

LES COMITÉS CONSULTATIFS CITOYENS POUR FAVORISER LA PARTICIPATION À L'ÉCHELLE MUNICIPALE

Rapport de recherche

Présenté à :

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Février 2020

Recherche et rédaction

- Alex Fortin, analyse-rédacteur, INM

Soutien à la recherche et à la rédaction

- Julie Caron-Malenfant, directrice générale, INM
- Malorie Flon, directrice du développement, INM
- Clément Le Quintrec, chargé de projet, INM
- Marc Tremblay-Faulkner, analyste-rédacteur, INM
- Axel Klein, agent de projet, INM
- Emmanuelle Biroteau, agente de projet, INM
- Laurence Bherer, professeure agrégée, Université de Montréal

L'INM est une organisation indépendante et non partisane qui a pour ambition **d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique.**

L'action de l'INM a pour effet d'encourager la participation citoyenne et de contribuer au développement des compétences civiques, au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.

L'équipe de l'INM est animée par la conviction que **la participation citoyenne renforce la démocratie.**

www.inm.qc.ca

Ce projet de recherche est financé par le Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) du Gouvernement du Québec.

TABLE DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE.....	3
OBJET DE LA RECHERCHE : LES COMITÉS CONSULTATIFS CITOYENS.....	3
CONSTATS PRÉLIMINAIRES : UN INTÉRÊT GRANDISSANT	4
OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	5
QUESTION PRINCIPALE.....	5
MÉTHODOLOGIE	6
1. REVUE DE LITTÉRATURE.....	6
2. ÉTUDES DE CAS ET ENTRETIENS	6
3. CRITÈRES D'ANALYSE	8
4. ANALYSE DE L'INFORMATION ET RÉDACTION DU RAPPORT	10
1. ÉTAT DES LIEUX DE LA RECHERCHE SUR LES CCC.....	12
1.1 POURQUOI METTRE EN PLACE DES CCC?	12
1.2 COMMENT LES CCC SERVENT LA DÉMOCRATIE?	12
1.3 UNE CONTRIBUTION CONTESTÉE.....	13
1.4 ENCADREMENT LÉGAL AU QUÉBEC	13
1.5 LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES AUTRES DOMAINES	14
2. COMPARAISON DES EXPÉRIENCES.....	15
2.1 CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	15
2.2 MANDAT	16
2.3 COMPOSITION ET REPRÉSENTATIVITÉ	17
2.4 FONCTIONNEMENT INTERNE	18
2.5 TRANSPARENCE ET REDDITION DE COMPTE	19
2.6 APPRÉCIATION GÉNÉRALE	20
2.7 AUTRES EXEMPLES MOINS DOCUMENTÉS	25
3. CONDITIONS DE SUCCÈS	27
3.1 CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	27
3.2 MANDAT	28
3.3 COMPOSITION ET REPRÉSENTATIVITÉ	29
3.4 FONCTIONNEMENT INTERNE	30
3.5 TRANSPARENCE ET REDDITION DE COMPTE	31
3.6 AUTRES APPRENTISSAGES GÉNÉRAUX	32
CONCLUSION.....	33
BIBLIOGRAPHIE	36
REVUE DE LA LITTÉRATURE GÉNÉRALE.....	36
ÉTUDES DE CAS	37
ANNEXE 1 – ÉTUDES DE CAS.....	42
QUÉBEC : LES CONSEILS DE QUARTIER	42
GATINEAU : LA COMMISSION JEUNESSE.....	44
SAINT-BASILE-LE-GRAND : LES COMITÉS CONSULTATIFS MUNICIPAUX.....	47
SAINT-BRUNO-DE-MONTARVILLE : LES COMITÉS CONSULTATIFS	49
DOMAINE DE LA SANTÉ AU QUÉBEC : LE FORUM DE CONSULTATION DU COMMISSAIRE À LA SANTÉ ET AU BIEN-ÊTRE	50
DOMAINE DE LA SANTÉ AU QUÉBEC : LA PARTICIPATION CITOYENNE AUX COMITÉS D'EXCELLENCE CLINIQUE DE L'INESSS	52

OTTAWA : LES COMITÉS CONSULTATIFS	54
FRANCE (LOCAL) : LES CONSEILS CITOYENS	57
FRANCE (RÉGIONAL) : LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT	60
ESPAGNE : LES CONSEILS AVISEURS	62
ÉTATS-UNIS : LES CITIZEN ADVISORY BOARDS AUX ÉTATS-UNIS	65
ANNEXE 2 – GUIDE D’ENTRETIEN.....	67

MISE EN CONTEXTE

La démocratie municipale du Québec est en profonde transformation. 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 pouvoirs¹ est venue reconnaître l'importance de la participation des citoyens à la vie démocratique municipale. Elle permet entre autres aux municipalités d'adopter une politique de participation publique en matière d'urbanisme et de se soustraire à l'approbation référendaire selon certaines exigences ministérielles.

Dans cette foulée, plusieurs municipalités du Québec se sont engagées dans l'élaboration de mesures visant à améliorer les pratiques de participation publique, et ce, sans nécessairement chercher à se conformer au Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme². Les autorités municipales souhaitent améliorer la prise en compte en continu de la perspective citoyenne dans la prise de décision, et ainsi renforcer la relation entre **démocratie représentative** (la représentation des citoyens par les élus) et **démocratie participative** (la participation des citoyens aux décisions).

La popularité grandissante des démarches de participation publique présente des défis :

- les démarches participatives mobilisent beaucoup de ressources;
- leur multiplication peut amener un essoufflement des citoyens, de plus en plus sollicités par la diversité des possibilités de participation (May, 2007);
- les administrations municipales, qui consacrent beaucoup d'énergie à ce type de démarche, ne détiennent pas nécessairement l'expertise ni les ressources pour en assurer la mise en œuvre pleine et satisfaisante.

La volonté des municipalités de stimuler et d'intégrer à leur prise de décision l'opinion des citoyens se traduit sur le terrain par une hausse des activités recourant à divers dispositifs de participation (café-citoyen, questionnaire en ligne, plateforme d'échange, vox pop, etc.).

Face à la multiplication des mesures de consultation, les comités (ou commissions) mandatés par les conseils municipaux pour traiter d'un sujet ou répondre à certaines questions, qui existent pourtant depuis longtemps, présentent un intérêt potentiel. Alors que ceux-ci pouvaient être créés pour réunir des représentants d'organisations, des spécialistes ou des experts, ces comités intègrent de plus en plus des citoyens en leur sein. Ils sont aujourd'hui perçus, voire promus, comme des instances permettant d'accroître la participation citoyenne à la vie démocratique, tout en évitant une « sursollicitation » des citoyens par le biais par une trop grande diversité de plateformes.

Objet de la recherche : les comités consultatifs citoyens

Parmi les instances de participation publique existantes, la présente recherche porte sur un type en particulier : les commissions, conseils ou comités consultatifs permanents créés par des municipalités, sur lesquels siègent un petit groupe de citoyens non élus, dans la perspective de

¹ Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, LQ 2017, c 13. Récupéré de <http://canlii.ca/t/6b096>

² Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme. Gazette officielle du Québec (2018, 4 juillet), 150^e année, no 27. Récupéré de <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=68903.pdf>

se rencontrer régulièrement pour remplir leur mandat relativement précis. Bien que les appellations varient, nous les regrouperons ici sous l'appellation de **comités consultatifs citoyens** (CCC pour la suite du document). Leur composition varie : certains CCC sont composés uniquement de citoyens, alors que d'autres peuvent inclure des représentants de la société civile, des élus ou un fonctionnaire responsable. Les CCC peuvent se pencher sur un sujet en particulier, ou se pencher sur un ensemble de sujets limités à un territoire en particulier.

Notre définition exclut :

- les démarches participatives et les dispositifs participatifs, tels que définis par exemple dans le Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme³;
- les comités portant sur un sujet spécifique dont la création est prévue par une loi ou un règlement (exemple : comités consultatifs d'urbanisme dont le fonctionnement et la composition est régi par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme);
- les comités consultatifs temporaires ou les comités de suivi portant sur un projet spécifique, tel qu'un comité de bon voisinage pour un chantier;
- les audiences publiques qui prennent en considération l'avis de citoyens sur la base de projets spécifiques et suivant un processus avec une séance formelle d'audition de mémoires (exemple : BAPE, OCPM);
- les commissions et comités institués à l'échelle provinciale;
- les comités de citoyens créés et organisés à l'initiative de citoyens eux-mêmes;
- les groupes de citoyens qui sont sondés sur une base régulière en ligne, comme les panels citoyens en ligne;
- les comités fondés avec mandat principal d'administrer un budget participatif.

Constats préliminaires : un intérêt grandissant

Les villes de Montréal, Québec, Gatineau, Sainte-Julie, Saint-Bruno-de-Montarville, Saint-Jean-sur-Richelieu, Saint-Basile-le-Grand et Saint-Lazare, entre autres, ont mis en place des CCC. Plus récemment, d'autres municipalités (par exemple, les Îles-de-la-Madeleine et Trois-Rivières) ont entrepris de revoir le fonctionnement et la composition de leurs comités consultatifs pour y intégrer une plus grande diversité de citoyens. Plus d'une dizaine d'autres municipalités québécoises possèdent également des comités consultatifs sur lesquels siègent des citoyens. Leurs objets de consultation varient, que ce soit les loisirs, les sports, la culture et la vie communautaire ou l'environnement et le développement durable, entre autres.

