

Québec, le 9 mai 2025

COURRIER ÉLECTRONIQUE

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

Objet : Commentaire de la Direction de la santé publique du CIUSSS de la Capitale-Nationale concernant les consultations publiques en urbanisme

Dans le cadre du chantier de travail mis en place par le Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation pour renouveler le cadre de la participation citoyenne dans le régime d'aménagement, la Direction de la santé publique (DSPublique) du CIUSSS de la Capitale-Nationale souhaite déposer ce commentaire pour vous faire part des enjeux perçus et des pistes d'amélioration sur les consultations publiques en urbanisme.

1. Le futur cadre de consultation devrait prendre en compte les groupes les plus touchés par les inégalités sociales de santé.

Les inégalités sociales de santé (ISS) font référence aux écarts systématiques d'état de santé entre les groupes sociaux, selon la position qu'ils occupent dans la hiérarchie sociale. Ainsi, en raison de ces écarts jugés injustes et évitables, certains groupes de citoyen(ne)s se situant au bas de cette échelle sociale sont plus fortement frappés par la maladie et la mortalité prématurée. Le rapport de la DSPublique sur les ISS (Hyppolite, 2012) identifie parmi ces groupes les personnes qui vivent en situation de pauvreté, les personnes itinérantes, les travailleuses du sexe, les personnes utilisatrices de drogues, les personnes issues de l'immigration, les Autochtones, les personnes ayant une limitation fonctionnelle physique ou intellectuelle, les personnes ayant un problème de santé mentale et les personnes faisant partie de la diversité sexuelle.

Les caractéristiques défavorables des milieux de vie affectent de façon disproportionnée les personnes qui se trouvent en situation de vulnérabilité et peuvent avoir des conséquences importantes sur la santé et le bien-être. On observe ainsi des disparités de distribution des risques, nuisances et avantages du cadre bâti et de l'espace public au détriment des populations les plus défavorisées (Fondation du Grand Montréal et Vivre en Ville, 2024). Par exemple, ces dernières sont souvent plus exposées au bruit, à la chaleur extrême et aux polluants atmosphériques, ont moins de choix dans leurs modes de transport, un accès limité à des aliments sains, des parcs et installations récréatives, et vivent un manque de sécurité (Gouvernement du Canada, 2017). Les personnes en situation de défavorisation socio-économique sont aussi disproportionnellement affectées par les impacts de la crise climatique et du logement (Fondation du Grand Montréal et Vivre en Ville, 2024).

En raison d'un manque de temps pour l'implication sociale, de besoins plus urgents à combler, ou d'injustices procédurales, les personnes en situation de défavorisation manquent généralement d'accès à l'information, sont moins partie prenante de la prise de décision et disposent de peu de pouvoir décisionnel en matière d'aménagement du territoire (Fondation du Grand Montréal et Vivre en Ville, 2024 ; McNee et Pojani, 2022). Ainsi, ces citoyen(ne)s ont moins la possibilité de participer à la vie publique, d'exprimer leurs besoins spécifiques et de voir leurs intérêts pris en compte (Hyppolite, 2012).

Or, il apparaît important de nommer les bienfaits de la consultation de ces groupes, autant pour ces groupes eux-mêmes que pour les instances initiatrices de projets d'aménagement. De manière générale, la participation permet aux groupes vivant de l'exclusion de sortir de leur isolement, de développer leur potentiel et de participer à la vie sociale de leur quartier au même titre que tous les autres citoyen(ne)s (Hyppolite, 2012). La participation apporte de nouvelles connaissances, une meilleure estime de soi, un sentiment d'utilité, un meilleur sentiment de contrôle sur leur vie et une amélioration de la santé mentale (Lebel et Dufour, 2020). Par ailleurs, la prise en compte de la réalité de ces groupes dans l'aménagement permet de créer des espaces qui leur sont mieux adaptés, ce qui favorise leur utilisation et les bienfaits qui y sont associés, comme l'activité physique et les interactions sociales (Solar et Irwin, 2010). La consultation de ces groupes permet également de meilleures chances de succès lors de l'implantation des aménagements par une plus grande acceptabilité sociale.

