

Centre d'écologie  
urbaine de Montréal



# Rapport final : Accompagnement à la réactualisation du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales

Novembre 2023



Source : Jacques Corriveau, Radio-Canada (s.d.)

## Sommaire exécutif

1er novembre 2023

Centre d'écologie urbaine de Montréal

Ville de Gatineau

### **Objet: Accompagnement à la réactualisation du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales**

---

Le Centre d'écologie urbaine de Montréal (CEUM) est fier de présenter ce rapport portant sur l'accompagnement du Comité de travail de la Ville de Gatineau (Comité) dans la première phase du chantier de réactualisation du *Cadre de référence en matière de participation des citoyen·nes aux affaires municipales* (Cadre).

Au cours de son mandat, plusieurs activités ont été réalisées avec le Comité pour rédiger des éléments à considérer pour la suite de ses travaux et pour favoriser une participation réussie aux démarches gatinoises. Deux sondages ont permis au CEUM de prendre le pouls du Comité sur la réactualisation du Cadre. Les réponses ont révélé les concepts à introduire dans une formation aux membres et l'intérêt du Comité pour des pratiques inspirantes pour la suite de ses travaux. Les pratiques qui conviennent le mieux au contexte gatinois, comme le budget participatif et le droit d'initiative, ont été investiguées et détaillées dans ce rapport. Un atelier a également été réalisé et a mis en lumière les bases du Cadre actuel qui sont consensuellement toujours d'actualité pour le chantier de réactualisation, ainsi que la vision commune d'aller plus loin dans leur application pour engager les communautés de Gatineau dans une participation transparente, saine et inclusive aux affaires municipales.

Le CEUM a également retracé l'évolution de la participation à Gatineau à travers les actions institutionnelles qui ont marqué le paysage. Il s'avère que la fusion municipale joue un grand rôle dans la fragmentation de la Ville en plusieurs communautés qui ont chacune leurs particularités culturelles en matière de participation. Le rôle de la société civile de Gatineau est donc prédominant dans l'entretien et le développement culturel de la participation.

Sous toute réserve, le CEUM s'est gardé de recommander une structure de gouvernance au Comité, jugeant que c'est le fruit du chantier de la réactualisation qui mènera ses membres à convenir d'un arrangement organisationnel adapté au contexte gatinois. Mais, au cours de son accompagnement, le CEUM s'est forgé l'opinion qu'une structure jumelant les forces de l'administration publiques et des associations de résidents et de résidentes correspondrait le mieux au contexte participatif de Gatineau pour réaliser la vision du Comité. Parmi les pistes de réflexions proposées, le CEUM est d'avis que le Comité, et subséquemment l'administration, doivent s'approprier l'échelle de la participation, mettre en application des mécanismes de suivi de projets, enchâsser le principe d'innovation dans le Cadre, mettre en place des mécanismes de coordination entre les services municipaux et avec la société civile et se doter d'un outil rassemblant l'information pertinente aux démarches. Ces pistes, mises de l'avant par le CEUM, ont pour objectif commun de renforcer les capacités des parties prenantes à s'impliquer dans les affaires municipales.

## **Liste des recommandations**

Les recommandations du rapport du CEUM sont détaillées en section 6 :

### **Pistes de réflexion pour la poursuite des travaux**

1. Échanger et convenir d'un arrangement organisationnel permettant la tenue effective de démarches de participation.
2. Préciser les orientations relatives au suivi des projets et à la reddition de comptes.
3. Déployer des efforts supplémentaires afin de mieux saisir les enjeux de participation dans les différents secteurs de la ville.
4. Introduire l'innovation comme étant l'un des principes du Cadre.

### **Pistes de réflexion pour favoriser la participation réussie aux démarches gatinoises**

5. Favoriser la concertation des services tout au long des démarches de participation.
6. Assurer la pleine disponibilité des parties prenantes aux démarches de participation.
7. Aller vers les parties prenantes clés pour favoriser la prise en compte d'une diversité de voix.
8. Rassembler les informations relatives à la participation afin d'en favoriser la diffusion.

## Tables des matières

<b>1. Introduction et rappel du mandat</b>	<b>5</b>
<b>2. Méthodologie</b>	<b>7</b>
<b>3. Bref cadre théorique de la participation publique</b>	<b>9</b>
<b>4. Contexte entourant la mise en place du Cadre et sa réactualisation</b>	<b>12</b>
4.1 Survol des moments marquants en matière de participation citoyenne à Gatineau	12
4.2 Les pratiques participatives gatinoises	16
4.2.1 Le processus de réalisation d'une activité de participation publique	16
4.2.2 Le rôle de la société civile	17
<b>5. Diagnostic du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales</b>	<b>19</b>
5.1 Diagnostic du Cadre par les membres du Comité	19
5.1.1 Analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces	19
5.1.2 Pistes d'amélioration à apporter au cadre pour sa mise en œuvre	21
5.1.3 Résultats des mises en situation	22
5.2 Principes et modèles inspirants	22
5.2.1 Principes identifiés par le Comité	22
5.2.2 Les modèles de gouvernance de la participation publique	24
Tableau comparatif des modèles de gouvernance de la participation publique au Québec	25
Gouvernance municipale	26
Gouvernance par instance parapublique	28
Gouvernance associative avec les conseils de quartier	31
5.3 Pratiques inspirantes	34
5.3.1 Les pratiques inspirantes identifiées par le Comité	34
5.3.2 Le budget participatif	35
5.3.3 Autres pratiques inspirantes	36
Agora métropolitaine	36
Droit d'initiative citoyenne	37
Reconnaisances d'initiatives ascendantes locales	39
5.4 Impératifs législatifs	40
<b>6. Conclusion : position de l'équipe du Centre et pistes de réflexion pour la réactualisation du Cadre</b>	<b>41</b>
Pistes de réflexion pour la poursuite des travaux du Comité	42
Pistes de réflexion pour favoriser la participation réussie aux démarches gatinoises	46
<b>Bibliographie</b>	<b>49</b>

## 1. Introduction et rappel du mandat

En février 2005, la Ville de Gatineau a adopté le *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* (ci-après « le Cadre »), un document qui visait à ancrer les valeurs de la participation citoyenne au sein des activités de la Ville. En 2021, suite à l'élection d'un nouveau conseil municipal, l'administration gatinoise s'est penchée sur la mise à jour de ses orientations concernant la participation citoyenne aux affaires municipales. C'est ainsi qu'un chantier s'est mis en branle pour la réactualisation du Cadre en 2022. Un comité de travail (ci-après « le Comité ») composé de membres du conseil municipal, de l'administration municipale, de la population et du milieu associatif a été formé pour piloter ce chantier stratégique.

Le mandat du Centre d'écologie urbaine de Montréal (CEUM) s'inscrit dans l'accompagnement de ce comité de travail, et ses objectifs ont été formulés comme suit :

1. Élaborer et proposer une formation sur mesure sur la participation publique auprès des membres du Comité de travail.
2. Préparer et animer un atelier de travail avec le Comité afin de recueillir commentaires et points de vue sur les mécanismes de gouvernance démocratique et de participation publique pour actualiser le Cadre.
3. Réaliser une recension des meilleures pratiques de participation publique en contexte municipal au Québec, au Canada et à l'international afin d'identifier des précédents et des inspirations pour alimenter le processus d'actualisation du Cadre.
4. Rassembler les résultats de la démarche sous la forme d'un rapport synthèse permettant à la Ville d'orienter la prochaine phase des travaux du comité de travail sur la réactualisation du Cadre de référence.

Le mandat du CEUM s'intègre à la première phase du chantier du Comité. Cette première phase visait à établir une base commune entre les membres, à les outiller en matière de participation publique, à poser un diagnostic du Cadre en atelier et à alimenter l'élaboration d'un plan de travail en deuxième phase pour guider la suite du chantier. La réactualisation du Cadre par le Comité inclut, entre autres, la proposition au conseil municipal de principes pour encadrer la participation à Gatineau, de pratiques à mettre en application, d'un guide pour l'administration en matière de consultation et de participation et d'une structure de gouvernance.

Le présent rapport résume donc la démarche dont les objectifs sont cités ci-dessus. Le tableau ci-dessous présente les différentes activités réalisées dans le cadre du mandat, le nombre de participant-es et leur date de réalisation. Il est à noter que le mandat du CEUM ne visait pas à réaliser un diagnostic complet du Cadre de référence ni à faire un bilan de l'évolution des démarches participatives de la Ville de Gatineau.

### Tableau des activités

<b>Activité</b>	<b>Participation</b>	<b>Dates</b>
Rencontre de présentation de l'équipe du CEUM et de leur mandat	12 personnes du Comité (dont 2 fonctionnaires de la Ville) et 1 attachée politique	14 avril 2023
Questionnaire sur le niveau de connaissance	12 personnes répondantes	Du 14 avril au 5 mai 2023
Formation du Comité	10 personnes du Comité (dont 3 fonctionnaires de la Ville)	12 mai 2023
Questionnaire sur les pratiques inspirantes	7 personnes répondantes	Du 18 mai au 19 juin 2023
Atelier de travail	7 personnes du Comité (dont 2 fonctionnaires de la Ville) et 1 attachée politique	28 juin 2023

## 2. Méthodologie

La réalisation de ce rapport s'appuie d'abord sur la documentation fournie par la Ville de Gatineau qui inclut des documents administratifs et d'évaluation des démarches participatives de la Ville ainsi que le rapport du Forum citoyen portant sur la participation citoyenne en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme (2023). Elle s'appuie aussi sur d'autres documents de référence ou articles scientifiques énumérés dans la bibliographie. Ceux-ci ont notamment permis de faire une revue de littérature sur les modèles inspirants de démarches participatives pour éclairer le Comité dans la réactualisation du Cadre.

Ce rapport et les pistes de réflexion qui y sont formulées s'appuient également sur les résultats des deux questionnaires distribués au Comité, sur les résultats de l'atelier de travail et sur les discussions entretenues avec les mandataires pour la Ville de Gatineau, tout au long du mandat.

Le **premier questionnaire** visait à comprendre le niveau de connaissance des membres du comité sur la participation citoyenne, leur interprétation de leur mandat, ainsi que leurs attentes et besoins pour la formation. Le **second** avait pour but de sonder les membres du comité sur des pratiques participatives qu'elles et ils considèrent inspirantes, ainsi que sur leur vision actuelle du Cadre et leurs attentes pour sa réactualisation. Alors que les résultats du premier questionnaire ont permis de cadrer la formation au comité, le second a alimenté le diagnostic réalisé lors de l'atelier de travail. Tous les résultats des questionnaires ont été analysés à l'aide de la plateforme SurveyMonkey. Des résultats préliminaires ont d'ailleurs été présentés au Comité lors de la formation du 12 mai 2023 et de l'atelier de travail du 28 juin 2023.

La **formation proposée au Comité** visait à établir une base de compréhension commune en matière de participation publique et à les outiller conceptuellement aux fins de la réactualisation du Cadre. Les principes à appliquer dans une démarche de participation, l'importance de définir clairement les objectifs et d'identifier les publics cibles, les niveaux de l'échelle de la participation et des notions relatives aux espaces et mécanismes de participation ont été présentés.

L'**atelier de travail** comprenait une portion diagnostic et une portion de mise en situation. Cet atelier visait d'abord à réaliser un exercice de diagnostic du Cadre en matière de participation des citoyen-nes aux affaires municipales de la Ville de Gatineau. Après un moment de réflexion accordé aux membres, une activité participative de validation du diagnostic présenté en début d'atelier a été réalisée. La deuxième portion de l'activité invitait les membres du Comité à mettre en application les notions apprises dans la formation en cadrant une démarche de participation publique à partir d'un scénario fictif. Divisés en deux groupes, les membres du Comité ont notamment défini les objectifs de leur démarche, identifié leur public cible, proposé des mécanismes de participation et réfléchi à une structure de gouvernance de la démarche. L'atelier s'est terminé par une plénière au cours de laquelle les démarches ont été présentées à l'ensemble du groupe. Suite à l'atelier, une analyse des contributions des membres du comité a été réalisée afin de compléter le diagnostic et alimenter ce rapport.

Finalement, afin de formuler des propositions adaptées au contexte de la Ville de Gatineau, une revue de littérature comprenant des initiatives susceptibles d'inspirer le Comité et permettant de tracer des parallèles avec d'autres municipalités, a été réalisée et intégrée à ce rapport. La superposition de l'ensemble du travail réalisé dans le cadre de ce mandat a mené l'équipe du CEUM à formuler des pistes de réflexion pour les prochaines étapes des travaux du Comité de travail sur la réactualisation du *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*. En ce sens, l'équipe du CEUM retient plusieurs éléments qu'elle recommande au Comité de prendre en compte lors de son travail de réactualisation.



### 3. Bref cadre théorique de la participation publique

Avant de présenter la démarche réalisée auprès du Comité et le diagnostic du Cadre, quelques notions en lien avec la participation, telles qu'elles ont été présentées au Comité lors de la formation du 12 mai 2023, méritent d'être rappelées.

La **participation citoyenne** est un exercice qui englobe différentes formes de participation plus ou moins formelles :

- La participation politique (à un processus électoral, par exemple) ;
- La participation démocratique ou publique, c'est-à-dire aux débats dans l'espace public ;
- La participation sociale ou civique à des instances de la société civile, par exemple par l'action des mouvements sociaux et associatifs ou des communautés locales (Mercier et al., 2009).

La figure ci-dessous résume bien ces différentes formes de participation.

**Figure 1 : La participation citoyenne**



Source : Cadre de référence de la participation publique de l'Union des municipalités du Québec et de l'Institut du Nouveau Monde (2019)

La **participation publique** fait donc référence aux formes de participation institutionnalisées, c'est-à-dire des dispositifs organisés par les institutions publiques afin d'impliquer les citoyen·nes dans la prise de décision publique (Blondiaux & Sintomer, 2002). À titre d'exemple, on peut penser à différentes instances québécoises de participation publique aux affaires municipales, comme l'Office de consultation publique de Montréal et l'Office de participation publique de Longueuil, les conseils de quartier de la ville de Québec et autres comités locaux, ainsi qu'une foule d'autres dispositifs adoptés par des municipalités en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), comme des processus d'approbation référendaires, des comités consultatifs, et même le droit d'initiative. Au sens de cette définition, le *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* et les politiques administratives proposées par la Ville de Gatineau sont des exemples de mécanismes de participation publique, même si elles ne sont pas enchâssées dans ses règlements municipaux. Enfin, les démarches participatives peuvent impliquer des degrés d'engagement,

d'implication, de responsabilité et d'influence variables selon l'approche choisie. Ces différents degrés peuvent aussi exister dans le cadre d'une seule et même démarche. La figure ci-dessous permet d'illustrer les différents **niveaux de participation**.

**Figure 2 : Échelle de la participation**



Source : Centre d'écologie urbaine de Montréal, adapté de Santé Canada (s. d.)

Différents degrés de participation existent. Ces degrés correspondent à la délégation de responsabilité et d'influence offerte par les décideurs et décideuses (les municipalités, dans le cas présent) aux populations participantes. Ces degrés sont souvent représentés par la figure de l'échelle de la participation, premièrement développée en 1969 par Sherry Arnstein<sup>1</sup> et réinterprétée par de nombreuses municipalités et organisations spécialisées en matière de participation citoyenne, comme le CEUM, l'Institut du Nouveau Monde (INM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Pour mieux saisir les implications du passage d'un palier à l'autre, l'UMQ et l'INM proposent d'ailleurs une interprétation détaillée de l'échelle de la participation publique, de ses composantes et des caractéristiques de délégation de pouvoir des différents degrés (voir la figure 3).

Il est intéressant de noter que des procédés délibératifs de plus en plus engageants sont impliqués lorsque le niveau de participation augmente. Ainsi, on parle par exemple d'une communication à sens unique lorsqu'une démarche participative est strictement informative et ne permet aux participant·es que de poser des questions, et d'une communication à double sens ou à sens multiples lorsqu'une démarche participative permet un échange d'informations

<sup>1</sup> Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24-34. <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>

ou l'implication active des citoyen·nes à différentes étapes de l'élaboration d'un projet ou d'un processus décisionnel.

**Figure 3 : Échelle détaillée de la participation publique**

DEGRÉ DE PARTICIPATION	DESCRIPTION
INFORMATION	COMMUNICATION À SENS UNIQUE
	<p>L'information est la condition première à toute participation citoyenne. Il s'agit de fournir des renseignements et des documents aux citoyens pour leur permettre de comprendre les enjeux, les grandes lignes et la pertinence du sujet soumis à la consultation.</p> <p>Cela n'exclut pas la possibilité pour les citoyens de poser de questions sur les éléments présentés.</p> <p><i>Exemples de dispositifs d'information : dépliants, avis publics dans les journaux, texte d'information en ligne, séance d'information.</i></p>
CONSULTATION	COMMUNICATION À DOUBLE SENS AVEC ÉCHANGE D'INFORMATIONS
	<p>Les citoyens peuvent poser des questions, exprimer des préoccupations, des attentes et des opinions, ou formuler des commentaires sur le sujet soumis à la consultation.</p> <p>Il s'agit d'un moyen pour les élus de comprendre le point de vue des citoyens et d'en tenir compte dans la prise de décision.</p> <p><i>Exemples de dispositifs de consultation : sondage, audience publique de consultation, appel de mémoires, comité consultatif.</i></p>
PARTICIPATION ACTIVE	COMMUNICATION À SENS MULTIPLE OU FORME DE PARTICIPATION INTERACTIVE
IMPLICATION	<p>Les citoyens sont impliqués directement dans les différentes étapes du processus d'élaboration d'un projet afin de tenir compte de leurs points de vue et de les intégrer dans la prise de décision.</p> <p>L'implication des citoyens dans le processus permet entre autres de générer des idées nouvelles, de soulever des problèmes méconnus et de renforcer la capacité d'agir de la collectivité locale.</p>
COLLABORATION	<p>La municipalité travaille en partenariat avec le public à toutes les étapes du processus décisionnel, y compris pour l'élaboration de différents scénarios et le choix de la meilleure option.</p> <p><i>Exemples de dispositifs de participation active : forum citoyen, charrette, jury citoyen, balade urbaine.</i></p>

Source : Cadre de référence de la participation publique de l'Union des municipalités du Québec et de l'Institut du Nouveau Monde (2019)

## 4. Contexte entourant la mise en place du Cadre et sa réactualisation

Le mandat du Comité de travail s'inscrit dans une perspective d'évolution de la culture et des pratiques participatives de Gatineau. Le Cadre datant de près de 20 ans, tant les processus administratifs de la Ville que les façons de faire la participation publique à travers la province ont évolué. Afin de bien saisir le contexte entourant la mise en place du Cadre, une analyse historique et une recension des pratiques en matière de participation ont été réalisées par le CEUM. Cette section rassemble, de façon synthétique, cette analyse.