L'analyse préliminaire des cas québécois de CCC, notamment en ce qui a trait à leur composition et leur fonctionnement, nous amène à formuler les constats suivants :

- à l'échelle québécoise, la littérature scientifique sur le sujet est limitée;
- plusieurs types de comités cohabitent sans qu'il n'existe un modèle théorique normatif ou un guide des meilleures pratiques;
- le fonctionnement des CCC peut être contraint par l'absence de guides et références pour traiter des questions pratiques liées à l'éthique, la loyauté, la transparence ou la dissension. Cela révèle un besoin de trouver des réponses à la fois générales, mais aussi adaptées aux spécificités du contexte municipal, notamment le fait que les CCC s'inscrivent au sein de communautés restreintes, où les citoyens les plus informés ou mobilisés peuvent facilement se trouver en situation de conflit d'intérêts;

³ Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme. Gazette officielle du Québec (2018, 4 juillet), 150^e année, no 27. Récupéré de <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=68903.pdf>

- les différents intervenants, tant fonctionnaires, élus que citoyens, développent actuellement divers modèles de CCC sans qu'un dispositif soit prévu pour les évaluer, les documenter ou les comparer. Il semble pourtant incontournable de tirer des enseignements pour les diffuser dans le monde municipal.

La littérature scientifique consacrée au sujet tend à décrire les CCC comme des outils participatifs pauvres pour l'amélioration de la démocratie participative (Hendricks *et al.*, 2013). Pourtant, de plus en plus d'acteurs municipaux (fonctionnaires ou élus) cherchent de nouveaux moyens pour satisfaire à l'exigence participative de notre époque. Cela se traduit par :

- une hausse du nombre d'appels d'offres publics et sur invitation pour des services de consultation, d'animation ou de participation publique;
- une offre de formation grandissante sur les questions de participation publique;
- l'organisation par les unions municipales et autres regroupements de professionnels évoluant dans le milieu municipal de multiples colloques et conférences dédiés au sujet.

Si la participation publique est aujourd'hui davantage réglementée⁴, il convient néanmoins de mieux comprendre l'apport des CCC à la démocratie municipale. Devant cet engouement, des questions se posent : à quelles conditions les comités consultatifs citoyens améliorent-ils la participation des citoyens à la vie démocratique ? Dans quel contexte ces comités contribuent-ils à rééquilibrer les rapports de pouvoir ?

Objectifs de la recherche

Le présent projet de recherche poursuit les objectifs suivants :

- recueillir et résumer la littérature scientifique portant sur la participation citoyenne et les CCC;
- documenter les pratiques existantes et analyser les différents types de comités implantés, au Québec ou ailleurs dans le monde;
- faire ressortir les avantages et inconvénients des CCC;
- identifier les défis et contraintes rencontrés dans la mise en place des CCC ainsi que les solutions déployées pour y faire face;
- analyser les différences entre les structures composées en tout ou en partie de citoyens;
- analyser les relations et complémentarités entre CCC, administration municipale, conseil municipal, organisations de la société civile et population;
- étudier les caractéristiques de composition et de fonctionnement, le mandat et l'apport à la prise de décision des CCC;
- proposer une liste d'apprentissages, de conditions de succès et de mises en garde qui pourra servir éventuellement à proposer un référentiel des bonnes pratiques.

Question principale

Tout au long de la recherche, la question suivante a guidé nos travaux :

Quelles sont les conditions à respecter pour que les CCC accroissent la participation citoyenne à la vie démocratique locale et régionale ?

⁴ Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme. Gazette officielle du Québec (2018, 4 juillet), 150e année, no 27. Récupéré de <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=68903.pdf>

MÉTHODOLOGIE

La méthodologie employée pour la présente recherche se détaille en quatre étapes :

1. Revue de littérature sur la participation publique et les CCC
2. Sélection d'études de cas au Québec et ailleurs dans le monde, combinées à des entretiens auprès d'experts ou de professionnels de l'administration municipale
3. Choix des critères d'analyse
4. Analyse de l'information recueillie et rédaction du rapport

1. Revue de littérature

La littérature scientifique portant sur la participation citoyenne et publique, et plus spécifiquement sur les CCC, a d'abord été mobilisée. La littérature grise, c'est-à-dire la documentation produite par diverses organisations publiques ou parapubliques, comme des rapports d'études en lien avec nos études de cas, a aussi été consultée. Ces connaissances ont servi à distinguer les différentes modalités de participation parmi les études de cas ainsi que leur apport respectif à la démocratie municipale.

Par ailleurs, une bibliographie thématique des sources consultées pour la recherche a été produite afin de documenter la démarche et d'identifier les sources les plus pertinentes pour le sujet qui nous intéresse.

2. Études de cas et entretiens

Pour inspirer notre sélection d'études de cas, nous avons recherché des expériences de CCC au Québec, au Canada et à l'étranger. Nous avons également regardé les expériences d'autres milieux que celui des villes et municipalités, notamment celui de la santé, pour dégager des apprentissages pouvant contribuer à bonifier les pratiques dans le milieu municipal.

Les études de cas ont été sélectionnées en fonction de différents critères :

- les cas ont été choisis en fonction de l'information disponible à leur sujet. Considérant le peu d'information disponible, ce critère a été primordial dans la sélection des cas;
- face aux différents types de comités existants qui intègrent des citoyens, nous nous sommes concentrés sur les structures permanentes sur lesquelles siègent des citoyens de façon permanente, et non aux structures de participation ponctuelles;
- les études de cas ont été sélectionnées dans les contextes économiques, sociaux et politiques a priori plus proches de celui du Québec, soit dans d'autres provinces canadiennes, aux États-Unis, en France, en Espagne et en Australie. Un cas du Mexique a également été retenu;
- l'ancienneté des comités était aussi importante afin de présenter des expériences ayant fait l'objet d'adaptations et d'évaluations depuis leur implantation;
- enfin, nous avons tenté de choisir des types de comités différents afin d'enrichir le débat dans le contexte québécois.

Les types de comités sélectionnés peuvent avoir été créés à l'initiative d'une municipalité en particulier, ou bien à l'initiative d'un gouvernement national ou provincial pour s'appliquer dans l'ensemble des municipalités de son territoire. Certaines de nos études de cas sont plus complètes, alors que pour d'autres, nous disposons d'une information plus partielle.

L'analyse des études de cas a été complétée autant que possible à l'aide d'un entretien semi-dirigé auprès d'un expert ou d'un professionnel de l'administration municipale. Cette méthode nous a permis d'enrichir et de nuancer l'analyse des cas. Les experts ont été sélectionnés soit parce qu'il s'agit de chercheurs spécialisés dans la participation citoyenne, disposant d'une connaissance plus générale sur le fonctionnement des comités dans leur pays ou leur région, soit parce qu'il s'agit de professionnels impliqués de près dans la création ou le fonctionnement d'un CCC. Dans certains cas où nous n'avons pas réussi à nous entretenir avec un expert, nous ne nous appuyons que sur des sources documentaires.

L'avantage de l'entretien semi-dirigé est qu'il est flexible et permet l'émergence de sujets ou d'enjeux qui ne seraient pas compris ou prévus dans notre grille d'analyse initiale. Un guide d'entretien a été préparé à partir des critères afin d'interroger les répondants autour de thèmes prédéfinis (voir en annexe).

Le niveau d'analyse des études de cas est divers puisque les informations auxquelles nous avons eu accès, selon les sources documentaires ou les personnes interviewées, étaient de nature inégale. Les études de cas qui ont fait l'objet d'une analyse sont les suivantes, accompagnées de la source d'information et de la date de l'entretien le cas échéant :

Comité consultatif citoyen (CCC)	Source de l'information	Date de l'entretien
<i>Au Québec</i>		
Conseils de quartier de Québec	Articles scientifiques et Diagnostic des pratiques de participation publique dans la Ville de Québec (réalisé par l'INM en 2017)	-
Commission jeunesse de Gatineau	Fonctionnaire municipale	25 septembre 2018
Saint-Bruno-de-Montarville	Fonctionnaire municipal	11 septembre 2019
Sainte-Basile-le-Grand	Fonctionnaire municipale	5 septembre 2019
Forum citoyen du commissaire santé bien-être	Rapport d'évaluation	-
Comités d'excellence clinique de l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS)	Professionnel en méthodologie	Discussions dans le cadre d'un mandat
<i>Ailleurs au Canada et à l'international</i>		
Comités consultatifs d'Ottawa	Articles	-
Conseils citoyens en France	Experte de la Commission nationale du débat public	5 septembre 2019
Conseil de développement en France	Fonctionnaire municipal	12 juillet 2019
Citizen Advisory Board aux États-Unis	Articles scientifiques	-
Conseils aviseurs en Espagne	Chercheur	7 juillet 2019
Comités ciudadanos de Mexico	Citoyenne impliquée	15 juillet 2019
Delegated Citizen Committees en Australie	Article scientifique	-

3. Critères d'analyse

Les critères d'analyse retenus combinent à la fois les enseignements pratiques de l'INM⁵, la connaissance scientifique actuelle⁶ et les meilleures pratiques en matière de participation publique. Les critères choisis ont servi à structurer la collecte d'information et à assurer une cohérence dans l'analyse de la documentation, des études de cas et des entretiens semi-dirigés.