La DSPublique encourage l'utilisation d'une approche axée sur la collaboration, la participation et le pouvoir d'agir (empowerment) de l'ensemble des acteur(rice)s concerné(e)s par les ISS, leur permettant ainsi de participer activement aux processus décisionnels qui affectent leur vie (Hyppolite, 2012).

En guise d'exemple, la DSPublique a établi un partenariat avec la Ville de Québec pour explorer de nouvelles modalités de consultation des citoyen(ne)s marginalisé(e)s dans le cadre de l'élaboration de son Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM). Cette initiative a permis à la Ville de Québec de bénéficier d'un soutien financier et d'expertise de la DSPublique pour concevoir des activités de consultation en collaboration avec différents organismes communautaires, dans le but d'augmenter le sentiment d'influence de citoyen(ne)s souvent exclu(e)s et de s'assurer que le PUM soit mieux adapté à leurs besoins spécifiques. Ce partenariat a permis de rejoindre plus d'une centaine de citoyen(ne)s marginalisé(e)s, notamment des personnes ayant des limitations physiques et des personnes issues de l'immigration.

2. Les mécanismes de participation citoyenne doivent être adaptés pour convenir à la réalité des groupes que l'on souhaite consulter.

Plusieurs barrières peuvent nuire à la participation des citoyen(ne)s vivant de l'exclusion. Des efforts concrets sont nécessaires pour aller chercher directement la voix de ceux et celles qui ne prennent pas part aux canaux classiques de participation publique (Fondation du Grand Montréal

et Vivre en Ville, 2024). Le simple fait de « faire autrement » peut susciter une meilleure participation sans pour autant nécessiter l'ajout de ressources importantes. Voici quelques exemples de bonnes pratiques (Lebel et Dufour, 2020) :

- Encourager la présence des enfants lors des consultations;
- Éviter de surcharger l'ordre du jour et prévoir suffisamment de temps pour bien expliquer les thèmes et répondre aux questions;
- Offrir une compensation financière pour reconnaître la contribution et le temps consacré;
- Offrir un repas ou une collation pour créer un climat confortable et convivial;
- Adapter les heures de consultation;
- Tenir les consultations à des endroits accessibles en transport en commun;
- Choisir des locaux adaptés pour les personnes à mobilité réduite;
- Organiser les consultations en collaboration avec des organismes communautaires œuvrant dans le milieu.

Par ailleurs, la littératie demeure une barrière pour plusieurs citoyen(ne)s. Selon un rapport récent (Langlois, 2023), près de la moitié des Québécois(es) n'atteint pas le niveau nécessaire pour comprendre et interpréter de l'information complexe. Il est donc recommandé d'utiliser des documents et des termes simplifiés afin d'éviter les incompréhensions, que les participant(e)s ressentent de la honte à demander des précisions, ou encore qu'ils/elles évitent tout simplement de s'exprimer. Finalement, en 2022, environ 7 % des adultes ne possédaient pas d'accès à internet ou n'étaient pas assez à l'aise avec les outils informatiques pour participer aux consultations en ligne (Hébert, 2024). Il convient donc de prévoir des mécanismes de consultation variés pour s'assurer de ne laisser aucun(e) citoyen(ne) derrière.

3. Le futur cadre de consultation devrait viser des formes de participation citoyenne plus élevées.

Il existe diverses modalités de participation citoyenne, allant de la simple transmission d'information jusqu'à l'autonomisation, tel que décrit à la figure de l'Annexe 1. Plus le niveau de participation citoyenne est élevé, plus les bienfaits sont importants (OMS, 2017).

Au niveau de la consultation, une communication basée sur les échanges et l'obtention d'une rétroaction sur les analyses et solutions sont attendus, de manière à assurer un minimum de rétroaction entre les acteurs consultés et les décideurs (Bouchard-Bastien et al., 2023). Ainsi, pour permettre une réelle consultation et éviter l'instrumentalisation des participants, il convient de porter une attention particulière au choix de la date et de la durée de l'activité de consultation, ainsi qu'à son cadrage. Par exemple, le fait de consulter à un moment où l'ensemble des décisions liées à l'aménagement sont déjà prises (ex., le lieu et la forme du bâtiment) ne laisse pas l'occasion aux participant(e)s d'avoir un véritable pouvoir d'influence sur les décisions qui les concernent. Cela peut même à l'inverse créer un sentiment de méfiance et une perte de confiance envers les institutions municipales.