Au début de son mandat, le CEUM a également cru important de saisir le niveau d'appropriation des notions de participation publique des membres du Comité afin d'orienter la formation donnée, mais également de comprendre leur rôle dans la réactualisation, leur agentivité et leur perception de l'évolution de la participation à Gatineau. Un premier questionnaire a servi à ces fins. Il ressort du questionnaire que le rôle du Comité est triple :

1. **Élaboration** d'une politique municipale en matière de participation citoyenne ;
  - a. **Redéfinition** du *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* et d'une vision de la participation citoyenne ;
2. **Évaluation** des retombées du Cadre de référence en matière de participation citoyenne et de pratiques inspirantes en vue de développer un modèle gatinois ;
3. **Mise en œuvre** du *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* / de meilleurs mécanismes de participation citoyenne.

La section suivante, qui présente l'évolution de la participation à Gatineau à partir d'événements marquants, a été développée à partir des réponses à ce même questionnaire et de diverses documentations produites ou archivées par la ville de Gatineau.

### 4.1 Survol des moments marquants en matière de participation citoyenne à Gatineau

Gatineau est reconnue comme une ville qui prend au sérieux la participation des citoyen·nes dans les processus de prise de décision (Chiasson et al., 2011; et Chiasson et al., 2014 cités dans Gagnon & Gauthier, 2018). Gagnon et Gauthier (2018) expliquent cela par l'exercice de planification stratégique ayant accompagné le processus de construction de la nouvelle ville de Gatineau, qui a mobilisé les citoyen·nes et débouché sur quatre grandes priorités, incluant l'instauration d'une gouvernance participative. Peu après, en 2005, la Ville s'est dotée du *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* pour faciliter la participation citoyenne, qui fait aujourd'hui l'objet d'un processus de réactualisation. La présente section revient sur certaines étapes clés ayant mené à l'adoption du Cadre et à sa réactualisation.

#### 2001 | Fusions municipales

Les anciennes municipalités de Hull, Aylmer, Masson-Angers et Buckingham sont fusionnées avec celle de Gatineau, pour former la nouvelle ville de Gatineau. Cette fusion a mené à une hausse considérable de la population (de 100 000 habitant·es avant la fusion à 242 000 au recensement de 2006) qui se retrouve maintenant établie sur une superficie dix fois plus importante. Dans un contexte comme celui de la plupart des villes nord-américaines où

l'urbanisation est marquée par l'étalement urbain, les fusions municipales prennent une tournure particulière en créant des communautés disparates.

À Toronto, par exemple, l'une des conséquences des fusions municipales a été la production d'une population de plus en plus hétérogène, notamment en ce qui a trait aux modes de vie. Des habitudes pouvant paraître simples, comme la façon de se déplacer entre son domicile et son milieu de travail, contribuent pourtant à créer une véritable fracture, surtout entre les secteurs centraux et périphériques (Lesch, 2018). À cette fracture se superpose celle des différentes sphères socioéconomiques, qui s'observe non seulement entre secteurs centraux et périphériques, mais aussi entre quartiers plus ou moins aisés et avec différentes proportions de minorités visibles. Toutes ces divisions se traduisent aussi à travers différentes habitudes de participation. Pour Gatineau, par exemple, si les associations de quartier se sont multipliées depuis les fusions, elles ne sont pas dispersées uniformément sur le territoire et se concentrent surtout dans des secteurs où les personnes blanches et aisées sont davantage représentées (Flynn et Spicer, 2017 cités dans Lesch, 2018). Gagnon et Gauthier (2018) notent d'ailleurs que certains facteurs comme la trame urbaine très linéaire de la ville de Gatineau, sa vaste étendue, l'absence d'un réseau de transport collectif assez performant pour réduire la dépendance à l'automobile ainsi que le manque d'attrait du centre-ville ont probablement intensifié la problématique d'étalement urbain.

De plus, la littérature montre que les espaces urbains denses sont aussi associés à des réseaux organisationnels et sociaux plus denses, lesquels favorisent les initiatives citoyennes, les mobilisations sociales et la construction d'alliances (Nicholls, 2008; et Briata et al., 2020 cités dans Parent Corriveau et al., 2022). L'hypothèse d'une plus grande difficulté de mobilisation dans les milieux périurbains, avec une moins grande densité d'organisations et de population, peut donc être soulevée (Parent Corriveau et al., 2022). Cela rejoint la préoccupation des membres du Comité de travail quant au sentiment d'appartenance et la culture de participation différenciés selon les districts gatinois, qui semblent plus faibles dans les secteurs de Masson-Angers et de Buckingham, notamment. Il est toutefois important de souligner que de fortes cultures de participation politique et civique peuvent exister dans ces milieux. Il existe effectivement de nombreux exemples d'initiatives citoyennes dans ces milieux, notamment en ce qui concerne la qualité des milieux de vie, leur protection et leur mise en valeur (Parent Corriveau et al., 2022).

### **2003 | Mise en place d'une Commission des choix stratégiques**

La Commission, composée d'élu-es et de citoyen-nes, a pour mandat de faire une étude et des recommandations précises pour mettre en œuvre des principes de gouvernance participative. Cette étude se divise en deux grands volets : (1) une recherche documentaire sur les outils et pratiques ; et (2) une audience publique pour recueillir les attentes des citoyen-nes et des partenaires, d'où le colloque organisé en avril 2004 (voir l'étape ci-dessous).

### **24 AVRIL 2004 | Colloque sur la démocratie municipale**

Ce colloque ayant rassemblé environ 200 participant-es est organisé autour de la volonté de renouveler la démocratie municipale, avec comme fondement une gouvernance « tripartite » entre les citoyen-nes, des partenaires de l'administration municipale (organisations institutionnelles, communautaires ou privées) et l'administration municipale pour la prise de

décision. Un compte-rendu présente une synthèse des échanges et des présentations qui y ont été faites par des professionnel·les de différents milieux et des expert·es de la participation.

### **8 FÉVRIER 2005 | Adoption par le conseil municipal du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales**

Élaboré conjointement par des citoyen·nes et des élu·es, le Cadre a pour objectif de faciliter la participation des citoyen·nes, de les impliquer le plus tôt possible dans les processus et de développer une culture de participation à Gatineau. Il présente des orientations qui visent à établir des structures et des mécanismes de participation publique et de participation citoyenne et fait état de recommandations pour la mise en place d'une gouvernance participative, incluant :

- Des objectifs et principes d'action qui doivent guider la Ville en matière de participation citoyenne ;
- Des principes d'éthique et des règles de fonctionnement pour toute structure de participation ;
- Des éléments d'aide à la décision pour la tenue d'une consultation publique (lorsque celle-ci n'est pas requise par l'administration municipale) et pour en déterminer les méthodes ;
- Une procédure précise à suivre par les services municipaux pour l'approbation, la planification et la tenue d'une consultation, afin d'en assurer une préparation adéquate, le respect des normes de qualité de la Ville, de même que la coordination des services municipaux concernés (Ville de Gatineau, 2005).

Un document synthèse propose par ailleurs des actions pour la mise en œuvre de ces recommandations. Celui-ci identifie six chantiers : la coordination de la gouvernance participative ; les commissions municipales ; la sensibilisation et la communication ; les milieux de vie et l'urbanisme ; les structures de participation ; et les partenariats. Pour chacun de ces chantiers sont détaillés les résultats visés, les différents volets du chantier, les extrants attendus, les intervenant·es participant·es, ainsi qu'un échéancier général.

### **2006 - 2023 | Entrée en vigueur ou réactualisation de nombreuses politiques, directives, procédures et autres outils en lien avec la participation publique**

Suivant l'adoption du Cadre, plusieurs politiques, directives, procédures et autres outils encadrant la participation publique ou comprenant des mesures participatives, notamment en matière d'urbanisme, entrent en vigueur ou sont réactualisées :

- **2006** : Politique PO-004 sur la Dénomination toponymique (entrée en vigueur en 2006, avec révisions en 2016 et en 2020), et Procédure ACL-001-2010 sur les Changements de noms de lieux (entrée en vigueur en 2010). Cette politique ouvre la porte à une participation citoyenne dans la dénomination toponymique de Gatineau.
- **2009** : Directive DI-044 sur la Planification et l'approbation des activités de participation publique (entrée en vigueur en 2009, avec révisions en 2011 et en 2019). Cette directive vise à assurer la mise en place des ressources humaines et financières nécessaires aux activités de participation publique, et à indiquer comment en déterminer la pertinence, le moment opportun et le calendrier de réalisation.

- **2008** : Politique PO-032 pour le financement de nouvelles infrastructures pour les secteurs déjà construits (entrée en vigueur en 2008, avec révisions en 2010, 2015 et 2018). Cette politique prévoit de nouvelles mesures de consultation de la population.
- **2012** : Politique PO-040 sur les Mesures de modération de la circulation (entrée en vigueur en 2012, avec révisions en 2016, 2017 et 2021). Cette politique prévoit de consulter la population affectée par la modération de la circulation en amont de la mise en œuvre.
- **2016** : Mise en place d'un document de planification des activités de participation publique, comprenant le registre annuel des activités de participation publique, une description de chacune des activités prévues par les services municipaux pour l'année donnée ainsi qu'une analyse sommaire des risques. Le registre des activités de participation publique permet de réaliser les premières évaluations comparatives de ces activités.
- **En continu** : Mise en place de mécanismes de planification, de suivi et de reddition de compte, comme une fiche d'approbation pour la planification d'une nouvelle activité de participation publique, un registre des activités de participation publique et un bilan des activités de participation publique. Ce processus a surtout pour effet de formaliser les activités participatives au sein des processus internes de la Ville de Gatineau.

### **2011 | Processus de révision du Schéma d'aménagement et de développement (SAD)**

La révision du SAD a impliqué un processus de consultation publique qui s'est échelonné sur trois ans et qui a mobilisé des dispositifs participatifs variés pour permettre aux citoyen·nes de se prononcer sur le projet, tout au long de son avancement (Gagnon & Gauthier, 2018). Dans le premier questionnaire auquel ont répondu les membres du Comité, les cafés urbains offerts aux citoyen·nes dans le cadre de la révision du SAD ont d'ailleurs été identifiés comme la meilleure expérience de participation citoyenne à Gatineau par l'un·e des membres.

### **2014 | Publication du rapport d'une commission d'étude créée par le Bureau de l'ombudsman de la Ville**

En 2011, le Bureau de l'ombudsman de la Ville de Gatineau a créé une commission d'étude pour se pencher sur les enjeux de la participation citoyenne. Le rapport issu de cette commission, publié en 2014, met en lumière certaines lacunes en ce qui concerne la gouvernance participative à Gatineau, comme de suivi et d'information sur les résultats concrets des consultations publiques. La Commission précise que « le suivi donné aux activités de consultation se limite généralement à la production d'un rapport de consultation qui décrit le déroulement de l'activité et présente une synthèse des commentaires recueillis » (Bureau de l'ombudsman, 2014, p. 20). Ce manque de suivi est qualifié comme une rupture entre l'étape de consultation et la prise de décision, et remet en cause la transparence et la crédibilité des processus de consultations aux yeux de certain·es citoyen·nes (Bureau de l'ombudsman, 2014).

### **2016 | Commande d'un rapport sur le développement de relations avec les associations de résident·es**

En 2016, le Service de l'urbanisme et du développement durable de la Ville de Gatineau commande à l'Université du Québec en Outaouais un rapport sur le développement de

relations avec les associations de résident-es, afin de resserrer ces dernières en ce qui a trait aux enjeux d'aménagement et d'urbanisme.

## **2020-2021 | Démarches d'implantation d'un office de consultation publique**

Par l'adoption du budget 2020, le conseil municipal a mandaté l'administration pour qu'elle développe et mette en place un modèle d'Office de consultation publique pour Gatineau, afin de répondre à différentes problématiques comme l'acceptabilité sociale de divers projets et l'ambition de tenir des consultations plus poussées en amont de la réalisation de projets d'urbanisme. Cette demande faisait suite à la réalisation d'une étude sur les modèles de fonctionnement en consultation publique (Paré, 2017). Ses conclusions révélaient notamment que « l'interaction de l'unité de consultation publique avec l'ensemble des services assure la qualité et la cohérence des pratiques tout en adaptant celles-ci aux attentes et aux besoins propres à chaque dossier », qu'une instance consultative indépendante peut se retrouver en confrontation avec l'appareil politico-administratif et que le modèle de fonctionnement de Gatineau n'est pas la seule cause des défis à la participation de la population gatinoise aux affaires municipales. Plutôt, il était avancé que l'opérationnalisation de mécanismes assurant la transparence des informations et le suivi des résultats d'une démarche contribueraient à développer la culture de participation de Gatineau. En 2021, le nouveau conseil municipal a rejeté l'avenue de constituer une instance indépendante de consultation publique.

## **2023 | Forum citoyen**

En avril 2023, le Collectif des associations de résident-es de Gatineau a organisé un forum intitulé *Aménagement du territoire et urbanisme : encourager et valoriser la participation citoyenne*, avec l'appui financier de la Ville de Gatineau.

## **4.2 Les pratiques participatives gatinoises**

En guise de récapitulatif, la fusion des municipalités de Hull, d'Aylmer, de Masson-Angers, de Buckingham et de Gatineau a été suivie de la mise sur pied d'une commission des choix stratégiques. Dans une étude soumise en 2017 à la Section de la planification stratégique de Gatineau, Jean Paré affirmait d'ailleurs que la municipalité unifiée après la fusion municipale est composée de « communautés distinctes » (Paré, 2017). Quelques années plus tard est adopté le *Cadre de référence en matière de participation des citoyen-nés aux affaires municipales de Gatineau*. Plusieurs politiques et directives sont adoptées dans les années subséquentes pour ancrer l'implication de la population dans la culture de participation aux affaires municipales de Gatineau, soit à travers des processus internes de gestion des projets, soit à travers des processus de consultation de la population. Les sous-sections subséquentes font état de ces deux éléments, en mettant l'accent sur le rôle joué par la société civile et les associations de résidents et résidentes dans la seconde sous-section.

### **4.2.1 Le processus de réalisation d'une activité de participation publique<sup>2</sup>**

La Direction générale est responsable d'approuver les activités de consultation publique, sur recommandation de la direction du service concerné et de la Section de la planification

---

<sup>2</sup> Ce texte est presque entièrement tiré de la Directive numéro DI-044 sur la planification et l'approbation des activités de participation publique, révisée pour la dernière fois en 2019.



stratégique. Pour toute activité de consultation publique qui s'ajoute durant l'année, un formulaire doit être complété.

La Section de la planification stratégique gère la planification d'ensemble des activités de participation publique municipale<sup>3</sup>. Elle coordonne les activités de participation publique, offre un support professionnel aux gestionnaires et s'assure du respect des principes ainsi que des règles de fonctionnement établis par la Ville en matière de participation publique.

Le Service des communications est responsable d'établir une stratégie de communication qui tient compte du contexte environnemental, des objectifs de la consultation et de la clientèle visée, de rédiger un plan de communication, de réaliser les outils d'information et de promotion. Il assure également les relations avec les médias en ce qui concerne les activités de participation publique.

Le service municipal concerné est responsable du développement du contenu pour les activités de participation publique qu'il initie. Il contribue à la réalisation des activités. À titre d'exemple, le Service de l'urbanisme et du développement durable est responsable d'organiser les processus de consultation publique en lien avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, c'est-à-dire les modifications au règlement de zonage, les questions qui concernent les outils d'urbanisme (plan d'urbanisme, plan d'implantation et d'intégration architecturales et projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble, notamment), de même que les activités de différentes instances comme le Comité de démolition et le Comité consultatif d'urbanisme.

#### **4.2.2 Le rôle de la société civile**

La participation et l'engagement à la vie municipale, à travers des instances moins formelles organisées par des citoyen·nes, sont bien présents à Gatineau et plus particulièrement dans les secteurs de Hull et d'Aylmer. Alors que la création des premiers regroupements de citoyen·nes remonte aux années 1960, il existe aujourd'hui plusieurs dizaines de comités de vie de quartier et associations de résident·es qui permettent de créer un espace de discussion entre citoyen·nes, intervenant·es du milieu communautaire et élu·es (Bureau de l'ombudsman, 2014). Un Collectif des associations de résident·es de Gatineau a également été créé en 2019 dans le cadre des consultations sur les travaux de concordance entre le nouveau schéma d'aménagement, le plan d'urbanisme et la réglementation. En matière d'aménagement et d'urbanisme, les associations de résident·es se préoccupent de questions variées (transports actif et collectif, développement immobilier, infrastructures et équipements publics, environnement et développement durable, patrimoine), autour desquelles elles se mobilisent à travers des moyens tout aussi variés : réalisation de sondages en ligne, participation à des tables de concertation et à diverses démarches de consultations de la Ville, rédaction de mémoires et de lettres ouvertes, organisation d'événements, etc. (Caron Daviault, 2017).