Spécifiquement, nous avons intégré dans nos réflexions certains critères de la grille d'analyse développée par Bherer (2011b) (voir tableau 1), qui décrit les différentes modalités organisationnelles des forums participatifs, l'échelle de la participation publique développée par l'INM (voir tableau 2), et des éléments complémentaires développés pour le sujet spécifique des CCC. Les critères retenus sont exposés dans le tableau 3. À partir de chacun de ces critères, des questionnements ont émergé. Ces questionnements ont servi à la construction du guide d'entretien (voir en annexe).

Tableau 1 : Modalités organisationnelles des forums participatifs

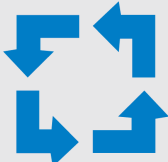
LES MODALITÉS ORGANISATIONNELLES	LEURS VARIANTES
Les participants	• Citoyens volontaires • Recrutement ciblé • Tirage au sort • Parties prenantes citoyennes • Parties prenantes professionnelles
L'intérêt des participants	• Les participants ont un intérêt direct • Les participants ont un intérêt indirect
Le type de participation	• Spectateur • Expression spontanée de leurs préférences • Justification de leurs préférences • Agrégation des préférences individuelles et négociation • Délibération et discussion raisonnée
La portée de la participation	• Un sujet restreint • Un sujet large
La fréquence de la participation	• Régulière • Processus limité dans le temps • Garanties législatives pour permettre la répétition
Le degré d'influence des citoyens	• Avantages personnels seulement • Influence de type informationnel • Recommandation et consultation • Coproduction • Décision

Source : Inspiré de Fung (2006 et 2003), dans Bherer (2011b).

⁵ Notamment les critères développés dans le document suivant : INM (2017) Diagnostic des pratiques de participation publique dans la ville de Québec, rapport récupéré de https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/diagnostic-participation-publique.pdf

⁶ Les travaux de Joan Font sur les conseils avisés en Espagne nous ont été particulièrement utiles : <https://associativedemocracy.wordpress.com>

Tableau 2 : Échelle de participation publique de l'INM

PARTICIPATION ACTIVE					
DEGRÉ DE PARTICIPATION	INFORMATION	CONSULTATION	DIALOGUE	DÉLIBÉRATION	CO-CONSTRUCTION
					
DESCRIPTION	Les participants s'informent au sujet des enjeux liés à un problème à résoudre, un projet ou une politique.	Les participants informent les décideurs de leurs opinions et points de vue.	Les participants échangent autour d'un enjeu et confrontent leurs idées et points de vue.	Les participants formulent ensemble un avis sur une question précise.	Les participants contribuent à la construction de la démarche et à la prise de décision finale

Source : Institut du Nouveau Monde (2013)

Tableau 3 : Critères d'analyse retenus

Sous-catégories	Critères d'analyse
Contexte règlementaire et institutionnel	Contexte entourant la mise en place
	Statut légal
Mandat	Objet et portée de la participation
	Rôle du comité
	Niveau de participation
Composition et représentativité	Composition du comité
	Processus de sélection
	Prise en compte des groupes organisés
	Durée du mandat
Fonctionnement interne	Format des rencontres (implication demandée, fréquence et moment)
	Responsabilités des membres
	Ressources à disposition
	Prise de décision
Transparence et reddition de compte	Interactions avec la population
	Interactions avec les autorités municipales
	Suivi des recommandations
	Évaluation du processus et des résultats
Appréciation générale	Apport à la prise de décision des pouvoirs publics
	Développement des compétences civiques
	Autres constats généraux

4. Analyse de l'information et rédaction du rapport

Les résultats sont présentés en trois sections :

1. État des lieux de la recherche sur les CCC

Une première section fait un état des lieux des connaissances portant sur les CCC. Les sources d'information proviennent de la littérature scientifique et de la littérature grise.

2. Apprentissages à partir des études de cas

La deuxième section présente les apprentissages pertinents faits à partir des études de cas, selon chaque critère. L'information sur chaque cas est résumée autant que possible à l'essentiel selon les objectifs de notre recherche, dans un tableau comparatif. Le reste de l'information sur chaque cas est disponible en annexe.

3. Conditions de succès

La dernière section porte sur les conditions de succès ainsi que des mises en garde générales en lien avec la mise en place de CCC. Elles découlent de nos apprentissages réalisés à partir de la revue de littérature et des études de cas. L'organisation de cette section reprend chaque sous-catégorie de critères. Les constats de cette section permettront de réfléchir aux améliorations possibles des façons de faire au Québec dans la création des CCC.

En guide de cadre d'analyse, l'INM s'est entre autres appuyé sur les règles de l'art de la participation publique. Ces dernières ont été élaborés en 2013 dans la perspective de guider la conception et l'évaluation de démarches participatives ponctuelles, et non permanentes comme c'est le cas pour les CCC. Ces principes, qui s'inspirent d'écrits qui font consensus au niveau international, sont à la base de la légitimité, de l'efficacité, de la rigueur et de l'intégrité d'un processus. 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 reprend d'ailleurs des objectifs similaires.⁷

⁷ « 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 ;
- 3° la diffusion d'une information complète, compréhensible et adaptée aux circonstances ;
- 4° l'attribution aux citoyens d'une réelle capacité d'influence ;
- 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 ;
- 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. » (LQ 2017, c 13)

Tableau 4 : Règles de l'art de la participation publique de l'INM

1. Adéquation entre les objectifs, les mécanismes et les ressources investies Un mécanisme n'est jamais bon en soi, mais dans son contexte et en fonction des objectifs. Les objectifs doivent être clairement énoncés et le processus doit être planifié en fonction de ces objectifs. Il faut lui allouer les ressources nécessaires, tant humaines que matérielles. Le temps est aussi une ressource essentielle, puisque la participation s'inscrit souvent dans la durée.
2. Indépendance Un exercice de participation publique doit être piloté par une instance crédible et indépendante. L'instance doit respecter des règles d'éthique connues de tous.
3. Qualité et accessibilité de l'information L'information fournie aux participants d'un exercice de participation publique doit être objective, complète, claire et pertinente. Elle doit aussi être gratuite et facilement accessible. Idéalement, des résumés doivent être disponibles.
4. Accès au processus et diversité de participation À moins que le mécanisme de participation retenu ne requière un échantillonnage, toute personne intéressée ou susceptible d'être touchée par le résultat d'une démarche doit y avoir un accès équitable. La participation des minorités et des groupes vulnérables doit être encouragée et facilitée, de même que la diversité des points de vue.
5. Communications adéquates Le public doit être convoqué et informé dans des délais raisonnables et par des moyens susceptibles de l'atteindre et de l'interpeler. Les participants doivent recevoir toute autre information pertinente à la compréhension du processus.
6. Clarté des modalités de participation Les modalités de participation doivent être adaptées au public et au contexte. Elles doivent être claires et connues dès l'annonce de la démarche. Ces règles doivent préciser les personnes qui peuvent participer, le lieu, l'horaire, le processus d'inscription s'il en existe un, le déroulement, la documentation disponible, les modalités d'expression (droits de parole, fiches de commentaires, dépôt et audition des mémoires, etc.).
7. Prise en compte de la participation dans la décision Il est impératif de gérer les attentes des citoyens en précisant d'emblée le degré d'engagement et d'influence qu'ils sont appelés à exercer sur la prise de décision. Les participants doivent savoir ce que l'on attend d'eux, de quelle manière le résultat de leur participation sera pris en compte par les décideurs, et quels sont les moyens de reddition de comptes prévus.
8. Transparence et suivi L'instance qui fait participer doit préciser dans quels délais, sous quelle forme et par quels moyens les résultats de la participation du public seront communiqués et de quelle manière un suivi sera assuré.

Source : Institut du Nouveau Monde, août 2013⁸

⁸ En s'inspirant des principes et bonnes pratiques recensés auprès de différents organismes internationaux, l'Institut du Nouveau Monde identifie huit « règles de l'art » ou conditions à mettre en place afin d'assurer la réussite d'un exercice de participation publique. Les règles de l'art traduisent un ensemble de principes destinés à encadrer les processus de participation publique. Références : AmericaSpeaks (www.americaspeaks.org), Association internationale pour la participation du public (www.iap2.org) International Association for Impact Assessment (www.iaia.org), Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (www.sifee.org), Organisation pour la coopération et le développement économiques (www.ocde.org), Union européenne (www.unecce.org), Institut du Nouveau Monde, avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles, Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique sur l'environnement, 2013.

1. ÉTAT DES LIEUX DE LA RECHERCHE SUR LES CCC

Les comités consultatifs citoyens (CCC) sont peu étudiés et documentés à l'échelle québécoise. À l'échelle internationale, plusieurs recherches ont été menées (Hendricks *et al.*, 2013; Fung, 2004; Font et Blanco, 2003), mais on s'est davantage intéressé à des outils participatifs considérés comme des innovations démocratiques tels que le panel citoyen et le budget participatif (Hendricks *et al.* 2013). Pourtant, les CCC existent depuis longtemps et sont très répandus dans plusieurs pays.

