en consultation publique est dédiée à la tenue de la consultation. Ses coordonnées sont publiées dans les comptes rendus mais pas sur la page du site web de la Ville de Québec.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
Prise en compte de la participation dans la décision	<i>Les participants sont informés en amont du niveau d'engagement qu'il est attendu d'eux (échelle de la participation publique de l'INM), et conséquemment, du niveau d'influence qu'ils peuvent avoir dans le processus.</i>	<p align="center">Conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Oui, les citoyens sont informés en amont du niveau d'engagement qui est attendu d'eux lors des différentes activités.
	<i>La manière dont la participation sera prise en compte dans la décision est spécifiée dès le début du processus</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ On peut lire dans le dernier compte-rendu de l'assemblée publique de consultation que les commentaires recueillis lors de l'assemblée publique de consultation, incluant les opinions formulées par les conseils de quartier en novembre et décembre 2015, ont fait l'objet d'une analyse d'opportunité. Les modifications proposées avant adoption du PPU sont ensuite recensées. On ne sait pas si cela a été communiqué aux citoyens dès le début du processus.
	<i>Les citoyens ont un impact réel sur le processus décisionnel</i>	<p align="center">Perception de conformité</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour les consultations du PPU initial (2011-2012), aucune information ne nous permet de valider la conformité. ▪ Pour la consultation de révision du PPU (2015-2016), on peut lire dans le compte-rendu de l'assemblée publique de consultation, que compte tenu des préoccupations formulées par les résidents du secteur, une recommandation est de retirer une modification envisagée du Règlement R.V.Q. 2368, afin de mieux documenter l'intégration de la nouvelle vocation envisagée pour le site du centre psychosocial de Québec.
Transparence et suivi	<i>Les délais dans la communication des résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p align="center">Conforme</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans le cas de la première version du PPU, nous n'avons pas les délais dans lesquels ont été produits les comptes rendus des séances de remue-méninges. ▪ Par contre, lors de la consultation de novembre 2012, nous constatons que le rapport a été rendu public dans des délais raisonnables, soit un mois plus tard. ▪ Le sommaire décisionnel qui fait état des résultats de la participation est daté 15 janvier 2016, soit un jour après l'assemblée publique de consultation, ce qui est très court. ▪ On ne sait pas toutefois si cela a été communiqué dès le début du processus.

Règles de l'art	Critères	Conformité de la pratique en matière de participation publique
	<i>La forme et les moyens utilisés pour communiquer les résultats de la participation sont connus des participants</i>	<p align="center">Partiellement conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ On ne sait pas si ces modalités ont été communiquées aux participants lors de l'assemblée publique. ▪ Les résultats des diverses activités de consultation sont publiés dans des comptes rendus ou des synthèses disponibles sur le web de la Ville. ▪ L'hyperlien vers la nouvelle version du PPU adoptée le 18 janvier 2016 disponible sur la page dédiée au PPU du site web de la Ville renvoi plutôt à l'ancienne version du PPU datée d 17 décembre 2012.
	<i>La transparence est décrite comme un des principes directeurs guidant la participation publique</i>	Critère non-pertinent
	<i>Le suivi d'un processus doit être fait dans des délais raisonnables</i>	<p align="center">Conforme</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans le cas de la première version du PPU, nous ne sommes pas en mesure de valider cette information. ▪ Les prochaines étapes sont communiquées dans le compte-rendu de l'assemblée publique du 14 janvier 2016 ▪ Le compte-rendu de l'assemblée publique a été rédigé le 15 janvier 2016 puis mis en ligne, soit une journée après la tenue de l'assemblée publique de consultation.
	<i>Les élus doivent justifier leurs décisions en fonction des résultats des démarches de participation publique</i>	Information non-disponible
	<i>Une évaluation de la politique est effectuée après un certain temps pour déterminer si elle encadre efficacement la participation publique</i>	Critère non-pertinent

Voix citoyenne. *Document de référence sur le projet de loi 109.* Octobre 2016.



Annexe 3 – Règles de l’art de la participation publique

1. Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies

Un mécanisme n’est jamais bon en soi, mais dans son contexte et en fonction des objectifs. Les objectifs doivent être clairement énoncés et le processus doit être planifié en fonction de ces objectifs. Il faut allouer les ressources nécessaires, tant humaines que matérielles. Le temps est aussi une ressource essentielle, puisque la participation s’inscrit souvent dans la durée.

