GUIDE POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE D'INFORMATION ET DE CONSULTATION PUBLIQUE MUNICIPALE

Septembre 2012

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

www.umq.qc.ca

Recherche et rédaction
Maxime Beaucage, chargé de projets

Conseiller à la rédaction
Jean-Guy Breton, consultant et ancien maire de Lac-Etchemin

Membres du comité d'élus chargés d'étudier le guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale
Luc Berthold, maire de Thetford Mines et président du Caucus des cités régionales
Patsy Bouthillette, conseillère à la ville de Gatineau et membre de la Commission politique de l'aménagement et des transports
Suzanne Campeau Guenette, mairesse de Saint-Louis-de-Gonzague
Jean Fortin, maire de Baie-Saint-Paul
Normand Houde, maire de La Sarre
Nathalie Simon, mairesse de Châteauguay
Alain Rayes, maire de Victoriaville

Nous tenons également à remercier les membres de la Commission de l'aménagement et des transports de l'UMQ et la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau pour leur contribution.

Révision linguistique
Darling Josaphat, adjointe administrative

Le masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Pour plus d'information :

Secrétariat de l'Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Téléphone : 514 282-7700
Télécopieur : 514 282-8893
Courriel : info@umq.qc.ca
Site Internet : www.umq.qc.ca

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipales et interlocutrice crédible et privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente des municipalités de toutes tailles, dans toutes les régions du Québec. La structure de l'UMQ, par ses caucus d'affinité, est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses cités régionales, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses municipalités régionales de comté. Les membres de l'UMQ représentent près de cinq millions d'habitants.

L'UMQ a toujours été à l'avant-garde du développement des municipalités, et ce, depuis près d'un siècle. Elle a pour mission de promouvoir le rôle fondamental des municipalités dans le progrès social et économique de l'ensemble du territoire québécois et de soutenir ses membres dans la construction de milieux de vie démocratiques, innovants, compétitifs et durables.

En plus de contribuer à l'amélioration continue de la gestion municipale par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de son bulletin électronique quotidien Carrefour Municipal, de ses Info Express, de sa revue URBA, de ses Assises annuelles et de son salon Quartier municipal des affaires. L'UMQ est de plus un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

MOT DU PRÉSIDENT

Dans le cadre du premier Sommet sur le milieu municipal organisé par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) en mars 2011, nous avons confié à l'Institut du Nouveau Monde (INM) la coordination d'une démarche novatrice à caractère citoyen portant sur le thème de la municipalité de l'avenir au Québec.

Pour y arriver, l'INM a constitué un panel de 14 citoyennes et citoyens qui ont entendu des experts sur la question et partagé ensuite leur réflexion avec les élus municipaux réunis au Sommet. Les personnes sélectionnées, à la suite d'un appel de candidature auprès d'un bassin de 18 000 personnes, provenaient de plusieurs régions du Québec et de municipalités de différentes tailles. Toutes avaient exprimé leur intérêt à s'impliquer dans un exercice de réflexion citoyenne sur la municipalité de l'avenir.

La participation des citoyens dans la prise de décision municipale fut grandement évoquée. En réponse à cet intérêt, j'ai pris l'engagement, au terme du Sommet, de créer un modèle de politique de consultation publique municipale inspirée des pratiques innovantes en cette matière au Québec.

Pour bonifier la réflexion des élus, l'UMQ a confié à l'INM le mandat de rassembler à nouveau le panel de citoyens, dans le cadre de ses Assises annuelles de mai 2011, pour réfléchir aux grands principes devant guider une politique d'information et de consultation publique municipale. Le processus de réflexion s'est poursuivi au cours de l'année, notamment lors de l'atelier « Comment survivre à une consultation publique? » tenu lors des Assises annuelles de l'UMQ en mai 2012.

Les municipalités étant depuis longtemps pionnières en termes d'information et de consultation des citoyennes et citoyens, nous nous sommes également inspirés des politiques de consultation recueillies auprès de nos membres, de l'expérience pratique de consultation de nombreux élus et des pratiques innovantes en matière de démocratie participative.

Je remercie toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce guide, notamment Jean-Guy Breton, consultant et ancien maire de Lac-Etchemin, les membres du comité d'élus chargés d'étudier le guide, les membres de la Commission de l'aménagement et des transports ainsi que la permanence de l'UMQ.

Je suis convaincu que ce guide vous aidera dans la rédaction d'une politique d'information et de consultation publique adaptée aux besoins et aux réalités de votre municipalité.



Éric Forest
Président de l'Union des municipalités du Québec
et maire de Rimouski

TABLES DES MATIÈRES

Introduction **5**

Section 1. Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale **6**

Les valeurs **6**
Les avantages **6**
À considérer lors de la rédaction **8**
Éléments de la politique **11**

Section 2. Modèle de politique d'information et de consultation publique municipale **18**

1. Préambule **19**
2. Définitions **19**
3. Objectifs de la politique **19**
4. Principes **20**
5. Matière soumise à information et consultation **20**
6. Procédure d'information et de consultation **20**
7. Mise en œuvre **21**
8. Adoption de la politique **22**

Boîte à outils **23**

INTRODUCTION

De tout temps, la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent ont contribué à définir une vision concertée du développement de leur municipalité et à assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

Au fil des ans, les expériences en matière de consultation publique ont été formalisées et ont donné cours à des pratiques de participation citoyenne qui sont allées bien au-delà des règles prescrites par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme,* adoptée en 1979. Ainsi, les municipalités ont innové et se sont assurées de disposer de forums nécessaires pour entendre et tenir compte des préoccupations de leurs citoyens. Il suffit de penser aux consultations réalisées par certaines municipalités dans le cadre de l'élaboration d'Agendas 21 locaux, d'exercices de planification stratégique, d'identification des priorités du Pacte rural avec les agents ruraux, de politiques familiales et culturelles, etc.