---

<sup>3</sup> Aujourd'hui, la Section de la planification stratégique n'existe plus et la participation publique est désormais sous la responsabilité du Service de l'interaction citoyenne de la Ville de Gatineau, dont le mandat est notamment de soutenir la mise en place de processus et activités facilitant la participation des citoyen·nes aux affaires municipales. Entre 2007 et 2023, une à deux ressources soutiennent les activités de participation publique. Avec la création toute récente du Service de l'interaction citoyenne, des ressources seront ajoutées.

Le Cadre accueille favorablement la création de structures de participation moins formelles, en encourageant notamment « les initiatives de regroupement des citoyens partageant un même milieu de vie (village urbain) en comités ou associations pour exprimer leur opinion » (Ville de Gatineau, 2005, p. 1). Il affirme également faire une place importante aux groupes organisés de la société civile dans la participation : « La Ville reconnaît formellement le rôle de premier ordre de la société civile organisée dans la gouvernance participative ; elle réexamine les formes du soutien qu'elle apporte aux organismes et aux groupes d'intérêt et met des moyens en œuvre pour les associer plus tôt et plus étroitement au débat municipal. » (Ville de Gatineau, 2005, p. 3).

Cette reconnaissance se traduit notamment par l'offre d'un soutien financier, technique et matériel aux comités de vie de quartier et associations de résident-es (Service des loisirs, des sports et du développement des communautés, 2022). Des liens plus directs et permanents entre les services de la Ville de Gatineau et ces associations de quartier ont néanmoins été réclamés par des citoyen-nés consulté-es lors de l'enquête du Bureau de l'ombudsman (2014). L'analyse de Caron-Daviault (2017) montre par ailleurs que le milieu associatif souhaitait être consulté davantage par le Service de l'urbanisme et du développement durable de la Ville de Gatineau et être invité à travailler en amont avec celui-ci, tout en gardant leur indépendance. Cette analyse montre également que les élu-es ont des visions divergentes quant à l'intérêt de la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, certain-es étant d'avis que l'offre de participation devrait être améliorée, d'autres estimant que la Ville n'implique pas les citoyen-nés par intérêt ou par volonté, mais plutôt par obligation.

À notre connaissance, aucun mécanisme administratif ne soutient ou ne renforce spécifiquement ces liens entre l'administration municipale et le milieu associatif. Dans le rapport du Forum citoyen (2023), on peut lire qu'en 2016, le Service de l'urbanisme et du développement durable de la Ville de Gatineau a commandé à l'Université du Québec en Outaouais un rapport sur le développement de relations avec les associations de résident-es. Cette démarche avait pour but de « resserrer ses liens avec le public en instaurant, avec les élus municipaux, un dialogue continu avec les associations de résidents et les groupes d'intérêt sur les questions d'aménagement et d'urbanisme » (Bouchard & Gagné, 2023, p. 2), mais aucune suite publiquement connue n'y aurait été donnée. Au-delà des relations entre les services de la Ville et le milieu associatif, le rapport du Forum citoyen souligne également qu'entrer en contact avec la Ville ou avoir accès à la documentation via son site web est compliqué.

Les éléments présentés dans cette section permettent de déduire que si les comités de vie de quartier et les associations de résident-es se sont taillé une place importante et reconnue dans la culture participative gatinoise, leur potentiel n'est pas pleinement mis en valeur. En ce sens, les liens entre ces associations avec la Ville et ses différents services, notamment le Service de l'urbanisme et du développement durable, gagneraient à être mieux définis et formalisés, et la création de canaux de communication plus directs entre eux pourrait être un premier pas afin de les renforcer.

## **5. Diagnostic du Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales**

Les activités réalisées avec le Comité ont permis de dégager une vision globale du Cadre actuel, des modifications souhaitées et des orientations à emprunter pour sa réactualisation. Elles ont également permis d'identifier les principes auxquels il adhère et de cibler des pratiques que les membres du Comité considèrent inspirantes. L'ensemble de ce travail a permis au CEUM d'orienter sa recherche de modèles de gouvernance et la façon de les présenter, et les pratiques inspirantes à mettre de l'avant.

### **5.1 Diagnostic du Cadre par les membres du Comité**

La présente section pose un diagnostic du Cadre sur la base de la démarche participative réalisée avec le Comité. Les intrants de ce diagnostic sont puisés de l'atelier de travail du 28 juin 2023, des réponses au questionnaire sur les pratiques inspirantes ainsi que de discussions informelles menées avec des membres du comité lors des activités du mandat.

#### **5.1.1 Analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces**

Lors de l'atelier de travail de juin, les membres du Comité ont été invité-es à faire une analyse des forces et faiblesses du Cadre actuel et des opportunités et menaces liées à la participation citoyenne à Gatineau. Parmi les forces, c'est-à-dire les facteurs internes qui permettent à la Ville de Gatineau de se démarquer des autres municipalités et qui permettent au Cadre de se démarquer par rapport à d'autres politiques municipales en matière de participation publique, les membres ont souligné :

- Le caractère avant-gardiste, ambitieux et novateur du Cadre ;
- Le fait qu'il est toujours d'actualité et que son approche soit toujours pertinente près de vingt ans plus tard ;
- Le fait que l'exercice ait été initié et porté par des élu-es à travers la Commission des choix stratégiques ;
- Les comités, commissions et ressources compétentes de la Ville en matière de participation citoyenne ;
- Le processus participatif exemplaire et les ressources mises en place pour l'élaboration du Cadre (consultation, étude, sondage et colloque) ;
- L'historique et l'habitude de participation des Gatinois-es.

Concernant son caractère avant-gardiste et sa pertinence, il est d'ailleurs intéressant de noter que le *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* a été identifié comme exemple de « meilleures pratiques » pour favoriser et encadrer la participation citoyenne aux affaires urbaines (Gauthier & Gagnon, 2013).

En ce qui a trait aux faiblesses, autrement dit les limites internes et les améliorations que pourrait apporter l'administration municipale au Cadre, les membres ont identifié :

- L'absence de guides pratiques pour soutenir les services de la Ville dans l'application du Cadre et de plans d'action pour le mettre en œuvre ;

- Son caractère non contraignant ;
- Le fait que les ressources humaines et financières n'aient pas été à la hauteur des ambitions du Cadre ;
- Le fait qu'il soit tombé dans l'oubli et n'ait plus de porteur ou de porteuse chez les élues ;
- La perception qu'il n'est pas à jour.

Lors de l'atelier, le caractère non contraignant du Cadre a suscité des discussions et des membres ont soulevé la possibilité de l'enchâsser dans un outil d'action publique à portée légale, pour qu'il y ait une obligation de réaliser des démarches participatives, comme c'est le cas pour les projets qui doivent être soumis à une démarche d'évaluation dans le cadre d'un Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA). Le fait que le Cadre ne soit pas à jour a également été discuté et démontre bien la raison d'être du Comité et de la démarche de réactualisation. Ce dernier point peut toutefois être nuancé puisque le fait que le Cadre soit toujours d'actualité a été identifié comme l'une de ses forces. On peut en déduire qu'aux yeux du Comité, la réactualisation du Cadre ne concerne pas sa totalité, mais certaines parties.

Les opportunités, c'est-à-dire les éléments de contexte qui sont favorables à la réactualisation du Cadre, les pratiques et tendances de gouvernance dont elle pourrait bénéficier, de même que les pratiques qui pourraient inspirer l'administration dans cette démarche, ont été identifiées en grand nombre :

- Les consultations virtuelles et autres pratiques numériques ;
- L'accès aux moyens technologiques ;
- Le développement d'une vision partagée de la participation citoyenne entre l'administration, les citoyen·nes et les élues (notamment les rôles et responsabilités des différents acteurs de la participation) ;
- L'enchâssement de la participation citoyenne dans un outil réglementaire ou législatif ;
- Le fait de sensibiliser différentes parties prenantes par la pédagogie ;
- L'évaluation de la performance ;
- L'amélioration de la reddition de comptes ;
- La volonté des citoyen·nes de se faire entendre dans plusieurs dossiers d'infrastructures et d'urbanisme ;
- La sensibilisation croissante des promoteurs privés à consulter en amont de leurs projets ;
- La volonté de bâtir une expertise à l'interne et entre les différents services ;
- La nouvelle direction générale et le renouveau organisationnel en cours ;
- La remise du Cadre à l'ordre du jour et la possibilité de combler ses lacunes ;
- La prévisibilité et le meilleur contrôle que peuvent offrir l'encadrement des pratiques participatives et une meilleure connaissance de celles-ci ;
- La possibilité de tester une approche à l'externe à travers la consultation sur le Quartier général de la police.

En ce qui a trait aux menaces, donc aux éléments de contexte plutôt défavorables à la réactualisation du Cadre et aux obstacles qui pourraient la freiner, les membres ont noté :

- La monopolisation des espaces de participation par des groupes d'influence ;

- La longueur des processus participatifs et la perte de temps, alors même que de grandes décisions se prennent sans consultation ;
- Le ralentissement de l'avancement si le plus haut niveau et la plus grande fréquence de participation sont visés ;
- L'accumulation des priorités ;
- La complexité de mettre en œuvre la participation ;
- La « surparticipation » ou sollicitation excessive de la population à des exercices participatifs ;
- La capacité organisationnelle ;
- La diminution de l'intérêt envers la participation au fil du temps ;
- Les visions divergentes de la participation citoyenne et l'importance variable qu'on lui accorde ;
- Les contradictions possibles ; et
- Le manque de sentiment d'appartenance à la Ville de Gatineau.

Au regard des discussions tenues plus tôt lors de l'atelier, des membres évoquaient effectivement une crainte de blocage liée à une obligation de consulter à tout coup, et se préoccupaient de la possibilité que des groupes d'influence s'accaparent éventuellement les espaces de participation, les débats, et écrasent les types de participant-es qu'on entend moins. Enfin, le sentiment d'appartenance variable à la Ville de Gatineau, même 20 ans après les fusions municipales, a aussi été mentionné et reflète selon certaines l'existence d'une culture de la participation inégale entre les différents secteurs, notamment dans l'est ou les secteurs plus ruraux. Ce phénomène, qui a été abordé de façon plus détaillée dans la section 4.1, mérite que le Comité s'y attarde.

### **5.1.2 Pistes d'amélioration à apporter au cadre pour sa mise en œuvre**

Le questionnaire distribué aux membres du Comité leur avait également permis de se positionner sur les pistes d'amélioration qu'ils considéraient prioritaires. Sans argumenter la validité de chaque piste d'amélioration, le CEUM propose plutôt des modèles de gouvernance (section 5.2), des pratiques inspirantes (section 5.3) et des pistes de réflexion (section 6) qui empruntent le sens de ces pistes d'amélioration afin d'alimenter les discussions du Comité. Le but affirmé est que ce dernier puisse prendre des décisions éclairées et adopter une vision commune. Les pistes d'amélioration proposées dans le questionnaire étaient les suivantes :

- Création d'une équipe ou d'une entité dédiée à la participation citoyenne à travers un organisme indépendant, qui serait mandaté pour l'organisation et l'encadrement des processus participatifs ;
- Création d'une plateforme rassemblant l'information sur la participation citoyenne, afin d'assurer une communication et une diffusion efficaces de celle-ci et de favoriser activement l'implication citoyenne ;
- Que la Ville se dote d'un objectif et d'un plan d'action (avec des moyens, des indicateurs et des cibles) pour passer de la parole aux actes en matière de participation citoyenne et mesurer l'impact de ses projets ;
- Voter un règlement municipal qui obligerait les promoteurs immobiliers à consulter les citoyennes et les citoyens avant de déposer un projet au conseil municipal, et que ces

consultations soient accompagnées par une firme ou un-e professionnel-le de la participation pour en assurer la qualité ;

- Préciser les liens souhaités entre le Service de l'urbanisme et du développement durable et les citoyen·nes ;
- Mise en œuvre de processus participatifs ouverts à plus de citoyen·nes ;
- Former les citoyen·nes sur la Schéma d'aménagement et de développement pour leur permettre de se prononcer sur les projets en amont ; et
- Création d'un bureau de consultation indépendant et professionnel.

### 5.1.3 Résultats des mises en situation

Une partie de la séance de travail de juin rassemblait les membres autour d'une activité de cadrage d'une démarche de participation publique. Sans entrer dans les détails des scénarios développés<sup>4</sup>, le CEUM a surtout retenu la volonté du Comité à ce que :

1. Des mécanismes de dialogue soient mis en place pour comprendre les besoins des populations affectées par un projet vis-à-vis sa portée ;
2. Des démarches permettent à la population d'avoir un niveau d'influence élevé sur la prise de décision jusqu'à les engager dans un processus de négociation et de cogestion avec les autres parties prenantes (c'est-à-dire la municipalité ou les promoteurs) ;
3. Des mécanismes de suivi soient instaurés pour poursuivre le dialogue entre les parties prenantes après la réalisation du projet ;
4. La réactualisation soit l'occasion de réaffirmer les rôles respectifs de l'administration et des élu·es et d'avoir une réflexion sur la désignation d'une personne qui veille au respect du Cadre.

## 5.2 Principes et modèles inspirants

Afin d'amener l'analyse vers des propositions constructives, les membres du Comité ont été questionnés quant aux principes fondamentaux qui devraient guider les exercices de participation, ainsi qu'aux démarches, initiatives et pratiques démocratiques inspirantes qui pourraient influencer Gatineau dans la réactualisation du *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*.

### 5.2.1 Principes identifiés par le Comité

Les principes ou catégories de principes qui ont été retenus par le Comité pour guider son travail de réactualisation sont, par ordre d'importance :

1. La transparence ;
2. L'inclusion — de même que la flexibilité, l'équité, l'écoute et le consensus ;
3. L'impartialité — de même que l'indépendance et la neutralité ; et
4. L'imputabilité et la reddition de comptes.

Notons que plusieurs de ces principes se retrouvent dans le Cadre, dans lequel la Ville affirmait adopter une approche respectant notamment l'amélioration continue de ses pratiques,

---

<sup>4</sup> Ces scénarios peuvent être consultés dans le compte-rendu de l'activité.

l'équité entre tous les citoyens, toutes les citoyennes et tous les groupes participant, la transparence des processus ainsi que l'adoption de pratiques inclusives et non conflictuelles (Ville de Gatineau, 2005, p. 8).

Il est également intéressant de souligner que l'Union des municipalités du Québec (UMQ) met des principes similaires de l'avant pour guider les municipalités qui souhaitent se doter d'une politique de participation publique. En matière de transparence, l'UMQ souligne effectivement que toutes les étapes d'un processus décisionnel, incluant les modalités de participation proposées, devraient être explicitées dès l'annonce d'une démarche participative et respectées au cours de son déroulement. Il en va de même pour le rôle et le degré d'engagement attendus des participant-es, et la manière dont leur point de vue sera pris en compte dans la décision. En matière d'inclusion, l'UMQ soutient que les processus participatifs devraient favoriser la participation du plus grand nombre de citoyen·nes concerné·es par un projet, dont les points de vue doivent être accueillis avec ouverture. Ces processus devraient par ailleurs favoriser « la coopération et la recherche de solutions, si possible l'atteinte d'un consensus, tout en permettant l'expression légitime et constructive de points de vue divergents » (Union des municipalités du Québec, 2019, p. 11). Enfin, l'UMQ souligne l'importance de mettre en place un mécanisme de reddition de comptes auprès des citoyen·nes. Il s'agit d'ailleurs d'un moyen d'indiquer comment leur contribution a été considérée dans la prise de décision, et de renforcer à la fois la crédibilité et l'importance des démarches participatives (Union des municipalités du Québec, 2019).

Malgré la présence de ces principes énumérés par le Comité dans le Cadre, il y a lieu de se demander si ceux-ci sont suffisamment affirmés. D'abord parce qu'ils ont été soulevés par le Comité. Ensuite, parce qu'ils ne sont pas accompagnés d'objectifs clairs qui permettent la mise en œuvre de stratégies et le déploiement de mécanismes de réalisation, et par le fait même le suivi de leur réalisation auprès de la population consultée. Par exemple, en ce qui a trait à l'imputabilité, le Comité pourrait choisir de prévoir le suivi des démarches participatives aux étapes clés du développement de l'objet de la consultation (à titre d'exemple, lors du dépôt des plans et devis d'un projet immobilier, envoyer un message de suivi aux parties prenantes ayant participé à une consultation publique), ce qui se traduirait par une liste de conditions à remplir pour assurer une reddition de comptes éclairée. Ou encore, en matière de transparence, le Cadre pourrait identifier les canaux de communication populaires pour diffuser l'information relative aux démarches de participation et, dans une perspective d'inclusion, s'assurer que cette information soit saisie par la population francophone et anglophone de Gatineau et qu'elle rejoigne les populations peu familières avec les processus institutionnels. En somme, il s'agit d'être conséquent avec les principes que le Comité souhaite mettre de l'avant grâce à des objectifs clairs, des stratégies de réalisation, des mécanismes opérationnels et des indicateurs qui facilitent la récolte de données probantes pour en évaluer les retombées.