Exemples de critères :

- Les objectifs de la participation publique sont clairement énoncés
 - Il existe des ressources dédiées à la participation publique et elles sont suffisantes et appropriées au contexte, aux publics visés et aux objectifs
 - Le temps alloué à la participation est suffisant pour permettre une préparation et une participation de qualité
 - Il existe un personnel dédié à la participation publique et celui-ci est compétent
 - Le recours à des mécanismes adaptés à des processus participatifs d’ampleur variée est préconisé (F&R) (GS)
-

2. Indépendance

Un exercice de participation publique doit être piloté par une instance crédible et indépendante. L’instance doit respecter des règles d’éthique connues de tous.

Exemples de critères :

- Des acteurs crédibles et indépendants sont chargés de la mise en œuvre des démarches participatives
 - Les responsables du processus adhèrent à un code d’éthique ou de déontologie, ou à un énoncé de règles de l’art
 - Les responsables du processus sont tenus de déclarer tout intérêt susceptible de compromettre l’indépendance du processus
-

3. Qualité et accessibilité de l’information

L’information fournie aux participants d’un exercice de participation publique doit être objective, complète, claire et pertinente. Elle doit aussi être gratuite et facilement accessible. Idéalement, des résumés doivent être disponibles.

Exemples de critères :

- La documentation est gratuite et accessible par une diversité de moyens
 - L’information est objective ou fait état de la diversité des points de vue ou des connaissances disponibles sur l’enjeu examiné
 - La documentation est claire et compréhensible pour des non-experts et des résumés existent
 - L’information est complète et aide à se faire une opinion éclairée
-

4. Accès au processus et diversité de participation

À moins que le mécanisme de participation retenu ne requière un échantillonnage, toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée par le résultat d'une démarche doit y avoir un accès équitable. La participation des minorités et des groupes vulnérables doit être encouragée et facilitée, de même que la diversité des points de vue.

Exemples de critères :

- La mise en œuvre laisse place à une certaine flexibilité pour prendre en considération les particularités locales ou contextuelles (GS)
 - Des dispositifs permettant aux citoyens de réclamer la tenue d'une démarche participative sont prévus (LB)
 - La démarche participative est ouverte à toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée
 - L'accès à la démarche est équitable
 - Des efforts sont faits pour identifier tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité (F&R)
 - La participation des groupes traditionnellement sous-représentés dans les processus participatifs est encouragée
 - La diversité des points de vue est encouragée et respectée (GS)
-

5. Communications adéquates

Le public doit être convoqué et informé dans des délais raisonnables et par des moyens susceptibles de l'atteindre et de l'interpeller. Les participants doivent recevoir toute autre information pertinente à la compréhension du processus.

Exemples de critères :

- La population est informée à temps et convenablement de la tenue et de l'évolution du processus participatif
-

6. Clarté des modalités de participation

Les modalités de participation doivent être adaptées au public et au contexte. Elles doivent être claires et connues dès l'annonce de la démarche. Ces règles doivent préciser les personnes qui peuvent participer, le lieu, l'horaire, le processus d'inscription s'il en existe un, le déroulement, la documentation disponible, les modalités d'expression (droits de parole, fiches de commentaires, dépôt et audition des mémoires, etc.).

Exemples de critères :

- Les modalités de participation sont adaptées aux milieux et aux contextes
 - Les modalités de participation sont claires et connues dès l'annonce de la démarche (lieu, horaire, modalités d'inscription, déroulement, documentation disponible, méthode d'expression, etc.)
 - Les ressources humaines et matérielles dédiées à la participation publique sont clairement identifiées
-

Annexe 4 – Canevas de discussion et de prise de notes pour les groupes de discussion

Bloc 1 : La politique de consultation publique

1. Aviez-vous déjà pris connaissance de la politique de consultation publique de la Ville de Québec? Si oui dans quel contexte? Si non pour quelle raison?

1.1. Selon cette politique, les conseils de quartier peuvent initier des consultations publiques. Le saviez-vous?

2. Selon vous, la politique de consultation est-elle appliquée?

3. Quelles sont les forces de la politique, incluant ses instances et mécanismes?

4. Quelles sont les faiblesses de la politique, incluant ses instances et mécanismes?

Bloc 2 : Les conditions préalables

1. À quel moment la participation publique est-elle intégrée au processus de planification de vos projets?

