

Vers une ville à l'écoute de ses citoyens

Proposition pour une politique
de consultation citoyenne à Saguenay



Équipe du renouveau
démocratique



Table des matières

INTRODUCTION	3
LE CONTEXTE ACTUEL DE LA CONSULTATION CITOYENNE À SAGUENAY	4
PROPOSITION DE L'ERD	5
QUELS ÉLÉMENTS DEVRAIT COMPRENDRE LA POLITIQUE DE CONSULTATION ?	6
1. DES OBJECTIFS PRÉCIS	6
2. DES VALEURS À L'IMAGE DES CITOYENS DE SAGUENAY	6
3. LES SUJETS OU ENJEUX SOUMIS À UNE CONSULTATION OBLIGATOIRE	6-7
4. AUTRES SUJETS SOUMIS À CONSULTATION ET CRITÈRES POUR GUIDER LES ÉLUS	8
5. UNE PROCÉDURE SIMPLE ET CLAIRE	8
5.1 Délai	8
5.2 Étendue de la consultation	8
5.3 Publication et communication	9
5.4 Documentation	9
6. DES MOYENS DE CONSULTATION ADAPTÉS	9-10
7. ACCESSIBILITÉ AUX RÉSULTATS	10
ADOPTION DE LA POLITIQUE	11
MISE EN ŒUVRE	11
MISE À JOUR ET MODIFICATION	11
CONCLUSION	12



Introduction

À l'heure où les enjeux sont de plus en plus importants et où les médias d'information et les médias sociaux occupent une place de choix dans la vie démocratique des citoyens, il est devenu essentiel pour une ville de se doter d'une politique claire en matière d'information et de consultation des citoyens.

À l'échelle québécoise, les initiatives de consultation citoyenne se multiplient et se formalisent, rendant accessibles les expériences et la documentation sur ce sujet. En septembre 2012, l'Union des municipalités du Québec, dont Ville de Saguenay fait partie, publie le Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale, en dressant le constat suivant :

«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. »

Dans ce contexte, l'Équipe du Renouveau Démocratique (ERD) propose que la Ville de Saguenay emboîte le pas en élaborant sa propre politique de consultation citoyenne. Le présent document constitue une authentique proposition pour aider la Ville à prendre le virage de la transparence et de la consultation. Il propose des balises visant l'encadrement des mécanismes de consultation qui pourraient être développés pour répondre aux attentes et besoins de la population.



« Si tu fais quelque chose pour moi et que tu le fais sans moi, tu le fais contre moi. »
- proverbe africain

AVIS

Indépendamment du genre grammatical, les appellations qui s'appliquent à des personnes visent autant les femmes que les hommes.

L'emploi du masculin a pour seul et unique objet de faciliter la lecture du document.



Le contexte actuel de la consultation citoyenne à Saguenay

Il n'existe à Saguenay aucun processus formel de consultation des citoyens

La seule mention d'une participation citoyenne à la vie démocratique de la Ville se retrouve dans la Politique de développement social de Saguenay, adoptée le 4 juin 2007. La Ville s'engageait alors à :

- Développer des mécanismes conjoints (Ville-milieu) d'information et d'échanges (assemblées de quartier, site Internet interactif, listes de diffusion, etc.) ;
- Donner la possibilité aux collectivités et aux citoyens de faire part à la Ville de leurs attentes et de leurs perceptions sur des situations qui les concernent.

Près de 10 ans plus tard, qu'en est-il de ces engagements?

- Quelques initiatives ont été développées par des élus, dont notamment la mise sur pied d'assemblées de quartier et l'urbanisme participatif ;
- Le site Internet de la Ville comprend beaucoup d'informations utiles, mais ne propose toujours pas d'interaction avec les citoyens ;
- Les citoyens peuvent écrire aux élus. Par contre, aucune structure précise n'a été mise en place pour permettre aux citoyens de faire part de leurs attentes et de leurs perceptions de façon formelle ;
- Des consultations via Facebook ont été menées par le maire de façon arbitraire et non organisée ;
- Plusieurs dossiers qui font l'objet de sévères critiques auraient pu être menés dans un tout autre état d'esprit s'ils avaient fait l'objet de consultations (par exemple, la Place du citoyen, la rénovation du Centre Georges-Vézina ou la bibliothèque de La Baie).

Proposition de l'ERD

L'ERD croit que la Ville doit offrir à ses concitoyens des moyens simples et accessibles pour leur permettre de participer aux décisions qui les concernent.

Nous proposons l'adoption d'une politique de consultation citoyenne qui sera un mode d'emploi pour les élus : Quand consulter? Sur quels sujets? Et de quelle façon procéder?