### **5.2.2 Les modèles de gouvernance de la participation publique**

Afin de structurer l'application de ces principes dans les processus administratifs, il va de soi que le Comité se penche sur la structure de gouvernance de la participation publique à

Gatineau. Pour l'éclairer dans sa réflexion, le CEUM répertorie dans le tableau ci-dessous les trois modèles de gouvernance qui sont appliqués dans les municipalités du Québec.

La participation publique est une pratique relativement récente dans l'histoire des gouvernements et les cultures de participation divergent d'une municipalité à l'autre, tout comme les contextes géographiques, politiques et sociaux. Ce faisant, même si deux municipalités ont un modèle de gouvernance similaire, la transposition des principes gouvernants en mécanismes et processus administratifs appliqués peut varier considérablement. Par ailleurs, il n'y a aucun standard de pratique établi en participation publique au Québec. L'Institut du Nouveau Monde (INM) présente huit règles de l'art de la participation publique pour ses praticien-nes (Institut du Nouveau Monde, 2013). Plusieurs instances parapubliques présentent des guides pratiques (Aubin & Thibault, 2016 ; Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2021a). Quant aux municipalités, plusieurs se sont dotées de politiques pour orienter leur structure et la conception de leurs processus (Ville de Laval, 2021) ou d'un cadre réglementaire (Bherer et al., 2018).

Il est donc impossible, à ce stade-ci, d'identifier un modèle qui serait clairement plus efficace que les autres, puisqu'il n'y a aucun cadre de référence standardisé en matière de participation publique. Les modèles de gouvernance sont donc communiqués à travers des exemples québécois pour refléter leur contexte d'opérationnalisation. En plus, une liste de forces et de faiblesses est présentée pour alimenter la réflexion du Comité pour la suite de ses travaux sur la gouvernance.



Tableau comparatif des modèles de gouvernance de la participation publique au Québec

	Gouvernance municipale	Gouvernance par instance parapublique	Gouvernance associative
<b>Description de la forme de gouvernance de la participation</b>	Toute la démarche de participation est gérée par une équipe interne à la municipalité qui est parfois accompagnée dans sa conception et sa réalisation.	Toute la démarche de participation est gérée par un organisme parapublic constitué par une Charte de Ville et qui conçoit les démarches et les réalise. Les démarches sont supervisées par des commissions qui rédigent les rapports de consultation, afin de faire des recommandations à la municipalité.	Les démarches de participation sont gérées et réalisées par la municipalité ou par l'association, selon la provenance du mandat. Les affaires sont administrées par un conseil d'administration composé de membres de l'association.
<b>Mission et compétences de l'organe en charge</b>	Les processus étant principalement internes, la mission et les compétences dépendent du service chargé de la démarche, ainsi que des règles et normes organisationnelles de l'administration municipale ou instaurées par la politique de participation publique (lorsque c'est le cas).	Les compétences de ces instances sont généralement inscrites dans une Charte de Ville. Elles ont pour mission de mener des démarches participatives, mais aussi de développer des pratiques qui cadrent à l'intérieur de leurs compétences, afin de développer une notoriété et une crédibilité en matière de participation.	Les compétences et processus constitutionnels sont généralement enchâssés dans des règlements municipaux. Les conseils ou associations ont pour mission de faciliter le dialogue entre la population locale d'un quartier ou d'un voisinage et les autres parties prenantes aux affaires municipales. Ces entités vont généralement au-delà de la participation aux processus de consultation de la Ville.
<b>Réception de mandat</b>	Comité exécutif, conseil municipal ou Direction de service	Comité exécutif ou critères inscrits dans la Charte de Ville	Initiative citoyenne votée en assemblée ou mandat octroyé à la Ville par le conseil municipal
<b>Composition</b>	Équipe de personnes professionnelles permanentes à même les services municipaux. Selon la municipalité, l'équipe peut être composée uniquement d'une personne formée en communication, de gestionnaires et de chargés de projet, de professionnelles en participation citoyenne et est parfois multidisciplinaire puisque composée de professionnelles provenant de différents services de la municipalité.	Équipe multidisciplinaire composée d'expert-es (ex. environnement, urbanisme, géographie, sociologie, droit, énergie, etc.), de personnes professionnelles de la participation et de personnes qui opérationnalisent les démarches (ex. soutien informatique, communication, soutien logistique, analyse de données, etc.). Personnel nommé par le Conseil municipal, personnel permanent et personnel contractuel.	Le conseil d'administration est composé de membres élus selon des règles et critères inscrits dans un règlement municipal. Les membres sont des personnes résidentes ou représentantes d'un établissement commercial, industriel, institutionnel ou communautaire situé dans le quartier. Des comités et des groupes de travail peuvent être créés pour traiter d'objets spécifiques.
<b>Principes de gouvernance</b>	<b>Pragmatisme</b> : Les démarches étant réalisées par le personnel professionnel de la municipalité, ce dernier est généralement au fait des contraintes à l'objet de participation et est à la recherche de solutions pratiques. <b>Centralisation</b> : L'ensemble d'une démarche de participation et les processus décisionnels qui en découlent sont pris en charge par l'appareil politico-administratif.	<b>Impartialité</b> : A priori, les personnes impliquées dans la rédaction des recommandations adoptent une position qui tend vers la neutralité et suivent des normes de déontologie. <b>Indépendance</b> : Les organismes sont autosuffisants, signifiant qu'un financement leur est octroyé afin qu'ils puissent réaliser l'entièreté de leurs activités sans dépendre d'un soutien.	<b>Représentation</b> : La volonté et les intérêts de la population locale sont défendus démocratiquement par un groupe de représentant-es lors de démarches participatives (ex. référendum, pétition, mémoire, sondage d'opinion, etc.). <b>Décentralisation</b> : La mobilisation des parties prenantes devient une compétence de l'association, qui devient elle-même un espace de proximité pour engager la population dans la participation aux affaires municipales.
<b>Principes transversaux</b>	<b>Transparence</b> : Au minimum, les sujets, objectifs, périodes et moyens de participation sont publiés. À l'opposé, une organisation peut choisir de rendre publique l'entièreté de la documentation utile à la prise de décision par les instances concernées, le raisonnement derrière sa prise de décision et la contribution d'une démarche participative à celle-ci. <b>Imputabilité</b> : Au minimum, des rapports de consultation sont généralement publiés pour rendre compte des activités réalisées et des résultats de ces activités. À l'opposé, des organisations font le suivi des instances décisionnelles sur les actions posées et les décisions prises en aval des démarches participatives. <b>Équité</b> : Des actions sont posées afin de rendre accessible l'information sur une démarche et les espaces de consultation et pour rejoindre les parties prenantes tout en considérant leurs limitations, bien que dans des mesures très variées selon l'organisation, ses règles et ses normes. <b>Légitimité</b> : La légitimité des organisations et des processus est ultimement ancrée dans leur intégrité, professionnalisme, clarté et dans le respect des personnes et des institutions.		

Bien que ces modèles de gouvernance soient assez distincts, il ressort de leur comparaison des principes transversaux. La raison étant que ces principes de gouvernance peuvent également être considérés comme les propriétés d'une démarche de participation publique. Ainsi, les variations répertoriées pour ces principes transversaux dans le paysage québécois de la participation se définissent non pas uniquement selon le modèle, mais selon la culture et les normes organisationnelles, de même que les règles institutionnelles (notamment celles adoptées en vertu d'une politique sur la participation publique). Par exemple, même si les Villes de Montréal et de Longueuil ont adopté un modèle de gouvernance par instance parapublique extrêmement similaire, il n'en demeure pas moins que la légitimité du modèle de Montréal s'est bâtie sur plusieurs années de réalisation de démarches exemplaires, alors que celle de Longueuil demeure encore toute jeune. Bref, il faut se rappeler que chaque modèle n'existe pas sans contexte particulier et que ce sont des êtres humains qui œuvrent au sein des structures de gouvernance pour mettre les principes en application.

Pour faire écho au constat de la transversalité des principes de gouvernance, les principes énoncés qui sont spécifiques à chaque modèle découlent de deux éléments qui caractérisent tous les modèles de gouvernance en participation publique :

1. La perspective des gouvernant-es, donc le rôle et la posture des personnes chargées de mener les démarches et la position qu'elles occupent dans l'appareil politico-administratif, ainsi que la vision qui découle du déroulement des démarches participatives, notamment en raison de leur influence dans la prise de décision et de leur reddition de comptes ;
2. La structure de pouvoirs, donc l'attribution de compétences, de permissions et d'accès, ainsi que la répartition des responsabilités qui en découlent et la direction empruntée par l'émergence d'initiatives menant à la prise de décision.

### **Gouvernance municipale**

Modèle actuel de la Ville de Gatineau, ce type de gouvernance de la participation est aussi de mise à Laval et dans de plus petites municipalités du Québec. Certaines ont une politique de participation publique, comme la Ville de Magog, mais la plupart n'en ont pas. Il s'agit, généralement, de la gouvernance qui émerge lors de la genèse d'une culture participative dans une municipalité. Tel que souligné par Laurence Bherer (2011), ce modèle de gouvernance découle des dispositions inscrites dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Bref, il s'agit minimalement de règles institutionnelles pour engager la participation de la population dans des audiences publiques et des référendums.

Des Villes vont toutefois au-delà des exigences minimales de la LAU, à l'instar de Gatineau, et déploient des mécanismes qui permettent à la société civile d'avoir un poids plus important dans le processus de prise de décision de la municipalité. La mise en place de comités *ad hoc* ou de groupes d'intervention rassemblant expert-es ou professionnel-les, citoyen-nes et élu-es pour dialoguer et traiter d'enjeux sensibles ou particuliers ou simplement pour superviser la conception et la réalisation d'une démarche participative, de même que le suivi de la prise de décision, en est un bon exemple. À ce titre, dans le cadre du développement du Quartier du citoyen à la Ville de Rawdon, un comité regroupant des citoyen-nes, des élu-es et des représentant-es d'organisations locales a été mis sur pied pour que :

1. L'information diffusée par les services de la Ville permette une compréhension commune au sein des actrices et acteurs locaux ;
2. Les partenaires du projet puissent s'appropriier le projet en amont de sa présentation au grand public ;
3. La mobilisation des parties prenantes et leur inclusion dans le processus soient facilitées (notamment à travers des mesures adaptées si nécessaire) ;
4. Les attentes vis-à-vis de la portée de la démarche soient clairement définies.

Il n'y a aucune littérature sur les forces et faiblesses de ce modèle, mis à part le diagnostic de certains cas bien précis de politiques ou de projets. Ces forces et faiblesses sont donc tirées de l'expérience du CEUM dans ses interactions avec d'autres municipalités lors de mandats d'accompagnement.

#### Les forces de ce modèle

- Le modèle le plus facile à mettre en œuvre et peut s'appliquer aux municipalités de toutes les échelles (moins de 1 000 habitant-es à plus d'un million) ;
- La proximité dans la coordination entre actrices et acteurs publics, ce qui fait que l'échange d'informations entre les services chargés de la réalisation est généralement rapide ;
- La flexibilité du modèle permet d'adapter la structure de gouvernance au contexte sociopolitique sans avoir à apporter des changements réglementaires substantiels ;
- Les Villes sont en mesure d'atteindre le plus haut niveau de l'échelle de la participation, alors qu'elles peuvent négocier en leur propre nom et attribuer des mandats de cogestion pour des projets.

#### Les faiblesses de ce modèle

- Les communications sont parfois hermétiques avec la population ;
- La difficulté de mobiliser la population sans un contact étroit avec la société civile ;
- La présence du personnel professionnel dans les démarches génère généralement une surcharge de travail pour ce dernier ;
- Le risque d'instrumentalisation politique, puisqu'il n'y a que très rarement des mécanismes agissant comme garde-fou de l'ingérence politique dans les processus administratifs ;
- Ce modèle est soumis aux aléas politiques, aux réorganisations internes et aux revues budgétaires, ce qui n'assure pas sa pérennité d'une administration à l'autre ;
- Même si les Villes sont en mesure d'atteindre le plus haut niveau de l'échelle de la participation, les moyens déployés ne permettent que très rarement de le faire avec des retombées réelles et durables (les exceptions sont les votes citoyens, alors que ceux-ci deviennent les décideur-ses).

### **Gouvernance par instance parapublique**

Les mécanismes de consultation publique permettent aux citoyen-nes d'exprimer leur avis, que les fonctionnaires et les élu-es s'engagent (normalement) à prendre en compte dans leur décision finale (Fung, 2006). À titre d'exemple, les audiences publiques sont un processus au

cours duquel des actrices et acteurs publics invitent des citoyen·nes et des groupes de la société civile à donner leur avis sur un objet précis, souvent sous forme de mémoire. Ces opinions sont entendues dans le cadre de séances publiques présidées par des personnes présumées neutres, qui sont ensuite appelées à rédiger un rapport sur la base de ces opinions, et non sur la base de leur expertise dans le domaine concerné (Breux et al., 2004).

Au Québec, les audiences publiques ont été institutionnalisées à travers les activités du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE), dont le modèle a inspiré les municipalités de Montréal et de Québec dans la mise en place de leur politique de consultation publique. La Ville de Gatineau et plusieurs autres municipalités ont également recours à l'audience publique et se sont inspirées du BAPE pour des consultations portant sur certains projets, notamment lorsqu'il est question de politiques. L'expérience du Québec en matière d'audiences publiques est d'ailleurs reconnue (Breux et al., 2004). Les audiences publiques du BAPE sont organisées en deux parties : la première vise à informer les citoyen·nes sur le projet concerné et ses enjeux lors de séances d'information publiques ; et la deuxième permet à ces dernières et ces derniers d'exprimer leur opinion devant des commissaires indépendant·es (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2021b).

### **Coup d'œil sur des pratiques québécoises**

Les instances municipales de consultation ou de participation publique, comme celles de Montréal et de Longueuil, inspirent plusieurs membres du Comité. L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) est créé en 2002, dans un contexte marqué par les fusions municipales. Alors que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) prévoit trois grands mécanismes participatifs (l'assemblée publique de consultation ; le référendum décisionnel en urbanisme ; et le comité consultatif en urbanisme), ceux-ci ne s'appliquent pas à la ville de Montréal — ni à celle de Québec — jusqu'au moment des fusions municipales, pour des raisons peu précises liées à leur taille. Ce faisant, les deux villes se sont dotées de leurs propres modèles : les conseils de quartier dans le cas de Québec et le Bureau de consultation publique de Montréal, auquel a succédé l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) (Bherer et al., 2018).

Avec les fusions municipales du début des années 2000, les villes de Montréal et Québec ont été assujetties aux mécanismes prévus par la LAU, qui s'appliquent en plus des dispositifs de participation déjà en place. À Montréal, par exemple, les audiences publiques de l'OCPM se tiennent sur de grands projets, à l'échelle de la ville, parallèlement aux mécanismes de la LAU, qui s'appliquent à l'échelle des arrondissements (Bherer et al., 2018). La Ville tient par ailleurs des démarches participatives, sur différents sujets, qui sont organisées par ses services (notamment ceux de l'expérience citoyenne et des communications), et pour lesquelles elle est généralement accompagnée par une organisation externe. Cette précision sur le contexte des fusions municipales importe dans la mesure où ces dernières ont marqué le paysage québécois de la participation, en contribuant à la multiplication et à la variété des espaces de participation citoyenne. L'usage de plus en plus important de mécanismes de participation variés n'est pas sans effets. D'une part, il induit des « discussions récurrentes sur les pratiques les plus appropriées et sur la manière de les généraliser à l'ensemble des municipalités québécoises » (Bherer et al., 2018, p. 35). D'autre part, si la diversité des pratiques montre un grand intérêt pour la participation citoyenne à la gestion municipale, elle peut aussi générer

une confusion par rapport aux objectifs de cette participation, et même des relations de concurrence ou de conflit entre les mécanismes participatifs et les actrices et acteurs qui y sont associées, dépendamment des approches préconisées (Bherer & Breux, 2012). Ces effets ne sont pas à minimiser et démontrent l'importance d'une planification minutieuse des démarches participatives.

L'OCPM a pour mandat de réaliser des consultations publiques sur des projets d'aménagement pour lesquels le conseil exécutif de la Ville de Montréal le mandate, mais aussi sur d'autres sujets relatifs aux compétences de la Ville, comme le développement de politiques (Bherer et al., 2018). Ce fut le cas en 2018, par exemple, lorsque l'OCPM a été mandaté pour mener la consultation sur le racisme et la discrimination systémiques dans les compétences de la Ville de Montréal (Office de consultation publique de Montréal, 2020). L'OCPM a également pour mandat de proposer des règles permettant d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces à Montréal (Office de consultation publique de Montréal, s.d.a). Il publie donc des guides pratiques, s'assure d'évaluer ses pratiques en s'inspirant de références à l'international, et offre même des services-conseils, bien que cela arrive rarement.

La procédure consultative de l'OCPM est calquée sur celle du BAPE. Le format des consultations de l'OCPM reproduit donc les deux parties mentionnées ci-haut, soit une ou des séances d'information sur le projet concerné, suivies d'une période de questions du public, et des séances d'audition des opinions devant les commissaires — opinions qui peuvent également être soumises par écrit (Office de consultation publique de Montréal, s.d.b). L'indépendance de l'organisation, assurée par des commissaires indépendant-es qui président les audiences publiques et en rédigent une synthèse, est aussi un élément que l'OCPM retient du BAPE. Ces synthèses, qui prennent la forme de rapports de consultation, comprennent par ailleurs une analyse des commissaires et des recommandations pour les décideurs et décideuses (Van Neste et al., 2012). Le pouvoir des commissaires demeure consultatif et non décisionnel, c'est-à-dire que c'est le conseil exécutif de la Ville qui prend les décisions une fois la démarche de consultation terminée.