2. Le processus décisionnel conduisant au déclenchement d'une consultation publique est-il connu et prévisible?

3. Selon votre expérience, les décideurs font-ils preuve de réserve à l'égard de l'objet de la consultation jusqu'à fin du processus de consultation?

Bloc 3 : Les règles de l'art de la participation publique

Règles de l'art	À quel point la politique de consultation publique et ses mécanismes de mise en œuvre répondent-ils aux règles de l'art ? *	Commentaires
<p>1. Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies Un mécanisme n'est jamais bon en soi, mais dans son contexte et en fonction des objectifs. Les objectifs doivent être clairement énoncés et le processus doit être planifié en fonction de ces objectifs. Il faut allouer les ressources nécessaires, tant humaines que matérielles. Le temps est aussi une ressource essentielle, puisque la participation s'inscrit souvent dans la durée. Exemples de critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs de la participation publique sont clairement énoncés • Les ressources dédiées à la participation publique sont suffisantes et appropriées au contexte, aux publics visés et aux objectifs • Le temps alloué à la participation est suffisant pour permettre une préparation et une participation de qualité • Le personnel dédié à la participation publique et celui-ci est compétent • Le recours à des mécanismes adaptés à des processus participatifs d'ampleur variée est préconisé 	<p>1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10</p>	
<p>2. Indépendance Un exercice de participation publique doit être piloté par une instance crédible et indépendante. L'instance doit respecter des règles d'éthique connues de tous. Exemples de critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des acteurs crédibles et indépendants sont chargés de la mise en œuvre des démarches participatives • Les responsables du processus adhèrent à un code d'éthique ou de déontologie, ou à un énoncé de règles de l'art • Les responsables du processus sont tenus de déclarer tout intérêt susceptible de compromettre l'indépendance du processus 	<p>1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10</p>	

Règles de l'art	À quel point la politique de consultation publique et ses mécanismes de mise en œuvre répondent-ils aux règles de l'art ? *	Commentaires
<p>3. Qualité et accessibilité de l'information L'information fournie aux participants d'un exercice de participation publique doit être objective, complète, claire et pertinente. Elle doit aussi être gratuite et facilement accessible. Idéalement, des résumés doivent être disponibles. Exemples de critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La documentation est gratuite et accessible par une diversité de moyens (en version imprimée, en version électronique, etc.) • L'information est objective ou fait état de la diversité des points de vue ou des connaissances disponibles sur l'enjeu examiné • La documentation est claire et compréhensible pour des non-experts et des résumés existent • L'information est complète et aide à se faire une opinion éclairée 	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10	
<p>4. Accès au processus et diversité de participation À moins que le mécanisme de participation retenu ne requière un échantillonnage, toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée par le résultat d'une démarche doit y avoir un accès équitable. La participation des minorités et des groupes vulnérables doit être encouragée et facilitée, de même que la diversité des points de vue. Exemples de critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre laisse place à une certaine flexibilité pour prendre en considération les particularités locales ou contextuelles • Des dispositifs permettant aux citoyens de réclamer la tenue d'une démarche participative sont prévus • La démarche participative est ouverte à toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée • L'accès à la démarche est équitable (heure, lieu, modalités, service de garde, etc.) • Des efforts sont faits pour identifier tous les acteurs ayant un intérêt direct pour l'enjeu traité • La participation des groupes traditionnellement sous-représentés dans les processus participatifs est encouragée • La diversité des points de vue est encouragée et respectée 	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10	

Règles de l'art	À quel point la politique de consultation publique et ses mécanismes de mise en œuvre répondent-ils aux règles de l'art ? *	Commentaires
<p>5. Communications adéquates Le public doit être convoqué et informé dans des délais raisonnables et par des moyens susceptibles de l'atteindre et de l'interpeller. Les participants doivent recevoir toute autre information pertinente à la compréhension du processus. Exemple de critère :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La population est informée à temps et convenablement de la tenue et de l'évolution du processus participatif 	<p>1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10</p>	
<p>6. Clarté des modalités de participation Les modalités de participation doivent être adaptées au public et au contexte. Elles doivent être claires et connues dès l'annonce de la démarche. Ces règles doivent préciser les personnes qui peuvent participer, le lieu, l'horaire, le processus d'inscription s'il en existe un, le déroulement, la documentation disponible, les modalités d'expression (droits de parole, fiches de commentaires, dépôt et audition des mémoires, etc.). Exemples de critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les modalités de participation sont adaptées aux milieux et aux contextes • Les modalités de participation sont claires et connues dès l'annonce de la démarche (lieu, horaire, modalités d'inscription, déroulement, documentation disponible, méthode d'expression, etc.) • Les ressources humaines et matérielles dédiées à la participation publique sont clairement identifiées 	<p>1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10</p>	

