

# LES TROIS MODÈLES MUNICIPAUX DE PARTICIPATION PUBLIQUE AU QUÉBEC

Par **Laurence Bherer**, Professeure adjointe, Université de Montréal

● [laurence.bherer@umontreal.ca](mailto:laurence.bherer@umontreal.ca)

---

**RÉSUMÉ** Dans le présent article, nous décrivons les trois façons d'organiser la participation publique à l'échelle municipale au Québec. D'une part, le modèle de participation préconisé par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) domine l'ensemble des municipalités du Québec. D'autre part, jusqu'en 2002, les deux plus grandes villes de la province, Montréal et Québec, n'étaient pas soumises aux principes de la LAU. Elles ont ainsi développé des dispositifs participatifs originaux : les audiences publiques et les conseils de quartier. À partir des écrits de Fung (2006 et 2003), nous établissons une grille d'analyse qui définit six facteurs relatifs à l'espace participatif et décrivons par la suite les trois modèles de participation publique municipale au Québec. Nous constatons finalement que les regroupements municipaux ont amené une confrontation entre le modèle dominant de participation publique à l'échelle municipale et les modèles de Québec et de Montréal.

---

**ABSTRACT** This article describes the three approaches to organizing public participation at the municipal level in Quebec. On the one hand, the participation approach promoted under Quebec's *Act respecting Land use planning and development* (LUPD) predominates among all municipalities in the province. On the other hand, however, until 2002, the two biggest cities, Montreal and Québec, were not governed by the principles of the LUPD and thus developed original participatory mechanisms – namely, public hearings and neighbourhood councils, respectively. The work of Fung (2006 and 2003) is used to establish an analytical grid that identifies six factors relating to participatory space; on this basis, the present paper describes the three different approaches to municipal public participation in Quebec. According to my findings, municipal amalgamations have resulted in a clash between the predominant approach to public participation current among municipalities and the models of Québec and Montreal.

---

**Pour citer cet article :** Bherer, L. (2011). « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 157-171.

Un des faits marquants des dernières décennies en matière de réforme de l'administration publique est l'introduction de la participation des citoyens à la gestion publique. Plusieurs pratiques ont été mises en place selon des logiques de fonctionnement très différentes. L'objectif de cet article est de mieux comprendre les relations de complémentarité et de concurrence entre les dispositifs de participation, un enjeu qui a été peu examiné empiriquement (Hendricks et Carson, 2008; Karpowitz et Mansbridge, 2005). Quels sont les effets de cette diversité sur la pratique? Dans la pratique, est-ce que la présence de plusieurs dispositifs participatifs pose problème? Les acteurs arrivent-ils à jongler entre les différents mécanismes de participation? À partir de l'étude de Karpowitz et Mansbridge, nous pouvons préciser les conditions pour étudier empiriquement la complémentarité et la concurrence entre les dispositifs participatifs. Il s'agit ainsi d'analyser plusieurs dispositifs participatifs qui ont des méthodes différentes de fonctionnement, mais qui mettent en scène les mêmes enjeux et les mêmes acteurs. Les fusions récentes des villes

de Québec et de Montréal nous permettent de faire une telle analyse. Les regroupements municipaux ont en effet amené dans les deux villes la superposition de deux procédures participatives très différentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Dans les deux cas, le référendum a été ajouté aux formules participatives déjà en place, soit les conseils de quartier à Québec et les audiences publiques à Montréal. Nous pourrions ainsi voir dans deux villes comment se fait l'intégration entre l'ancien et le nouveau processus participatif. À partir d'une grille d'analyse inspirée de Fung (2003 et 2006), nous expliquerons les pratiques participatives les plus emblématiques des trois modèles de participation publique municipale. Nous verrons en conclusion que les regroupements municipaux ont amené une confrontation entre le modèle dominant de participation publique à l'échelle municipale, celui de la LAU, et les modèles de Québec et de Montréal. Les tensions entre les modèles participatifs sont vives dans un contexte de lutte de pouvoir entre les arrondissements et la ville centre, à Québec comme à Montréal.

## ■ LE DESIGN DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS

Les instances participatives prennent forme à travers des règles et des procédures très précises, généralement longuement négociées et évaluées entre politiciens, fonctionnaires et citoyens. Tout dispositif participatif résulte d'un savant bricolage qui organise la représentativité des citoyens, les règles de dialogue, les liens avec les élus et la fonction publique, le degré d'influence des citoyens, etc. Cela touche aussi bien l'accès à l'information et le style de l'information donnée que le degré de publicité des débats, la durée et le rythme des discussions, le degré de proximité entre gouvernants et gouvernés, etc.

Le « design participatif » inventorie les différents choix procéduraux et explique les effets de ces choix sur l'engagement des citoyens et la formulation des politiques publiques (Abelson et autres, 2003 ; Fung, 2006 et 2003). Cette approche prête attention aux détails organisationnels qui donnent corps aux espaces participatifs : « *[Public participation], and perhaps the public sphere more broadly, defy generalization precisely because the values they advance and their consequences for democratic governance depend upon the details of their institutional construction* » (Fung, 2003, p. 339, nous soulignons). Au regard de ces écrits scientifiques, l'échelle classique de la participation formulée par Sherry Arnstein en 1969 paraît désuète et malgré sa valeur historique, elle ne permet pas de saisir l'ensemble des méthodes participatives expérimentées dans les pays démocratiques (Fung, 2006).