Tel que mentionné dans la mise en contexte, les CCC permettent à un petit groupe de citoyens de se rencontrer sur une base régulière pour discuter d'enjeux relatifs à leur municipalité. Ces enjeux peuvent porter sur une thématique particulière (comme la commission jeunesse de Gatineau), ou bien être en lien avec un territoire précis (comme les conseils de quartier). Les membres sont nommés par les autorités publiques, que ce soit à la suite d'un appel de candidatures, d'une élection ou d'un tirage au sort. Les CCC intègrent parfois des élus, des fonctionnaires ou des représentants d'association au sein de leur groupe. Généralement, le groupe va émettre des recommandations au conseil municipal, que celui-ci se réserve le droit de suivre ou non.

1.1 Pourquoi mettre en place des CCC?

Les CCC peuvent être perçus comme essentiels pour la démocratie locale puisqu'ils intègrent la communauté dans la gouvernance locale. Les résidents d'un territoire sont alors considérés comme possédant le savoir et la capacité d'aider les gouvernements, peu importe la complexité des enjeux (Stoker, 2004). Ces citoyens apportent une connaissance, une expertise et une expérience du territoire essentielles à la prise de décision.

Les CCC contribuent aussi à rendre les autorités locales plus redevables. Le fait que les membres se réunissent sur une base régulière leur permet de suivre des enjeux à long terme, ce qui oblige une certaine forme de reddition de compte de la part des autorités municipales.

1.2 Comment les CCC servent la démocratie?

Les CCC servent notamment à (Fung, 2001 et Callahan, 2002) :

- transmettre l'opinion des citoyens aux gouvernements locaux sur de nombreuses questions relatives au territoire;
- contribuer à la mise en place de politiques publiques;
- formuler des recommandations et apporter une rétroaction pertinente sur différents projets à mettre en place;
- aider à la répartition du budget;
- tenir les gouvernements responsables de leurs actions;
- accumuler du savoir local au fil des ans;
- renforcer les liens entre les différents acteurs d'un territoire (citoyens, organisations, élus, administration publique).

L'autonomie des CCC et la délégation de pouvoirs dépendent largement de la juridiction en place.

1.3 Une contribution contestée

Selon les constats de la recherche, les CCC peuvent aussi mal remplir leur rôle (Schaller, 1964; Chess et Purcell, 1999 et Callahan, 2002) :

- ils peuvent être instrumentalisés par des élus qui voudraient faire de la politique partisane ou échapper à des décisions controversées;
- les membres ont parfois des intérêts particuliers ou une expertise qui viennent biaiser leurs points de vue;
- ils sont considérés comme peu représentatifs de la population, les discussions étant réservées à quelques personnes seulement, ce qui donne l'impression de renforcer les rapports de pouvoir et les inégalités;
- leur contribution aux politiques peut être limitée par des objectifs mal formulés, des processus de sélection non démocratiques, une mauvaise communication entre les membres et les autorités municipales, ou bien un manque de légitimité du CCC.

Selon l'échelle de participation publique de Sherry Arnstein (1969), les CCC se retrouveraient dans la catégorie manipulation. Les CCC serviraient seulement à l'acceptabilité sociale, alors que les décisions seraient déjà prises.

Les CCC sont donc critiqués pour être instrumentalisés, exclusifs, de portée limitée et politiquement déconnectés (Ercan et Hendriks, 2011).

Notons cependant que plusieurs initiatives récentes tentent d'amoindrir ces biais en favorisant un recrutement des membres sur le hasard, comme les exemples de « loterie civique » à Toronto (*Toronto Planning Review Panel*) et des jurys citoyens en général (Krolik 2016; Hjortskov et al. 2018).

1.4 Encadrement légal au Québec

Plusieurs termes sont utilisés dans le monde municipal québécois afin de définir différentes structures relevant d'un conseil municipal : comité, commission et conseil (comme dans le cas des conseils de quartier à Québec, régis par la Charte de la Ville de Québec). Ces structures peuvent inclure des citoyens.

Le nom de certaines instances municipales est prescrit par la loi : comité consultatif d'urbanisme, comité consultatif agricole, commission conjointe d'aménagement, etc. En dehors de ces prescriptions légales, il appartient à la municipalité de choisir l'appellation qui lui convient parmi « comité », « commission » ou « conseil ».

Selon la Loi sur les cités et villes⁹, « le conseil peut créer des **commissions** permanentes ou spéciales pour la surveillance de l'administration et des affaires municipales » (70 L.C.V.). Le maire en fait partie d'office et y a le droit de vote. Le Code municipal prévoit l'équivalent, mais parle plutôt de « **comités** ayant le pouvoir d'examiner et d'étudier une question quelconque » (82 C.M.). Créés par voie de résolution par le conseil, les commissions ou comités créés sous ces lois sont cependant composés uniquement de membres du conseil.

⁹ La Loi sur les cités et villes (L.C.V.) régit les 227 municipalités ayant un statut de ville, alors que le Code municipal régit les plus petites municipalités.

Pourtant, il est aussi possible pour une municipalité de mettre en place une commission ou un comité pour obtenir l'avis de ses citoyens. Juridiquement, c'est le Code civil ainsi que la Loi sur les compétences municipales qui permettent à une municipalité, en tant que personne morale, de mandater des citoyens, au côté ou non d'élus, pour étudier des questions d'intérêt relevant des compétences municipales. Ces comités sont consultatifs et n'ont qu'un pouvoir de recommandation. En effet, « les municipalités disposent des pouvoirs qui leur sont conférés par les lois de l'Assemblée nationale du Québec. Elles ne peuvent outrepasser ces pouvoirs. Elles ne peuvent non plus les déléguer à d'autres instances, sauf si la loi le leur permet expressément¹⁰. »

1.5 La participation citoyenne dans les autres domaines

La participation des citoyens à la prise de décision ne se limite pas au monde de l'aménagement du territoire, que ce soit au niveau municipal ou régional. La consultation de la population se fait également dans le domaine de l'environnement, avec l'exemple bien documenté du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au Québec (Gauthier et Simard, 2011; Halley et Forte, 2004). Cependant, cette structure consultative n'est pas formée de citoyens qui siègent de façon permanente dans le temps, et consiste plutôt en une commission d'enquête avec des pouvoirs quasi judiciaires¹¹.

D'autres domaines pourraient nous être utiles en vue de nous apporter des apprentissages en vue d'améliorer les CCC dans le milieu municipal. Nous nous sommes concentrés à regarder du côté du domaine de la santé.

Le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal a mis en place un conseil des partenaires dans le but d'intégrer l'approche du « citoyen partenaire » dans son fonctionnement. Cependant, cette expérience est trop récente et son fonctionnement n'est pas assez établi pour que nous puissions en tirer des observations. En l'absence d'information suffisante, nous avons décidé de l'exclure des études de cas de la présente recherche.

En 2008, le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec a décidé de mettre en place un Forum de consultation, soit une instance délibérative citoyenne chargée de fournir son point de vue sur la performance des services de santé et des enjeux sociaux et éthiques. Instauré à l'échelle provinciale, cette structure participative a fait l'objet d'une évaluation de son fonctionnement par des chercheurs universitaires. Le Commissaire a été aboli en 2016¹², et avec lui, son Forum de consultation. Nous avons quand même décidé d'intégrer ce CCC dans nos études de cas pour en tirer des apprentissages pouvant éventuellement s'appliquer au domaine municipal.

Depuis 2017, l'Institut d'excellence en santé et services sociaux (INESSS) a également procédé à l'intégration de citoyens à ses structures d'encadrement scientifique : les comités d'excellence clinique. Après une recherche préliminaire, nous avons constaté que cette expérience est intéressante pour le milieu municipal, bien que très récente. Nous l'avons donc intégrée à nos études de cas même si le modèle n'a pas encore été formellement évalué.

¹⁰ MAMH (2019). Conseil municipal et conseil d'arrondissement, tiré du *guide La prise de décision en urbanisme*. Récupéré de <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/conseil-municipal-et-conseil-darrondissement/>

¹¹ Règles de procédure du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (Q-2, r. 45.1).

¹² Il sera toutefois remis sur pied au courant de l'année 2019 (La Presse canadienne, 2019).

2. COMPARAISON DES EXPÉRIENCES

En recueillant l'information sur les différentes études de cas, nous avons constaté qu'il était assez difficile de les comparer entre elles, puisque les CCC s'inscrivent dans des contextes variés, et aussi puisque l'information était souvent partielle. Le tableau ci-dessous tente néanmoins de faire ressortir les particularités de chaque cas en vertu des critères d'analyse. Par ailleurs, de l'information plus détaillée sur chaque cas se trouve en annexe. Les sources consultées pour chaque cas sont classées dans la bibliographie. Cette section présente aussi les apprentissages généraux en fonction de chaque cas, ainsi que les cas pour lesquels nous avons recueilli peu d'informations pertinentes et que nous avons décidé de ne pas présenter en détail.