Règles de l'art	À quel point la politique de consultation publique et ses mécanismes de mise en œuvre répondent-ils aux règles de l'art ? *	Commentaires
<p>7. Prise en compte de la participation dans la décision Il est impératif de gérer les attentes des citoyens en précisant d'emblée le degré d'engagement et d'influence qu'ils sont appelés à exercer sur la prise de décision. Les participants doivent savoir ce que l'on attend d'eux, de quelle manière le résultat de leur participation sera pris en compte par les décideurs, et quels sont les moyens de reddition de comptes prévus. Exemples de critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les participants sont informés en amont du niveau d'engagement qu'il est attendu d'eux (échelle de la participation publique de l'INM), et conséquemment, du niveau d'influence qu'ils peuvent avoir dans le processus • La manière dont la participation sera prise en compte dans la décision est spécifiée dès le début du processus • Les citoyens ont un impact réel sur le processus décisionnel 	<p>1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10</p>	
<p>8. Transparence et suivi L'instance qui fait participer doit préciser dans quels délais, sous quelle forme et par quels moyens les résultats de la participation du public seront communiqués et de quelle manière un suivi sera assuré. Exemples de critères :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les délais dans la communication des résultats de la participation sont connus des participants • La forme et les moyens utilisés pour communiquer les résultats de la participation sont connus des participants • Le suivi d'un processus est fait dans des délais raisonnables • Les élus motivent leurs décisions en fonction des résultats des démarches de participation publique 	<p>1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10</p>	

Annexe 5 – Canevas général d’entretien individuel

À noter que ce ne sont pas toutes les questions qui ont été posées à l’ensemble des personnes rencontrées. Le canevas a été adapté individuellement, selon son expérience de la participation publique à la Ville de Québec et l’apport que le participant croyait pouvoir avoir.

Le contexte

- Est-ce que, au fil du temps, la participation publique a la changée pratique professionnelle à la Ville de Québec?
- Avez-vous participé/assisté/été témoin de l’élaboration d’un ensemble de dispositifs de participation? Comment voyez-vous l’évolution de ces dispositifs aujourd’hui?
- Vous avez connu les instances et mécanismes de participation? Avez-vous une idée pourquoi certains ne sont plus utilisés?
- Avez-vous observé une différence notable dans la façon de mener la participation publique après les fusions municipales?
- Selon vous, quelles sont les forces et les faiblesses de la politique de consultation publique?

Les conditions préalables à la consultation

- Le processus décisionnel conduisant au déclenchement d’une consultation publique est-il connu et prévisible?
- La politique est-elle appliquée?
- La participation publique est-elle intégrée au processus de planification des projets?
- Les décideurs font-ils preuve de réserve à l’égard de l’objet de la consultation jusqu’à fin du processus de consultation?

Les règles de l’art de la consultation publique

Selon vous, à quel point la politique de consultation publique et ses mécanismes de mise en œuvre répondent aux 8 règles de l’art suivantes? Sur une échelle de 1 à 10 (1 =ne répond aucunement et 10 =répond entièrement)

1. Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies

- Les objectifs de la participation publique sont clairement énoncés
- Les ressources dédiées à la participation publique sont suffisantes et appropriées au contexte, aux publics visés et aux objectifs
- Le temps alloué à la participation est suffisant pour permettre une préparation et une participation de qualité
- Le personnel dédié à la participation publique et celui-ci est compétent
- Le recours à des mécanismes adaptés à des processus participatifs d’ampleur variée est préconisé

2. Indépendance

- Des acteurs crédibles et indépendants sont chargés de la mise en œuvre des démarches participatives
- Les responsables du processus sont tenus de déclarer tout intérêt susceptible de compromettre l’indépendance du processus

3. Qualité et accessibilité de l’information

- L’information est objective ou fait état de la diversité des points de vue ou des connaissances disponibles sur l’enjeu examiné
- La documentation est claire et compréhensible pour des non-experts et des résumés existent
- L’information est complète et aide à se faire une opinion éclairée