Le Sommet sur l'avenir des municipalités, tenu en mars 2011 sur le thème « S'investir. Innover. Agir. 8 000 élues et élus municipaux à l'œuvre pour créer la communauté de demain » l'a clairement démontré : les citoyens souhaitent être mieux informés, être consultés en amont et participer activement à l'élaboration des projets qui affecteront leur qualité de vie. Pour les municipalités qui souhaiteraient de nouveaux outils pour faciliter la participation citoyenne, l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique constitue une première étape.

Ayant en trame de fond cet objectif, nous présenterons, dans un premier temps, un guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale. Ce guide est un outil pour les municipalités qui souhaiteraient développer une politique adaptée à leur réalité politique, sociale, économique et territoriale et conforme aux règles de l'art en matière de consultation publique.

Dans un deuxième temps, nous proposerons un modèle de politique de consultation. Chaque municipalité étant unique, ce modèle de base pourra facilement être adapté en fonction de la réalité de chacun des milieux.

Enfin, nous présenterons en annexe quelques hyperliens vers d'autres précieuses sources d'information utiles à la rédaction d'une politique d'information et de consultation publique.

SECTION 1. GUIDE POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE D'INFORMATION ET DE CONSULTATION PUBLIQUE MUNICIPALE

LES VALEURS

Lors du Sommet sur l'avenir des municipalités (mars 2011), tous les intervenants ont reconnu l'importance d'inviter les citoyens à prendre une part active dans la gestion des affaires municipales et de leur offrir la possibilité de s'exprimer, en dehors du cadre électoral, sur des projets et des politiques susceptibles de modifier leur milieu de vie.

Alors que les problématiques auxquelles doivent faire face les municipalités gagnent en complexité et que les marges de manœuvre diminuent, favoriser le dialogue élus-citoyens permet l'émergence de solutions novatrices afin de canaliser les ressources de la municipalité dans des domaines prioritaires.

LES AVANTAGES

L'expérience des municipalités en matière de participation des citoyens a révélé les nombreux avantages inhérents à la participation de ceux-ci à l'élaboration des politiques, des plans ainsi qu'à la prestation de services municipaux.

Face à des enjeux publics de plus en plus complexes, la participation des citoyens aux processus décisionnels permet d'abord de bonifier les projets et les politiques tout en valorisant l'implication de ceux-ci dans l'espace démocratique entre les élections. De plus, une collaboration accrue entre les citoyens et les élus permet une meilleure compréhension des rôles et responsabilités de chacun, tout en ayant l'avantage d'accroître le niveau de confiance réciproque.

La participation publique contribue également à créer de « meilleurs citoyens », mieux informés sur la gestion de leur municipalité. En valorisant le citoyen, la participation aide à bâtir des collectivités saines, car elle sensibilise aux enjeux locaux et augmente la motivation, le *leadership* et la capacité de s'attaquer à ces problèmes tout en renforçant la fierté d'appartenir à une même communauté. En plus de développer le sens civique, la participation améliore la gouvernance et contribue à la prise de meilleures décisions. Ultimement, elle permet de recueillir l'opinion de tous les participants et favorise l'adhésion des citoyens aux décisions qui pourraient, prises unilatéralement par la municipalité, susciter la controverse. Elle facilite ainsi le respect des personnes et des rôles et assure l'équilibre entre les citoyens et les groupes de pressions, ce qui représente des valeurs très importantes dans le monde municipal. Elle soutient également la participation électorale.

La transparence et la qualité de la communication sont des enjeux importants en matière de gestion municipale. Les citoyens ressentent que la représentativité des intérêts collectifs n'est pas toujours assurée par la seule participation des groupes organisés de la société civile. Ainsi, il est très important de faire la distinction entre les groupes organisés et les citoyens, pris individuellement. La participation des individus doit être valorisée puisqu'elle représente une réelle valeur ajoutée si elle est sollicitée au bon moment et si elle est conduite selon les règles de l'art.

Bien que le palier municipal soit le plus proche des citoyens, la consultation citoyenne ne peut et ne doit pas être seulement informelle. C'est un outil de décision et de gestion des conflits important, notamment parce que les citoyens sont plus informés qu'avant et que les enjeux publics sont parfois complexes et controversés. Réaliser une intervention de participation publique efficace est cependant un défi qui demande du temps, des ressources et un certain apprentissage tant de la part des citoyens, des élus que des fonctionnaires municipaux.

La Municipalité de Lac-Etchemin : la collaboration des ressources du milieu

À la suite d'une fusion municipale et de l'élection d'un nouveau conseil, un exercice de planification stratégique tenu en 2002 sous la gouverne du maire et de leaders significatifs du milieu a mobilisé 10 % de la population. Ainsi 400 citoyennes et citoyens ont pu s'exprimer dans de petits groupes d'une dizaine de personnes.

La municipalité ne disposant pas des ressources humaines nécessaires pour réaliser une telle consultation, plus d'une cinquantaine de bénévoles, animateurs et secrétaires d'ateliers, ont été « réquisitionnés » parmi le personnel du CLD, de la SADC, du CLSC, de l'école, d'entreprises privées, etc. pour réaliser ces tâches essentielles à la réussite de cette réflexion collective sur l'avenir de la municipalité.