L'Office de participation publique de Longueuil (OPPL), créé en 2022, assure l'organisation et la mise en œuvre de démarches de participation publique sur divers sujets qui concernent la population de Longueuil (Office de Participation Publique de Longueuil, s.d.). Tout comme l'OCPM, l'OPPL a pour fonctions de : proposer des règles visant à encadrer la consultation publique faite par une instance de la ville, afin d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces, et de tenir une consultation publique sur tout projet de règlement révisant le plan d'urbanisme de la ville (Gouvernement du Québec, 2023a). L'OPPL a par ailleurs pour fonction de tenir toute activité de participation publique sur tout projet ou tout sujet d'intérêt désigné par le conseil ou le comité exécutif de la ville (Gouvernement du Québec, 2023a), alors que le mandat de l'OCPM semble se limiter à des activités strictement consultatives (audiences et consultations publiques) (Gouvernement du Québec, 2023b). Toutefois, il faut considérer que ces différences n'en sont que de libellés des dispositions des Chartes respectives. En ce sens, depuis l'adoption de la Charte de la Ville de Montréal en 2005, les activités de l'OCPM ont évolué pour englober des activités plus participatives que consultatives, bien qu'au niveau de l'échelle, il n'y ait pas encore de

négociation ou de cogestion. Les législateur-rices qui ont rédigé la Charte de l'OPPL ont ainsi pris en compte cette évolution de pratiques.

Comme l'OPPL est une organisation très jeune, il est plus difficile de trouver autant d'informations sur les processus participatifs qu'il privilégie. Pour l'instant, deux mandats ont été menés à terme par l'Office, sur l'Aéroport de Saint-Hubert et sur l'encadrement des feux extérieurs et foyers intérieurs résidentiels. Pour l'Aéroport de Saint-Hubert, une consultation a eu lieu, mais la documentation disponible sur le sujet ne mentionne pas la tenue de séances d'information publiques avant celle-ci. Les audiences ont par contre été suivies d'ateliers citoyens, sous forme de tables de discussion, pour lesquels une firme d'urbanisme a été mandatée, ainsi que d'un sondage d'opinion (Ville de Longueuil, 2022). Il est aussi important de noter que l'expérience de Longueuil est encore trop récente pour tirer des conclusions quant à l'efficacité du changement d'échelle d'un modèle comme celui de l'OCPM pour une municipalité de taille moyenne. Cet élément pourrait être pris en compte par le Comité considérant que Gatineau a aussi envisagé la mise en place d'un tel modèle.

### **Les forces de ces modèles de consultation publique**

- L'indépendance de l'organisation, qui est assurée par des commissaires indépendant-es dans les cas du BAPE, de l'OCPM et de l'OPPL, et qui atteste généralement la légitimité des démarches ;
- Dans les cas de l'OCPM et de l'OPPL, leur enchâssement dans la Charte des deux villes leur donne une forme d'autonomie qui les protège, d'une certaine façon, de l'ingérence politique et renforce leur caractère neutre, qui est central à une approche d'expression de conflits et d'oppositions et assure leur pérennité (Bherer et al., 2018) ;
- La marge de manoeuvre dont bénéficient les organisations paramunicipales comme les offices de Longueuil et de Montréal offre l'opportunité de se doter d'un code pour encadrer la pratique, d'avoir une mission qui va au-delà de l'exécution des démarches participatives et de développer des pratiques novatrices (p. ex. par le rayonnement des pratiques à l'international, la publication de guides ou l'expérimentation de nouvelles technologies)<sup>5</sup>.

### **Les faiblesses de ces modèles de consultation publique**

- Les instances comme l'OCPM et le BAPE sont des appareils complexes et très coûteux ;
- Bien qu'il s'agisse d'un canal d'information et d'écoute privilégié (Paré, 2008), la procédure des audiences publiques héritée du BAPE implique traditionnellement de s'exprimer devant des commissaires, dans un contexte de confrontation, plutôt que de délibération, ce qui peut être intimidant pour plusieurs personnes ;
- La nomination des commissaires, choisi-es par le conseil exécutif de la Ville dans les cas de l'OCPM et de l'OPPL, peut être politique et ces instances ne sont pas à l'abri d'une instrumentalisation politique ;

---

<sup>5</sup> Au-delà des guides pratiques et prix remportés à l'international, les pratiques novatrices de cet organisme peuvent être observées dans certaines démarches réalisées, notamment par l'expérimentation de la réalité augmentée (Office de consultation publique de Montréal, 2015) et de la réalité virtuelle (Office de consultation publique de Montréal, 2019).

- Puisque les Chartes des Villes sont des lois provinciales et que leur modification relève du gouvernement, une partie de la gouvernance d'instances comme l'OCPM et l'OPPL (critères de soumission des projets en consultation, fonctions et pouvoirs de l'Office, notamment) se trouve en dehors des compétences municipales ;
- L'expérience de mise en place d'une telle structure en contexte de ville de taille moyenne (Longueuil, Sherbrooke) est très récente et ne permet pas encore d'en tirer des apprentissages.

### **Gouvernance associative avec les conseils de quartier**

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) décrit les conseils de quartier comme des organismes consultatifs, mis en place dans certaines villes, pour permettre au conseil municipal de consulter les citoyen·nes avant de prendre des décisions dans le cadre de projets qui ont des effets sur l'environnement urbain et la qualité de vie (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2010). Le conseil de quartier est donc aussi une instance de consultation, mais l'approche qu'il privilégie se distingue en plusieurs points de celle des audiences publiques présentée ci-haut avec les exemples du BAPE, de l'OCPM et de l'OPPL. Le conseil de quartier se distingue notamment par son échelle d'intervention, qui est qualifiée de « microlocale », au sens où les enjeux traités sont principalement ceux du territoire vécu par les citoyen·nes, dans leur environnement immédiat. D'ailleurs, cette organisation autour du quartier fait l'unicité de cette instance de participation et permet de rapprocher les élu·es des citoyen·nes (Breux et al., 2004). Comme le souligne le MAMH, « le conseil de quartier est appelé à :

- Mobiliser la population pour les enjeux et les projets qui concernent le quartier ;
- Servir de lien entre le citoyen et l'administration municipale pour favoriser les services de proximité ;
- Faciliter la participation de la population au processus de prise de décision au sein de l'administration municipale ; et
- Favoriser un développement et un aménagement du quartier qui correspondent aux besoins et aux attentes de la population (aux diverses clientèles - jeunes, personnes âgées — dans divers domaines) » (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2010).

Il est aussi important de distinguer les conseils de quartier des comités de citoyen·nes, ces derniers étant une association de citoyen·nes indépendante de la Ville et créée à leur initiative, de façon autonome. En ce sens, les objectifs et le mode de fonctionnement des comités ou des associations de citoyen·nes sont de leur ressort, et non de celui de l'administration municipale. À l'inverse, dans le cas d'une instance municipale comme le conseil de quartier, ses liens avec la Ville et son mandat sont formalisés : il s'agit d'une instance reconnue et même privilégiée par l'administration municipale pour consulter et mobiliser les citoyen·nes. Breux, Bherer et Collin (2004) soulignent d'ailleurs que ces liens formels assurent des échanges et des consultations régulières entre la Ville et les membres des conseils de quartier, en plus d'accroître la capacité d'influence des citoyen·nes.

## Coup d'œil sur des pratiques québécoises

Bien que d'autres municipalités québécoises comme Rouyn-Noranda, Val-d'Or et La Tuque se soient dotées de conseils de quartier, dont la procédure de constitution et les règles de fonctionnement sont enchâssées dans leur charte (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2010), les conseils de quartier de la Ville de Québec demeurent l'expérience la plus développée au Canada, notamment en raison du temps de réflexion consacré à leur développement et à la clarification de leurs objectifs de démocratisation (Bherer et al., 2018).

À Québec, la constitution d'un conseil de quartier peut être initiée suivant une requête de 300 électeur·rices résidant dans un quartier ou de personnes représentant un établissement commercial, industriel, institutionnel ou communautaire de ce quartier. Les conseils de quartier sont composés des personnes majeures qui résident dans le quartier ou qui représentent un établissement commercial, industriel, institutionnel ou communautaire du quartier. Les élu·es de l'arrondissement participent également aux séances du conseil de quartier, mais à titre de membres non votant·es. Autrement, leur direction est assurée par un conseil d'administration paritaire dont les membres sont élu·es par vote. C'est le conseil de la Ville de Québec qui détermine le nombre de membres siégeant sur le conseil d'administration, leur mandat, les responsabilités des différentes parties du conseil de quartier, ainsi que ses règles de fonctionnement et de dissolution (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2010). Généralement, les membres et administrateur·rices des conseils de quartier ne sont pas rémunéré·es.

Dans de moins grandes villes comme Rouyn-Noranda et Val-d'Or, c'est lorsque 50 personnes résidant dans un quartier font une demande que le conseil de ville doit constituer un conseil de quartier. Dans le cas de La Tuque, c'est plutôt lorsque 10 personnes résidant dans un quartier en font la demande. À la différence de Québec, le conseil de ville de ces trois villes peut aussi, de sa propre initiative, constituer tout conseil de quartier, et les personnes membres d'un conseil municipal dont le district électoral englobe le quartier sont, d'office, membre du conseil de quartier. Les autres membres, qui doivent résider dans le quartier et représenter des groupes concernés par les domaines de compétence du conseil de quartier, sont désigné·es par le conseil de ville. De plus, c'est la conseillère ou le conseiller élu·e dans le district électoral correspondant qui préside le conseil de quartier (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2010).

En ce qui a trait à leurs fonctions, les conseils de quartier de la Ville de Québec ont pour mandat d'étudier toute question soumise par le conseil municipal, concernant un domaine de compétence de ce dernier ou du conseil d'arrondissement. En matière d'urbanisme, par exemple, la charte de la Ville de Québec prévoit que le conseil de quartier doive être consulté sur un sujet compris au règlement relatif à la politique de consultation publique de la ville. Il en va de même si un projet de modification à un règlement à l'égard duquel s'appliquent les articles 124 à 127 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) concerne un quartier où est constitué un conseil de quartier. Par ailleurs, le conseil de quartier peut transmettre au conseil municipal ou au conseil d'arrondissement son avis sur toute question qui concerne le quartier.

Les conseils de quartier des villes de Rouyn-Noranda, de Val-d'Or et de La Tuque ont quant à eux comme principales fonctions de « s'assurer de la qualité des services de proximité offerts



aux citoyens du quartier et d'en vérifier l'accessibilité ; de recommander à la ville un soutien communautaire aux organismes du quartier ; de s'assurer de l'accessibilité des bâtiments et des équipements municipaux du quartier ; de suggérer des projets afin de favoriser la culture, les loisirs et l'utilisation des parcs dans le quartier et, finalement, de recommander au conseil de la ville les subventions que ce dernier peut accorder aux organismes du quartier en vertu de la Loi sur les cités et villes » (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2010). Parmi ces services de proximité, le MAMH donne les exemples des services dispensés directement aux citoyen·nes (émission des permis ; paiement des taxes et des amendes ; échange d'information ; et traitement des plaintes), les services concernant les immeubles (entretien des rues ; desserte en aqueduc et en égout ; gestion des matières résiduelles ; protection incendie ; sécurité publique ; éclairage de rue ; évaluation foncière ; urbanisme ; et zonage), ainsi que les services reliés à la collectivité (organisation d'activités de loisir et de culture ; bibliothèque municipale locale ; entretien du cimetière ; parcs et terrains de jeux ; et soutien aux organismes communautaires locaux et au développement local et communautaire). Les conseils de quartier peuvent par ailleurs formuler des avis et des recommandations au conseil municipal sur des sujets mentionnés à la charte, et se doivent de formuler des avis et des recommandations à la demande du conseil municipal.

### **Les forces du conseil de quartier**

- L'organisation de l'instance autour du quartier, qui constitue un territoire d'appartenance, peut être une source de motivation à participer. Cette organisation privilégie en quelque sorte une approche plus communautaire qu'administrative ;
- Le mode de fonctionnement du conseil de quartier implique une proximité de ses membres avec les élu·es, ce qui peut encourager certain·es citoyen·nes à participer ;
- L'objectif de mobilisation citoyenne autour de projets pour le quartier constitue une occasion pour les citoyen·nes de s'appropriier leur quartier et ses enjeux ;
- La régularité des séances du conseil de quartier, bien qu'elle soit variable d'un endroit à l'autre, permet une mobilisation et une participation continue pour un certain nombre de citoyen·nes, qui sont engagé·es tout au long de projets aux thèmes variés ; et
- Les conseils de quartier bénéficient d'une certaine autonomie sur leurs actions, et le fait que leurs activités ne concernent pas seulement la consultation ne les rend pas dépendants de l'agenda de consultation de la Ville.

### **Les faiblesses du conseil de quartier**

- Le caractère plus exclusif du conseil de quartier, dû à son nombre restreint de membres citoyen·nes, constitue un défi en matière de représentativité de l'opinion citoyenne. Il est donc important que des conditions permettent d'assurer cette représentativité collective, en prévoyant par exemple des postes spécifiques pour certains groupes de la population comme les jeunes et les personnes issues de l'immigration. Dans le cas de Québec, la parité fait partie des règles de constitution d'un conseil de quartier pour assurer la représentativité des femmes. D'autres villes comme Lille, en France, s'assurent quant à elles qu'une partie des participant·es soient affilié·es à des groupes de la société civile locale, et procèdent autrement par tirage au

sort pour que toutes les catégories de citoyen-nes soient représentées (Breux et al., 2004) ;

- Le conseil de quartier devient en quelque sorte un acteur complémentaire à une partie du travail des élu-es, ce qui demande de l'ouverture et un état de collaboration de leur part ;
- La capacité d'influence et de mobilisation du conseil de quartier est réduite vu sa petite taille et la *compétitivité* avec les instances de plus grande importance (conseils d'arrondissement et de ville) ; et
- L'agentivité est limitée au niveau de la réalisation et de l'influence sans un soutien financier et technique des municipalités puisque ce sont des personnes volontaires qui administrent les conseils de quartier.

### **5.3 Pratiques inspirantes**

Peu importe le modèle de gouvernance choisi par le comité de travail sur la réactualisation du Cadre, plusieurs initiatives s'offrent à ce dernier et peuvent permettre d'engager la participation des communautés de Gatineau dans les affaires municipales à différents niveaux de l'échelle de la participation.

#### **5.3.1 Les pratiques inspirantes identifiées par le Comité**

Le questionnaire distribué au Comité sur les principes et modèles inspirants a également permis à ses membres de partager les démarches, pratiques et initiatives démocratiques qu'elles et ils considèrent inspirantes pour la réactualisation du Cadre. Les démarches et pratiques suivantes ont été dégagées à partir des réponses fournies par les membres du Comité :

- La mise sur pied d'un office paramunicipal de consultation publique (ex. Office de consultation publique de Montréal et Office de participation publique de Longueuil) et les pratiques du Bureau d'audiences publiques en environnement ;
- Comités de citoyens *ad hoc* ;
- Conseils de quartier (ex. Ville de Québec) ;
- Budget participatif ;
- Droit d'initiative ;
- L'agora métropolitaine pour sa révision biannuelle du schéma d'aménagement et de développement ; et
- D'autres démarches mentionnées qui se sont déroulées hors du Québec, telles que la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) et la Convention d'Aarhus.

À la lumière de ces éléments, les sous-sections suivantes détaillent différentes pratiques de participation publique pour alimenter la réflexion du comité en cohérence avec les modèles qu'il considère inspirants, des exemples de pratiques et des forces et faiblesses pour chacun d'eux.

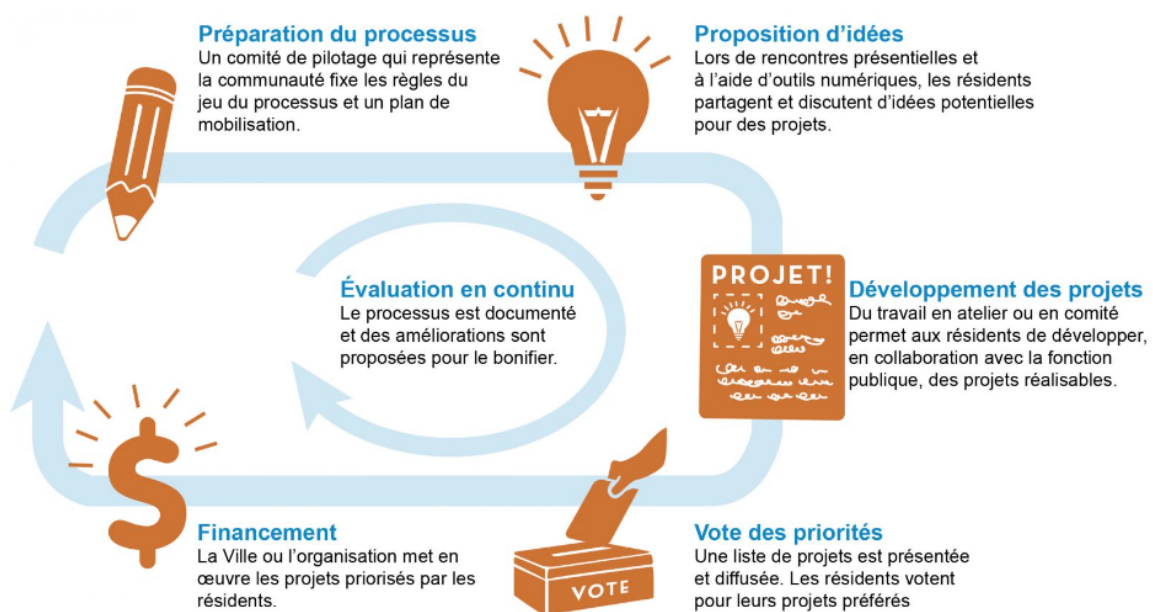
### 5.3.2 Le budget participatif

Le budget participatif est un processus de planification participative à travers lequel les citoyen·nes décident de la façon de dépenser une partie d'un budget public. Ce modèle de participation est issu de la ville de Porto Alegre, au Brésil, où l'on invite la population à exprimer ses préférences en matière d'allocation des ressources pour environ 20 % du budget total, soit la part consacrée aux investissements. Ce processus consultatif se déroule de façon continue au cours d'une année grâce à plusieurs structures de participation qui, bien qu'elles soient différentes, sont toutes orientées vers la réalisation du budget participatif (Breux et al., 2004).