2.1 Contexte réglementaire et institutionnel

CCC étudié	Contexte entourant la mise en place	Statut légal
Québec	Résultat de luttes citoyennes dans les années 1960, maintenant inscrit dans la Politique-cadre de participation publique de la ville.	Pétition d'au moins 300 signatures menant à la création d'une organisation sans but lucratif (OSBL).
Commission jeunesse de Gatineau	Volonté politique de donner un droit de parole aux adolescents dans le développement de leur ville.	Relevant du conseil municipal : groupe de personnes nommées pour suggérer des orientations au conseil municipal.
Saint-Basile-le-Grand	Idée d'intégrer une composante citoyenne émergeant en 2005 dans le cadre de la révision de la politique familiale.	Relevant du conseil municipal.
Saint-Bruno-de-Montarville	-	Relevant du conseil municipal.
Forum citoyen du commissaire santé bien-être	Instance délibérative citoyenne mise en place en 2008, abolie en 2016.	Relevant du Commissaire à la santé et au bien-être du Québec.
Participation citoyenne aux comités d'excellence clinique de l'INESSS	Instances délibératives de gouvernance mixtes (2 citoyens sur un groupe d'une quinzaine d'experts et cliniciens) mises en place à la suite d'une révision des structures d'encadrement scientifique en 2016.	La participation citoyenne est un principe inscrit dans la loi constitutive de l'INESSS. Celle-ci n'est pas prescriptive sur la forme qu'elle peut prendre.
Ottawa	Réaménagement majeur de sa gouvernance en 2001 lors de la fusion de 11 municipalités à la ville centre. Aujourd'hui, on compte 5 comités consultatifs.	Les comités consultatifs composés de citoyens relèvent des comités consultatifs, composés uniquement d'élus.
France (local)	Depuis 2014, il est obligatoire d'instaurer des conseils citoyens dans l'ensemble des 1500 quartiers prioritaires de la politique de la ville (où se concentrent des problématiques sociales)	Structures indépendantes du pouvoir politique. Une autorisation doit être donnée à une personne morale du quartier de porter le conseil. Une association est alors créée et une charte ou un règlement intérieur est adopté.
France (régional)	Sont obligatoires dans les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communauté de communes de plus de 20 000 habitants.	Sont encadrés par un cadre légal au niveau national. S'appliquent aux territoires intercommunaux, c'est-à-dire dans les zones urbanisées partagées entre plusieurs municipalités.
États-Unis	Implantés dans les quartiers selon le désir des municipalités dans tout le pays depuis 1976.	Relevant des administrations municipales, et dans certains cas de l'État.
Espagne	Aucun modèle n'est encadré au niveau national et plusieurs modèles cohabitent. Depuis une dizaine d'années, la législation fédérale incite les grandes villes à mettre sur pied des conseils de ville citoyens. Cependant, cette loi n'est pas punitive et n'indique pas de modalités à suivre. Dans les petites municipalités, la création d'un comité citoyen est une décision qui dépend des motivations locales.	En fonction de leur inscription dans les chartes ou règlements locaux, les comités peuvent se revitaliser, se dissoudre ou être remplacés par des méthodes de consultation plus innovantes. En formalisant les CCC dans des règlements, les rendant impossibles à dissoudre, les politiciens vont alors devoir les considérer, ou du moins tenter de cohabiter avec ceux-ci.

2.2 Mandat

CCC étudié	Objet et portée de la participation	Rôle du comité	Niveau de participation
Québec	Recueillir les opinions et besoins de la population et les transmettre aux instances décisionnelles.	• Administrer • Répondre aux avis demandés par la Ville • Concerner la population	Consultation du reste de la population. Délibération : un avis est transmis au conseil.
Commission jeunesse de Gatineau	« Inclure les adolescents dans la réflexion, l'identification des enjeux et des orientations, le développement et l'évaluation de ce qui touche la jeunesse et ses intérêts, ainsi que mettre en relation les jeunes avec les divers acteurs des milieux municipal, communautaire, scolaire, d'entreprise et autres »	• Positionner les adolescents en tant qu'acteurs crédibles • Mettre en place des projets • Dynamiser la participation des jeunes • Engager le dialogue	Consultation du reste de la population. Délibération : un avis est transmis au conseil.
Saint-Basile-le-Grand	Informé le conseil municipal sur diverses questions relatives à ses compétences.	• Consulter la population • Recommander des actions au conseil • Mettre en place des projets à l'aide d'un budget de 5000\$	Délibération : un avis est transmis au conseil.
Saint-Bruno-de-Montarville	Donner des avis et émettre des recommandations sur toutes les questions touchant l'objet du comité.	• Établir leurs règles internes • Consulter un expert-conseil • Former des sous-comités • Requérir toute l'information nécessaire au fonctionnement • Demander de l'information supplémentaire	Délibération : un avis est transmis au conseil.
Forum citoyen du commissaire santé bien-être	Fournir un point de vue sur la performance des services de santé en considération des enjeux sociaux et éthiques.	Fournir au Commissaire à la santé et au bien-être son point de vue sur diverses questions que ce dernier lui soumet.	Dialogue : les participants doivent participer à des débats. Délibération : des avis sont transmis au Commissaire à la santé et au bien-être.
Participation citoyenne aux comités d'excellence clinique de l'INESSS	Amener la perspective citoyenne dans les délibérations des comités visant à assurer la rigueur scientifique ainsi que l'acceptabilité professionnelle et sociale des productions de l'INESSS.	Les membres du comité partagent leurs connaissances et expertises en appui à l'exercice du cycle d'activités scientifiques de l'Institut en matière de priorisation, production, soutien à l'implantation, mesure et évaluation.	Dialogue : les participants doivent participer à des débats. Délibération : le comité est décisionnel pour orienter le cycle d'activités de l'INESSS.
Ottawa	Donner des avis et émettre des recommandations sur toutes les questions touchant l'objet du comité.	• Fournir des conseils, des avis et des connaissances spécialisées au Conseil municipal • Agir en tant qu'organe de consultation publique auprès du reste de la population • Présenter des recommandations par l'entremise d'un comité permanent	Consultation du reste de la population. Délibération : un avis est transmis aux comités permanents.
France (local)	Portée large : doivent être impliqués dans toutes les étapes de réflexion entourant le renouvellement urbain des quartiers prioritaires.	• Mettre à profit l'expertise des citoyens • Créer un espace de co-construction • Appuyer les dynamiques citoyennes existantes et nouvelles	Consultation du reste de la population. Co-construction : les participants sont partie prenante de chaque étape de la démarche et de la prise de décision.
France (régional)	Engagent leurs travaux sur demande de la collectivité territoriale, mais possède aussi un droit d'initiative.	Instances de consultation et de proposition sur les orientations majeures des politiques publiques locales.	Délibération : un avis est transmis aux élus qui prennent les décisions.
États-Unis	Assister les administrations municipales sur des enjeux locaux. Certains CAB exercent une fonction consultative, tandis que d'autres disposent de pouvoirs administratifs pour prendre des décisions stratégiques.	• Étudier des problématiques locales • Prendre parole publiquement • Réaliser des recherches indépendantes • Réviser des documents fournis par les autorités municipales en vue de formuler des recommandations	Délibération : un avis est transmis aux autorités municipales.
Espagne	La définition du mandat légal est importante, puisqu'il établit les fonctions du comité. Le résultat est différent si celui-ci est d'émettre directement des recommandations sur l'adoption de politiques publiques (les membres sont ainsi plus actifs), par rapport à créer un espace de participation de façon générale.		Délibération : un avis est transmis aux autorités municipales.

2.3 Composition et représentativité

CCC étudié	Composition	Processus de sélection	Représentativité	Durée du mandat	Prise en compte des groupes
Québec	8 citoyens 3 représentants du milieu des affaires, élus jusqu'à la prochaine assemblée générale - Conseillers municipaux locaux (membres d'office sans droit de vote)	- Les membres sont élus par la population - Les représentants sont nommés par les administrateurs	Parité hommes-femmes	2 ans	Seulement les représentants du milieu des affaires peuvent se revendiquer d'un groupe.
Commission jeunesse de Gatineau	20aine de jeunes du milieu scolaire 2 membres sortants siégeant 1 année supplémentaire 3 membres du conseil municipal - Maire et DG de la Ville (membres d'office)	Le conseil municipal nomme les jeunes qui vont siéger suite à un appel à candidatures dans les écoles. Comité de sélection formé de : 2 élus de la commission - Personne-ressource de l'Administration	Chaque école possède 2 sièges, ce qui assure une représentation territoriale.	-	-
Saint-Basile-le-Grand	6 citoyens 1 fonctionnaire responsable 2 élus	Les citoyens intéressés déposent un CV et passent une entrevue. Ils sont sélectionnés par le fonctionnaire et les élus responsables en gardant en tête de diversifier les profils	Parité hommes-femmes	4 ans maximum afin de renouveler les idées	Sur certains comités siègent aussi des représentants d'une organisation paramunicipale.
Saint-Bruno-de-Montarville	9 citoyens pour 2 ans 2 élus	Comité de sélection : président du comité, 1 élu, 1 fonctionnaire	-	Renouvelable au maximum 3 fois	-
Forum citoyen du commissaire santé bien-être	27 membres citoyens : 18 personnes représentant chacune une région du Québec 9 personnes disposant d'une expertise	- Recrutés par une firme selon des critères sociodémographiques et de représentation régionale - Recrutés pour leurs connaissances et leur statut professionnel	Représentativité en fonction des régions, de critères sociodémographiques et de statut professionnel.	3 ans	-
Participation citoyenne aux comités d'excellence clinique de l'INESSS	Variable selon les comités, mais regroupe une quinzaine d'individus aux expertises variées (médecins, éthiciens, psychoéducateurs, cliniciens, etc.) dont deux membres citoyens	Les citoyens sont recrutés sur la base d'un appel de candidatures. Le choix est fait en fonction d'une analyse des profils et après une entrevue téléphonique.	Représentativité comprise en termes de diversité de profil et d'âge.	2 ans	Les représentants d'associations ou de groupes d'intérêt (exemple associations de patients) sont exclus.
Ottawa	9 à 11 membres bénévoles 1 élu en tant que conseiller liaison avec le comité permanent (sans droit de vote)	Politique de nomination : Les citoyens intéressés doivent envoyer leur candidature à un comité de sélection nommé par le conseil municipal	Prise en compte de la diversité : sexe – langue – répartition géographique – race – invalidité	2 ou 4 ans (renouvelable 1 fois)	-
France (local)	- Habitants (au moins 50% des membres) - Représentants d'associations - Acteurs locaux (commerçants, entreprises)	Appel à candidatures et tirage au sort	Parité hommes-femmes	Dépend	On reconnaît l'apport des représentants d'associations ou de collectifs.
France (régional)	Autant de citoyens que d'élus.	- Désignés par les communes - Identifiés ou tirés au sort par l'équipe d'animation	Parité hommes-femmes et représentation régionale.	3 ans	Les membres siègent à titre individuel.
États-Unis	Dépend – Composé dans l'idéal de 12 à 25 personnes.	Processus ouvert et équitable pour l'ensemble des citoyens intéressés.	Des questions sociodémographiques sont parfois posées pour assurer une représentativité.	Dépend	-
Espagne	Généralement : 1 représentant de l'administration 1 représentant des associations Ce qui varie : % de membres dans chaque groupe de la société civile - Présence d'experts	Des sièges sont assignés, sinon des élections ont parfois lieu.	L'idée est d'observer une pluralité des points de vue plutôt que d'assurer leur représentativité.	Dépend	Parfois, présence des syndicats et des associations étudiantes.