L'exercice s'est réalisé en trois soirées d'une durée maximale de deux heures chacune entrecoupée de quelques semaines pour permettre aux secrétaires et animateurs bénévoles d'effectuer les synthèses des propos recueillis et de préparer les documents d'information en découlant.

Les résultats de cette consultation ont nourri une vision stratégique de développement et d'aménagement qui a été intégrée au plan d'urbanisme de la municipalité et une cinquantaine de citoyens se sont par la suite impliqués dans la mise en place de projets novateurs.

À CONSIDÉRER LORS DE LA RÉDACTION

Une politique d'information et de consultation publique permet avant tout à la municipalité de présenter les moyens qu'elle estime les plus appropriés pour informer les citoyens, les consulter et faciliter leur participation à des projets susceptibles d'avoir un effet sur leur milieu de vie.

Il n'existe pas de méthode unique pour favoriser la participation citoyenne. Il s'avère essentiel d'adapter les stratégies de consultation et de participation en fonction de la taille de la municipalité, des projets spécifiques, des acteurs en présence ainsi que des contraintes réglementaires, techniques et financières. Voici quelques éléments à considérer lors de la rédaction.

Le reflet de sa communauté

Une politique d'information et de consultation publique doit avant tout être le reflet de la culture de sa communauté. Certaines politiques abordent plus en détail le processus de consultation tandis que d'autres présentent de grandes orientations et sont moins explicites sur les actions. La sélection du niveau de détail à inclure dans une politique d'information et de consultation publique doit, entre autres, prendre en compte les ressources et le personnel que la municipalité est prête à y investir.

L'ensemble de la municipalité

Une politique d'information et de consultation publique devrait intéresser toutes les instances de la municipalité, notamment les commissions permanentes ou spéciales du conseil municipal, les comités constitués par le conseil municipal et les services municipaux. L'information et la participation citoyenne sont la responsabilité de l'ensemble des employés et des élus de la municipalité.

Simplicité

Pour être utile, la politique doit être rédigée dans un format qui encourage son utilisation sur une base quotidienne. Elle doit donc être concise et exprimer clairement la volonté du conseil municipal d'encourager la participation citoyenne. Idéalement, une politique ne devrait pas avoir plus de trois à cinq pages, sinon elle pourrait être mise de côté et considérée comme trop difficile à mettre en pratique.

Le soutien interne

Une politique d'information et de consultation publique devrait être élaborée de concert avec ceux qui auront la tâche de la mettre en œuvre, afin de permettre à ceux-ci de se l'approprier. Assurez-vous de l'adhésion de l'administration municipale avant de présenter la politique à l'ensemble de la communauté.

Les ressources

Une consultation accrue des citoyens peut être exigeante au niveau du temps, de l'énergie et des ressources humaines et financières, particulièrement pour des municipalités moins populeuses. Ces dernières pourraient se tourner vers les ressources mises à leur disposition par leur municipalité régionale de comté (MRC), telles que les agents de développement rural, les agents culturels des centres locaux de développement (CLD) ou le personnel des sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC). Parfois les ressources du milieu (professeurs d'école, employés d'entreprises, etc.) peuvent également être mises à profit dans le processus de consultation publique.

L'adoption d'une politique d'information et de consultation publique au niveau de la MRC, pour les municipalités qui le désirent, peut également représenter une solution en milieu rural; une politique identique pour des municipalités présentant des caractéristiques semblables pourrait ainsi voir le jour.

Les municipalités plus populeuses, quant à elles, doivent prévoir les ressources nécessaires pour communiquer la politique à tous les cadres et employés municipaux, et surtout, effectuer la transition vers une façon différente de faire les choses (stratégie, budget, ressources humaines, etc.).

Le rôle du promoteur

Dans le cadre d'un projet de construction résidentielle, commerciale ou autre, de la modification de bâtiments ou du développement d'un site, il est primordial que le promoteur (privé, public ou communautaire) s'implique directement dans le processus. Celui-ci devrait contribuer à la période d'information et participer aux exercices de consultation publique afin d'expliquer son projet. Un promoteur mis en contact avec la réalité vécue par les citoyens affectés par son projet est plus susceptible de bonifier celui-ci, ce qui facilitera son appropriation par les citoyens.

Dans l'intérêt du promoteur et de la municipalité, les démarches d'information et de consultation doivent se dérouler selon un échéancier précis, avoir des objectifs clairs et mener à des résultats concrets.

Période d'information et de consultation

La période de consultation doit absolument être précédée d'une période d'information; il est d'ailleurs préférable que les citoyens soient informés tout au long du processus. Si les citoyens ne sont pas informés ou le sont mal par la municipalité et le promoteur, des opposants potentiels auront tout le loisir de répandre des informations inexactes et de miner le projet.

Plus tôt les citoyens ont l'occasion d'exprimer leurs préoccupations, plus il est facile de tenir compte de leur avis et de prendre leurs suggestions en considération. Bien que la consultation en amont, lors de la phase d'élaboration d'un projet, exige des ressources et du temps, l'exercice atténue d'autant les difficultés auxquelles les municipalités risquent de se heurter à

d'autres étapes de la réalisation du projet. Il est donc primordial d'informer et de consulter les citoyens le plus tôt possible.