L'expérience brésilienne, qui mise sur des assemblées publiques pour permettre aux parties prenantes de délibérer et de négocier entre elles les parts budgétaires allouées aux projets, a été adaptée dans des centaines de villes à travers le monde, incluant New York, Paris et Boston. Le modèle américain mise quant à lui plutôt sur le développement de projets par comités et le vote citoyen pour identifier les projets à financer. Au Québec seulement, on recense 46 municipalités locales qui font l'expérience d'un budget participatif (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2023b). Par ailleurs, les processus de budget participatif peuvent prendre plusieurs formes et être réalisés à différentes échelles, comme celle du milieu scolaire par exemple. Il existe donc plusieurs types de budgets participatifs.

Au Québec, le déroulement d'un budget participatif géré par le Centre d'écologie urbaine de Montréal suit un cycle de cinq grandes étapes qui sont résumées sur le schéma suivant :

**Figure 4 : Le fonctionnement d'un budget participatif**



Source : Centre d'écologie urbaine de Montréal (s.d.)

À travers sa forme cyclique, ce schéma illustre bien l'une des caractéristiques importantes du budget participatif, soit sa continuité : le budget participatif a la particularité de se répéter au fil des ans. Le schéma souligne également que le processus doit faire une place importante à l'évaluation tout au long de son déroulement dans une perspective d'amélioration continue.

## Les forces du budget participatif

- L'adaptabilité du modèle au contexte politique et à la réalité des lieux, des communautés ou des institutions où on l'implante ;
- Permet de constater directement les effets de la participation à travers la réalisation des projets qui en découlent ;
- Peut favoriser l'engagement au sein d'un secteur particulier, par exemple pour des projets à l'échelle d'un district, d'un quartier ou d'un milieu de vie ;
- Peut s'adresser à des communautés ou à des populations ciblées et favoriser la participation de populations marginalisées, autant qu'il peut s'adresser à un très grand nombre de citoyen·nes ;
- Peut susciter le dialogue entre le personnel de l'administration, les élu·es et les citoyen·nes lors des activités de développement des projets, et ainsi développer une relation de proximité ;
- Permet d'initier des personnes généralement exclues des processus formels (par exemple celles qui n'ont pas le droit de vote) à la démocratie municipale avec des barèmes de participation plus flexibles que les élections et moins intimidants que les audiences publiques.

## Les faiblesses du budget participatif

- Les citoyen·nes ne sont consulté·es que sur un certain pourcentage du budget ;
- La charge de travail supplémentaire pour les services d'une ville est considérable, notamment lors de l'analyse d'admissibilité et de faisabilité des projets ;
- Le cadre des budgets participatifs est limité pour les projets développés, de par les compétences d'une ville, le budget accordé, la provenance du budget, les ressources humaines d'une ville et parfois, l'absence de porteur·ses provenant de la société civile. Ceci fait que les attentes des citoyen·nes envers les réalisations émanant du processus sont parfois démesurées.

### 5.3.3 Autres pratiques inspirantes

#### Agora métropolitaine

L'Agora métropolitaine est organisée par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Il s'agit d'un exercice démocratique permettant d'alimenter et réaliser une évaluation en continu du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Cette instance tire son origine d'un événement organisé en 2010 par des représentant·es de la société civile et des citoyen·nes ayant pris l'initiative d'organiser une agora citoyenne et d'y inviter les personnes élues de la région afin d'exprimer leurs besoins et préoccupations pour enrichir le futur plan.

En 2023, la cinquième édition a rassemblé 800 personnes représentant des municipalités, organismes de la société civile, gouvernements, institutions et entreprises, en plus de résident·es du territoire de la CMM. Cet exercice biannuel se déroule habituellement en deux temps, soit une portion *magistrale*, en matinée, où sont exposés le bilan le plus récent de l'atteinte des objectifs du PMAD ainsi que des échanges sur les enjeux et défis contemporains,

suivie d'une portion participative, où les personnes participantes sont invitées à se pencher sur ces défis et enjeux afin d'y proposer des solutions.

Cette formule, à laquelle une forte mobilisation est perceptible à chaque édition, est particulièrement appréciée de la part des organisations et individus participants. Cette journée de bilan et de réflexion, qui prend la forme d'un forum ouvert, permet d'accueillir des intrants d'un très grand nombre de participant-es. Ceci dit, elle permet difficilement d'atteindre des niveaux d'échanges et de dialogues poussés et contribue principalement à des exercices d'idéation ou de validation.

### **Droit d'initiative citoyenne**

Tout comme le budget participatif, le droit d'initiative citoyenne est un mécanisme qui peut être instauré peu importe le modèle de gouvernance d'une Ville. Son application au Québec se limite toutefois à la Ville de Montréal. Il nécessite également un encadrement solide et pérenne qui interpelle le Service du greffe, contrairement au budget participatif dont l'encadrement peut se faire au gré des éditions. Le droit d'initiative au Québec a d'abord été instauré en 2010 à la Ville de Montréal, à la suite d'une modification à la Charte montréalaise des droits et responsabilités<sup>6</sup>. Ce droit permet à la population de la Ville d'obtenir une consultation publique sur un sujet mobilisateur qui relève de la Ville ou d'un arrondissement (Ville de Montréal, 2022). Le processus est réalisé en trois étapes :

1. Dépôt d'un projet à la Ville ou dépôt d'un projet en arrondissement ;
2. Signature d'une pétition ;
3. Tenue d'une consultation publique.

Le processus de la Ville comporte également plusieurs conditions de participation et de réalisation, qui sont détaillées dans un guide (Ville de Montréal, s.d.). Bien que la majorité des mandats provenant du droit d'initiative à Montréal soient menés par l'OCPM, il est possible que les sujets de consultation soient à l'extérieur du cadre de compétence de l'OCPM, en arrondissement par exemple. Pour que l'OCPM ait la charge du mandat, le comité exécutif de la Ville de Montréal doit octroyer le mandat à l'organisme paramunicipal. Autrement, le mandat peut être octroyé à une commission permanente, comme ce fut le cas pour la consultation publique sur le contrôle des circulaires (Ville de Montréal, 2019).

Alors que l'intérêt manifesté pour ce processus est marqué à Gatineau (Bouchard & Gagné, 2023), il est important de nuancer sa pratique dans son contexte d'application. En théorie, le Droit d'initiative permet à des citoyen-nes de se saisir des enjeux qu'elles et ils considèrent collectivement comme les plus pressants et de les rendre publics pour trouver des solutions. En pratique, la genèse d'un mouvement collectif menant au Droit d'initiative est attribuable à un groupe mobilisé et activiste. D'une part, la mobilisation de plusieurs milliers de personnes pour accumuler des signatures nécessite beaucoup de ressources et de volonté politique, et ce même si les démarches ne sont pas portées par des personnes formellement engagées

---

<sup>6</sup> La Charte montréalaise des droits et responsabilités est un exemple de l'encadrement solide et pérenne référencé précédemment. Cette Charte est un contrat social entre l'administration publique et la population de la Ville. La notion de contrat social fait référence ici à un arrangement institutionnel de principes et de valeurs que la Ville s'engage à respecter. Le Plan d'urbanisme et le Schéma d'aménagement sont d'autres exemples de contrat social.

politiquement au conseil de Ville. Par expérience et en parcourant le registre des demandes en cours, on peut observer qu'il est rare de voir émerger un droit d'initiative dans des régions géographiques ou sphères sociales peu impliquées dans les affaires municipales. D'autre part, le droit d'initiative citoyenne peut mener à la formation de regroupements citoyens ayant à cœur une cause commune (Delorme, 2022).

Les plus récents exemples d'initiatives citoyennes sont, pour la plupart, des consultations réalisées par l'OCPM. La consultation sur les énergies fossiles a été démarrée par un collectif qui possédait déjà un financement fédéral pour mener des activités de recherche et développer des programmes environnementaux. Voyant le processus prendre de plus en plus d'ampleur, le Maire de l'époque a envoyé la consultation publique à l'OCPM avant que les signatures ne soient atteintes. Ultimement, en plus du rapport de consultation, le processus a mené à la production d'un document présentant les mérites du modèle montréalais à la COP21 de Paris, à des fins de rayonnement international. Néanmoins, ceci s'inscrivait dans les objectifs de la démarche qui visaient surtout à « informer et sensibiliser les citoyens sur l'état de la situation en matière de consommation d'énergie fossile » et à « faire connaître les mesures de réduction de GES initiées par la Ville de Montréal » (Service de l'environnement, s.d.).

La démarche avait également permis d'identifier des pistes de solution novatrices pour lutter contre les changements climatiques dans le contexte montréalais. En cohérence avec ces recommandations, la Ville de Montréal publie aujourd'hui plusieurs bilans qui permettent de faire le suivi de ses actions sur le plan environnemental et climatique, de poser des actions de réduction de la dépendance à l'auto et de gestion du stationnement, de développer le concept de la ville en 15 minutes (concept urbanistique qui propose que la population puisse accéder à ses services de proximité en 15 minutes de marche) et d'intégrer plusieurs principes dans ses documents de planification. Toutefois, il est important de garder en tête que l'entérinement de ces recommandations dépend de la volonté politique à le faire.

Dans certains cas, des sujets rassembleurs soumis à un droit d'initiative vont mener à l'émergence de regroupements citoyens et au développement de réseaux qui outrepassent les frontières territoriales. La première consultation publique issue de ce droit portait sur l'agriculture urbaine à Montréal. Le sujet étant très vaste, des parties prenantes provenant de divers horizons s'y sont impliquées : des regroupements professionnels, des familles, des personnes engagées, des organismes spécialisés, des firmes de design, etc. Cet exercice a permis aux parties prenantes d'échanger et de construire une intelligence collective montréalaise en matière d'agriculture urbaine (Mailhot-Leduc, 2014). Ultimement, cette intelligence collective s'est transposée dans le déploiement de la Stratégie d'agriculture urbaine 2021-2026 de la Ville de Montréal.

Précédemment, il a été mentionné que le droit d'initiative peut servir à des fins politiques. Nonobstant les retombées substantielles de la consultation publique pour l'avancée de la lutte au racisme et à la discrimination systémique, le droit d'initiative menant à la démarche consultative du même nom a d'abord été menée par un groupe activiste qui est ensuite devenu un parti politique à l'échelle montréalaise et provinciale. Le risque d'instrumentalisation politique et partisane d'un tel outil est réel lorsque le sujet est politisé, notamment parce qu'il nécessite des personnes très engagées pour les mener à terme. Ce ne sont pas toutes les

démarches découlant du droit d'initiative citoyenne qui se prêtent à parts égales à une instrumentalisation politique. Le contexte politique entourant ce sujet avait d'ailleurs suscité la controverse à l'échelle nationale avant qu'un droit d'initiative soit entamé à Montréal. À titre comparatif, une action politique du regroupement à l'origine du droit d'initiative n'avait regroupé qu'une trentaine de personnes lors de la campagne électorale municipale de 2013 et n'avait pas donné de suite.

En plus de ce risque, l'un des enjeux du droit d'initiative est que les sujets qui mobilisent des personnes à grande échelle sont restreints aux compétences municipales. Ceci circonscrit le niveau de délibération possible lors de la démarche de consultation (ce qui était le cas avec les deux démarches précédemment mentionnées) et la portée des démarches. L'administration montréalaise a d'ailleurs déjà rapatrié une consultation publique qui aurait été complexifiée par un dépôt de la requête dans chaque arrondissement (Goudreault, 2019). Devant les obstacles énumérés, l'opérationnalisation d'un tel processus nécessite la mise en place d'un cadre clair pour l'évaluation administrative des sujets de consultation, la formulation des objectifs et de la portée d'une démarche (cadre qui peut être vulgarisé), et faire preuve d'une flexibilité politico-administrative dans la gestion des requêtes.

### **Reconnaisances d'initiatives ascendantes locales**

Dans les dernières années, plusieurs administrations municipales québécoises ont trouvé des moyens de reconnaître et encourager l'émergence d'initiatives ascendantes (*bottom-up*) locales issues de démarches participatives. Cette reconnaissance peut être réalisée de différentes façons.

Par exemple, ce fut le cas via l'octroi de subventions et de permissions pour l'initiative *Viaduc 375*, en 2017 à Montréal, qui a vu le regroupement d'organisations et de citoyen·nes mener la piétonnisation d'un viaduc routier pour une durée de dix jours. Aussi, le recours à la signature d'ententes de cogestion peut-être une autre manière de faire et de partager formellement les responsabilités avec la population. Des ententes de cogestion ont été signées par la Ville de Montréal dans le cadre de la conservation du Champ des Possibles ou encore par la Ville de Longueuil dans le cadre du projet *Jardins à partager de St-Hubert*. Dans les deux cas, les ententes sont signées avec des organismes à but non lucratif (il s'agit ici d'une contrainte législative) dont la gouvernance laisse toute la place aux résident·es ainsi qu'aux usagères et usagers.

Un autre exemple de reconnaissance d'initiatives populaires est l'adoption d'un programme définissant le cadre d'action et offrant des ressources aux populations souhaitant se rassembler et réaliser des projets sur le territoire. Un tel exemple est le programme *Projets participatifs citoyens* adopté par l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie, à Montréal. Ce programme identifie les types de projets admissibles et offre des ressources financières, matérielles et humaines aux regroupements citoyens souhaitant s'investir.

### **5.4 Impératifs législatifs**

La réactualisation du Cadre s'inscrit dans le contexte d'adoption de modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Datant de 1979, le Gouvernement du Québec a adopté en juin 2023 le projet de loi 16 modifiant la LAU et d'autres dispositions. Malgré ces

modifications, les municipalités peuvent toujours adopter des politiques de participation publique qui peuvent se substituer à un processus référendaire pour un territoire ciblé. Une telle politique doit être complémentaire au règlement provincial sur la participation publique, satisfaire les exigences qui sont prévues dans la LAU et « favoriser la diffusion de l'information, la consultation et la participation active des citoyens au processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme » (Gouvernement du Québec, 2023c). Puisque ce règlement n'est pas touché par la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (sanctionnée le 1er juin 2023 et entrée en vigueur la même journée) et que la Ville de Gatineau a décidé de ne pas retirer les processus référendaires des mécanismes d'approbations de projets urbanistiques, le Cadre n'est pas reconnu légalement comme une politique de participation publique et ce type de politique ne sera donc pas abordé plus en détail dans le présent rapport. Ceci n'empêcherait pas la Ville de Gatineau de se doter tout de même d'une telle politique. Néanmoins, il faut avoir en tête que les municipalités ont des obligations en matière de consultations publiques pour les projets encadrés par la LAU, pour lesquels, dans le cas de Gatineau, le Cadre ne s'applique pas.

Ceci étant dit, c'est plutôt l'introduction du zonage incitatif<sup>7</sup> par la modification législative récente qui mérite une attention particulière dans le contexte de la réactualisation du Cadre. Le zonage incitatif est un outil introduit par la plus récente modification de la LAU. Il permet aux municipalités de désigner des zones qui peuvent faire l'objet d'une entente entre des promoteur-rices et la municipalité, afin que les promoteur-rices puissent augmenter la volumétrie des constructions sans en changer l'usage en échange de concessions à la municipalité. La Loi spécifie que ces ententes peuvent faire l'objet d'une consultation publique.

Provenant de pratiques similaires en Colombie-Britannique, notamment à Vancouver (City of Vancouver, s.d.), le zonage incitatif offre la possibilité à une municipalité de consulter la population pour identifier les contributions de promoteur-rices qui bénéficieraient le plus à la collectivité concernée. Nécessitant une coordination avec les services municipaux d'urbanisme, de développement du territoire, des travaux publics et autres, cet outil permet d'entrevoir la perspective suivante : selon le modèle de gouvernance adopté, des regroupements citoyens peuvent participer activement au processus de négociation entre la municipalité et les promoteur-rices immobilier-ères, soit à travers une forme de participation délibérative à l'instar de ce qui se faisait dans le budget participatif de Porto Alegre, soit à travers une participation représentative qui met l'accent sur la formation de comités *ad hoc* formés d'acteur-rices de la société civile et de citoyen-nes. Toutefois, aucune pratique en la matière n'a été recensée dans la littérature. Plutôt, des villes comme Halifax soumettent le cadre qui guide l'utilisation de l'outil à des démarches participatives, afin de baliser des principes d'orientation, et l'approche budgétaire à appliquer selon la région géographique pour déterminer l'incitatif (Halifax Regional Municipality, 2021). En somme, il s'agit d'une pratique inspirante et novatrice qui en est à ses balbutiements au Québec.