La démarche de systématisation la plus avancée est celle d'Archon Fung qui, dans des articles de 2003 et de 2006, tente de dresser un tableau des aspects du design participatif. Nous retenons les six facteurs qui touchent directement l'organisation des espaces participatifs (voir tableau 1).

### La sélection des participants

Il existe cinq mécanismes de sélection. Le premier est le plus connu : les instances participatives sont ouvertes à toute personne qui désire s'y présenter. Les consultations requises par la loi sous forme d'assemblées publiques sont typiques

de ce mode de recrutement. Une autre solution consiste à privilégier certaines catégories de participants avec pour objectif d'améliorer la représentativité et de susciter l'engagement de certaines populations peu présentes sur la scène politique. Dans le même ordre d'idées, mais d'une manière plus radicale, le tirage au sort est de plus en plus utilisé pour créer une représentativité de type miroir, c'est-à-dire une assemblée citoyenne dont le profil respecte certaines exigences précisées pour l'occasion (répartition homme/femme, âge, lieu de résidence, représentation des minorités visibles, etc.). Les jurys de citoyens ou les conférences de consensus ont recours à ce processus de sélection. Il est en outre possible de faire appel à des citoyens prêts à investir de leur temps dans une activité participative régulière. Par exemple, plusieurs instances de quartier mobilisent des citoyens qu'on qualifierait de « parties prenantes citoyennes » (*lay stakeholders*), c'est-à-dire des groupes réunissant des citoyens et des militants non professionnels. Finalement, un dernier mécanisme de recrutement est la concertation des parties prenantes professionnelles qui désignent une palette d'acteurs assez diversifiés; ce sont autant des associations fortement organisées et particulièrement engagées autour d'un enjeu précis que des experts reconnus ou des acteurs à qui on donne une grande légitimité (notamment des représentants des milieux patronaux ou syndicaux).

### **L'enjeu de la participation pour les participants**

Pour bien comprendre qui sont les participants, Fung ajoute un élément rarement mentionné dans les écrits : quel est l'enjeu de la participation pour les participants (Fung, 2003, p. 345) ? Sont-ils concernés directement par le sujet traité, comme c'est le cas par exemple pour un individu touché par un projet d'aménagement ou pour un groupe mobilisé depuis plusieurs années autour d'une cause ? Ou s'agit-il plutôt d'une participation à un débat public large, sans effet direct et immédiat sur les personnes, comme dans plusieurs dispositifs privilégiant le tirage au sort ?

### **La communication et la décision : comment les participants interagissent-ils entre eux ?**

Fung distingue cinq façons de participer qui varient selon le moment où l'information est divulguée et selon la nature de l'avis donné. On note tout d'abord le simple spectateur : les citoyens reçoivent de l'information à propos d'un projet ou d'une politique et assistent aux échanges entre les acteurs politiques, et ce, sans intervenir. Dans le deuxième cas, ils peuvent exprimer leurs préférences au moment même où ils obtiennent l'information. Ils ont ainsi la chance de poser des questions spontanées et de partager leurs préoccupations. Troisièmement, les citoyens ont l'occasion de mieux justifier leurs préférences, car l'information leur est transmise dans un délai assez long pour qu'ils puissent se forger une opinion ou encore parce que l'organisation du forum participatif leur permet de modifier leurs préférences en discutant de façon plus poussée avec d'autres participants. Par ailleurs, certains dispositifs participatifs ont pour objectif d'agrèger des préférences distinctes en une décision collective. Ce mécanisme participatif se fait alors sous le mode de la négociation des intérêts. Finalement, la participation peut aussi

mener à une délibération, c'est-à-dire à l'atteinte d'un consensus ou à la résolution d'un conflit, et ce, à partir d'une discussion raisonnée. Le pari est que la discussion collective permettra de comprendre les intérêts de chacun, de relancer les discussions sur un sujet particulièrement controversé et d'identifier les acteurs en jeu.

### **La portée de la participation**

Le sujet abordé est également déterminant, car selon sa définition l'ampleur de la participation différera. En d'autres mots, le choix du thème oriente la portée du dispositif participatif, car il indique quel pourra être l'apport des citoyens, c'est-à-dire quel type d'information ces derniers pourront fournir lors du processus participatif. Ainsi, un sujet très spécialisé circonscrit davantage l'apport informationnel des citoyens alors qu'un thème plus général permet des contributions plus diverses.

### **La fréquence de la participation**

La nature d'un forum participatif peut exiger des rencontres régulières (comme un conseil de quartier) ou un nombre précis de rounds de délibération, avec toutefois un processus limité dans le temps (comme dans le cas des sondages délibératifs), ou une seule rencontre (comme une assemblée publique d'information). D'un point de vue institutionnel, la fréquence est souvent étroitement associée à l'encadrement du dispositif participatif : existe-t-il des règles pour régulariser le forum participatif ?