Nous souhaitons des procédures simples, efficaces, faciles à mettre en œuvre et avec des objectifs réalisables.

UNE CONSULTATION CITOYENNE PERMET NOTAMMENT

- De répondre réellement aux besoins de la population
- Une plus grande cohérence entre les décisions municipales et la planification du développement de la Ville
- De favoriser l'implication des citoyens et leur engagement dans le développement de la Ville
- D'évaluer le niveau d'acceptabilité sociale des projets menés par la Ville et de proposer des modifications au besoin
- D'économiser de l'argent aux contribuables en évitant des dépenses inutiles
- D'améliorer la satisfaction des citoyens envers leurs élus

Quels éléments devrait comprendre la politique de consultation ?

1. DES OBJECTIFS PRÉCIS

Pour obtenir des résultats, la politique de consultation citoyenne de Saguenay devrait avoir pour objectifs de:

- **DÉFINIR LES MODALITÉS ET LES MOYENS DE CONSULTATION** qui doivent être instaurés selon les enjeux et particularités ;
- **PRÉCISER LES SUJETS ET ENJEUX** sur lesquels la Ville entend consulter les citoyens et les moyens à prendre pour y arriver ;
- **FAVORISER DES PRATIQUES TRANSPARENTES ET EFFICACES** de consultation en rendant publique toute l'information nécessaire avant, pendant et après la consultation ;
- **ENCOURAGER LA PARTICIPATION DU PLUS GRAND NOMBRE** à la vie municipale en mettant à sa disposition des méthodes de consultation adaptées à leur réalité ;
- **GUIDER LA VILLE** pour l'aider à répondre aux besoins réels de la population de Saguenay.

2. DES VALEURS À L'IMAGE DES CITOYENS DE SAGUENAY

Les valeurs sur lesquelles se baseront la politique serviront de guide à la Ville dans son processus de consultation et détermineront l'orientation de ses actions en cette matière.

Les valeurs seront choisies par les personnes responsables d'élaborer la politique. Elles pourront pour cela s'inspirer, en partie, des valeurs présentes dans le Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de Ville de Saguenay (ex : **équité, respect**). D'autres valeurs pourront être considérées en fonction des objectifs que souhaitent remplir la présente politique. Par exemple, on pourrait y retrouver comme valeurs **la transparence, l'écoute et l'objectivité**.

3. LES SUJETS OU ENJEUX SOUMIS À UNE CONSULTATION OBLIGATOIRE

Dans quelques cas précis, la loi impose une consultation publique. C'est le cas entre autres de l'adoption et de la modification d'un règlement d'urbanisme (demandes de dérogation mineure, approbation des plans d'implantation et d'intégration architecturale) et de l'adoption de certains règlements d'emprunts. La loi impose également des obligations en matière de consultation référendaire.

En outre, l'ERD propose que soient soumis à une consultation obligatoire les sujets suivants :

3.1 Grandes orientations de la Ville

Une démarche de consultation devrait être mise en place lorsque la Ville décide de procéder à un exercice de planification de ses grandes orientations stratégiques.



3.2 Budget et plan triennal d'investissement

- Dès la première semaine de septembre, un forum devrait être ouvert sur le site Internet de la Ville pour recevoir les suggestions et commentaires des citoyens ;
- Entre le premier (1^{er}) octobre et le quinze (15) novembre, une consultation publique devrait être tenue dans chacun des districts de la Ville, en présence du conseiller municipal du district. Cette consultation aurait pour but de cibler les priorités du secteur ;
- La Loi sur les cités et villes dit que « le conseil doit, durant la période allant du 15 novembre au 31 décembre, préparer et adopter le budget de la municipalité (...) ». Les différents conseils (municipal et d'arrondissements) devraient donc se réunir au besoin entre le 15 novembre et la date d'adoption du budget pour définir les priorités budgétaires et du plan triennal.
- Les résultats de la consultation pourraient faire l'objet d'une présentation publique avant l'adoption du budget et du plan triennal.

3.3 Politiques municipales

- Dans le processus d'élaboration d'une politique (ex : Immigration, Dons et subventions, Famille, Gestion de la dette), tous les organismes et individus concernés par le sujet devraient être consultés ;
- Le projet de politique devrait faire l'objet d'une assemblée de consultation au minimum trente (30) jours avant son adoption au conseil municipal, pour donner le temps au comité responsable de son élaboration de tenir compte des commentaires et suggestions.

PÉTITION

Le dépôt de pétition demeure un moyen fondamental pour la population de faire connaître son appui ou sa désapprobation à un projet. Présentement, il n'y a aucun mécanisme formel à Saguenay pour accueillir le dépôt de pétitions au conseil municipal et en assurer le traitement et le suivi approprié.