4. Accès au processus et diversité de participation

- La mise en œuvre laisse place à une certaine flexibilité pour prendre en considération les particularités locales ou contextuelles
- La démarche participative est ouverte à toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée
- L'accès à la démarche est équitable (heure, lieu, modalités, service de garde, etc.)
- La participation des groupes traditionnellement sous-représentés dans les processus participatifs est encouragée
- La diversité des points de vue est encouragée et respectée

5. Communications adéquates

- La population est informée à temps et convenablement de la tenue et de l'évolution du processus participatif

6. Clarté des modalités de participation

- Les modalités de participation sont adaptées aux milieux et aux contextes
- Les modalités de participation sont claires et connues dès l'annonce de la démarche (lieu, horaire, modalités d'inscription, déroulement, documentation disponible, méthode d'expression, etc.)
- Les ressources humaines et matérielles dédiées à la participation publique sont clairement identifiées

7. Prise en compte de la participation dans la décision

- Les participants sont informés en amont du niveau d'engagement qu'il est attendu d'eux (échelle de la participation publique de l'INM), et conséquemment, du niveau d'influence qu'ils peuvent avoir dans le processus
- La manière dont la participation sera prise en compte dans la décision est spécifiée dès le début du processus
- Les citoyens ont un impact réel sur le processus décisionnel

8. Transparence et suivi

- Les délais dans la communication des résultats de la participation sont connus des participants
- La forme et les moyens utilisés pour communiquer les résultats de la participation sont connus des participants
- Le suivi d'un processus est fait dans des délais raisonnables
- Les élus motivent leurs décisions en fonction des résultats des démarches de participation publique

Conclusion

- En conclusion, diriez-vous qu'il existe, en 2016, une culture de la participation publique dans la Ville de Québec?
- Avez-vous d'autres commentaires?

Annexe 6 – Parties prenantes rencontrées

Les personnes qui ont été identifiées pour les entretiens individuels l'ont été pour un ou plusieurs des motifs suivants :

- Il s'agit d'un informateur privilégié qui détient de l'information qu'il ne veut pas divulguer publiquement.
- Il s'agit d'un informateur qui détient une connaissance historique, contextuelle, pratique ou d'autre nature, d'une ampleur telle qu'il est essentiel de faire une entrevue en profondeur.
- Il s'agit d'une catégorie d'acteur dont la présence pourrait inhiber d'autres parties prenantes s'ils étaient réunis dans un même groupe.
- Il s'agit d'un informateur jugé essentiel et dont la disponibilité ne lui permet pas de participer à un groupe de discussion.

	Entretiens individuel	Groupes de discussion
Parties prenantes internes		
Élus	<ul style="list-style-type: none">• Julie Lemieux, Vice-présidente du comité exécutif, Chute-Montmorency–Seigneurial• Geneviève Hamelin, Maizerets-Lairet• Rémy Normand, Plateau• Anne Guérette, Cap-aux-Diamants	
Directeurs de services	<ul style="list-style-type: none">• Marie-France Loiseau, Directrice du service de la planification et de la coordination de l'aménagement du territoire• Isabelle Dubois, Directrice de l'arrondissement de la Haute-Saint-Charles	

	Entretiens individuel	Groupes de discussion
Professionnels	<ul style="list-style-type: none"> André Martel, conseiller retraité en consultations publiques 	<p>Groupe de discussion des professionnels :</p> <ol style="list-style-type: none"> Suzanne Hamel, Architecte paysagiste, Aménagement et développement urbain Peter Murphy, conseiller en architecture Pascal Landry, Assistant greffier, Ste-Foy-Sillery-Cap-Rouge Ginette Bergevin, Assistante-greffière, Beauport Mireille Plamondon, communications Annie Caron, conseillère en urbanisme Caroline Houde, La Cité-Limoilou, coordonnatrice en urbanisme Joëlle Carpentier, urbanisme, Ste-Foy, Sillery-Cap Rouge David Duval, conseiller en urbanisme, planification et coordination de l'aménagement du territoire Denis Brisson, chef d'équipe par intérim, ingénierie Louise Babineau, conseillère en environnement Jean-François Martel, conseiller en planification du transport, Transport <p>Groupe de discussion des conseillers en consultations publiques:</p> <ol style="list-style-type: none"> Jaquelin Fraser, Arrondissement de Charlesbourg Anne Pelletier, arrondissements de Beauport et de et de La Cité-Limoilou Priscilla Lafond, arrondissement Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge Cristina Bucica, arrondissement Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge Denis Bergeron, arrondissement de La Cité-Limoilou Xavier Mercier-Méthé, arrondissement de La Haute-Saint-Charles Mario Demeule, arrondissement des Rivières Daniel Leclerc, arrondissement de La Cité-Limoilou