### **L'autorité et le pouvoir conféré aux participants : quels sont les liens entre les forums participatifs et les décisions des gouvernants ?**

L'influence des participants est au centre de cette question. Elle indique le degré d'habilitation que le dispositif participatif permet d'atteindre. Fung reconnaît cinq degrés d'influence : (1) les citoyens retirent simplement un avantage personnel après la réalisation d'une action civique ; (2) ils exercent une influence de type informationnel en ayant eu l'occasion de sensibiliser les autorités publiques à un thème ; (3) ils ont un pouvoir de recommandation en raison de l'engagement moral pris par les gouvernants de les entendre ; (4) ils ont la possibilité, de façon plus rare, de coproduire les politiques publiques en participant directement, par exemple, à l'élaboration d'un plan d'action ; (5) ils ont un pouvoir décisionnel, notamment grâce à la tenue d'un vote (comme le référendum ou les *town hall meetings* en Nouvelle-Angleterre).

**TABEAU 1 : LES DIFFÉRENTES MODALITÉS ORGANISATIONNELLES DES FORUMS PARTICIPATIFS**

LES MODALITÉS ORGANISATIONNELLES	LEURS VARIANTES
Les participants	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citoyens volontaires</li> <li>• Recrutement ciblé</li> <li>• Tirage au sort</li> <li>• Parties prenantes citoyennes</li> <li>• Parties prenantes professionnelles</li> </ul>
L'intérêt des participants	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les participants ont un intérêt direct</li> <li>• Les participants ont un intérêt indirect</li> </ul>
Le type de participation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spectateur</li> <li>• Expression spontanée de leurs préférences</li> <li>• Justification de leurs préférences</li> <li>• Agrégation des préférences individuelles et négociation</li> <li>• Délibération et discussion raisonnée</li> </ul>
La portée de la participation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un sujet restreint</li> <li>• Un sujet large</li> </ul>
La fréquence de la participation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régulière</li> <li>• Processus limité dans le temps</li> <li>• Garanties législatives pour permettre la répétition</li> </ul>
Le degré d'influence des citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avantages personnels seulement</li> <li>• Influence de type informationnel</li> <li>• Recommandation et consultation</li> <li>• Coproduction</li> <li>• Décision</li> </ul>

Adaptation de Fung 2006 et 2003.

Le tableau présente les aspects pratiques qui façonnent les espaces participatifs. Ces aspects institutionnels ne sont pas anodins : selon les choix faits par les designers de la participation publique, les conséquences sur la gouvernance et la conduite des espaces participatifs ne sont pas les mêmes (Fung, 2003, p. 340). La formation d'un comité spécial de concertation composé de parties prenantes professionnelles pour traiter d'un enjeu précis n'a presque rien en commun avec une conférence citoyenne formée de citoyens tirés au sort pour réfléchir à un enjeu général, mais délicat, comme les OGM ou le changement du mode de scrutin. Le premier s'adresse à une catégorie précise de citoyens (les plus organisés). Il est beaucoup moins visible dans la sphère publique que la conférence citoyenne, mais le degré d'influence des participants est plus grand car ce mode de participation implique généralement une forme de cogouvernance. Dans la prochaine section, à partir de la grille d'analyse découlant des écrits de Fung, nous présentons les pratiques participatives les plus emblématiques des trois modèles de participation publique municipale au Québec.

## ■ LE MODÈLE DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME : ASSEMBLÉES PUBLIQUES ET RÉFÉRENDUMS DÉCISIONNELS

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) oblige les municipalités québécoises à consulter les citoyens selon deux modes. Premièrement, les municipalités sont tenues de faire appel à la population lors de la modification de certains documents d'urbanisme. La consultation prend alors la forme d'une simple assemblée publique présidée par un élu au cours de laquelle le projet qui requiert un amendement est présenté. Les citoyens prennent connaissance sur place de la nature précise du projet et sont invités à poser des questions. Ce type de consultation se tient généralement juste avant la séance régulière du conseil municipal et laisse une marge de manœuvre considérable aux élus dans l'organisation de la discussion avec les citoyens.

Deuxièmement, la consultation obligatoire en matière d'urbanisme et de règlement d'emprunt se tient en quatre étapes qui sont autant d'occasions de retirer le projet de règlement et d'ainsi stopper le processus consultatif. Une période d'information et de consultation est organisée. Celle-ci prend d'ordinaire la forme d'une assemblée publique où les citoyens sont invités à prendre connaissance de l'enjeu justifiant le règlement. Les réactions de l'audience permettent aux élus de juger des probabilités de viabilité du projet. En cas de maintien du projet malgré la présence d'une opposition populaire, la deuxième étape prévoit la signature d'une pétition par les résidents des zones visées par le projet de réglementation (la pétition est contrôlée, c'est-à-dire que les citoyens sont conviés à venir signer un registre à l'hôtel de ville). L'objet de la pétition vise la tenue d'un référendum. Si le nombre de signatures recueillies est suffisant, le référendum est obligatoirement tenu. Le résultat du scrutin référendaire en matière d'urbanisme et d'emprunt est décisionnel.