Il est recommandé que la Ville se dote d'une procédure officielle pour le dépôt, le traitement et le suivi des pétitions des citoyens.

3.4 Grands projets ou investissement majeur en infrastructures

Pour tout projet d'investissement majeur en immobilisation qui s'inscrit en dehors des services essentiels de la Ville (Ex : Place du Citoyen, Quai de croisières, Aréna, Bibliothèque, etc.), il est recommandé de procéder de la façon suivante :

- Tenue d'une assemblée publique de consultation ;
- Prise en compte des suggestions et commentaires et refonte du projet en conséquence ;
- Séance d'information pour présenter le projet bonifié.

3.5 Projets faisant l'objet d'une pétition

Pour toute pétition signée par un nombre significatif de personnes touchées par un projet, le conseil devrait avoir l'obligation de tenir une assemblée publique de consultation.

4. AUTRES SUJETS SOUMIS À CONSULTATION ET CRITÈRES POUR GUIDER LES ÉLUS

Même si un dossier municipal n'est pas soumis à une consultation obligatoire, les élus peuvent néanmoins décider de consulter leurs concitoyens.

Dans ce cas, l'évaluation ou sinon l'analyse de certains critères peut permettre d'orienter les élus dans leur décision de consulter ou non les citoyens. Voici quelques exemples de critères à prendre en considération :

- L'impact potentiel du dossier et de la décision (financier, historique, sécuritaire, émotif, environnemental, etc.) sur la population ;
- L'existence de choix importants à faire pour le futur ;
- L'envergure et la complexité du dossier ;
- Le degré d'opposition réel ou pressenti dans la population ;
- L'importance des demandes de renseignements ou de réactions des citoyens ;
- Le nombre significatif de personnes touchées par la décision ;
- Le pourcentage suffisant de personnes demandant une consultation.

5. UNE PROCÉDURE SIMPLE ET CLAIRE

La procédure qui s'applique en cas de consultation des citoyens doit être précise dans les moyens d'action qui doivent être mis en œuvre pour répondre aux attentes. Les citoyens doivent être informés des différentes étapes qui s'appliquent dans chacun des cas.

5.1 Délai

La consultation citoyenne devrait être déclenchée le plus rapidement possible, lorsque la Ville dispose de suffisamment de renseignements pour éclairer les citoyens mais avant que le dossier soit dans un état d'avancement qui fait qu'il serait difficile, voire impossible, de procéder à des modifications sans occasionner des coûts importants ou trop disproportionnés par rapport au projet ou à l'état des finances municipales.

5.2 Étendue de la consultation

Selon la nature ou la portée de la décision qui doit être prise par le conseil, une consultation citoyenne peut viser l'ensemble des citoyens de la Ville, d'un arrondissement ou d'un district. La consultation peut également concerner un groupe de citoyens sur un territoire donné le cas échéant.

PORTAIL INTERNET

Il est recommandé que la Ville mette en place un portail dédié à la consultation citoyenne sur le site Internet de la Ville. Les citoyens pourront y trouver toute l'information pertinente concernant les sujets faisant l'objet d'une consultation.

5.3 Publication et communication

Toute consultation citoyenne devrait faire l'objet d'une publication dans un ou des médias locaux, sur diverses plateformes et sur le site Internet de la Ville dans un délai raisonnable avant la tenue de la consultation.

5.4 Documentation

Toute consultation citoyenne devrait être basée sur une documentation complète, accessible et transparente pour faciliter la compréhension du dossier. La documentation relative de l'objet à l'étude devrait être accessible aux citoyens et aux groupes concernés dans un délai raisonnable avant la tenue d'une assemblée publique d'information et de consultation.

La Ville devrait s'assurer :

- que la documentation soit disponible sur le site Internet de la Ville ;
- que la documentation soit transmise à toute personne qui en fait la demande et à toutes les personnes et groupes invités, interpellés ou concernés lorsque la consultation se tient sur invitation.

6. DES MOYENS DE CONSULTATION ADAPTÉS

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. La Ville devrait également prendre les mesures nécessaires afin que les consultations se déroulent dans un lieu, une date et une heure qui permettent au plus grand nombre d'y assister. Voici quelques suggestions de moyens de consultation:

6.1 Séance d'information

Une séance d'information permet de renseigner les citoyens, les groupes de citoyens et tout autre intervenant sur un sujet les concernant, que ce soit une politique, un règlement, ou tout autre décision de la Ville ayant des conséquences sur eux.