2.4 Fonctionnement interne

CCC étudié	Format des rencontres	Responsabilités des membres	Ressources à disposition	Prise de décision
Québec	Une fois par mois en soirée	- Président - Vice-président - Secrétaire - Trésorier	Un conseiller en participation citoyenne de l'arrondissement est attiré en appui au secrétariat et à la logistique.	Les décisions sont prises à la majorité.
Commission jeunesse de Gatineau	- Dix rencontres par année - Un samedi par mois 3 heures chacune	- Coprésidence par un élu + un jeune - Secrétaire qui assure la coordination, les communications et les suivis	Une personne-ressource assiste les coprésidents lors des présentations au conseil municipal. Les fonctionnaires responsables produisent aussi des rapports.	Toute recommandation est adoptée à majorité simple. En cas d'égalité, c'est rejeté.
Saint-Basile-le-Grand	Au moins 8 fois par année	Président qui assure la coordination	Fonctionnaire responsable assure le secrétariat et rédige un procès-verbal	-
Saint-Bruno-de-Montarville	Au moins 6 fois par année	Les membres signent un engagement de confidentialité.	Fonctionnaire responsable en tant qu'expert et pour le secrétariat.	Vote à la majorité.
Forum citoyen du commissaire santé bien-être	3 à 4 fois par année durant 2 jours.	Un code d'éthique encadre les membres.	Les membres ne sont pas rémunérés, mais les dépenses d'hébergement, de transport et de repas sont remboursées.	-
Participation citoyenne aux comités d'excellence clinique de l'INESSS	Entre 2 et 6 fois par année, selon les comités.	Un guide de participation du membre citoyen des comités d'excellence clinique résume le rôle, les responsabilités et les attitudes recherchés.	Les travaux des comités, dont l'apport des membres citoyens, sont coordonnés par une ressource professionnelle de l'INESSS.	Idéal de consensus, autres modalités non disponibles et variables selon les comités.
Ottawa	4 réunions par année, avec possibilité de créer des sous-comités.	- Président et vice-président - Code de conduite, règles de procédure et lignes directrices	- Fonctionnaire est désigné comme coordonnateur. C'est lui qui soumet les rapports du comité consultatif au comité permanent et au conseil municipal. - Peu de ressource financière à disposition.	Votent pour produire des avis.
France (local)	Chaque conseil citoyen organise comme il le veut son organisation interne.	Doit adopter, à la majorité des 2/3 des membres, une charte ou un règlement interne selon les principes du cadre de référence.	Plusieurs ressources sont mises à disposition : accompagnement des représentants de l'État pour le démarrage; locaux pour accueillir les réunions; moyens financiers; formations.	-
France (régional)	2 à 3 forums par année sur différents sujets de travail.	-	Équipe d'animation permanente qui relève de l'agglomération.	-
États-Unis	Une fois par mois environ.	- Certains gouvernements sont moins restrictifs et laissent la liberté d'établir les procédures; - D'autres sont plus stricts et exigent de respecter la procédure parlementaire. Cette approche plus encadrée permet de fonctionner plus efficacement, mais peut créer un environnement moins confortable qui peut étouffer la discussion.	En général : - Personnel de l'Administration pour appuyer avec l'aspect administratif. - Une formation sur les aspects juridiques.	Selon les règles établies.
Espagne	Il peut y avoir une seule réunion par année, ou bien plusieurs par mois. Ça varie grandement même à l'intérieur d'une même région.	-	L'administration assiste généralement les comités.	-

2.5 Transparence et reddition de compte

CCC étudié	Interactions avec la population	Interactions avec les autorités municipales	Suivi des recommandations	Évaluation du processus et des résultats
Québec	Possède la capacité d'engager des consultations avec la population (budget d'initiative de 5500\$).	Avis transmis aux autorités municipales à titre consultatif, sans poids décisionnel.	Les autorités municipales se doivent d'informer la population sur la manière dont les résultats ont été pris en compte.	-
Commission jeunesse de Gatineau	- Les séances sont publiques, mais précédées d'une rencontre de travail à huis clos. - Une période de questions de 30 minutes est prévue au début de chaque séance. - Il peut être demandé au conseil municipal l'autorisation de tenir des forums publics.	Les recommandations adoptées sont acheminées devant le conseil municipal sous forme de projet de résolution. Le conseil municipal n'a pas de compte à rendre aux commissions.	Selon notre interlocutrice, le conseil municipal va rarement refuser les recommandations des commissions de la ville.	-
Saint-Basile-le-Grand	Les membres sont incités à prendre part à des événements de grand rassemblement pour prendre le pouls de la population.	Les 2 élus assurent un lien efficace et privilégié avec le conseil municipal.	Les élus sont censés être obligés de lire les procès-verbaux.	Le fait d'établir un protocole formel fait en sorte que les comités sont pris plus au sérieux. Les membres semblent satisfaits.
Saint-Bruno-de-Montarville	Ne consulte pas officiellement le reste de la population.	Le conseil municipal doit prendre connaissance des recommandations, mais c'est toujours flou à savoir qui porte le dossier au conseil.	Le suivi demeure flou, ce qui décourage les membres.	La satisfaction ne semble pas élevée.
Forum citoyen du commissaire santé-bien-être	-	Un compte-rendu des discussions est remis au Commissaire, qui formule des recommandations au ministre de la santé.	Fort impact du forum sur les recommandations du Commissaire. Par contre, le rôle du commissaire est consultatif auprès du ministre.	Un rapport d'évaluation a été réalisé durant les 3 premières années.
Participation citoyenne aux comités d'excellence clinique de l'INESSS	Aucune interaction à ce jour, mais il est prévu que des comités d'excellence clinique puissent commander des consultations publiques plus vastes sur certains sujets.	-	-	Un protocole d'évaluation est en conception.
Ottawa	Les réunions sont ouvertes au public.	Rendent compte de recommandations par l'entremise des comités permanents composés d'élus.	En 2018, plusieurs membres se sont dits peu consultés et pris en considération par les comités permanents, menant à plusieurs démissions.	Critique formulée : Manque de clarté dans les procédures et les mandats octroyés.
France (local)	-	Il est recommandé de prévoir un bureau représentant le CCC auprès des autorités publiques.	Les conseils ont de la difficulté à s'insérer dans la prise de décision.	Différents rapports ont été réalisés, dont par la Commission nationale du débat public.
France (régional)	Un forum est aussi ouvert à tous les citoyens.	Les élus reçoivent les recommandations des citoyens. Un élu est attiré en fonction du sujet de l'enjeu en question.	Le suivi des recommandations n'est pas encore idéal.	Coordination nationale des conseils de développement (CNCD) regroupant l'ensemble des CD pour partage d'expériences
États-Unis	Selon la littérature, les membres se sentent bien informés des préoccupations de la communauté et capables de les représenter auprès des autorités municipales.	Dans certains cas : rapports périodiques aux autorités, qui constituent un outil de contrôle et d'évaluation continue tout en permettant d'améliorer la communication entre les membres et les autorités.	Selon la littérature, on constate que les recommandations n'influencent pas toujours les décisions.	Plusieurs études portent sur le sujet.
Espagne	-	-	Pour faire en sorte que les élus prennent en compte les avis transmis par le comité, il n'y a aucune façon.	-

2.6 Appréciation générale

Cette section présente de l'information qui était impossible à classer dans les tableaux thématiques, mais qui s'avère pertinente dans l'analyse qui nous mène à la formulation de conditions de succès pour la mise en place de CCC.

