



Cadre de référence en matière de participation citoyenne

Document préparé par les membres du

Secrétariat à la participation citoyenne de Boucherville

Première version adoptée par le conseil municipal le 15 octobre 2012

Version révisée déposée au conseil municipal le 12 septembre 2019

LE MOT DU MAIRE



Chers Bouchervillois,
Chères Bouchervilloises,

À Boucherville, la mise sur pied de la participation citoyenne correspond aux valeurs fondamentales auxquelles les membres du conseil municipal adhèrent soit : être à l'écoute active de la population et avoir une attitude d'ouverture face aux projets rassembleurs.

Soucieux de permettre aux citoyens de s'exprimer face aux grandes orientations futures de la municipalité, les membres du conseil municipal sont fiers des travaux réalisés par les citoyens engagés dans l'un ou l'autre des comités de participation citoyenne qui ont été constitués depuis 2011.

Ainsi, permettez-moi de souligner la grande contribution des membres du Secrétariat au développement de la participation citoyenne et à l'amélioration de leur milieu de vie au sein de la municipalité bouchervilloise. Nous les remercions de permettre à la municipalité de bénéficier de leur expertise et de leurs connaissances en la matière.

Je suis convaincu que ce Cadre de référence vous sera utile dans l'avancement de vos travaux et qu'il vous permettra de mieux comprendre en quoi consiste la participation citoyenne à Boucherville.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a large, flowing 'S' shape that loops back to the start.

Jean Martel
Maire

TABLE DES MATIÈRES

LE MOT DU MAIRE	2
BREF HISTORIQUE.....	5
INTRODUCTION	6
À QUI S'ADRESSE LE CADRE DE RÉFÉRENCE	7
VISION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE	7
DÉFINITIONS ET NOTIONS DE PARTICIPATION CITOYENNE.....	8
PRINCIPES ET CONDITIONS GÉNÉRALES DE RÉALISATION	9
MOYENS POUR FAVORISER LA PARTICIPATION CITOYENNE	10
RÔLES DES CITOYENS, DES ÉLUS, DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE ET DU SECRÉTARIAT À LA PARTICIPATION CITOYENNE ...	14
QUELQUES CITATIONS EN GUISE DE CONCLUSION	16
BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES.....	17
ANNEXE 1	18

Les membres du Secrétariat à la participation citoyenne tiennent à remercier messieurs Claude-André Bonin, Jean-Pierre Grauby et Alain Meunier pour leur contribution particulière à la réalisation de ce document.

Le contenu du présent document peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, à condition d'en citer la source.

Ce document a-t-il été bénéfique dans la réalisation de vos travaux ? Informez-nous par courriel de la source employée ainsi que du contexte entourant son utilisation à info@boucherville.ca.

BREF HISTORIQUE

La participation citoyenne fait partie intégrante du paysage politique et social québécois. Les efforts pour favoriser et soutenir la participation citoyenne à Boucherville s'inscrivent dans un mouvement plus vaste qui évolue sans cesse.

Le souci de l'État et des institutions publiques de faire place à une participation citoyenne a émergé il y a près de 50 ans, entre autres, dans les travaux de développement du Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec (BAEQ). En 1963, le BAEQ a sollicité la participation active de citoyens dans la recherche de solutions visant à remédier aux défis socio-économiques des régions du Bas-St-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine.

Depuis, différentes formes de participation citoyenne ont été expérimentées. En voici quelques exemples pour illustrer leur diversité :

- La création du Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE) au début des années 1980.
- L'instauration des comités consultatifs d'environnement implantés au niveau des municipalités par la Loi des cités et villes du Québec.
- Le développement des conseils de quartier dans la ville de Québec.
- Le développement d'un processus de budget participatif par l'arrondissement Plateau Mont-Royal, impliquant élus, fonctionnaires et citoyens.

Conscient de son apport positif au développement de la collectivité, le conseil municipal de Boucherville a souhaité, ces dernières années, mettre de l'avant une plus grande participation citoyenne. Pour sensibiliser et impliquer les citoyens dans les affaires municipales, plusieurs comités thématiques ou de districts ont été mis sur pied et contribuent au développement de la municipalité. En ce sens, le conseil municipal invite les citoyens à proposer des projets de résolutions et de règlements à être soumis au conseil lors des séances publiques.