## ENCADRÉ 1 : SYNTHÈSE DU MODÈLE DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

**LES PARTICIPANTS** – Le modèle de la LAU met en scène des **citoyens qui répondent à une invitation** à assister à une assemblée publique. L'avis public les incitant à venir donner leur avis est publié dans les quotidiens, selon des termes juridiques et techniques qui ne permettent pas de saisir rapidement l'objet de la consultation et le territoire visé.

**LEUR INTÉRÊT** – Les participants ont un **intérêt élevé** : ils sont consultés parce qu'ils résident dans le voisinage immédiat du projet de construction qui exige une dérogation au plan d'urbanisme ou au règlement de zonage. La LAU prévoit des modalités très précises pour définir le périmètre des résidants qui auront voix au chapitre.

**LE TYPE DE PARTICIPATION** – Ces résidants **expriment leurs préférences au moment où ils reçoivent l'information** en assemblée publique. S'il y a contestation, les élus municipaux préfèrent bien souvent retirer le projet controversé plutôt que de passer à travers le processus de consultation et de tenir un **référendum**.

**L'OBJET DE LA PARTICIPATION** – Les préférences portent sur un **objet très précis** qui touche l'opportunité de déroger au plan d'urbanisme dans leur voisinage immédiat.

**LA FRÉQUENCE DE LA PARTICIPATION** – La fréquence des procédures **varie** en fonction du nombre de projets de dérogation au règlement de zonage et d'urbanisme qui sont présentés au cours d'une année. L'encadrement législatif donne certaines **garanties** quant au mécanisme de déclenchement de la consultation, mais il demeure flou au sujet de l'organisation très concrète de la participation publique, excepté pour l'étape du référendum qui est rarement atteinte.

**L'INFLUENCE DES CITOYENS** – Le degré d'influence des citoyens est **controversé** (Trépanier et Alain, 2008). D'une part, la possibilité de recourir à un **référendum décisionnel** est un droit démocratique fort. La procédure prévue par la LAU attribue un pouvoir aux citoyens non seulement au moment du référendum, mais aussi lors des étapes précédentes puisque le retrait du projet à l'une des trois premières étapes est le résultat d'une opposition des citoyens directement concernés par les projets de construction. Ainsi, peut-on dire que cette procédure donne aux citoyens un droit de *veto* considérable. *A contrario*, il est aussi possible d'affirmer qu'il s'agit d'un mode antagoniste de participation qui favorise la polarisation du débat et l'expression d'un nombre relativement faible de citoyens, en l'occurrence ceux qui résident dans la zone immédiate du projet de règlement. Le fait que la démarche aboutisse très rarement à un référendum fait en sorte que **la participation des citoyens demeure exceptionnelle**, et lorsqu'elle a lieu, la contribution est mince. La force de la procédure de la LAU réside dans la menace qu'elle fait peser sur les projets plutôt que dans une large expression d'une volonté démocratique.

## ■ LE MODÈLE DE LA VILLE DE QUÉBEC : LA GOUVERNANCE PAR QUARTIER

Depuis 1993, la Ville de Québec consulte ses citoyens par l'entremise de conseils de quartier, soit des associations autonomes de citoyens reconnues par la Ville. Un conseil de quartier a comme membre d'office la population d'un quartier qui est invitée lors d'une assemblée annuelle à élire les dirigeants de son association, c'est-à-dire les neuf membres du conseil d'administration (CA) du conseil de quartier (Bherer, 2006).

Les conseils de quartier soumettent leur avis à la municipalité dans plusieurs champs de compétence de la municipalité. En matière d'urbanisme, tout projet de modification ou d'adoption de règlement (aménagement, zonage, circulation, toponymie) doit être soumis aux conseils de quartier. Ceux-ci participent activement à l'élaboration d'un plan directeur de quartier, document d'orientation et d'aménagement qui engendre des retombées directes et à court terme au sein des quartiers. La pratique démontre que la Ville consulte également la population sur d'autres sujets non prévus par les règlements municipaux (habitation, sécurité urbaine, planification stratégique, etc.).

La consultation s'exerce de deux manières. Premièrement, la Ville s'adresse uniquement aux membres du CA : c'est la demande d'opinion, qui touche généralement des dossiers d'incidence mineure. Deuxièmement, lorsque le thème est plus ambitieux, les membres du conseil de quartier se tournent vers l'ensemble de la population du quartier et tiennent alors une consultation publique. La Ville présente alors une solution A et une solution B aux citoyens réunis en assemblée publique. À la fin de la séance de consultation, les membres du CA formulent des recommandations en fonction des interventions des citoyens, ce qui pourrait déboucher sur une solution C. Ces recommandations demeurent consultatives, c'est-à-dire que les élus sont libres de suivre ou non les avis des conseils de quartier.