La durée, mais surtout le « moment » de la période de consultation est également un facteur important à prendre en compte. Une période de consultation trop courte ne permettra pas aux citoyens de s'exprimer pleinement et d'obtenir les réponses qu'ils cherchent sur le projet à l'étude, ce qui contribuera à alimenter le cynisme quant au projet et face à la consultation publique. Commencer la consultation en amont est à privilégier. Inversement, une période de consultation trop longue suscitera difficilement l'engouement pour un projet.

Le Cadre de référence de la Ville de Gatineau

Depuis la fusion municipale en 2001, la Ville de Gatineau a démontré qu'elle accordait une place importante à la gouvernance participative.

En 2004, la Commission des choix stratégiques a mené une étude approfondie sur la gouvernance participative et la vie démocratique. Le *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* de la Ville de Gatineau découle de cet exercice. Par ce document, la Ville s'engage à faciliter la participation des citoyens, à solliciter leur apport le plus tôt possible dans le processus et à développer une culture de la participation propre à la ville.

La Ville a également entrepris de bonifier les règles de fonctionnement des forums de participation existants, d'élaborer des principes éthiques et des règles de fonctionnement pour assurer le bon déroulement de la participation publique et d'établir un processus pour encadrer la conduite des activités. Celle-ci convoque régulièrement les citoyens à des activités de consultation publique qui permettent de recueillir les points de vue et les opinions des Gatinois sur les principaux enjeux touchant la ville. Pour l'année 2011 seulement, dix consultations publiques ont eu lieu sur différents sujets.

ÉLÉMENTS DE LA POLITIQUE

Cette section du guide, inspirée de politiques municipales en vigueur et de bonnes pratiques dans le domaine de la consultation publique, présente différents éléments pouvant figurer dans une politique d'information et de consultation publique.

Préambule

Dans le préambule de sa politique d'information et de consultation publique, la municipalité est appelée à présenter les avantages de la démocratie participative et à préciser ses orientations et ses engagements en matière de concertation et de valorisation de la participation citoyenne.

La politique peut également, tout en reconnaissant le pouvoir des citoyens d'influencer les décisions des différentes instances municipales, affirmer qu'il appartient aux élus de décider des compromis qui doivent être envisagés et de faire des choix politiques dans la poursuite de l'intérêt public puisqu'ils sont animés par la sensibilité politique de l'ensemble des enjeux qui confrontent leur communauté.

Objectifs de la politique

La politique doit exprimer de façon brève, claire et directe ses objectifs sur l'information et la consultation citoyenne. Développés en collaboration avec le milieu, les objectifs doivent être représentatifs de la communauté. Les objectifs peuvent notamment porter sur les thèmes suivants :

- agir en amont des projets et des problèmes;
- informer les citoyens tout au long du processus;
- vulgariser les informations transmises par la municipalité;
- s'engager dans une dynamique de concertation adaptée aux valeurs du milieu;
- privilégier l'écoute, le dialogue et la transparence;
- renouveler la communication politique;
- faciliter la participation des citoyens dans la vie civique municipale;
- favoriser l'engagement des citoyens au sein de leur communauté;
- etc.

Principes

Les principes énoncés dans la politique doivent guider l'action de la municipalité pour tout ce qui a trait à l'information, à la consultation et à la participation des citoyens. Ces principes devraient transparaître dans l'ensemble des activités de mobilisation citoyenne. C'est également à la lumière de ceux-ci que l'on pourra évaluer l'efficacité de la politique.

À titre d'exemple, voici quelques principes inspirés de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la *Loi sur le développement durable* du Québec ainsi que de plusieurs politiques d'information et de consultation municipales (Montréal, Québec, Gatineau et Lyon) :

- **Participation et engagement** : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

- **Clarté** : il convient de définir clairement les objectifs à atteindre ainsi que les limites à respecter en matière d'information, de consultation et de participation active du public lors de la prise de décision. Les rôles et les responsabilités respectifs des citoyens, des groupes de pression et de la municipalité doivent être clairement établis.

- **Informative et proactive** : il est nécessaire d'informer les citoyens dans un format qui leur est accessible à tous les stades du cycle des politiques publiques ou du projet. L'information fournie par la municipalité doit être la plus objective, complète et accessible possible.

- **Citoyenneté active** : la municipalité peut prendre des mesures concrètes pour faciliter l'accès à l'information et la participation du public, le sensibiliser davantage et renforcer le sens civique et les compétences des citoyens.

- **Imputabilité** : les décisions d'une municipalité doivent être prises en toute équité dans la poursuite de l'intérêt public. Il appartient aux élus municipaux d'arbitrer, de décider des compromis qui doivent être tolérés et de faire des choix politiques dans la poursuite de l'intérêt collectif. Ils sont les mieux placés pour soupeser les intérêts particuliers et ceux de la collectivité. Ils assurent ainsi une plus grande équité dans les choix en matière de développement et en sont ultimement responsables devant leurs électeurs.

- **Adaptée au contexte** : il n'existe pas de méthode unique de consultation et de participation citoyenne. Il peut s'avérer essentiel d'adapter les stratégies de consultation et de participation en fonction des projets, des acteurs, des territoires et des contraintes réglementaires, techniques et financières.

Matières soumises à l'information et à la consultation

Au-delà des exigences légales, toute politique, tout règlement, tout projet ou toute question peut être soumis à un processus formel de consultation citoyenne si le conseil municipal estime opportun ou nécessaire de le faire. Il peut s'agir d'une consultation sur des matières comme :

- les grandes orientations de la municipalité;
- les plans de la municipalité (stratégiques, de développement économique, d'urbanisme, de développement communautaire et social, pacte rural, etc.);
- les politiques de la municipalité (politique culturelle, familiale, de l'eau, de développement durable, de sports et loisirs, etc.);
- les projets relatifs à un équipement collectif, institutionnel ou à de grandes infrastructures;
- l'approbation des plans d'intégration architecturale;

- les projets de changement aux noms de rues, parcs et places publiques;
- les projets de citation de sites historiques;
- la qualité des services municipaux;
- etc.