Le 23 novembre 2012, l'Union des Municipalités du Québec publiait un Livre blanc intitulé L'AVENIR A UN LIEU véhiculant une vision de la municipalité qui place la

personne et la famille au centre de ses préoccupations et de ses actions tout en favorisant dans sa gestion la participation citoyenne¹. En traitant la participation citoyenne en milieu municipal, le Livre blanc souligne que :

« La participation citoyenne repose sur l'engagement volontaire des citoyens. Elle contribue à la cohésion entre les actions municipales et les attentes de la population. Le citoyen est considéré non pas seulement comme un bénéficiaire de services, mais bien comme un acteur de son milieu pouvant apporter son expertise et ses talents au profit de la communauté. La participation favorise l'expression de la diversité, l'apprentissage et l'appropriation des enjeux et l'émergence de nouvelles pistes. Toutefois, la participation ne doit pas se substituer ou miner la démocratie représentative ni chercher à dégager des consensus sociaux inatteignables. »²

Avec l'adoption en 2017 de la Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, la légitimité et l'importance de la participation citoyenne sont rehaussées.

Par ailleurs, le Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme³ encadre la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme et fixe des exigences relatives au contenu d'une politique de participation publique adoptée en vertu de l'article 80.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Au sein des gouvernements de proximité, la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent, ainsi que l'accès à l'information, sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

C'est ainsi dans le but faire reconnaître et soutenir le développement de la participation citoyenne que le présent cadre de référence a été élaboré.

INTRODUCTION

Le cadre de référence de la participation citoyenne à Boucherville met en lien la vision, les principes et les moyens privilégiés pour soutenir et actualiser la participation des citoyens⁴ à la vie de leur communauté et aux affaires municipales. Il propose une définition opérationnelle de la participation et précise les rôles, les droits et les

¹ Livre blanc municipal – L'avenir a un lieu – UMQ – Novembre 2012

² Livre blanc municipal – L'avenir a un lieu, p. 33

³ Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, Chapitre A-19.1, r.0.1

⁴ Dans ce document, l'emploi du masculin pour désigner des personnes n'a d'autres fins que celle d'alléger le texte.

responsabilités des divers acteurs, particulièrement ceux en lien avec les champs de responsabilité de la ville. Le cadre de référence cerne et encourage le renforcement des conditions favorables à la participation citoyenne afin d'assurer son développement et sa permanence.

Le cadre de référence vise premièrement à cerner les aspects de la participation citoyenne développés en collaboration avec l'appareil municipal et, deuxièmement, à offrir des balises pour les activités de participation citoyenne qui s'inscrivent à l'extérieur des espaces de participation initiées par la Ville.

Ce cadre de référence est envisagé comme un outil évolutif du fait que la participation citoyenne demeure un processus en mutation. Il est anticipé que cette évolution sera alimentée principalement par la démonstration de sa faisabilité et de son efficacité ainsi que par le développement d'un lien de confiance entre élus, fonctionnaires et citoyens.

À QUI S'ADRESSE LE CADRE DE RÉFÉRENCE

- Aux citoyens qui s'engagent dans les affaires et le développement de leur municipalité;
- Aux élus et à l'administration municipale;
- Aux dirigeants et participants de groupes, d'associations, d'organisations et d'entreprises qui initient ou actualisent une participation citoyenne dans leurs activités.

VISION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

La participation citoyenne répond au désir d'établir entre la municipalité et ses citoyens une interaction permanente et productive, centrée sur le développement du bien commun, et se situant au-delà de la partisanerie et de la défense d'intérêts purement individuels.

La participation citoyenne favorise un meilleur lien social, la canalisation du sens des responsabilités des citoyens et le développement d'un sentiment d'appartenance à sa municipalité.

« La participation citoyenne est un enjeu essentiel d'une démocratie efficace. Elle se veut un moyen de réhabiliter la délibération comme processus essentiel de la prise de décision » (Thibault *et al*, 2000, p.11).

« Pour être démocratique, utile et crédible, la participation citoyenne repose sur des valeurs partagées, des références, un langage et un code communs » (Thibault *et al*, 2000, p.11).

La participation citoyenne s'inscrit dans une vision de participation élargie à la « chose publique » sans nier l'apport de partis politiques, ni la présence de lobby au service des intérêts d'entreprises. Cette vision considère comme fondamental d'associer les acteurs de la société civile (les citoyens, les groupes, organismes et associations à but non lucratif) au processus d'élaboration de projets, de programmes et de politiques.