Entretiens individuel		Groupes de discussion
Parties prenantes externes		
Citoyens éclairés		<ul style="list-style-type: none"> • Johanne Elsener • Érick Rivard, architecte • Gérald Gobeil, Blogue Québec urbain • Claire Binet • Mireille Bonin
Membres de conseils de quartier	<ul style="list-style-type: none"> • Pierrette Vachon L'Heureux, Sillery • Louise Côté, Beauport 	<ul style="list-style-type: none"> • Antoine Pellerin, Montcalm • Denis Béland, Notre-Dame-des-Laurentides • Sylvain Simoneau, St-Sauveur
Membres de comités de citoyens	<ul style="list-style-type: none"> • Jean Rousseau, Comité de citoyens du Vieux-Québec • Nicol Tremblay, Société de la Rivière-Saint-Charles 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicolas Saucier, Comité citoyen de Saint-Roch • Nicolas Lefebvre Legault, Comité populaire Saint-Jean-Baptiste • Éric Martin, Comité des citoyens et citoyennes du quartier Saint-Sauveur
Observateurs de la scène municipale	<ul style="list-style-type: none"> • Lynda Cloutier, ex-conseillère municipale • Jean Dionne, directeur régional Capitale Nationale, MAMOT • Serge Viau, architecte et urbaniste • Serge Filion, urbaniste • Jacques Fiset, ex-conseiller municipal 	
Chercheure	<ul style="list-style-type: none"> • Geneviève Cloutier, Faculté d'aménagement, d'architecture, d'art et de design 	
Représentants de commerçants/gens d'affaires		SDC du quartier Montcalm (quartier des arts), Jean-Pierre Bédard

Entretiens individuel	Groupes de discussion
Organismes/ groupes communautaires	<ul style="list-style-type: none">• Claudia Bennicelli, Vivre en ville• Suzie Genest, Verdir et divertir• Etienne Grandmont, Accès transport viable• Marc Jeanotte, Votepour.ca• Jean-Sebastien Wright, Table de quartier l'EnGrEnAgE de Saint-Roch• Sébastien Harvey, Ligue des droits et libertés - section Québec

Annexe 7 – Présentation de l'Institut du Nouveau Monde

L'INM a été créé en 2003. Sa mission est d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique. L'INM est une organisation indépendante, non partisane, œuvrant principalement au Québec, dans une perspective de justice et d'inclusion sociales, dans le respect des valeurs démocratiques et des principes de développement durable, et dans un esprit d'ouverture et d'innovation. L'INM est devenu la référence en participation citoyenne. Ses compétences sont reconnues et ses services retenus dans tous les milieux québécois aussi bien qu'à l'étranger.

Les réalisations de l'INM s'organisent selon trois grands axes : le développement des compétences citoyennes, l'accompagnement et le service aux organisations, l'animation de débats sur les enjeux essentiels pour la société. Nos démarches s'articulent en trois étapes : s'informer, débattre, proposer.

L'INM et son équipe se distinguent par leur grande polyvalence et leurs compétences professionnelles couvrant un large spectre de compétences :

- **Expérience concrète : en treize ans, 600 activités** : L'INM a mené, en dix ans, plus de 600 activités de participation publique à l'échelle locale (notamment pour des municipalités : Montréal, Québec, Saint-Bruno, Sept-Îles, Sainte-Brigitte-de-Laval, Laval), régionale, nationale et internationale.
- **Accompagnement et conseil : 130 mandats auprès d'organisations** : L'INM a exécuté depuis treize ans plus de 130 mandats auprès de municipalités, entreprises, ministères, syndicats, commissions scolaires, organisations de la société civile, ici comme à l'étranger (Tunisie, Niger, Belgique, France). L'INM offre des ateliers de formation et a publié un guide de participation aux audiences publiques.
- **Maîtrise des règles de l'art de la participation publique** : L'INM a produit des études et alimente constamment son action en puisant dans les meilleures pratiques à l'échelle québécoise, canadienne et internationale. Cela confère une grande agilité à l'équipe, permettant de moduler ses interventions et d'utiliser diverses méthodes d'animation en les rattachant toutefois aux règles de l'art et d'éthique.
- **Un laboratoire de méthodes d'animation** : L'INM a développé et adapté au Québec de multiples modalités de participation. Outre le modèle classique de la consultation publique, l'INM a expérimenté avec succès des Conférences de consensus, des conversations de café, des jurys citoyens, des forums ouverts et plusieurs autres. Il a inventé la Caravane citoyenne, le Forum citoyen, ses Écoles d'été ainsi que le Laboratoire d'innovation sociale (labis), une méthode collaborative de résolution de problèmes sociaux complexes.
- **L'art du rapportage** : L'INM a produit plus de 60 publications en treize ans, dont un grand nombre de rapports de consultation publique et d'activités collaboratives. Ses rapports sont reconnus pour être clairs, utiles pour les décideurs, et fidèles aux propos des citoyens, dans toutes leurs nuances.