Finalement, notons qu'à titre d'associations juridiques autonomes, les conseils de quartier ont l'autonomie nécessaire pour tenir toutes sortes d'autres actions au sein des quartiers et pour interpeler la Ville sur un thème non prévu par la réglementation. Pour les aider, la Ville leur accorde un petit budget et un fonctionnaire de la Ville est désigné pour les seconder dans leurs travaux.

## ENCADRÉ 2 : SYNTHÈSE DU MODÈLE DE LA VILLE DE QUÉBEC

**LES PARTICIPANTS** – Comme les premiers participants des conseils de quartier sont les membres du CA, il s’agit d’un nombre relativement restreint de « représentants citoyens » qui sont en quelque sorte des « experts citoyens ». Leur statut de **parties prenantes citoyennes** est renforcé par le fait qu’ils ont une implication régulière et continue, ce qui leur donne un accès privilégié à un réseau de contacts et à de l’information provenant de la Ville. En outre, ils bénéficient de séances de formation données par la Ville pour les aider à mieux comprendre le fonctionnement de la municipalité.

**LEUR INTÉRÊT** – L’intérêt des membres des CA est **modéré**, c’est-à-dire qu’ils sont la plupart du temps consultés sur des enjeux qui touchent leur quartier, sans nécessairement toucher leur voisinage immédiat. Par ailleurs, certaines consultations sont de portée générale et ont un ancrage territorial limité (planification stratégique, politique de sécurité urbaine, etc.).

**LE TYPE DE PARTICIPATION** – Selon les formes de consultation (demande d’opinion ou consultation publique) et d’autres collaborations mises en place par la Ville (les plans directeurs de quartier par exemple), les participants ont l’occasion, d’une part, de **justifier leurs préférences** grâce à l’information fournie à l’avance ou, d’autre part, de **délibérer** dans le cadre de processus de collaboration qui s’échelonnent sur plusieurs mois.

**L’OBJET DE LA PARTICIPATION** – La participation publique peut porter sur **un enjeu très précis** (la demande d’opinion) ou sur **des enjeux plus généraux** touchant le quartier ou la ville (la consultation publique).

**LA FRÉQUENCE DE LA PARTICIPATION** – Les réunions publiques sont **mensuelles** et davantage fréquentes dans les quartiers plus dynamiques. L’existence des conseils de quartier est **garantie** par les règlements municipaux et la loi qui encadre précisément la Ville de Québec.

**L’INFLUENCE DES CITOYENS** – Le principal pouvoir des conseils de quartier est leur **pouvoir de recommandation**, car la Ville a un engagement moral fort à leur égard. Cet engagement se reflète notamment dans les garanties réglementaires, le budget et les postes de fonctionnaires (les agents de consultation publique) consacrés aux conseils de quartier. Pour certains processus, ils **coproduisent** les politiques publiques; ils sont associés étroitement à leur élaboration du début à la fin du processus.

### ■ LE MODÈLE DE MONTRÉAL : LA TENUE D’UN DÉBAT PUBLIC RAISONNÉ

Le modèle participatif actuel de Montréal s’inspire d’une première pratique d’audiences publiques mise en place entre 1988 et 1994 sous la gouverne de Jean Doré puis abolie par le maire Pierre Bourque en 1995 (Hamel, 2006). À la suite de nombreuses récriminations des citoyens montréalais, les audiences publiques ont été réintroduites dans la nouvelle Ville de Montréal issue des regroupements

municipaux. La Ville dispose ainsi depuis sept ans d'un organisme indépendant, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), dont le mandat est de tenir des consultations publiques sur les grands projets et la révision de certains documents urbanistiques. Lorsque le comité exécutif ou le conseil municipal lui confie un mandat de consultation, l'OCPM nomme, à partir de son équipe de commissaires<sup>1</sup>, une ou plusieurs personnes chargées des audiences publiques. Avant le début de la consultation publique, l'OCPM organise des rencontres préparatoires entre le promoteur du grand projet (qui peut être une organisation publique ou privée), les services municipaux et les commissaires de façon à s'assurer de la bonne compréhension du déroulement du processus et de la qualité des renseignements.