Le choix de la durée de la consultation publique est tout aussi important. En effet, bien que les mécanismes de mise à jour des outils de planification en urbanisme soient longs, la durée des consultations apparaît souvent courte. La mobilisation citoyenne peut prendre plus de temps que la durée minimale allouée aux consultations par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ce qui restreint le dépôt de mémoires.

Par ailleurs, l'identification d'éléments précis pour lesquels la consultation pourra apporter des ajustements aux documents de planification permet aux participant(e)s de mieux comprendre les attentes des organisateurs(trices) et les résultats pouvant être escomptés.

4. Le futur cadre de consultation devrait miser sur l'importance d'offrir un retour transparent aux citoyen(ne)s sur les retombées de leur participation.

Les participant(e)s d'une activité de consultation doivent être en mesure d'identifier leur apport à l'exercice de planification. Ainsi, il est essentiel de partager à l'occasion d'une rétroaction les éléments qui ont été modifiés afin de rendre compte aux citoyen(ne)s de l'intégration de leurs préoccupations et recommandations. Cette étape permet de donner un sens à la démarche pour le/la citoyen(ne) qui participe (Lebel et Dufour, 2020).

Conclusion et recommandations

Selon la DSPublique, à la lumière des enjeux soulevés dans ce commentaire, l'obligation d'adopter une politique de participation apparaît comme une façon d'améliorer l'équité à l'intérieur du processus de consultation publique en aménagement du territoire. C'est dans cet esprit que **la DSPublique recommande de rendre l'adoption d'une politique de participation obligatoire et les modifications suivantes aux articles 80.1, 80.2 et 80.3 (en bleu) :**

80.1. Toute municipalité locale ~~peut~~ **doit** adopter une politique de participation publique ~~qui contient des mesures complémentaires à celles qui sont prévues dans la présente loi et~~ qui vise à favoriser la diffusion de l'information, la consultation et la participation active des citoyens au processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme.

80.2. ~~Lorsque~~ La politique de participation publique de la municipalité **doit** respecter les exigences du règlement pris en vertu de l'article 80.3, ~~aucun acte adopté par le conseil de celle-ci en vertu de la présente loi n'est susceptible d'approbation référendaire.~~

~~Le premier alinéa ne s'applique pas à un processus d'adoption et d'approbation référendaire qui est en cours au moment de l'entrée en vigueur de la politique; inversement, l'abrogation de la politique n'a pas d'effet à l'égard d'un tel processus qui est en cours au moment de l'abrogation. Aux fins du présent alinéa, un processus est en cours à compter de l'adoption d'un projet en vertu de l'article 124.~~

80.3. Le ministre fixe, par règlement, toute exigence relative à la participation publique dans le cadre de l'application de la présente loi et au contenu d'une politique de participation publique. Le règlement vise notamment les objectifs suivants :

- 1° la transparence du processus décisionnel;
- 2° la consultation des citoyens en amont de la prise de décision, à un moment permettant aux participant(e)s d'avoir un véritable pouvoir d'influence sur les décisions qui les concernent;
- 3° la diffusion d'une information complète, compréhensible et adaptée aux circonstances, qui tienne notamment compte du niveau de littératie des groupes concernés;
- 4° l'attribution aux citoyens d'une réelle capacité d'influence, en cadrant la consultation de manière à cibler les éléments du projet pouvant être réellement influencés;
- 5° la présence active des élus dans le processus de consultation;
- 6° la fixation de délais adaptés aux circonstances, suffisants et permettant aux citoyens de s'approprier l'information;
- 7° la mise en place de procédures permettant l'expression de tous les points de vue et favorisant la conciliation des différents intérêts, notamment en prévoyant l'organisation de consultations adaptées aux groupes vivant de l'exclusion sociale et de la stigmatisation;
- 8° la modulation des règles en fonction notamment de l'objet de la modification, de la participation des citoyens ou de la nature des commentaires formulés;
- 9° la mise en place d'un mécanisme de reddition de comptes à l'issue du processus, permettant d'informer les citoyen(ne)s de la prise en compte et l'intégration (ou non) de leurs recommandations, et la raison derrière cette prise de décision.