DÉFINITIONS ET NOTIONS DE PARTICIPATION CITOYENNE

« On peut définir la participation citoyenne comme étant l'exercice et l'expression de la citoyenneté dans ses dimensions politique, civique et sociale » (Mercier, Bourque et St-Germain, 2009, p.24)

La participation citoyenne est l'action de :

- a) Prendre la parole pour s'exprimer sur des enjeux significatifs pour la collectivité,
- b) Participer aux décisions collectives
- c) Collaborer à leur mise en œuvre, dans le respect du mandat et des expertises des acteurs concernés.

La participation citoyenne dans le contexte des affaires municipales se traduit comme une collaboration, entre les élus, les citoyens et l'administration municipale, permettant un engagement actif des citoyens. Elle se concrétise dans des espaces de participation (par exemple : comités, commissions) ou dans des processus participatifs spécifiques (par exemple : forum citoyens, consultation publique).

Différents degrés de participation citoyenne sont possibles, certains plus aléatoires que d'autres (voir annexe 1 : Modalités de participation publique).

La reconnaissance du pouvoir d'agir des citoyens autant par les personnes en position d'autorité que par les citoyens eux-mêmes ne doit pas être prise pour acquis. Des interventions pour soutenir et reconnaître ce pouvoir d'agir doivent demeurer une préoccupation constante.

La participation citoyenne est évolutive. Les relations d'influence et le partage des pouvoirs entre fonctionnaires, élus et citoyens impliqués au sein d'instances mises sur pied par la municipalité (ex. : comités, commissions) se développent dans le temps. Pour progresser, ces relations doivent pouvoir s'appuyer sur des réalisations ou avancés, tels que les suivants:

1. Des bilans d'expérimentations positives, sans négliger l'apport d'expériences comportant des succès moindres;
2. Le développement d'un lien de confiance entre les instances;
3. Le développement d'une capacité de négocier des mandats bien balisés confiés aux citoyens et de délégation des responsabilités qui les accompagnent;
4. L'évolution du cadre législatif québécois en faveur de la participation citoyenne.

PRINCIPES ET CONDITIONS GÉNÉRALES DE RÉALISATION

La participation citoyenne repose au départ sur :

- la reconnaissance que le **citoyen possède les capacités** (actualisées ou potentielles) suivantes, et ce, dans le but de favoriser l'intérêt commun :
 - Capacité d'évaluer des décisions et de faire preuve d'ouverture d'esprit, d'esprit critique et de jugement;
 - Capacité de délibération, de prise de parole régulée et d'un sens de l'action.

Certaines conditions peuvent être requises pour actualiser une participation des citoyens:

- Établir une relation de proximité entre les élus et les citoyens fondée sur la réciprocité, le partenariat, la confiance et la transparence. Les interactions doivent être caractérisées par un esprit de coopération;
- Favoriser la diversité des points de vue dans un cadre normatif souple et adapté aux débats;
- Faire des choix éclairés sur les lieux et modalités de participation;
- Impliquer les citoyens sur des questions qui sont significatives pour eux.

Pour **se concrétiser et devenir permanente**, la participation citoyenne implique de :

- Développer des connaissances et habiletés en matière de consultation et de participation publiques;
- Favoriser une participation adéquate et utile dans les différents processus de participation citoyenne;

- Viser à l'amélioration continue des processus et à son évaluation.

Lors de processus de participation en **lien avec des instances publiques** :

- Préciser quel type de décision est à venir et clarifier que l'instance ou la personne qui initie la participation au nom de la municipalité est habilitée à décider;
- « S'assurer que le ou les décideurs acceptent d'être influencés, l'affirment publiquement et s'engagent à rendre compte de l'usage qu'ils font des contributions des citoyens » (Thibault, 2000, p. 6);
- Fournir les moyens nécessaires à l'organisation de la participation, définir les modalités de participation et d'animation lors de l'élaboration des différents projets;
- Rendre la participation possible durant l'élaboration des projets et lors de leur réalisation.

Ceci implique qu'il faut s'assurer que l'information est donnée en amont des projets à élaborer et que la participation citoyenne puisse s'inscrire dans l'échéancier de réalisation et de décision.