Toutes les questions ou décisions ne nécessitent pas forcément la tenue d'activités de consultation, notamment si leurs effets sur le milieu ou la qualité de vie des citoyens sont faibles ou nuls. Toutefois, les citoyens devraient être continuellement informés des activités de leur municipalité. La diffusion des bons coups de la municipalité, tels que le budget municipal ou le degré d'avancement de projets stimulants, permet de fortifier le sentiment d'appartenance et la fierté des citoyens envers leur municipalité.

C'est au conseil municipal que revient la tâche d'autoriser la tenue d'une consultation citoyenne sur toute question relevant de sa compétence. Le conseil peut fonder sa décision sur un ensemble de critères tels que l'envergure et la complexité de l'objet soumis à la consultation, les personnes susceptibles d'être touchées par le projet ou le choix du moment opportun pour la tenue d'une consultation, etc. Le flair politique de l'élu et l'expérience des employés municipaux sont les meilleurs outils pour déterminer quel dossier devrait être soumis à un processus de consultation publique et quel est le meilleur moment pour le faire.

La Ville de Rivière-du-Loup et The Natural Step

La Ville de Rivière-du-Loup s'est engagée en septembre 2011 dans une démarche de planification stratégique qui la projette dans le futur. Elle est ainsi devenue la première ville au Québec à mener un exercice selon la démarche *Natural Step*.

Cette approche scientifique, novatrice et à très long terme, a pour but ultime d'accélérer le changement vers des sociétés durables en maintenant le cycle de vie en équilibre. Elle consiste en l'élaboration d'une vision à long terme du futur souhaité. De là, des objectifs seront identifiés et des actions seront entreprises à court, moyen et long terme pour y arriver.

Cette démarche laisse une large place à la population, aux leaders, aux élus et aux spécialistes. L'intégration de l'ensemble de la communauté dans l'élaboration et la mise en action du plan devrait permettre la longévité et la réussite de cette stratégie.

Mécanismes d'information et de consultation

Plusieurs mécanismes d'information et de consultation publique peuvent être utilisés en fonction de la nature du projet, du moment et des objectifs poursuivis. Certains de ces mécanismes sont particulièrement indiqués lorsqu'une municipalité souhaite diffuser de l'information directement au public sans passer par un tiers qui pourrait altérer le message. Pensons par exemple aux journaux municipaux, au site Internet de la municipalité, aux tableaux d'affichage numériques, etc.

D'autres mécanismes permettent plutôt à la municipalité de solliciter les commentaires du public : sondages, groupes de réflexion, audiences publiques, etc. C'est au conseil à déterminer, selon les recommandations des employés municipaux, quels mécanismes sont les plus appropriés pour rejoindre efficacement la population concernée. Lors de la tenue d'une assemblée publique, la portée de celle-ci doit être annoncée clairement aux participants. Est-ce que celle-ci vise à les informer ou à les consulter? Les citoyens doivent également être avisés qu'aucune décision ne sera prise lors des séances de consultation publique. C'est au conseil municipal, ou aux instances auxquelles celui-ci a délégué ses pouvoirs, de prendre les décisions qui s'imposent sur le sujet de la consultation au moment opportun.

Les médias sociaux, quant à eux, peuvent à la fois servir à informer les citoyens et à solliciter leurs commentaires. Ils permettent à la municipalité et aux élus de communiquer directement avec d'autres groupes de citoyens, notamment les plus jeunes qui sont actifs sur le Web. Contrairement aux médias traditionnels, une information intéressante publiée par une municipalité sur les réseaux sociaux sera certainement reprise par d'autres utilisateurs, multipliant sa visibilité.

Réseaux sociaux : une interaction constante et instantanée

Paradoxalement, alors que nos institutions démocratiques font les frais d'une crise de confiance et que nous observons une baisse du taux de participation à l'intérieur des structures traditionnelles, les citoyens sont très actifs dans le débat politique sur les réseaux sociaux.

L'intérêt majeur des réseaux sociaux est la possibilité d'interactions constantes et instantanées entre les citoyens, leurs élus et leur municipalité. Cette nouvelle dynamique pose toutefois plusieurs défis pour l'administration municipale : comment traiter les demandes des citoyens émises sur les réseaux sociaux? Comment garder le débat à un niveau éthiquement acceptable tout en évitant la censure? Combien de temps doit-on consacrer à alimenter les réseaux sociaux?
Alors que les municipalités québécoises en sont encore à définir les modèles et à déterminer les meilleures pratiques dans le domaine, une bonne préparation et l'expérience semblent être les meilleurs moyens de tirer le plein potentiel des réseaux sociaux.

Peu importe le mécanisme d'information et de consultation utilisé, il est particulièrement important d'assurer le suivi de celui-ci auprès de la population. La transparence du processus est très importante pour les mobilisations subséquentes. Si les citoyens ont l'impression d'avoir été entendus, ils seront encouragés à partager de nouveau leur point de vue. En ce sens, il est important, lorsque cela est possible, de souligner la contribution individuelle de chaque participant.

Conditions de succès

L'information et la consultation publique doivent s'appuyer sur des règles claires et s'exercer par des moyens adaptés aux circonstances. Ainsi, une politique d'information et de consultation doit présenter clairement les modalités de son processus d'information et de participation citoyenne.