---

<sup>7</sup> Pour plus de détails, voir le *Guide explicatif Muni-express : Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (PL 16)* (Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2023a)



## **6. Conclusion : position de l'équipe du Centre et pistes de réflexion pour la réactualisation du Cadre**

Cette section fait suite au travail de diagnostic réalisé sur les pratiques de participation publique de la ville de Gatineau, en marge du chantier de réactualisation du Cadre et conclut le rapport sur le mandat d'accompagnement du CEUM. Le diagnostic a permis de fournir une série de constats auxquels les pistes de réflexion présentées dans les sous-sections suivantes tentent de répondre. Ces pistes de réflexion sont regroupées sous deux grandes catégories, soit une série destinée aux membres du Comité, qui leur permettra de pousser la réflexion sur certaines questions et d'avancer leurs travaux, ainsi qu'une série destinée à la Ville de Gatineau pour lui permettre de réfléchir à certains ajustements de ses pratiques et ainsi favoriser une participation réussie dans les démarches de participation publique.

Avant de présenter ces pistes de réflexion, il est important de rappeler la qualité et le caractère novateur du *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* adopté par la Ville en 2005. Lors de la démarche, les membres du Comité nous ont mentionné qu'une grande partie des objectifs et principes énoncés dans le Cadre sont toujours d'actualité et méritent d'être reconduits, notamment ceux touchant l'amélioration continue des pratiques, l'équité entre les parties prenantes, la transparence des processus ainsi que l'adoption de pratiques inclusives et non conflictuelles. Ainsi, une piste de réflexion globale du CEUM concernant la réactualisation du Cadre est de ne pas recommencer à zéro, et de construire à partir de cette base. Les pistes de réflexion présentées ci-dessous suivent donc ce principe et avancent une série d'ajustements qui pourraient être réalisés afin que le Cadre puisse être bonifié et répondre aux enjeux contemporains de la participation à Gatineau, les échanges qu'aura le Comité quant à la réactualisation devraient permettre de se doter d'une vision commune de la participation à partir de laquelle s'articulent les composantes du Cadre.

### **Position du CEUM sur la structure de gouvernance**

La posture prise par le CEUM a été de soutenir le Comité dans ses travaux en offrant une formation, en réalisant un atelier prospectif et une revue de littérature des meilleures pratiques. Ce faisant, le CEUM ne recommande pas au Comité d'opter pour un modèle de gouvernance plus qu'un autre. Toutefois, à titre d'experts en participation citoyenne, les membres de l'équipe du CEUM se sont forgés une opinion sur le modèle de gouvernance qui conviendrait le mieux au contexte de participation gatinois. Afin que cette opinion soit traitée comme telle, elle est partagée à l'extérieur du cadre des pistes de réflexions pour la réactualisation du Cadre.

Aux vues de l'expertise interne développée par l'administration gatinoise en matière de planification des démarches participatives, de la capacité des associations de résident-es à mobiliser la population (tel que démontrée lors du Forum citoyen de 2023), de la nécessité de prendre acte des contextes territoriaux multiples de la Ville de Gatineau et de ses districts et du contexte politique entourant la mise sur pied d'un organisme paramunicipal de consultation publique, le CEUM est d'avis qu'une structure de gouvernance hybride alliant gouvernance municipale et associative miserait sur les forces qui alimentent la culture de participation de Gatineau.

Au rôle du Service de l'interaction citoyenne pourrait s'ajouter un rôle d'expertise conseil sur les questions liées à la réalisation des démarches, la mobilisation des publics cibles, l'élaboration des objectifs, l'évaluation des démarches, le niveau d'échelle d'influence à la prise de décision à cibler et les activités à réaliser. Autrement dit, il s'agirait d'enchâsser la capacité de ce Service à gérer le flot des activités participatives (capacité qui était la partie intégrante de la Section de la planification stratégique) et la capacité (en devenir avec le Service de l'interaction citoyenne) à rassembler toute l'information utile à la participation de la population. Ce, dans une perspective que tous les projets n'ont pas besoin d'une démarche de participation publique et que toute démarche participative ne doit pas nécessairement viser le niveau le plus élevé d'influence sur la prise de décision.

Cette façon de faire serait susceptible de permettre à l'administration de poursuivre le développement d'une expertise interne et de dégager les ressources humaines chargées de la participation aux affaires municipales pour l'élaboration de ressources didactiques ou pour offrir des services d'accompagnement. De surcroît, le Service qui en assure la charge deviendrait une référence en matière de participation avec l'objectif assumé d'outiller et d'accompagner les associations de résidents et résidentes qui jouent un rôle prédominant à Gatineau dans l'implication de la population aux affaires municipales.

Le CEUM considère important de reconnaître le rôle et la capacité de ces associations dans la mobilisation de la population, dans le développement d'un engagement civique et dans la représentation des communautés de Gatineau. L'allègement de la responsabilité de l'administration publique en matière de participation doit s'accompagner d'un renforcement des capacités des associations du territoire de Gatineau à mener une charge de participation citoyenne, sans pour autant leur offrir un traitement préférentiel lors des démarches institutionnelles de participation publique.

## **Pistes de réflexion pour la poursuite des travaux du Comité**

### **1. Échanger et convenir d'un arrangement organisationnel permettant la tenue effective de démarches de participation**

Un arrangement fait référence à « la façon dont les agents, opérant dans un cadre fixé par les institutions, combinent des actifs, physiques ou humains, plus ou moins spécifiques en vue de développer leurs activités de production et d'échange » (Ménard, 2023). La structure gatinoise actuelle, bien qu'elle soit outillée de diverses façons à planifier, mettre en œuvre et évaluer des démarches de participation, produit plus de demandes pour des démarches participatives qu'elle ne peut en offrir. Cette recommandation fait écho au Rapport de l'Ombudsman de 2014, qui reconnaissait que la ville ne dispose que d'« un niveau de ressources limité compte tenu de l'ampleur du travail de préparation et de coordination que requièrent souvent les dossiers » (Bureau de l'ombudsman, 2014, p. 27) de participation.

Une série d'ajustements sont proposés de façon à améliorer principalement la planification des démarches participatives et pour que l'administration soit plus efficace dans la livraison de telles démarches. Le CEUM comprend que le Comité n'a pas nécessairement les compétences et pouvoirs permettant d'effectuer directement ces ajustements. Il considère toutefois que le Comité a l'espace et la capacité d'influencer l'administration à ce sujet. Le

Comité est donc invité à échanger sur ceux-ci de façon à ce que des bonifications soient intégrées au Cadre.

- a. Revoir et bonifier les ressources humaines disponibles affectées à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des démarches participatives.
- b. Revisiter, préciser et formaliser les rôles des parties prenantes à la participation publique dans le contexte gatinois.

Plusieurs échanges ont eu lieu lors de l'atelier de travail quant à l'ambiguïté des responsabilités des parties prenantes de la participation, telles qu'énoncées à la section 2.2 du Cadre. Plus précisément, certaines personnes évoquent le manque de clarté sur le découpage des rôles entre les fonctionnaires et les personnes élues. On avance notamment le danger d'ingérence politique dans la prise de décision.

Afin de clarifier ces rôles et responsabilités, le CEUM propose des pistes de réflexion inspirées des échanges réalisés avec les membres du comité :

- i. Identifier dans le Cadre le service ou l'instance municipale responsable de mener les démarches participatives ;
  - ii. Préciser le rôle des fonctionnaires (de l'instance nommée en i) à titre d'expert-es-conseil des démarches favorisant la concertation et la collaboration auprès des services concernés, responsables des communications et de la reddition de compte ;
  - iii. Préciser le rôle des élu-es à titre de gardien-nes des principes démocratiques, d'ambassadeur-ices des démarches et de porte-parole de la Ville auprès des médias, des associations de résident-es et des autres parties prenantes ; et
  - iv. Préciser le rôle des participant-es, et particulièrement celui des associations de résident-es, afin de favoriser leur engagement dans les processus et clarifier le niveau d'influence offert, ainsi que l'appui technique et financier offert.
- c. Adopter l'échelle de la participation publique gatinoise.

L'adoption d'une échelle de participation propre à la ville de Gatineau permettrait, dans un premier temps, aux professionnelles, décideurs et décideuses de déterminer simplement en amont quelle intensité de participation est cohérente pour la réalisation d'un projet. L'adoption d'une échelle permettrait surtout de communiquer au public cible d'un exercice participatif le niveau d'influence en amont de leur participation. Cette échelle de participation devrait être simple, comporter peu de paliers et communiquer efficacement le niveau d'influence qui est accordé aux participant-es. Surtout, l'application de cette échelle devrait être uniforme sur tout le territoire de la ville dans le cadre des exercices participatifs menés par la Ville de Gatineau. Cette échelle gagnerait également à être croisée avec les outils internes de

planification d'un projet, de façon à mettre en relation l'avancement d'un projet ainsi que le niveau d'influence à offrir dans la démarche.

Il est à noter que toutes démarches participatives n'ont pas à viser les paliers les plus hauts de cette échelle. Toutefois, il est important de mentionner que les échanges réalisés avec les membres du Comité permettent de comprendre la volonté de ceux-elles-ci à voir plus de démarches dépasser un niveau de consultation et ainsi offrir plus d'influence dans la prise de décision à la population, lorsque le contexte le permet.

Pour guider les échanges du Comité autour de l'éventuelle création d'une échelle de la participation gatinoise, le CEUM propose ces pistes de réflexion suivantes :

- i. Croiser cette échelle avec le séquençage interne des étapes de planification et de mise en œuvre d'un projet de façon à mieux outiller les équipes à déterminer du niveau de participation à offrir dans le cadre d'une démarche ;
  - ii. Intégrer cette échelle aux stratégies de communication d'un projet ; et
  - iii. Mesurer les opportunités de participation numérique en lien avec le niveau de participation et les greffer à la planification.
- d. Mettre à jour les modalités et critères du Cadre actuel concernant les objets et moments qui nécessitent une participation ainsi que le niveau à atteindre. Ces modalités et critères devraient appuyer la prise de décision, sans la substituer.

Telle que rédigée, la section 2.8 du Cadre actuel ne permet pas une mesure objective des caractéristiques d'un projet soumis ou non à une démarche de participation publique. Certains critères sont difficiles à mesurer en amont et laissent donc place à l'interprétation.

Ceci dit, il est primordial de garder l'esprit actuel du Cadre, où ces critères et modalités guident la prise de décision, sans l'imposer. Certaines personnes membres du Comité souhaiteraient voir le Cadre devenir contraignant pour la Ville et ainsi forcer la tenue de démarches consultatives selon certains contextes. Plusieurs cas ont démontré que cette façon de faire pouvait mener à des contorsions politiques, notamment avec ce qui a été présenté pour le Droit d'initiative, afin qu'un sujet soit adéquatement soumis à une démarche participative. Dans d'autres cas, malgré le caractère contraignant de critères, l'implication de l'appareil politico-administratif est nécessaire pour qu'un sujet soit soumis à une démarche. Nous sommes d'avis qu'adopter une telle mesure serait de faire fausse route. La nature, la temporalité et le contexte font en sorte qu'il est nécessaire de se laisser une certaine liberté dans les étapes menant à la désignation, ou non, de la nécessité d'une démarche de participation. Plus encore, nous considérons que la conception d'un *algorithme* de prise de décision composé de plusieurs critères quantitatifs peut mener à certaines dérives, dont la perte de contrôle en amont des démarches.

## **2. Préciser les orientations relatives au suivi des projets et à la reddition de comptes**

La section 2.9 du Cadre énumère les orientations de la Ville de Gatineau concernant le suivi des démarches de participation menées et les rétroactions nécessaires. Nous considérons qu'il s'agit d'une excellente base, mais que celle-ci mérite d'être bonifiée et que sa mise en application soit éventuellement assurée. Les membres du Comité ont mis l'accent sur l'importance d'augmenter la transparence et l'imputabilité de la Ville en marge de démarches participatives, et ce même si ces deux principes sont déjà enchâssés dans le Cadre actuel. Pour orienter le suivi des projets et la reddition de comptes, nous considérons que le Comité doit examiner quelles sont les décisions encadrées par le Cadre, par qui et quand, et qu'il prévoit des mécanismes pour en assurer la transparence, le suivi et l'explication lorsque nécessaire.

Quelques pistes de réflexion sont proposées :

- a. Assurer que le Cadre oriente et précise la considération des intrants d'une démarche participative dans la prise de décision, afin que les personnes ayant participé à la démarche puissent comprendre comment leur contribution a contribué à la réalisation d'un projet ;
- b. Effectuer un suivi plus détaillé des projets et diffuser ce suivi de façon régulière ;
- c. En lien avec la piste de réflexion 1d, communiquer et expliquer quels critères sont pris en compte pour retenir ou rejeter des projets à soumettre à une démarche participative ;
- d. Réfléchir à l'encadrement et aux ressources nécessaires pour la mise sur pied de comités de suivi *ad hoc* qui peuvent entretenir le dialogue entre les parties prenantes et évaluer les retombées d'un projet longtemps après sa réalisation.

## **3. Déployer des efforts supplémentaires afin de mieux saisir les enjeux de participation dans les différents secteurs de la ville**

Notre analyse démontre que certains contextes municipaux peuvent être plus difficiles à mobiliser, notamment celui de la ville de Gatineau, où une partie de la population est en situation d'éloignement géographique et politique avec les quartiers centraux. Cette réalité est partagée dans plusieurs villes québécoises ayant vu leurs frontières et leur population gonflées suite aux réorganisations municipales du début des années 2000. Deux décennies plus tard, force est de constater que l'intégration de ces populations à leur nouveau milieu n'est pas entièrement réussie et que cela se reflète dans la difficulté de les mobiliser et de les impliquer à la vie municipale. La démarche réalisée auprès du Comité et l'analyse de la littérature montrent que Gatineau n'échappe pas à cette réalité.

Le CEUM recommande au Comité de déployer des efforts supplémentaires afin de mieux comprendre les freins, obstacles et motivations des populations décentrées dont la participation est moins remarquée lors des démarches municipales. D'abord, il est important d'identifier concrètement les zones et secteurs ciblés par cet effet à partir des données et connaissances existantes à la ville de Gatineau. Ensuite, il pourrait être pertinent d'identifier, pour chacun de ces milieux, les *foyers* de participation informelle (clubs sportifs ou de loisirs, rassemblements informels de résident-es, espaces de discussion en ligne, comité de parents d'école/CPE, etc.) de ces zones à engager afin de stimuler la mobilisation et la participation

dans ces milieux. Finalement, des stratégies telles que celles énoncées à la sixième piste de réflexion pourraient être déployées afin de travailler directement avec les populations au sein des foyers de participation informels.

#### **4. Introduire l'innovation comme étant l'un des principes du Cadre**

La Ville de Gatineau s'intéresse à une multitude de pratiques et gouvernances inspirantes et novatrices dans le chantier de réactualisation de son Cadre. Or, le mandat du CEUM ne repose pas dans la recommandation de l'adoption d'un modèle vis-à-vis un autre, mais plutôt d'alimenter le Comité chargé de la réactualisation dans ses travaux. Ainsi, l'analyse comparative de diverses pratiques québécoises vise à permettre au Comité d'avoir des échanges productifs sur les orientations à préconiser.

Ceci dit, cette volonté d'innover dans les pratiques de participation gagnerait à être pérennisée et à dépasser le travail de ce Comité. L'enchâssement de l'innovation comme valeur centrale du Cadre permettrait à l'administration d'adopter une posture de développement des pratiques et d'expérimenter avec des pratiques émergentes. Surtout, ceci permettrait d'affirmer le développement d'une expertise locale en matière de participation publique et d'approfondir la compréhension des particularités territoriales de Gatineau, que ce soit en lien avec la fusion municipale ou avec sa situation frontalière avec l'Outaouais.

Ceci enverrait un signal clair à la population que le Comité soutient l'administration pour tester de nouvelles façons de faire et pour déployer de nouveaux mécanismes de participation comme le budget participatif ou le droit d'initiative citoyenne. Ce signalement met en contexte l'expérimentation lors des démarches et justifie politiquement l'évaluation des méthodes pour en cimenter les meilleures dans la culture de la participation gatinoise. Dans ses réflexions sur le sujet, le Comité doit considérer la flexibilité et les ressources nécessaires pour stimuler la créativité, pour mettre en relation l'administration avec des parties prenantes spécialisées d'ici et d'ailleurs, et définir la portée des pratiques à développer.

#### **Pistes de réflexion pour favoriser la participation réussie aux démarches gatinoises**

##### **5. Favoriser la concertation des services tout au long des démarches de participation**

Les projets municipaux nécessitant des démarches de participation publique concernent souvent une multitude de professionnel·les aux horizons, compétences et savoir-faire variés. La collaboration entre les différentes instances, directions et services est primordiale afin d'assurer une bonne compréhension à l'interne des tenants et aboutissants d'une démarche ainsi qu'une bonne mise en œuvre de la démarche. Cette collaboration est également nécessaire pour assurer de mener les efforts de participation au bon moment de la séquence de réalisation d'un projet municipal ainsi que et pour s'assurer d'offrir un niveau de participation adéquat. Considérant les impératifs législatifs et les obligations de la LAU pour les projets urbanistiques, une approche personnalisée est de mise selon les services impliqués.

Il est donc recommandé de continuer d'impliquer en amont les services nécessaires, mais également de sensibiliser ceux-ci aux impératifs reliés à la participation afin d'assurer une bonne mobilisation de la population au bon moment du cycle de réalisation d'un projet. Cet

effort devrait être mené par l'équipe dédiée à la participation au sein du nouveau Service de l'interaction citoyenne (voir la section 4.2.1), qui agira à titre d'experte-conseil auprès des instances afin d'assurer une cohérence à l'action municipale liée à la participation.