Québec : Conseils de quartier

Dans un rapport rédigé par l'INM en 2017¹³, certains avantages et limites sont identifiés :

- le mécanisme de participation est ancien et reconnu au sein de la ville. Les conseils de quartier accroissent la santé démocratique en facilitant les contacts entre les citoyens et la Ville. Ils constituent en quelque sorte un contrepouvoir face aux décideurs;
- il existe 27 conseils de quartier sur une possibilité de 36 quartiers. Le modèle peine ainsi à fonctionner dans les banlieues nouvellement fusionnées, ce qui crée une inégalité de représentation citoyenne à la Ville;
- le caractère normé et réglementé des séances, quoiqu'il vise à harmoniser le fonctionnement sur l'ensemble du territoire, peut constituer un frein à la participation, qui reste très faible;
- les élus des quartiers visés sont invités à y participer, mais à titre d'observateur.

Gatineau : Commission jeunesse

Le modèle de la commission jeunesse de Gatineau présente plusieurs avantages :

- il s'agit d'un format intéressant pour introduire les adolescents à la délibération politique et amener leur voix au sein du conseil municipal;
- les commissions citoyennes de la ville jouissent d'une grande crédibilité auprès du conseil municipal. Les recommandations sont prises au sérieux et un climat de confiance se construit avec le temps. L'invitation des jeunes de la commission jeunesse à un débat pour les élections municipales de 2017 en est un bon exemple. À cette occasion, les jeunes ont eu l'occasion de poser leurs questions directement aux candidats;
- le modèle de deux sièges par école permet d'assurer une représentation territoriale et libère la ville du processus de recrutement;
- le fait que trois membres sont également membre du conseil municipal facilite la communication entre les instances;
- un facteur de succès : deux membres sortants restent une année de plus pour éviter la fuite de connaissance et la cohérence entre les actions de deux cohortes de membres.

Mais aussi quelques inconvénients et obstacles :

- il existe un grand défi de mobilisation des membres, ce qui rend difficile de maintenir une mobilisation constante;
- ce modèle nécessite une grande implication des services municipaux en termes d'encadrement et de soutien.

Saint-Basile-le-Grand : Comités consultatifs municipaux

Selon notre interlocutrice, le fait que les comités consultatifs puissent mettre en place des projets à l'aide d'un budget participatif d'environ 5000 \$ qui leur est réservé est un incitatif important pour le recrutement des membres, qui peuvent mettre à profit leur imagination et se sentir activement impliqués dans la communauté.

¹³ Institut du Nouveau Monde (2017). Diagnostic des pratiques de participation publique dans la Ville de Québec. Récupéré de https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/diagnostic-participation-publique.pdf

La Ville de Saint-Basile-le-Grand avait déjà testé il y a quelques années le budget participatif adressé à l'ensemble de la population à l'aide d'une boîte à idées électronique où les citoyens pouvaient voter pour leur projet préféré. Un montant de 200 000\$ était réservé pour des projets destinés aux adultes, et 20 000\$ pour un projet jeunesse. L'exercice n'a pas été concluant en raison du faible taux de participation, alors la Ville a cessé de le reproduire à grande échelle.

Pour consulter l'ensemble de la population un peu moins impliquée, un projet en parallèle des comités est de récolter l'opinion des parents en les sondant à travers une lettre de souhaits que les enfants peuvent envoyer au Père Noël. Selon notre interlocutrice, l'aspect ludique de la consultation est important à garder en tête en fonction de la nature de la consultation souhaitée.

Pour une municipalité qui souhaite faire participer les citoyens, notre interlocutrice est claire :

- il faut que l'administration locale prévoie des modalités de participation claires, sérieuses et rigoureuses;
- la formalité est importante pour que les comités soient pris au sérieux et que se consolide leur légitimité auprès de la population et du conseil municipal;
- il faut que les règles et les outils mis en place soient adaptables et évolutifs en fonction du contexte local et des apprentissages à chaque étape.

Saint-Bruno-de-Montarville : Comités consultatifs

Selon notre interlocuteur, le niveau de satisfaction n'est pas si élevé puisqu'ils ont reçu beaucoup de démissions. Cela serait dû en partie par des mandats mal définis et un manque de réactivité aux recommandations émises par les comités. Les membres ont des attentes auxquelles le conseil municipal ne répond pas. On ignore si le conseil prend réellement connaissance des recommandations.

Selon lui, le succès des CCC dépend de leur encadrement par les autorités municipales et le suivi des recommandations. Il faudrait que les fonctionnaires puissent échanger entre eux de façon plus structurée leurs expériences pour réfléchir aux meilleures façons de faire.

Domaine de la santé : Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être

Certains constats ressortent du rapport d'évaluation de ce CCC :

- **Recrutement** : malgré des efforts de promotion, la représentativité n'a pas été atteinte dans les trois premières années. Des barrières à la participation ont été identifiées :
 - la lourdeur du processus (lettre, exercice, et entrevue);
 - les nombreux critères retenus (intérêt pour la délibération, motivation, dynamisme, esprit d'initiative, expérience, capacité de gestion de conflit), ce qui limite la participation à celle des citoyens éloquents et possédant un haut niveau d'éducation;
 - ces barrières sont moins marquées chez les citoyens experts.
- **Identité du citoyen à clarifier et à accompagner** : ce dispositif hybride (citoyens sélectionnés selon des caractéristiques régionales et citoyens experts) est particulièrement utile dans des contextes où les enjeux abordés s'inscrivent dans différents registres (enjeux de nature scientifique, sociale et éthique), et favorise le croisement des savoirs. L'expérience du Forum montre que les citoyens ont toutefois pu avoir de la difficulté à cerner leur propre rôle, pouvant entraîner une baisse de motivation.
- **Légitimité de la représentativité** : certains citoyens sont sélectionnés pour leur appartenance à une région, mais ne représentent pas leur région dans les discussions.

- **Légitimité des savoirs** : les membres citoyens sont critiques envers leur propre contribution et leur compétence à prendre à une décision sur certains enjeux. Le sentiment de devoir être validé par les experts semble fort. Les citoyens experts ont quant à eux des difficultés à saisir les attentes des citoyens à leur égard, craignant de monopoliser la discussion.
- **Clarté du mandat** : le mandat des citoyens doit donc être exprimé clairement, tant sur la raison de la présence des citoyens que leur contribution à la discussion.

Domaine de la santé : Participation citoyenne aux comités d'excellence clinique de l'INESSS

Constats :

- **Recrutement** : étant donné la complexité des enjeux sous la loupe des membres des comités, le processus de recrutement est rigoureux et comporte certaines barrières à une participation très diversifiée :
 - le processus est énergivore pour les professionnels qui en sont responsables (appel de candidature, lecture des formulaires et des lettres de motivation, entrevues);
 - les nombreux critères retenus (intérêt pour la délibération, motivation, ne pas avoir d'expertise liée au domaine d'étude, capacité de lire des textes scientifiques) limitent la participation à celle de citoyens possédant un haut niveau d'éducation.
- **Définition claire du rôle du citoyen** : dans son guide des citoyens participants, l'INESSS définit assez concrètement le sens d'une posture « citoyenne » comme l'exercice d'un jugement visant le bien commun. En ce sens, l'INESSS distingue la posture d'un citoyen de celle d'un patient par exemple, qui peut être plus biaisé dans l'évaluation d'un traitement d'une maladie vécue. L'INESSS définit aussi des exemples de connaissances, de compétences et d'attitudes qui peuvent être mobilisées pour exercer une perspective citoyenne.
- **Légitimité de la participation citoyenne** : l'INESSS a développé un argumentaire solide pour asseoir la légitimité de la participation citoyenne, qui a ceci d'intéressant qu'elle n'est pas fondée sur la représentativité démographique, mais sur les caractéristiques d'une posture particulière qui est demandée aux citoyens d'exercer.
- **Légitimité des savoirs** : l'INESSS reconnaît l'importance de l'apport de savoirs multiples dans ses délibérations : savoirs scientifiques, contextuels et expérientiels. La pratique révèle des cas où certains citoyens ont des doutes quant à leur propre légitimité et que certains experts cliniciens peuvent aussi remettre en question leur légitimité.
- **L'importance de l'accompagnement** : l'expérience de l'INESSS tend à révéler qu'un accompagnement soutenu permet une participation citoyenne de qualité. L'expérience en est à ses balbutiements, mais l'appréciation générale des citoyens et des experts qui les côtoient semble favorable. Une évaluation plus poussée devra tester cette hypothèse.

Ottawa : Comités consultatifs

L'intermédiaire des élus, via les comités permanents, qui interceptent la transmission des recommandations des citoyens au conseil, semble problématique. Le détachement des comités par rapport au reste de l'appareil municipal et le manque de reddition de compte de la part du conseil découragent les citoyens désireux de s'impliquer.

Selon Poirier et Andrew (2003), les relations sont parfois tendues entre les bénévoles et les fonctionnaires en raison du haut niveau d'expertise ou de spécialisation des membres citoyens. Les fonctionnaires ne sont alors plus les seuls experts dans leur champ d'expertise.