On compte deux variétés de consultation publique. La première, la formule de l'assemblée publique, est retenue lors de la modification de documents urbanistiques : en une seule séance, le public est informé du projet, les citoyens posent des questions et expriment leurs opinions. Cette pratique est similaire à celle prévue par la LAU pour le même type de document, à la différence que la séance est présidée par un organisme indépendant du pouvoir municipal. La seconde, la formule des audiences publiques – plus proche de celle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement –, est adoptée dans le cas des grands projets urbains. Cette méthode se déroule en deux temps : une première série de séances vise à informer les citoyens, alors que la deuxième série est consacrée à l'expression des opinions, principalement par l'entremise de mémoires. Le nombre de séances varie en fonction de l'intérêt des citoyens : les séances sont en effet tenues jusqu'à ce que l'information pertinente soit recueillie et jusqu'à ce que tous les citoyens qui se sont manifestés aient été entendus. Un délai minimal de quinze jours doit séparer les deux types de séances pour faire en sorte que les citoyens aient le temps de formuler leur avis sur la base de l'information disponible. Lorsque l'enjeu de la consultation est complexe, l'OCPM prévoit également des ateliers thématiques entre les deux séances. Précisons également que les commissaires sont responsables de l'animation de l'ensemble de ces assemblées. Ils remettent par la suite au comité exécutif et au conseil municipal un rapport comprenant une description du projet, une analyse des préoccupations des citoyens et des recommandations. Le rapport est rendu public au plus tard quinze jours suivant son dépôt auprès des autorités municipales. La décision demeure la responsabilité des élus qui décident ou non de suivre les recommandations de l'OCPM. En 2006, 2007 et 2008, l'OCPM a tenu respectivement six, neuf et neuf audiences publiques sur de grands projets urbains, tels que le plan d'urbanisme, un plan de protection et de mise en valeur d'un grand espace vert, l'aménagement d'un grand terrain qui servait jusqu'alors aux opérations de train, l'agrandissement d'un stade sportif, etc.

---

<sup>1</sup> Les commissaires sont nommés « pour un terme de quatre ans aux deux tiers des voix du conseil de la ville » (Office de consultation publique de Montréal, 2009).

### ENCADRÉ 3 : SYNTHÈSE DU MODÈLE DE MONTRÉAL

**LES PARTICIPANTS** – Les participants sont les citoyens **qui répondent à l’invitation** de l’OCPM. Ce dernier fait paraître des avis publics dans les quotidiens et journaux de quartier dans un langage accessible. Il prend également soin d’informer les groupes communautaires qui pourraient être intéressés par le thème traité. Les groupes autant que les citoyens seuls s’y présentent.

**LEUR INTÉRÊT** – L’intérêt des participants est généralement **peu élevé**, car les audiences publiques s’adressent à un public large. Des résidents immédiats du projet de développement peuvent intervenir, de même que les groupes communautaires et les associations qui s’engagent dans diverses causes.

**LE TYPE DE PARTICIPATION** – Afin qu’ils puissent donner un avis raisonné aux commissaires de l’OCPM, les participants ont **accès à l’information nécessaire** dans un temps relativement raisonnable. D’une part, quinze jours avant le début des audiences publiques, un dossier de documentation est déposé dans divers lieux de la ville (guichet de première ligne, bibliothèque, etc.). D’autre part, la première séance des audiences publiques sert à informer les citoyens : des experts indépendants y sont invités ainsi que le promoteur qui présente son projet tout en répondant aux questions des participants. Enfin, tous les échanges sont minutieusement transcrits et rendus disponibles de telle sorte que ceux qui n’ont pu assister à cette séance puissent être informés.

**L’OBJET DE LA PARTICIPATION** – L’objet de la consultation peut être territorialement ancré ou concerner une politique plus large qui touche l’ensemble de la ville. En règle générale, le modèle montréalais est perçu comme un processus dont l’objectif est de tenir **un débat public d’envergure**. Pour bien signifier qu’il ne s’agit pas d’une consultation de type microlocal, certains parlent d’un modèle centralisé de consultation publique (Trépanier et Alain, 2008).

**LA FRÉQUENCE DE LA PARTICIPATION** – La fréquence **varie** en fonction du nombre de mandats confiés par la Ville. L’existence de l’OCPM est garantie par la loi encadrant la Ville.

**L’INFLUENCE DES CITOYENS** – La principale source d’influence des citoyens est leur **pouvoir de recommandation**. Le caractère solennel et autonome de la démarche fait en sorte que la Ville a un engagement moral à l’égard des démarches de l’OCPM.

Le champ de la participation publique au Québec est composé de trois modèles municipaux bien distincts de design participatif qui sont résumés dans le tableau 2. Ainsi, ces trois formules partagent peu de traits organisationnels. Le modèle de la LAU s’adresse aux individus et tend à leur donner un contrôle de dernier recours avant l’adoption finale d’un projet. La menace de tenir un référendum décisionnel a pour conséquence de limiter le recours à cette procédure aux contextes de forte protestation. Si les citoyens ne manifestent pas leur opposition, la consultation se résume à une simple assemblée publique d’information, sans

qu'il y ait de mécanismes complémentaires d'information et de consultation. Les conseils de quartier de Québec cherchent pour leur part à créer à l'échelle micro-locale un espace de négociation et de délibération continu entre des « experts citoyens » et la Ville à propos de l'aménagement de leur territoire immédiat de résidence. Enfin, le modèle montréalais vise à rendre accessible aux citoyens l'information relative à un projet de manière à ce qu'ils puissent présenter un avis justifié sur la question. La mise en œuvre de ce débat public raisonné repose sur une audience publique en deux temps : séances d'information et séances de dépôt d'avis. Des trois modèles, il est celui où les groupes sont les plus présents. Jusqu'à maintenant, ces trois formes participatives ont évolué en parallèle. L'évolution récente de la participation publique au Québec a toutefois amené une plus grande interaction entre chacun de ces modèles.