Cette sensibilisation pourrait également passer par l'utilisation du Cadre de référence par les différents services et instances de l'administration : le Cadre doit donc être réfléchi et rédigé pour devenir un outil lisible et compréhensible pour l'ensemble des professionnel·les de la ville, auxquels ils et elles pourront et devront se référer pour bien planifier les projets.

## **6. Assurer la pleine disponibilité des parties prenantes aux démarches de participation**

L'analyse a permis de constater que la « surparticipation » - la mobilisation excessive de la population à différentes démarches municipales - est un enjeu important. Chez les partenaires de la société civile, celui-ci se manifeste par la combinaison d'une concomitance de démarches de participation publique, de présences sur des comités ou instances ouvertes ainsi que la sollicitation à participer à divers appels. Cet enjeu, qui est présent dans plusieurs villes comparables au Québec, est particulier pour l'écosystème d'organisations et d'associations locales qui, en plus de ces engagements, doivent assurer la réalisation de leurs missions et mandats respectifs. Pour favoriser la pleine participation de ces partenaires clés, il est recommandé de prévoir ressources et outils nécessaires à cette participation, notamment en se dotant d'un calendrier de sollicitation des partenaires (appels à projets, participation publique, etc.), en identifiant les leviers permettant d'éviter la concomitance de démarches mobilisant les mêmes publics et en sensibilisant les instances municipales à cet enjeu.

Le CEUM considère aussi le Comité comme un espace approprié pour diffuser et échanger sur le travail commandé en 2015 auprès de l'Université du Québec en Outaouais sur le développement de relations entre le Service de l'urbanisme et du développement durable et les associations de résident·es. Plus largement, le chantier de réactualisation est une occasion de formaliser la relation entre l'administration et les comités citoyens en les enchâssant dans le Cadre et ainsi faciliter l'engagement de ceux-ci à la vie municipale. L'analyse porte le CEUM à croire que les conseils de quartier peuvent être un exemple inspirant pour clarifier ces liens et faciliter des échanges continus entre la Ville et les associations de résident·es.

## **7. Aller vers les parties prenantes clés pour favoriser la prise en compte d'une diversité de voix**

Les démarches de participation attirent souvent un public homogène composé d'adultes et d'ainé·es de la classe moyenne. Les municipalités telles que Gatineau témoignent souvent des difficultés associées à la mobilisation et au développement d'un dialogue avec certaines populations, notamment les enfants et adolescent·es, les néo-Québécois·es, les membres de communautés autochtones ainsi que les populations marginalisées, par exemple issues de l'itinérance. Ces difficultés peuvent s'expliquer par le fait que les démarches déployées visent souvent à offrir des activités de participation *grand public*, sans évaluation différenciée des

besoins et attentes de ces populations. Pour favoriser une prise en compte d'une diversité de voix, deux stratégies sont proposées par le CEUM.

La première est de tirer profit des réseaux existants au sein de la ville en travaillant en collaboration avec les organisations locales dont la mission est en lien avec les populations touchées. Cette stratégie permet de faciliter les efforts de communication et de mobilisation en concentrant les messages auprès des publics ciblés. Cette stratégie nécessite la concertation en amont avec les organisations compétentes, une adaptation des messages et outils de communication ainsi que des mécanismes de suivi rigoureux. La deuxième stratégie est d'offrir des mécanismes de participation adaptés aux publics ciblés, de les accompagner dans ceux-ci et de se rendre aux milieux qu'ils occupent pour les impliquer. Cette stratégie de *l'aller vers* permet d'offrir une expérience de dialogue plus sensible et ajustée. Elle implique des modalités différentes, notamment en termes de nombre de participant-es et d'activités, ainsi que la production d'intrants plus approfondis. Le CEUM est d'avis que cette stratégie pourrait aussi avoir des retombées positives sur la culture de participation si elle est déployée dans des milieux informels de discussion pour rejoindre les populations éloignées géographiquement et politiquement.

#### **8. Rassembler les informations relatives à la participation afin d'en favoriser la diffusion**

Il peut être difficile de rassembler toute l'information relative à une démarche de participation. Souvent, des informations existent sur le site web de la ville, sur la page du projet ciblé par un processus participatif. Ceci dit, cette information est parfois partielle et doit être complétée avec d'autres informations se trouvant sur d'autres pages de la ville, sur les réseaux sociaux ou même sur les sites web de partenaires. Afin de favoriser la compréhension des projets ciblés par des démarches participatives ainsi que la rétroaction avec la population, il est recommandé de rassembler les informations relatives à ces projets sur une seule et même plateforme (à titre d'exemple les villes de Montréal et Laval ont adopté respectivement Réalisons Montréal et Repensons Laval, construits sur la plateforme *Bang the Table*, alors que de plus petites villes comme Saint-Jérôme ont adopté le service offert sur ConsultationPublique.org). On devrait pouvoir y retrouver de l'information sur le projet ciblé (contexte, objet, historique, prise de décision préalable, etc.), le processus de participation (niveau, activités prévues, parties prenantes, etc.) ainsi que la reddition de compte (participation, bilan, contribution à la prise de décision, etc.). Plus encore, il est important de prévoir des ressources (humaines et financières) dédiées à la gestion, la mise à jour et la maintenance de cet actif.



## Bibliographie

- Aubin, R., & Thibault, C. (2016). *Que se passe-t-il après une consultation publique*.  
[https://ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/publications/fr/le\\_guide\\_montrealais\\_sur\\_les\\_suivis-fr.pdf](https://ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/publications/fr/le_guide_montrealais_sur_les_suivis-fr.pdf)
- Bherer, L. (2011). Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec. *Télescope*, 17(1), 157-171.
- Bherer, L., & Breux, S. (2012). The Diversity of Public Participation Tools : Complementing or Competing With One Another? *Canadian Journal of Political Science*, 45(2), 379-403.  
<https://doi.org/10.1017/S0008423912000376>
- Bherer, L., Gauthier, M., & Simard, L. (2018). Quarante ans de participation publique en environnement, aménagement du territoire et urbanisme au Québec : Entre expression des conflits et gestion consensuelle. *Cahiers de géographie du Québec*, 62(175), 15-40.  
<https://doi.org/10.7202/1057078ar>
- Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.  
<https://doi.org/10.3406/polix.2002.1205>
- Bouchard, N., & Gagné, D. (2023). *Rapport du forum citoyen 2023. Aménagement du territoire et urbanisme : Encourager et valoriser la participation citoyenne* (p. 34) [Compte-rendu d'évènement]. Collectif des associations de résidents-es de Gatineau.
- Breux, S., Bherer, L., & Collin, J.-P. (2004). *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (2021a). *Guides*. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/bape/guides-et-outils/>
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (2021b). *L'audience publique*. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.  
[https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/etapes\\_cheminement\\_dossier/audience\\_publique/](https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/etapes_cheminement_dossier/audience_publique/)
- Bureau de l'ombudsman. (2014). *La participation citoyenne à Gatineau : Rapport de la Commission sur l'implication du milieu* (p. 44) [Étude]. Bureau de l'ombudsman.  
<https://ombudsmangatineau.ca/wp-content/uploads/2021/06/Commission-2014-01-implication-du-milieu.pdf>
- Caron Daviault, A.-P. (2017). *La contribution des associations de résidents de Gatineau aux questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme* [Mémoire de maîtrise, Université du Québec en Outaouais].  
[https://di.uqo.ca/id/eprint/913/1/Caron-Daviault%2C%20Annie-Pier\\_2017\\_m%C3%A9moire.pdf](https://di.uqo.ca/id/eprint/913/1/Caron-Daviault%2C%20Annie-Pier_2017_m%C3%A9moire.pdf)
- Centre d'écologie urbaine de Montréal. (s.d.a). *Fiche no7 : L'urbanisme participatif*.  
[https://urbanismeparticipatif.ca/sites/default/files/upload/document/guides/rqv\\_fiche\\_urbanisme\\_participatif\\_0.pdf](https://urbanismeparticipatif.ca/sites/default/files/upload/document/guides/rqv_fiche_urbanisme_participatif_0.pdf)
- Centre d'écologie urbaine de Montréal. (s.d.b). *Le budget participatif, comment ça fonctionne ?* Budget participatif.  
<https://budgetparticipatif.ecologieurbaine.net/fr/infos-bp/le-bp-comment-ca-fonctionne>
- City of Vancouver. (s.d.). *Density bonusing*. City of Vancouver.  
<https://vancouver.ca/home-property-development/density-bonus-zoning.aspx>
- Delorme, I. (2022). Le droit d'initiative, ou comment forcer le débat. *Le Devoir*, cahiers spéciaux, consultations publiques, collaboration spéciale. 22 octobre 2022.

<https://www.ledevoir.com/politique/montreal/765539/le-droit-d-initiative-ou-comment-forcer-le-debat>

- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gagnon, L., & Gauthier, M. (2018). De la planification collaborative à la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de développement de Gatineau : Avancées et reculs d'un processus prometteur. *Cahiers de géographie du Québec*, 62(175), 105-125. <https://doi.org/10.7202/1057082ar>
- Gauthier, M., & Gagnon, L. (2013). *La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : Principes, conditions de réussite, enjeux et dispositifs* (Note de recherche 1307 ; Les cahiers du Centre de Recherche sur la Gouvernance des Ressources Naturelles et du Territoire, p. 76). Université du Québec en Outaouais. [https://www.academia.edu/3524557/La\\_participation\\_du\\_public\\_dans\\_les\\_d%C3%A9marches\\_municipales\\_de\\_d%C3%A9veloppement\\_durable\\_principes\\_conditions\\_de\\_r%C3%A9ussite\\_enjeux\\_et\\_dispositifs](https://www.academia.edu/3524557/La_participation_du_public_dans_les_d%C3%A9marches_municipales_de_d%C3%A9veloppement_durable_principes_conditions_de_r%C3%A9ussite_enjeux_et_dispositifs)
- Goudreault, Z. (2019, février 27). *Montréal ouverte à une consultation publique sur les publisacs*. Métro. <https://journalmetro.com/actualites/2200151/montreal-ouverte-a-une-consultation-publique-sur-les-publisacs/>
- Gouvernement du Québec. (2023a). *Charte de la Ville de Longueuil*. Légis Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/c-11.3>
- Gouvernement du Québec. (2023b). *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*. Légis Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/c-11.4>
- Gouvernement du Québec. (2023c). *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, RLRQ c A-19.1*. CanLII ; CanLII. <https://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/rlrq-c-a-19.1/derniere/rlrq-c-a-19.1.html>
- Halifax Regional Municipality. (2021). *Density Bonusing. Regional Plan Review Issue Paper*. [https://cdn.halifax.ca/sites/default/files/documents/business/planning-development/applications/24063-DensityBonusing\\_IssuePaper\\_May2021Comp.pdf](https://cdn.halifax.ca/sites/default/files/documents/business/planning-development/applications/24063-DensityBonusing_IssuePaper_May2021Comp.pdf)
- Institut du Nouveau Monde. (2013). *Services*. Institut du Nouveau Monde. <https://inm.qc.ca/services/#reglesdelart>
- Lesch, M. (2018). *Legacies of the megacity : Toronto's amalgamation 20 years later* (9/2018 ; IMFG Forum, p. 15). Institute on Municipal Finance & Governance. [https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/90239/3/imfg\\_forum\\_9\\_legacysofthemegacity\\_lesch\\_August\\_21\\_2018.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/90239/3/imfg_forum_9_legacysofthemegacity_lesch_August_21_2018.pdf)
- Mailhot-Leduc, I. (2014). *L'agriculture urbaine et la mise en débat du projet urbain : une consultation publique à Montréal*. Les Presses de l'Université du Québec à Montréal. 157 pages. <https://archipel.uqam.ca/6818/1/M13573.pdf>
- Ménard, C. (2023). *Économie (Histoire de la pensée économique)—Néo-institutionnalisme*. Encyclopædia Universalis. <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/economie-histoire-de-la-pensee-economique-neo-institutionnalisme/>
- Mercier, C., Bourque, D., & St-Germain, L. (2009). *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : Enjeux, défis et conditions d'actualisation* (Note de séminaire 8 ; Documentation et diffusion, p. 78). Université du Québec en Outaouais.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. (2023a). *Guide explicatif muni-express* :

- Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (PL 16).*  
[https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Muni\\_express/GUI\\_muni\\_express\\_loi\\_aménagement\\_urbanisme.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/Muni_express/GUI_muni_express_loi_aménagement_urbanisme.pdf)
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. (2023b). *Portrait du développement durable du milieu municipal du Québec.*  
[https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/developpement\\_durable/portrait\\_developpement\\_durable.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/ministere/developpement_durable/portrait_developpement_durable.pdf)
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. (2010). *Conseil de quartier et comité local.* Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.  
<https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/conseil-de-quartier-et-comite-local/>
- Office de consultation publique de Montréal. (2020). *Racisme et discrimination systémiques dans les compétences de la Ville de Montréal* (p. 261) [Rapport de consultation publique]. Office de consultation publique de Montréal.  
<https://ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports/rapport-reds.pdf>
- Office de consultation publique de Montréal. (2015). *Secteur d'emplois Plateau Est.* Office de consultation publique de Montréal.  
<https://ocpm.qc.ca/fr/consultation-publique/secteur-demplois-plateau-est>
- Office de consultation publique de Montréal. (2019). *Assomption sud – Longue-Pointe.* Office de consultation publique de Montréal.  
<https://ocpm.qc.ca/fr/assomption-sud%E2%80%93longue-pointe>
- Office de consultation publique de Montréal. (s.d.a). *À propos de l'Office.* Office de consultation publique de Montréal. <https://ocpm.qc.ca/fr/a-propos>
- Office de consultation publique de Montréal. (s.d.b). *Pourquoi et comment participer.* Office de consultation publique de Montréal. <https://ocpm.qc.ca/fr/participer>
- Office de Participation Publique de Longueuil. (s.d.). *L'Office.* Office de Participation Publique de Longueuil. <https://www.oppl.quebec/a-propos/office/>
- Paré, J. (2008). Le rôle de l'Office de consultation publique de Montréal. In *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme* (p. 201-219). Presses de l'Université de Montréal.  
<https://books.openedition.org/pum/14062>
- Paré, J. (2017). *Les modèles de fonctionnement en consultation publique.* Étude réalisée pour la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau.
- Parent Corriveau, A., Bégin, É., Madénian, H., & Van Neste, S. L. (2022). *Initiatives citoyennes sur l'environnement et la transition socioécologique en milieux suburbains et périurbains* (p. 39) [Rapport de recherche]. Institut national de la recherche scientifique.  
[https://actionclimatiqueurbaine.ca/wp-content/uploads/2023/01/CRC\\_ActionClimUrb\\_RapportInitiativesBanlieues12-22\\_final.pdf](https://actionclimatiqueurbaine.ca/wp-content/uploads/2023/01/CRC_ActionClimUrb_RapportInitiativesBanlieues12-22_final.pdf)
- Service de l'environnement. (s.d.). *Positions du comité exécutif sur les recommandations du rapport de l'OCPM sur la réduction de la dépendance aux énergies fossiles.*  
[https://ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/P80/8.2\\_positions\\_ce\\_ocpm\\_energies\\_fossiles\\_v18.pdf](https://ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/P80/8.2_positions_ce_ocpm_energies_fossiles_v18.pdf)
- Service des loisirs, des sports et du développement des communautés. (2022). *Cadre de soutien au développement des communautés.*  
[https://portaildemande.gatineau.ca/PDF/slsdc\\_cadre\\_soutien.pdf](https://portaildemande.gatineau.ca/PDF/slsdc_cadre_soutien.pdf)
- Union des municipalités du Québec. (2019). *Cadre de référence de la participation publique.*  
<https://umq.qc.ca/wp-content/uploads/2019/10/cadredereferenceppmq-21oct19.pdf>

- Van Neste, S. L., Gariépy, M., & Gauthier, M. (2012). La cohérence dans l'urbanisme montréalais : Entre planification et mise en débat. *Géocarrefour*, 87(2), 87-99.  
<https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8756>
- Ville de Gatineau. (2005). *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*.  
[https://www.gatineau.ca/docs/guichet\\_municipal/participation\\_citoyenne/cadre\\_reference\\_matiere\\_participation\\_citoyens\\_affaires\\_municipales.pdf](https://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/participation_citoyenne/cadre_reference_matiere_participation_citoyens_affaires_municipales.pdf)
- Ville de Laval. (2021). *Politique de consultation publique et de participation citoyenne*.  
<https://www.laval.ca/Documents/Pages/Fr/A-propos/politiques-municipales/politique-consultation-participation-citoyenne.pdf>
- Ville de Longueuil. (2022). *La démarche*. Consultation publique aéroport de Saint-Hubert.  
<https://consultation.quebec/demarche/>
- Ville de Montréal. (2019). Consultation publique sur le contrôle des circulaires. Avis public.  
[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS\\_PERM\\_V2\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/AVIS\\_CIRCULAIRES\\_FR\\_20190918.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/AVIS_CIRCULAIRES_FR_20190918.PDF)
- Ville de Montréal. (2022). *Droit d'initiative*. Ville de Montréal.  
<https://montreal.ca/sujets/droit-dinitiative>
- Ville de Montréal. (s.d.). *Droit d'initiative en consultation publique*.  
[https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PES\\_PUBLICATIONS\\_FR/PUBLICATIONS/DROIT\\_DINITIATIVE.PDF](https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PES_PUBLICATIONS_FR/PUBLICATIONS/DROIT_DINITIATIVE.PDF)

**Centre d'écologie urbaine de Montréal**



5333 avenue Casgrain, bureau 701  
Montréal, QC H2T 1X3  
(514) 282-8378  
info@ecologieurbaine.net  
www.ecologieurbaine.net