Information

Dans une démarche volontaire d'interaction avec les citoyens, c'est à la municipalité et/ou au promoteur du projet de déterminer la nature de l'information à transmettre, d'en assurer la qualité, la fiabilité et la pertinence. La confiance des participants dans l'information communiquée et la volonté de répondre clairement à leurs interrogations établiront la crédibilité de cette démarche auprès du public. Selon l'information disponible, les participants pourraient vous faire part de besoins supplémentaires d'information.

Documentation

Si des documents d'information sont produits, il faudra veiller à ce qu'ils soient rédigés dans un langage clair, concis et accessible. Plus la qualité de l'information sera grande, plus les citoyens accorderont de la crédibilité à la démarche. La documentation relative à l'objet de consultation devrait être accessible aux citoyens et groupes concernés dans un délai d'au moins dix (10) jours avant la tenue d'une assemblée publique d'information ou de consultation. Un délai de trois (3) à quatre (4) semaines serait idéal pour les dossiers plus complexes. Ce délai permet également aux organismes désirant s'exprimer de consulter leurs membres ou de tenir un conseil d'administration au préalable.

Si la consultation porte sur un projet spécifique, la documentation visera à porter à la connaissance du public le projet dans sa phase d'élaboration, ses principales composantes et ses effets sur le milieu. La présentation de variantes envisagées permet d'élargir les discussions et de recueillir des commentaires ou des observations d'une plus grande richesse. Lorsque c'est possible, la documentation devrait être également disponible sur le portail électronique de la municipalité, sous réserve de restrictions légales.

Moment de la consultation

La consultation citoyenne doit idéalement être tenue en amont de la prise d'une décision. Selon la nature du dossier, elle peut se faire soit au moment des premières étapes du processus, soit au moment de la prise de décision elle-même, soit tout au long du processus.

Étendue de la consultation

En fonction de l'objet ou de la portée de la décision à prendre, une consultation citoyenne peut viser certains citoyens directement concernés, des groupes de pression ou les citoyens de l'ensemble de la municipalité.

Avis de consultation

Les outils de communication appropriés doivent être utilisés afin de rejoindre et d'aviser tous les citoyens et les groupes concernés de la tenue d'une consultation citoyenne dans un délai raisonnable. Les avis de consultation doivent préciser clairement l'objet, les enjeux et les modalités de la consultation. Malgré les exigences très précises de quelques lois sur le contenu de certains avis de consultation, un effort devrait être fait, lorsque cela est possible, pour les rendre compréhensibles aux yeux des citoyens.

Accessibilité

Une consultation citoyenne doit se tenir dans un lieu, en un temps et dans des conditions permettant la participation du plus grand nombre de citoyens intéressés.

La Ville de Baie-Saint-Paul et son Agenda 21 local

Faisant figure de pionnière en matière de développement durable, Baie-Saint-Paul est, avec Saint-Félicien et Sorel-Tracy, parmi les premières villes au Québec, en 2006, à s'être dotée d'un Agenda 21 local et d'un plan d'action de développement durable. Par cette démarche, elle souhaitait planifier le développement de son territoire de façon responsable et en concertation avec la population.

Pour ce faire, la municipalité a considéré les pistes de solution proposées par les citoyens lors de six consultations publiques tenues à l'automne 2005. La vision et les orientations retenues ont été élaborées en tenant compte des suggestions exprimées par plus de 200 citoyens qui ont exposé à cette occasion leur conception de Baie-Saint-Paul.

Rappelons qu'un Agenda 21 vise à planifier le développement d'un territoire en tenant compte des aspects environnemental, économique et social ainsi qu'à assurer la cohérence des actions de la collectivité en matière de développement durable. C'est un programme d'actions pour le 21^{e} siècle qui répond aux inquiétudes prioritaires locales quant au développement durable.

Résultats et suivi

Le suivi est une étape essentielle pour démontrer la crédibilité des activités de consultation ou de participation. Il permet, entre autres, aux citoyens de constater l'utilité de leur participation. Une politique d'information et de consultation doit donc adopter une procédure pour s'assurer que les citoyens sont informés des opinions émises lors de la consultation et de la façon dont celles-ci ont influencé les décisions prises par le conseil municipal. Un rapport produit à la fin d'une consultation publique devrait contenir un résumé des opinions exprimées par les citoyens ayant participé à la consultation, les commentaires des personnes ayant tenu la consultation, le résultat de leurs délibérations ainsi que, le cas échéant, leurs recommandations.

Évaluation et amélioration continue

L'amélioration continue des processus favorise la pérennité des pratiques de consultation et de participation publiques. En conséquence, il importe d'évaluer périodiquement l'usage que l'on fait de la consultation et de la participation publiques afin de mesurer les progrès accomplis dans la mobilisation des citoyens et les améliorations à apporter aux procédures mises en place. Les objectifs et les principes de la politique d'information et de consultation peuvent être de bons critères pour juger de la réussite du processus de mobilisation citoyenne.

Mise en œuvre

Posséder une politique d'information et de consultation publique n'est que le début d'une stratégie de mobilisation des acteurs locaux. Pour que la politique soit utile et efficace, une importance particulière doit être accordée à sa mise en place au sein de l'organisation municipale. La politique devrait donc préciser les rôles et responsabilités des différents services dans le processus de consultation citoyenne ainsi que la procédure de planification et d'approbation des activités de consultation publique.