**TABLEAU 2 : COMPARAISON DES TROIS MODÈLES PARTICIPATIFS MUNICIPAUX**

	MODÈLE LAU : ASSEMBLÉE PUBLIQUE ET RÉFÉRENDUM	MODÈLE DE QUÉBEC : CONSEILS DE QUARTIER	MODÈLE DE MONTRÉAL : AUDIENCES PUBLIQUES
Les participants	Citoyens volontaires	Parties prenantes citoyennes	Citoyens volontaires et parties prenantes professionnelles
L'intérêt des participants	Intérêt élevé	Intérêt modéré	Intérêt faible
Le type de participation	Expression spontanée de leurs préférences	Justification de leurs préférences / délibération et discussion raisonnée	Justification de leurs préférences
La portée de la participation	Restreinte	Moyenne	Large
La fréquence de la participation	Garanties législatives, mais les trois étapes sont rarement franchies	Garanties législatives	Garanties législatives
Le degré d'influence des citoyens	Influence de type informationnelle / décision	Recommandation et consultation / coproduction	Recommandation et consultation

## ■ CONCLUSION

En 2000, le gouvernement québécois a décrété la fusion des municipalités des six régions métropolitaines. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, neuf villes élargies ont vu le jour, dont Montréal et Québec, qui ont vu leur périmètre s'étendre et leur

population augmenter. L'île de Montréal devient alors une seule ville de 1,8 million d'habitants regroupant les 28 anciennes municipalités insulaires. La nouvelle ville de Québec, quant à elle, passe de 175 000 à 505 000 habitants après la fusion des 13 municipalités de l'agglomération<sup>2</sup>. En matière de participation, deux réformes sont adoptées : (1) la consolidation des expériences de Montréal et de Québec grâce à l'obligation faite par les chartes de chacune des deux Villes de former un organisme indépendant (l'OCPM) responsable des audiences publiques à Montréal et des conseils de quartier à Québec ; (2) la fin des exceptions montréalaise et québécoise avec l'obligation pour ces deux Villes de se plier aux exigences de la LAU. Ainsi, les regroupements municipaux viennent à la fois sanctionner les pratiques exceptionnelles (par rapport à l'ensemble des municipalités québécoises) de Québec et de Montréal et introduire les principes de la LAU au sein de ces deux Villes. La pratique démontre qu'au lendemain des fusions, l'harmonisation entre les principes de la LAU et les deux autres modèles est difficile et révèle la profondeur des écarts méthodologiques entre les modèles participatifs municipaux.

La nouvelle forme organisationnelle de Québec et de Montréal comprend l'ajout d'un échelon inframunicipal, les arrondissements, lesquels détiennent un pouvoir de planification et de gestion de services de proximité et de planification locale. L'arrondissement a été désigné comme le palier d'application de la LAU et de ses procédures en matière de participation. La formation de cette nouvelle institution entraîne une tension forte entre l'ancien modèle participatif et celui de la LAU. Cette divergence se déploie par contre selon des logiques différentes dans les deux Villes.

À Montréal, la répartition des compétences vient passablement complexifier l'agencement de la LAU et de l'OCPM. Les arrondissements montréalais disposent de pouvoirs importants faisant de Montréal l'une des villes les plus décentralisées dans le monde (Collin et Robertson, 2005; Hamel, 2009). Dans un tel contexte, les conflits entre le centre et les arrondissements viennent teinter l'ensemble de la gouvernance municipale. Les arrondissements sont très jaloux de leur autonomie : ils refusent de se faire dicter la façon de conduire leurs relations avec les citoyens, ce qui sous-entend aussi la manière de mettre en œuvre les mesures participatives. L'application de la LAU à leur échelle leur donne l'occasion de se démarquer du centre et de repousser les interventions de l'OCPM perçu comme une instance centrale. Ils pourraient vouloir se rapprocher du modèle de l'OCPM dans l'application des procédures participatives prévues par la LAU en matière d'urbanisme ou dans tout autre domaine d'intervention et profiter de l'expertise de l'OCPM, mais la plupart des arrondissements y sont réfractaires (même si on constate un certain assouplissement de cette position depuis deux ans). À l'échelle des arrondissements montréalais, le tableau de la démocratie participative est ainsi très contrasté : on relève des arrondissements exemplaires comme celui du Plateau-Mont-Royal

<sup>2</sup> Les défusions en 2006 amèneront les deux villes à diminuer en termes de population et d'arrondissements. Montréal est maintenant une ville de 1,7 million d'habitants composée de 19 arrondissements et Québec a une population de 490 000 personnes et compte 6 arrondissements.

qui a adopté un budget participatif et d'autres formules participatives innovantes<sup>3</sup> (Rabouin, 2009) et des arrondissements qui ont une lecture très minimaliste des exigences de la LAU.