MOYENS POUR FAVORISER LA PARTICIPATION CITOYENNE

Pour se réaliser, la participation citoyenne ne peut être qu'une intention. Elle doit être accompagnée de moyens et de budgets appropriés.

Trois types de participation sont considérés ici. Les moyens nécessaires peuvent varier selon ces types de participation :

1. Participation à des comités de citoyens ou des commissions;
2. Participation à une consultation publique;
3. Participation à des activités de participation citoyenne ponctuelles.

1. Participation à des comités de citoyens ou commissions

Pour assurer leur fonctionnement, les comités de citoyens doivent veiller à certaines modalités de base telles que :

- Avoir une liste à jour de leurs membres avec adresses courriel et numéro de téléphone;

- Arriver dans un délai raisonnable à une compréhension partagée de leur mandat;
- Définir leur mode de fonctionnement en ce qui a trait au sujet à traiter, au mode de délibération durant les réunions et à la prise de décision;
- Convenir du type d'animation;
- Garder une trace écrite de leurs travaux, réalisations et décisions ainsi que des présences lors des réunions;
- Convenir de moyens pour évaluer périodiquement leur fonctionnement et les résultats de leurs efforts.

2. Participation à une consultation publique

Certaines matières peuvent être soumises à un exercice de consultation publique. Pour des précisions sur ce qui peut être traité dans ce cadre et les modalités de consultation, on se référera à la Politique de consultation citoyenne de Boucherville.

3. Participation à des activités de participation citoyenne ponctuelles

Des activités de participation citoyenne ponctuelles peuvent également être initiées par le conseil. Quels que soient les moyens retenus, il importe de définir adéquatement le but recherché par la participation citoyenne, les mandats confiés aux citoyens et leurs responsabilités face à la collectivité.

Buts recherchés	Exemples de moyens d'ici et d'ailleurs
INFORMER les citoyens sur des projets à venir ou décisions;	Site Web boucherville.ca , publication <i>Ici Boucherville</i> , journaux locaux, radio et TVRS;
CONSULTER les citoyens afin d'obtenir leurs éclairages sur des projets ou	Consultations publiques, comités consultatifs de citoyens, sondages,

décisions;	consultation budgétaire;
IMPLIQUER les citoyens à différentes étapes d'un processus afin d'assurer une rétroaction régulière sur l'évolution d'un projet;	Comité d'embellissement pour les fleurons du Québec;
COLLABORER avec les citoyens dans l'élaboration d'un projet et dans des décisions pouvant les concerner;	Opération d'aménagement populaire à Pointe-Saint-Charles (Montréal);
INITIER les citoyens de façon à ce qu'ils puissent délibérer et prendre position sur des projets et faire des recommandations ainsi qu'élaborer des projets de résolution et de règlements à soumettre au conseil municipal.	Budget participatif du Plateau Mont-Royal; À Boucherville, plus de 10 projets de résolutions et de règlements ont été soumis par des instances citoyennes depuis 2010.

Certains moyens sont essentiels, indépendamment du type de participation.

A) Pour avoir accès à la participation, il faut :

- Créer un contexte favorable à la participation : horaires souples, lieux et salles propices aux échanges et obtenir un support organisationnel de la part du Service à la participation citoyenne, aux communications et aux relations publiques;
- Avoir accès à une information de qualité pour traiter des enjeux en développement;
- Obtenir des précisions sur la nature de la participation citoyenne attendue ainsi que sur ses objectifs.

B) Pour que puisse se réaliser et se développer la participation citoyenne, les éléments suivants sont requis :

- Formation et outils d'apprentissage de la participation citoyenne (ex. : guides méthodologiques, outils d'animation, etc.);
- Rédaction d'un bilan de la démarche utilisée dans les différents projets;
- Élaboration de mécanismes de suivi et d'évaluation;
- Utilisation de choix judicieux de la nature de la participation citoyenne requise en fonction de la situation.

C) Pour que s'opérationnalise la délibération comme processus essentiel dans la prise de décisions, il faut :

- Faire connaître les projets en cours et leurs réalisations;

- Développer une éthique de participation et des moyens pour traiter des conflits d'intérêts possibles (à ce sujet, consulter le document « Participation citoyenne et éthique appliquée »);
- Procéder à l'archivage des projets, des travaux réalisés et des décisions prises lors des réunions.