6.2 Assemblée publique de consultation

Une assemblée publique de consultation permet de solliciter l'**avis de la population** ou d'une partie de la population, sur invitation générale ou particulière d'intervenants ou d'organismes ayant un intérêt particulier ou une connaissance particulière d'un sujet. Elle doit être présidée par une personne neutre dans le dossier. La représentativité des participants doit refléter l'ensemble des opinions des citoyens et des groupes d'intérêts.

6.3 Sondage

Si les membres du conseil le jugent à propos, un sondage peut être tenu selon les usages et les pratiques en semblable matière.

6.4 Groupes de discussion

La méthode de groupes de discussion consiste à réunir des personnes pour participer à une discussion animée afin de recueillir leurs perceptions sur un sujet précis. Il est généralement composé de 6 à 12 personnes et permet de dégager des opinions, connaître des tendances, cerner des besoins, des attentes ou clarifier les données d'un problème.

6.5 Référendum consultatif

Le référendum consultatif vise à « soumettre une question qui est de la compétence de celle-ci [la Ville] à l'ensemble des personnes habiles à voter ou à celles de la partie de son territoire concernée par la question» . La décision de soumettre une question au référendum consultatif relève du conseil municipal. Le référendum consultatif est soumis, quant à sa procédure, à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., chapitre E-2.2). Dans ce cas, la présente politique s'applique dans le but de bonifier le processus de consultation prévu à la loi.

Il s'agit d'une mesure exceptionnelle qui doit être utilisée lorsque les méthodes de consultation n'ont pas permis d'éclairer le conseil municipal sur la volonté de la population.

7. ACCESSIBILITÉ AUX RÉSULTATS

Il est primordial, dans un souci de transparence, de rendre accessible aux citoyens les résultats de la consultation. Ceux-ci devraient de toute évidence être divulgués sous la forme d'un rapport. Ce rapport devrait comprendre au minimum les commentaires et opinions des citoyens et groupes qui se sont exprimés, les commentaires de la personne ayant tenu la consultation, le résultat des délibérations et des recommandations.

- Le site internet de la ville devrait être utilisé pour diffuser le rapport ;
- Le rapport devrait être transmis aux personnes ayant participé à la consultation.

Adoption de la politique

Pour l'élaboration de la politique, l'ERD privilégie la formation d'un comité de travail composé d'élus, de citoyens et d'intervenants spécialisés en la matière qui prépareront, à partir des prémisses ici exposées, un projet à la communauté et au conseil municipal.

MISE EN ŒUVRE

Pour que la politique de consultation citoyenne rencontre ses objectifs, les différents services de la Ville doivent être mis à contribution. Notamment le service des communications, qui aura à assurer, s'il y a lieu, la mise à jour du portail Internet dédié à la consultation citoyenne, la diffusion de publicités au besoin ainsi que l'accessibilité de la documentation nécessaire. Tout autre service municipal pourrait également être sollicité par le responsable de la coordination pour fournir le soutien nécessaire à la bonne marche des consultations.

MISE À JOUR ET MODIFICATION

La politique devrait faire l'objet d'une mise à jour, dans un délai qui ne dépasse pas 2 mandats, par un comité de travail composé d'élus, de citoyens et d'intervenants spécialisés qui seront chargés de présenter un projet aux élus municipaux.

La mise à jour devrait également faire l'objet d'une consultation publique.

COORDONNATEUR À LA CONSULTATION

Le conseil municipal devrait nommer un fonctionnaire responsable de la coordination de la consultation citoyenne.

Conclusion

Le contenu de cette proposition s'insère dans une tendance qui se dessine dans plusieurs municipalités du Québec. La consultation citoyenne devient un impératif pour les acteurs municipaux puisqu'elle permet, en partie, de légitimer les actions de ceux-ci en fonction des besoins réels de la population. Elle permet également de valider de façon continue l'opinion des citoyens sur certains enjeux. Avec la présence des réseaux sociaux et des chaînes d'information en continu, il n'est plus possible aujourd'hui pour les élus de gérer en vase clos en pensant que les citoyens n'auront pas conscience des décisions qui ont un impact sur leur vie quotidienne. Beaucoup veulent être informés objectivement et veulent donner leur opinion sur l'utilisation de leurs taxes.

Les citoyens sont désormais partie prenante des décisions, et ce tout au long du mandat des élus. Il importe ainsi de mettre en place des mécanismes formels qui informent à la fois les élus et les citoyens de leurs devoirs et de leurs droits en matière de consultation relative aux décisions municipales.

En terminant, l'ERD n'a pas la prétention que ses propositions constituent une politique de consultation complète et définitive. Elles s'inscrivent dans un processus où la contribution des élus, des fonctionnaires et des citoyens de Saguenay sera essentielle afin de bonifier la politique et de l'adapter en fonction de la réalité de tous les acteurs impliqués.