À Québec, la tension ne se situe pas entre deux échelons politiques, mais bien au même palier puisque les arrondissements et les conseils de quartier interviennent tous les deux au niveau microlocal. Cette situation amène les arrondissements à percevoir les conseils de quartier comme des instances rivales en matière de démocratie et de proximité. Cela peut paraître étonnant puisque les arrondissements sont des instances représentatives ayant plusieurs prérogatives décisionnelles, alors que les conseils de quartier sont plutôt des outils de concertation locale. Toutefois, autant les arrondissements que les conseils de quartier ont pour rôle d'établir des relations privilégiées et de proximité dans une ville qui a plus que doublé. Ils s'opposent donc sur le terrain de la démocratie microlocale. Ainsi, si à Montréal, ce sont les tensions entre force centrifuge et force centripète qui révèlent la profondeur des écarts méthodologiques entre le modèle de la LAU et celui du débat public, à Québec c'est plutôt la concurrence pour la légitimité de la pratique de la démocratie de proximité. Ces tensions à Montréal et à Québec sont envenimées par le fait que plusieurs élus des deux villes proviennent de municipalités qui exerçaient les procédures participatives de type LAU avant les fusions municipales. Ils sont dès lors plus attachés à ce modèle et ils sont moins prompts à défendre le débat public ou les conseils de quartier lorsqu'ils siègent au conseil municipal ou au comité exécutif. Rappelons que dans les deux villes, la forme décentralisée fait en sorte qu'il y ait deux échelons de représentation : le conseil municipal et le conseil d'arrondissement. Les élus (maire, conseillers municipaux et maires ou présidents d'arrondissement) siègent aux deux types d'instance (sauf les quelques conseillers d'arrondissement qui siègent uniquement aux conseils d'arrondissement). Par conséquent, l'identification première des élus est davantage l'arrondissement que la ville centre.

Finalement, le nouveau contexte institutionnel amené par les regroupements municipaux a favorisé la formation d'un « marché concurrentiel » de la participation à Québec comme à Montréal. Il sera intéressant de suivre l'évolution, dans les prochaines années, de cette rivalité en matière de participation. Deux événements pourraient influencer sur ces tensions : les discussions sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme qui doit remplacer à terme la LAU<sup>4</sup> et l'intérêt que porteront les nouveaux élus municipaux à ces dispositifs participatifs alors qu'ils n'ont pas été socialisés politiquement dans un modèle plus que dans un autre.

<sup>3</sup> Précisons que la nouvelle équipe au pouvoir, Projet Montréal, a préféré ne pas renouveler l'expérience du budget participatif, au profit d'autres modes de participation publique.

<sup>4</sup> L'avant-projet de loi actuel amène des modifications substantielles à la pratique en élargissant l'obligation de consultation publique à plusieurs organismes municipaux et surtout supramunicipaux. Toutefois, le modèle de l'approbation référendaire existe toujours, avec des obligations plus importantes en termes d'accessibilité à l'information et de déroulement de l'assemblée publique qui doit se tenir avant d'organiser un référendum. La consultation sur l'avant-projet de loi et les consultations parlementaires subséquentes permettront de voir à quel point le modèle actuel de la LAU sera infléchi ou non.

---

**BIBLIOGRAPHIE**

- Abelson, J. et autres (2003). « Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Deliberation Processes », *Social Science and Medicine*, vol. 57, n° 2, p. 239-251.
- Arnstein, S. R. (1969). « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.
- Bherer, L. (2006). « Le cheminement du projet de conseil de quartier à Québec (1965-2003) : un outil pour contrer l'apolitisme municipal? », *Politique et sociétés*, vol. 25, n° 1, p. 31-56.
- Collin, J.-P. et M. Robertson (2005). « The Borough System of Consolidated Montreal: Revisiting Governance in a Composite Metropolis », *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, n° 3, p. 307-330.
- Fung, A. (2006). « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, décembre, p. 66-75.
- Fung, A. (2003). « Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences », *Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, p. 338-367.
- Hamel, P. (2006). « Participation, consultation publique et enjeux urbains : le cadre du débat public à Montréal et son évolution », dans L. Simard et autres (dir.), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement*, Paris, L'Harmattan, p. 229-240.
- Hamel, P. J. (2009). « Services centraux, services en trop : la dérive centrifuge des arrondissements à Montréal », dans G. Sénécal et L. Bherer (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 157-175.
- Hendricks, C. M. et L. Carson (2008). « Can the Market Help the Forum? Negotiating the Commercialization of Deliberative Democracy », *Policy Science*, vol. 41, n° 4, p. 293-313.
- Karpowitz, C. F. et J. Mansbridge (2005). « Disagreement and Consensus: The Need for Dynamic Updating in Public Deliberation », *Journal of Public Deliberation*, vol. 1, n° 1, article 2.
- Office de consultation publique de Montréal (2009). *Les commissaires*, [www.ocpm.qc.ca/locpm/les-commissaires](http://www.ocpm.qc.ca/locpm/les-commissaires) (page consultée en décembre 2010).
- Rabouin, L. (2009). *Démocratiser la ville*, Montréal, Lux.
- Trépanier, M.-O. et M. Alain (2008). « Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal », dans M. Gauthier, M. Gariépy et M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 221-246.