Combiner la recherche sur la participation publique et la pratique

L'une des caractéristiques différenciatrices de l'INM est que celui-ci sait combiner la recherche sur la participation publique avec une pratique exemplaire et diversifiée. L'INM est reconnu aussi bien pour sa connaissance profonde des règles de l'art et de l'éthique et des meilleures pratiques dans le monde entier en participation publique, que pour sa capacité à livrer des processus de consultation et de collaboration efficaces de manière diligente et professionnelle, aussi bien au Québec qu'à l'étranger.

En matière de recherche, l'INM a produit de nombreux documents qui servent aujourd'hui de référence dans divers milieux, en plus de voir son directeur général, ses conseillères stratégiques et ses chargées de projet être invités à prononcer des conférences dans divers milieux.

Cette combinaison de la théorie et de la pratique est unique au Québec.

Ce cumul d'expériences place l'INM dans une situation particulièrement favorable à l'analyse et l'évaluation de politiques et de pratiques de participation publique, notamment dans le monde municipal.

Entre autres, pour répondre à des besoins internes, l'INM a conçu une **grille d'indicateurs permettant d'évaluer les politiques de participation publique des villes**. Cet outil est en développement.

Ces compétences ont été reconnues par l'attribution de prix (notamment le Prix Claire-Bonenfant remis par le gouvernement du Québec pour les valeurs démocratiques), les félicitations unanimes de l'Assemblée nationale lors de son cinquième anniversaire, la participation à des groupes de recherche universitaires et la réalisation de plus de 130 mandats de participation publique, au Québec comme à l'étranger.

En matière de production des connaissances, l'INM s'est distingué par les publications suivantes :

- État des lieux des mécanismes de participation publique au Québec et relevé d'expériences inspirantes de participation publique hors Québec (2013)
- Professionnalisation de la participation publique: Acteurs, défis, possibilités (2015)
- *Nous Sommes démocratie* (<http://inm.qc.ca/blog/nous-sommes-democratie/>), un rapport de l'INM sur les réformes démocratiques les plus urgentes à accomplir au Québec (2014)
- Guide d'accompagnement pour se préparer à une audience publique en environnement (2013)
- Responsabilités et pouvoirs de la ville de Sept-Îles pour les projets dans le secteur minier : Cadre légal et réglementaire (2013)
- Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel (2013)
- Sondage web sur la démocratie et la participation citoyenne: rapport d'analyse des résultats (2013)
- Aide-mémoire sur la participation publique (2012)
- Aux sciences, citoyens!: expériences et méthodes de consultation sur les enjeux scientifiques de notre temps (2009)
- Petit guide québécois de la participation locale (2009)
- La diminution de la participation électorale des jeunes Québécois: une recherche exploratoire de l'INM (2012)
- « Vers une citoyenneté active à la fois inclusive, interculturelle, intergénérationnelle et égalitaire » (mémoire présenté dans le cadre de la consultation sur la politique jeunesse du Québec, 2015)
- Pas de développement durable sans participation citoyenne (mémoire présenté dans le cadre de l'étude de la Stratégie de développement durable du Québec, 2015)

Ces publications cernent les meilleures pratiques en matière de participation publique tout en prodiguant des conseils sur le choix des meilleures méthodes à utiliser en fonction des publics à rejoindre, des contraintes de temps ou de budget. Elles proposent des définitions de participation publique et citoyenne, cernent le concept et les pratiques d'acceptabilité sociale, offrent des guides aux citoyens désireux de participer à des consultations.

Elles sont toutes accessibles dans le centre de documentation de l'Institut du Nouveau Monde à inm.qc.ca.