Je vous prie de recevoir, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le Directeur de santé publique de la Capitale-Nationale (par intérim),



Philippe Robert, M.D., MSc., M.M., FRCPC

Annexe 1 : Formes de participation citoyenne

Mécanismes	Information	Consultation	Concertation	Codécision	Autonomisation
Concepts	Mode de communication unidirectionnel	Communication basée sur les échanges et l'obtention de rétroaction sur les analyses et/ou les solutions	Présence d'échanges (directs) avec les acteurs et citoyens tout au long du processus	Présence d'un partenariat avec les acteurs et citoyens à tous les niveaux de décision	Décisions finales prises et mises en œuvre par les acteurs et citoyens
Objectifs	Diffuser des données Vulgariser des connaissances Annoncer un événement	Assurer un minimum de rétroaction entre les acteurs consultés et les décideurs	Assurer la compréhension et la considération des préoccupations des acteurs et des citoyens	Incorporer les recommandations des acteurs et des citoyens dans la formulation de solutions	Assurer le consensus des acteurs et des citoyens autour des décisions et de leur passage à l'action
Outils	Information à la population Sensibilisation Education relative à l'environnement Publicité Présence médiatique	Consultations formelles et informelles Rencontres de travail Recherche de consensus Sondages « Focus group » Audiences publiques Comités consultatifs Comités techniques	Table de concertation Ateliers Assemblées délibérantes avec vote Construction de scénarios Exploration Comités locaux Comités techniques	Table de concertation avec « processus de construction de consensus » Comités décisionnels Table de décision	Délégation Jury citoyen Scrutin Renforcement des capacités Accompagnement

Participation citoyenne accrue

Bouchard-Bastien, E., Brisson, G., Goupil-Sormany, I. et Parent, A.-A. (2023). Chapitre 16. Participation citoyenne. Dans I. Goupil-Sormany, M. Debia, P. Glorennec, J. Gonzalez et N. Noisel *Environnement et santé publique : Fondements et pratiques* (p. 433-453). Presses de l'EHESP.
<https://doi.org/10.3917/ehesp.goupi.2023.01.0433>.

Références

- Bouchard-Bastien, Brisson, Goupil-Sormany et Parent (2023). Chapitre 16. *Participation citoyenne*. Dans *Environnement et santé publique : Fondements et pratiques* (p. 433-453). Presses de l'EHESP.
- Fondation du Grand Montréal et Vivre en Ville (2024). Iniquités territoriales, 136p. (coll. Signes vitaux du Grand Montréal)
- Hébert (2024), *La fracture numérique : contexte québécois, pistes d'action et perspectives internationales*, INRS
- Hyppolite (2012), *Comprendre et agir autrement pour viser l'équité en santé dans la région de la Capitale-Nationale, rapport du directeur régional de santé publique sur les inégalités sociales de santé*, ASSS-CN
- Langlois (2023), *Estimation d'un indice de littératie par MRC*, Fondation pour l'alphabétisation
- Lebel et Dufour (2020), *L'expérience citoyenne au service de la prévention. Cadre de référence et outils de mise en œuvre pour une participation efficace de la population*. Direction régionale de santé publique du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal.
- McNee, Georgina et Pojani, Dorina. (2022). *NIMBYism as a barrier to housing and social mix in San Francisco*. Journal of Housing and the Built Environment, 37, 553-573
- OMS (2017), *Promotion de la santé des réfugiés et des migrants. Projet de cadre sur les priorités et les principes directeurs de la promotion de la santé des réfugiés et des migrants*. Rapport du secrétariat.
- Solar et Irwin (2010), *A conceptual framework for action on the social determinants of health*. Social Determinants of Health Discussion Paper 2 (Policy and Practice).