RÔLES DES CITOYENS, DES ÉLUS, DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE ET DU SECRÉTARIAT À LA PARTICIPATION CITOYENNE

Le citoyen

- Il agit comme partenaire de l'action municipale en vue des réalisations au bénéfice de la collectivité;
- Il apporte son expérience, ses connaissances et ses expertises;
- Il propose des projets et peut apporter un soutien dans leurs réalisations;
- Il travaille en collaboration avec les élus sur les dossiers que le conseil municipal lui confie;
- Il recommande, lorsque requis par le conseil municipal, des solutions à divers problèmes pouvant survenir;

Les élus

- Lorsqu'ils sont initiateurs d'un processus de participation citoyenne, les élus en assurent l'intégrité, la transparence et l'équité;
- Dans le respect du cadre législatif, ils soumettent des projets et fournissent l'information appropriée pour leur étude et analyse;
- Ils approuvent les projets, s'ils les jugent pertinents, en conformité avec les lois et règlements applicables;
- Ils assurent, lorsque requis, la production et la diffusion de l'information pertinente aux citoyens sur les projets approuvés;
- Ils assument, à titre de conseil municipal, la responsabilité de réaliser les projets.

L'administration municipale

- Dans le respect de leurs attributions et responsabilités, les fonctionnaires municipaux peuvent apporter, lorsqu'autorisés, leur expertise et leur expérience dans des domaines particuliers.
- Ils sont aussi membres ou personnes-ressources de plusieurs comités et commissions de la Ville.

Le Secrétariat à la participation citoyenne

MISSION

Soutenir le conseil municipal dans l'actualisation d'une démarche participative menant à une appropriation, par les citoyens et les citoyennes de Boucherville, de leur milieu de vie.

OBJECTIFS

- Contribuer à établir une communication multidirectionnelle entre les différents acteurs municipaux (notamment les citoyens individuels, associatifs et corporatifs, le conseil municipal et la fonction publique) de façon à encourager une plus grande participation des citoyens et citoyennes à la vie municipale.
- Valoriser et soutenir la prise en charge par les citoyens et les citoyennes d'un engagement civique accru en mettant en œuvre ou en favorisant l'émergence de diverses initiatives bénéfiques à l'ensemble de la population de Boucherville.
- Faire des recommandations au conseil municipal afin de favoriser la participation optimale des citoyens et des citoyennes de Boucherville dans les processus de décision et de gouvernance municipales.
- Configurer et maintenir un système de vigie s'intéressant aux multiples initiatives documentées de participation citoyenne afin de devenir une source d'expertise reconnue en matière de participation citoyenne.

QUELQUES CITATIONS EN GUISE DE CONCLUSION

« La participation citoyenne n'a de sens, dans ce contexte, que si l'on réhabilite l'idée de la délibération comme processus essentiel dans la prise de décision [...] C'est en participant que les citoyens apprennent à participer, à s'exprimer et à confronter leurs opinions à celles des autres [...] » (Venne, 2008, p. 194)

« Les balises guident les citoyens et les décideurs tout au long d'un processus de participation. Elles sont de l'ordre des conditions gagnantes de la participation publique. » (Thibault, 2000, p.9)

« Soutenir la qualité de la participation publique devient clairement un devoir collectif, social, économique et culturel. » (Thibault, 2000, p.8)

Et n'oublions pas que : « L'absence de résultat (en participation citoyenne) crée de la déception et engendre la démobilisation. Pour tuer la participation, le meilleur moyen est de faire participer pour rien. » (Venne, 2011, p.209)

BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES

Assens, Christophe et Phanel, Dominique. Les modes de gouvernement de la démocratie locale. Aspects généraux de la démocratie locale, pp. 49-68. Tableau p.51. Ville-Management 4, (2000).

Association internationale de la participation du public. L'échelle de la participation publique. International Association for Public Participation, 2007.

Bastarache Ouellette, Frédérick. Cadre de référence en matière de participation citoyenne de la ville de Boucherville. Septembre 2011, 43 p. Travail de stage.

Gauvin, François-Pierre et St-Pierre, Louise. De la délibération citoyenne pour des politiques favorables à la santé. Revue de développement social. Vol. 10, no 1, juin 2009. p.26.