L'INM anime sur une base continue la réflexion sur la participation citoyenne, la participation publique et la participation électorale, y compris à l'échelle municipale. À ce titre, l'INM a à son actif :

- Le Rendez-vous stratégique de l'INM sur la démocratie et la participation citoyenne, une démarche de deux ans qui a combiné sondages, études, tables rondes et colloques. Le résultat de cette démarche est résumé dans la publication *Nous sommes démocratie*.

- Une série de 8 colloques scientifiques (un par année) dans le cadre du congrès de l'ACFAS, sur diverses dimensions de la participation citoyenne. Ces colloques sont organisés conjointement avec des chercheurs réputés du domaine de la participation citoyenne. Le plus récent a eu lieu en mai 2016 et portait sur l'acceptabilité sociale.
- Le directeur général de l'INM, Michel Venne, est chercheur associé au Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités (CIRCEM), à l'Université d'Ottawa.
- L'une des conseillères stratégiques de l'INM, Malorie Flon, est co-chercheur dans un projet de recherche de trois ans piloté par la professeure de science politique de l'Université de Montréal, Laurence Bhérer, sur les formes émergentes de participation citoyenne.
- L'INM a organisé à l'été 2014 un colloque international (15 pays représentés) sur la professionnalisation de la participation publique dans le cadre du Congrès mondial de science politique. Les actes de ce colloque sont disponibles sur le site web de l'INM sous le titre : Professionnalisation de la participation publique: Acteurs, défis, possibilités (2015)
- L'INM a organisé en 2015 un premier forum sur l'acceptabilité sociale ayant réuni quelque 150 participants à Lévis, en collaboration avec la chaire du Canada en développement régional et territorial de l'Université du Québec à Rimouski. Les actes de ce colloque sont disponibles sur le web (http://www.inm.qc.ca/Centre_doc/ActesForumAS.pdf)
- Les membres de l'équipe de l'INM sont appelés à prononcer des conférences ou animer des sessions de formation sur le thème de la participation citoyenne, de la participation publique ou de l'acceptabilité sociale dans diverses activités au Québec et ailleurs dans le monde, notamment lors de congrès de l'UMQ, la FQM, le COMAQ, l'Association des directeurs généraux de municipalités du Québec, diverses municipalités ou MRC du Québec, le congrès de New Cities Foundation, la Commission du débat public en France, etc.

Plus de 50 mandats réalisés par l'INM en participation publique dans l'univers municipal

L'INM a développé des compétences pratiques en matière de participation et de consultation publique dans divers domaines, notamment ceux de la santé, des ressources naturelles, de l'éducation et du fonctionnement des institutions démocratiques. Il a aussi développé une pratique dans l'univers municipal, celui des villes et des territoires. Notre offre aux acteurs municipaux est décrite ici : <http://inm.qc.ca/services-conseils>

Entre autres, l'INM s'est associé à plusieurs reprises à l'**Union des municipalités du Québec (UMQ)** et à la **Fédération québécoise des municipalités (FQM)** pour animer des débats ou offrir des séances de formation durant leurs congrès. Notamment, l'INM a animé deux Sommets du monde municipal organisés par l'UMQ au cours des dernières années, notamment l'un, en 2011, au cours duquel l'INM a animé un **panel de citoyens** à qui l'UMQ demandait de se prononcer sur les meilleurs moyens d'améliorer les relations entre les citoyens et les municipalités.

L'INM a animé en 2013 une grande campagne (sur vidéo, web et médias traditionnels) pour favoriser la participation électorale aux élections municipales.

L'INM a établi un partenariat avec le **Carrefour d'action municipale et familles (CAMF)** et ses 400 municipalités membres pour le développement d'une offre de services spécifique en matière de participation publique.

Surtout, l'INM a mené plus de 50 mandats avec des clients de l'univers municipal (dont voici la liste), que ce soit pour concevoir, planifier ou animer des consultations publiques sur des sujets spécifiques (plan de gestion des matières résiduelles, aménagement d'un parc ou d'une place publique, gestion de la circulation de transit) que pour élaborer des visions stratégiques ou consulter sur des plans d'urbanisme ou de développement.

Certains de ces mandats avaient pour cible la participation des **citoyens en général**, d'autres consistaient à mettre en relation des **parties prenantes**, groupes de citoyens, promoteurs et décideurs dans des processus de concertation, ou encore une combinaison des deux.

Dans plusieurs des mandats, l'INM propose aux décideurs une **combinaison de méthodes** qui permettent de rejoindre, sur le même sujet, des publics diversifié.