SECTION 2. MODÈLE DE POLITIQUE D'INFORMATION ET DE CONSULTATION PUBLIQUE MUNICIPALE

Les municipalités ayant adopté des politiques encourageant la participation publique l'ont fait de façons très variées, au Québec comme ailleurs dans le monde. Alors que certaines politiques s'en tiennent aux grands principes devant guider la participation citoyenne dans les affaires de la municipalité, d'autres sont plus exhaustives et couvrent tous les aspects pratiques de l'information et de la consultation publique.

Le modèle de politique présenté aux pages suivantes n'est qu'un exemple des différents éléments qui peuvent faire partie d'une politique. Il revient à chaque municipalité de rédiger une politique qui corresponde aux valeurs et aux besoins de son milieu.

POLITIQUE D'INFORMATION ET DE CONSULTATION PUBLIQUE DE LA (VILLE DE…) (MUNICIPALITÉ DE…)

1. PRÉAMBULE

Par sa politique d'information et de consultation publique, la (Ville de ……) (Municipalité de ……) favorise le développement d'un partenariat performant entre les citoyens, les élus et les fonctionnaires municipaux dans la poursuite de l'intérêt collectif. Celle-ci repose sur la prémisse que l'information, la consultation et la participation des citoyens aux processus décisionnels peuvent bonifier les projets présentés, éclairent la prise de décision des élus, valorisent les citoyens et favorisent le renforcement des relations entre la population et l'administration municipale.

2. DÉFINITIONS

Assemblée d'information : Une assemblée d'information permet de présenter aux citoyens, aux organismes et aux partenaires du milieu une politique, un programme ou un projet de façon formelle. Le déroulement de cette rencontre est défini selon des modalités préétablies et connues des participants.

Assemblée de consultation publique : Une assemblée de consultation publique est une invitation s'adressant aux citoyens, aux organismes et aux partenaires du milieu ou à l'ensemble de ces acteurs pour exprimer leurs opinions, leurs attentes ou leurs préoccupations sur un objet précis selon les modalités définies au préalable.

3. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

La présente politique a pour objectifs :

3.1 de favoriser des pratiques de consultation publique transparentes, crédibles, efficaces et qui permettent de bonifier l'objet à l'étude;

3.2 de permettre un débat équilibré par des processus permettant l'expression de tous les points de vue et des divers intérêts en présence (citoyens, groupes de pression, spécialistes, etc.);

3.3 d'encourager les citoyens à prendre une part active à la vie publique et leur permettre de connaître les tenants et aboutissants des programmes, politiques et projets en amont de la prise de décision.

4. PRINCIPES[1]

La présente politique est fondée sur les principes de transparence, d'engagement et d'intérêt public.

4.1 Transparence

La Ville favorise des pratiques d'information et de consultation publique transparentes, crédibles, efficaces et utiles à la prise de décision. Les citoyens doivent savoir et comprendre ce sur quoi ils seront appelés à exprimer leurs points de vue, c'est-à-dire l'objet et les enjeux de la consultation.

4.2 Engagement

La Ville tire profit de citoyens actifs et du dynamisme de la collectivité. La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité aux plans environnementaux, sociaux et économiques.

4.3 Intérêt public

Les décisions de la Ville sont prises en toute équité dans la poursuite de l'intérêt public. Il appartient aux élus municipaux d'arbitrer, de décider des compromis qui doivent être tolérés et de faire des choix politiques dans la poursuite de l'intérêt collectif. Ils sont les mieux placés pour soupeser les intérêts particuliers et ceux de la collectivité.

5. MATIÈRE SOUMISE À INFORMATION ET CONSULTATION

5.1 Au-delà du processus légal qui leur est applicable, toute politique, tout règlement, tout projet ou toute question peut être soumis à la consultation citoyenne si le conseil municipal estime opportun ou nécessaire de le faire.

5.2 Chaque projet ou dossier doit être évalué au moment de son élaboration, en amont de la décision, quant à la pertinence de le soumettre à un processus de consultation citoyenne et quant au moyen de consultation à privilégier.

6. PROCÉDURE D'INFORMATION ET DE CONSULTATION

Les étapes suivantes seront suivies par le conseil municipal dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une procédure d'information et de consultation publique :

6.1 Une assemblée publique d'information ou de consultation doit faire l'objet d'une publicité adéquate auprès des personnes concernées. Un avis public doit être publié au moins quinze (15) jours avant la tenue d'une assemblée d'information ou de consultation.

6.2 La documentation relative à l'objet à l'étude doit être accessible aux citoyens et aux groupes concernés dans un délai d'au moins dix (10) jours avant la tenue d'une assemblée publique

[1] Les principes proposés le sont seulement à titre indicatif. Il appartient à chaque conseil d'adopter des principes représentatifs de leur communauté.

d'information ou de consultation. Celle-ci devrait diffuser une information municipale complète, compréhensible et transparente.

6.3 Divers moyens de consultation citoyenne peuvent être utilisés en fonction de l'importance et de la portée de l'objet sur lequel porte la consultation, notamment ceux ci-dessous énumérés :

- assemblée d'information;
- assemblée de consultation publique;
- sondage ;
- opération portes ouvertes;
- comité consultatif (urbanisme, culturel, loisirs, famille, etc.);
- groupes témoin (*focus group*);
- etc.

6.4 Dans le cas de la tenue d'une assemblée de consultation publique, un délai d'au moins quinze (15) jours doit être prévu entre l'assemblée d'information et les périodes d'échanges et de commentaires. Au besoin, ce délai peut être plus important afin de permettre aux citoyens de préparer leurs interventions, en particulier lorsque des mémoires écrits sont sollicités.