Mercier, Clément, Bourque, Denis et St-Germain, Lise. Participation citoyenne et développement des communautés : enjeux, défis et conditions d'actualisation. Janvier 2009. 78 p. Notions de participation citoyenne, pp. 24-28. Tableaux, pp. 26. 28.

Ninacs, W. A. (2008). Empowerment et intervention. Développement de la capacité d'agir et de la solidarité, Les Presses de l'Université Laval, 140 pages. Revue de développement social.

Thibault, André et coll. Cadre de référence de la participation publique: démocratique, utile et crédible. Québec. Conseil de la santé et du bien-être. Octobre 2000. 26 p.

Union des municipalités du Québec. Livre blanc municipal – L'avenir a un lieu. Novembre 2012. 78 p.

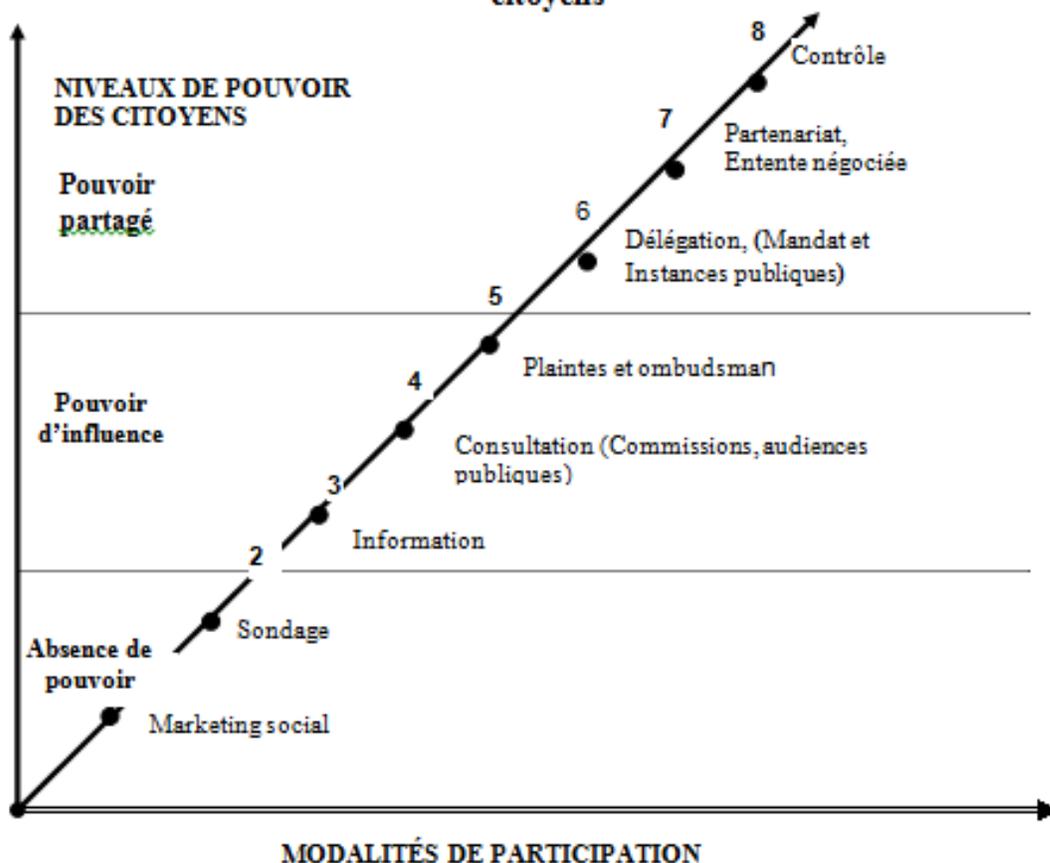
Venne, Michel. « Des citoyens responsables », Télescope, Vol. 17, no 1, hiver 2011, pp. 194-212.

Ville de Gatineau. Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales. Décembre 2004. 31 p.

Ville de Montréal. Le défi de la participation. Politique de consultation et de participation publique de la ville de Montréal. (2002) 5 p.

ANNEXE 1

Modalités de participation publique selon le niveau de pouvoir consenti aux citoyens



Source : Thibault, André et coll. Cadre de référence de la participation publique: démocratique, utile et crédible. Québec. Conseil de la santé et du bien-être. Octobre 2000, p.14.