6.5 Au moment de la prise de décision sur un projet ou une politique ayant fait l'objet d'une assemblée d'information ou d'une assemblée de consultation, les citoyens doivent être informés sur la façon dont les résultats de celles-ci ont été pris en compte dans la décision.

6.6 Les résultats d'une consultation publique doivent faire l'objet d'un rapport accessible au public.

Les consultations obligatoires en vertu d'une loi à laquelle la municipalité est assujettie doivent respecter l'encadrement légal qui lui est imposé. Dans ce cas, la présente politique s'applique dans le but de bonifier le processus de consultation prévu à la loi. La présente politique ne se veut pas restrictive et encourage, sous toutes ses formes, l'information et la consultation citoyenne.

7. MISE EN ŒUVRE[2]

7.1 La *direction générale* coordonne la tenue des activités de participation publique préalablement approuvées par le conseil municipal.

7.2 Le *service des communications* de la municipalité doit fournir le soutien nécessaire à la tenue de la consultation, notamment en développant des outils de communication efficaces et adaptés aux circonstances. Il doit également s'assurer qu'un secrétariat adéquat de la consultation citoyenne soit mis en place et dresser un bilan d'ensemble périodique de l'efficacité de ses pratiques, de l'utilité de la contribution des citoyens, des progrès accomplis et des améliorations à apporter dans les façons de faire ou dans les structures et mécanismes de participation.

[2] La mise en œuvre de la politique doit tenir compte des ressources humaines et matérielles ainsi que de la structure organisationnelle de la municipalité. Voir les suggestions proposées dans la première section pour les municipalités moins populeuses.

7.3 Les *services municipaux* doivent, lors de l'élaboration des projets et dossiers, s'assurer que l'opportunité ou non de tenir une consultation citoyenne soit analysée et soumise à l'attention de l'autorité compétente afin que cette consultation soit, le cas échéant, enclenchée le plus tôt possible.

À l'intérieur des champs de compétence qui sont les leurs, ils doivent fournir le soutien nécessaire et partager leurs expertises avec la personne qui préside ou est responsable de la consultation citoyenne et celles qui l'assistent aux fins de la préparation et de la tenue de la consultation.

8. ADOPTION DE LA POLITIQUE

8.1 L'adoption de la politique est précédée de l'adoption d'un projet de politique, qui doit lui-même faire l'objet d'une consultation publique. Les façons de procéder sont celles-là mêmes de la politique qui sera adoptée.

8.2 Une fois la politique adoptée, toute modification substantielle de celle-ci doit être soumise à la population lors d'une consultation publique.

ANNEXE

BOÎTE À OUTILS

MAMROT. 2011, 22 novembre. « Comment participer au monde municipal? » In *MAMROT*. En ligne, www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/instances-municipales/participation-des-citoyens/. Consulté le 10 septembre 2012.

MAMROT. 2011, 22 novembre. « Mécanismes de consultation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme » In *MAMROT*. En ligne, www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/mecanismes-de-consultation-publique-en-matiere-damenagement-du-territoire-et-durbanisme/. Consulté le 10 septembre 2012.

Ville de Gatineau. 2009, 20 mai. « Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales », In *Ville de Gatineau*. En ligne, www.gatineau.ca/docs/la_ville/participation_citoyenne/cadre_reference_matiere_participation_citoyens_affaires_municipales.pdf. Consulté le 10 septembre 2012.

Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2002. « Loi sur le développement durable Les principes », In *MDDEP.* En ligne, www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/principes.pdf. Consulté le 10 septembre 2012.

Office de consultation publique de Montréal. « Politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal », In *OCPM*. En ligne, www.ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/references/chartes/charte2fr.pdf. Consulté le 10 septembre 2012.

Office de consultation publique de Montréal. « Guide pratique à l'intention des citoyennes et des citoyens pour la consultation publique », In *OCPM*. En ligne, www.ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/references/consultation/1b.pdf. Consulté le 10 septembre 2012.

Office de consultation publique de Montréal. « Guide pratique à l'intention des promoteurs privés, publics ou communautaires », In *OCPM*. En ligne, www.ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/references/consultation/1c.pdf. Consulté le 10 septembre 2012.

Ville de Québec. 2005, Mars. « La participation des citoyennes et citoyens à la vie municipale de Québec », In *Ville de Québec*. En ligne, www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/participation_citoyenne/consultations_publiques/docs/brochure_espacedexpression.pdf. Consulté le 10 septembre 2012.

Ville de Québec. 2007, 19 Mars. « Règlement sur la politique de consultation publique », In *Ville de Québec*. En ligne, www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/politique_consultation_publique.pdf. Consulté le 10 septembre 2012.

Communauté urbaine du Grand Lyon. 2003. « La charte de la participation du grand Lyon », In *Grand Lyon*. En ligne, www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/participation/20030715_gl_charteparticipation.pdf Consulté le 10 septembre 2012.

OCDE. 2001, Juillet. « Impliquer les citoyens : L'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision », In *OCDE*. En ligne, www.oecd.org/dataoecd/24/15/2384248.pdf. Consulté le 10 septembre 2012.

Destrempes, Mélanie. 2011. « Les réseaux sociaux : les municipalités se lancent ». URBA, n^{o} 4 (septembre), p. 21.

Pour plus d'information :

Secrétariat de l'Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Téléphone : 514 282-7700
Télécopieur : 514 282-8893
Courriel : info@umq.qc.ca
Site Internet : www.umq.qc.ca