France (local) : Conseils citoyens

Selon notre interlocutrice, les conseils citoyens fonctionnent selon une approche *top-down* qui ne permet pas beaucoup de flexibilité. L'État central a décidé de s'approprier la compétence de la participation citoyenne en rendant obligatoire la création des conseils citoyens dans les territoires qu'il a définis, selon le seul critère des revenus. La structure ainsi créée est peu flexible et ne permet pas de s'adapter naturellement. La formalité repousse plusieurs personnes à s'impliquer, notamment les jeunes, qui préfèrent s'impliquer d'une façon différente. Il est noté toutefois que les femmes sont surreprésentées dans ces structures. Un contre-mouvement de tables de quartier plus informelles existe d'ailleurs comme riposte à la rigidité des conseils citoyens.

Par ailleurs, les conseils citoyens se superposent aux conseils de quartier. Malgré la création d'un espace d'engagement intéressant, cela vient surcharger l'offre institutionnelle de participation. En plus, les citoyens peuvent avoir l'impression d'avoir un conseil citoyen seulement parce qu'ils sont « pauvres ». Certains élus locaux se sont d'ailleurs sentis bousculés alors que l'État central a imposé sa vision et s'est accaparé la compétence de la participation.

On retrouve beaucoup de situations disparates dans le fonctionnement des conseils citoyens. Certains conseils servent juste à « faire du jardinage » et des projets avec peu de portée politique. Selon notre interlocutrice, sans prôner une homogénéisation, il faudrait toutefois les mettre en cohérence. Comme les élus sont libres de prendre en considération le conseil, la reddition de comptes est parfois absente. Certains quartiers sont même dans l'illégalité et n'ont jamais créé de conseil.

Une des innovations proposées par les conseils citoyens est le tirage au sort d'une partie des membres. Notre interlocutrice identifie différents constats :

- le taux de rétention de ces participants est très faible;
- la sélection est laissée au soin des autorités municipales, mais ces dernières ne sont pas outillées pour assurer des suivis et motiver les citoyens sélectionnés de cette façon. Les participants ainsi sélectionnés se retrouvent laissés à eux-mêmes;
- le fait de devenir membre d'un conseil peut représenter une forme de reconnaissance de la citoyenneté pour certains immigrants récemment arrivés.

France (régional) : Conseils de développement

Selon notre interlocuteur, voici les constats :

- il vaut mieux créer le lien avec le politique et les fonctionnaires en fonction du sujet à traiter plutôt que d'avoir un seul élu ou un seul fonctionnaire responsable de faire des ponts avec le CCC.
- il faut faire évoluer la vision de ce qu'est la participation pour réussir à rejoindre le plus de profils différents.
- le forum ouvert à tous qui accompagne le conseil permet à ceux qui le veulent de participer au moment de leur choix de façon ponctuelle.
- l'équipe d'animation permanente en place appuie le conseil dans la mise en place de méthodes de consultation innovantes pour prendre le pouls de la population.
- le bonheur de participer passe par une approche amicale et des formations en continu.

- Il faut s'assurer qu'il y ait un suivi des recommandations par les élus, et ne pas juste solliciter les citoyens pour se donner des idées.
- l'évaluation des résultats est difficile à formaliser.

Espagne : Conseils aviseurs

Quelques constats généraux commencent à émerger des travaux de Fábregas Font. Ceux qui n'ont pas été présentés dans les tableaux se retrouvent ici :

- **Émettre des recommandations** : il existe une contradiction dans le fait d'avoir la possibilité légale d'émettre des recommandations via un rapport aux autorités municipales. Ce qui semble une bonne idée peut s'avérer contre-productif. Un début d'hypothèse est en cours :
 - **Comités avec mandat** : les participants qui ont la possibilité d'affecter l'agenda politique grâce à leur mandat légal se montrent plus critiques envers le fonctionnement. En raison des questions qui leur sont posées par les autorités municipales, ils ont moins de temps pour aborder des sujets qui leur tiennent à cœur en dehors des demandes reçues. Malgré la possibilité de le faire, le temps peut être insuffisant lors de leurs rencontres et les sujets peuvent alors se sentir comme des sujets passifs.
 - **Comités sans mandat** : au contraire, les participants qui sont dans des comités sans les demandes provenant des autorités municipales peuvent créer leur propre dynamique et s'intéresser à leurs propres préoccupations. Le niveau de satisfaction des participants semble alors plus élevé dans ce type de comité moins contraint par un mandat.
- **Complexité des questions** : si l'administration détient une majorité de sièges dans le comité, les questions adressées au comité seront plus compliquées, alors que si l'administration est en minorité parmi un comité selon une approche *bottom-up*, il existe le risque que le comité questionne davantage les autorités municipales et que les questions qui leur sont adressées soient moins courantes et moins difficiles. Cette différence s'explique par la peur des autorités municipales de se voir remettre en question sur des projets en cours. Par exemple, un conseil local sur l'environnement possédait une grande visibilité publique et posait beaucoup de questions. Les autorités municipales ont alors changé sa composition pour donner moins de représentation aux associations plus radicales et faire plus de place aux associations modérées.
- **Représentativité** : créer des comités plus représentatifs avec plus de membres peut s'avérer contre-productif. Par exemple, quand il y a près de 100 membres, il est impossible que chacun ait un tour de parole et qu'un sentiment de confiance s'installe. Les membres perdent alors leur intérêt. Une solution observée pour que le comité fonctionne bien avec plusieurs membres est de créer des sous-commissions.

États-Unis : Citizen Advisory Boards (CAB)

Quelques études ont porté sur les CAB aux États-Unis. De manière générale, le constat est qu'ils :

- renforcent le caractère délibératif des gouvernements en engageant des citoyens bénévolement et en leur permettant de participer à la politique locale (Rebori, 2011);
- influencent les décideurs grâce à leurs recommandations (Rebori, 2011);
- apportent un large éventail d'idées et d'expertise au processus décisionnel (Florida League of Cities, 2019);
- permettent une meilleure résolution de conflit localement (Florida League of Cities, 2019);

- offrent une opportunité aux citoyens d'expérimenter la vie politique sans se présenter aux élections (Florida *League of Cities*, 2019);
- sont efficaces pour répondre aux préoccupations des citoyens (Berry *et al.*, 1993);
- donnent aux participants un sens de la communauté plus fort (Berry *et al.*, 1993);
- augmentent la confiance envers les fonctionnaires et le gouvernement local (Berry *et al.*, 1993);
- permettraient de vaincre l'apathie et le désintérêt des citoyens (Brodie *et al.*, 2009).

En somme, si les gouvernements locaux sont en mesure de communiquer clairement l'objectif, de trouver les bonnes personnes et de les former, les CAB peuvent réellement contribuer à la démocratie participative.

2.7 Autres exemples moins documentés

Face à une multitude de CCC dans les différentes municipalités du Québec et à travers le monde, il nous a été impossible de tous les approfondir dans cette recherche. En raison de la rareté de l'information sur certains cas, seulement certains éléments ayant retenu notre attention sont présentés ci-dessous :

Mexique (Mexico) : Comités *ciudadanos*

Les comités *ciudadanos* (citoyens) de Mexico nous sont apparus intéressants à explorer. Depuis 2004, l'État de la Ville de Mexico compte une Loi sur la participation citoyenne qui prévoit la création des comités citoyens et des conseils du peuple (dans les zones à majorité autochtone). Ces comités présents dans chaque quartier sont normalement composés de 9 citoyens élus par la population locale. Leur fonction est de représenter les intérêts collectifs des habitants face aux différentes autorités municipales. Un budget participatif est aussi dans certains cas à leur disposition.

Une entrevue a été réalisée au mois de juillet 2019 avec une citoyenne impliquée sur un comité citoyen, qui a souhaité garder l'anonymat. Elle nous a informés qu'en pratique, les bonnes intentions inscrites dans la politique de participation publique ne peuvent pas se concrétiser, et ce, pour différentes raisons liées au système politique local :

- les vendeurs de rue, contrôlés par une cheffe, se font élire et détournent l'objectif premier des comités;
- la corruption à différents niveaux;
- la lenteur administrative qui prévient l'utilisation du budget participatif;
- les pressions politiques provenant notamment des groupes immobiliers.

Notre interlocutrice nous a mentionné qu'une dame aurait été assassinée deux semaines avant notre entretien pour s'être opposée de façon trop virulente à un développement immobilier non conforme aux règlements de zonage¹⁴. Ce cas extrême nous apprend que la démocratie participative est très sensible au contexte et aux contraintes locales. Les comités ont alors plus de chance de fonctionner dans un régime véritablement démocratique¹⁵. Cependant, le nouveau gouvernement en place a apporté des modifications à la loi au mois d'août 2019. On peut alors se demander si la situation s'améliorera au cours des prochaines années.

¹⁴ Salinas Maldonado (2019).

¹⁵ Selon le *Democracy Index 2018* compilé par la *Economist Intelligence Unit* (<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>), le Mexique se trouve au 71^e rang, alors que le Canada se trouve au 6^e rang en 2018.

État de Victoria (Australie) : *Delegated Citizen Committees*

La particularité des *Delegated Citizen Committees* de l'État de Victoria en Australie repose dans la délégation de pouvoir. Composés d'une combinaison d'élus et de citoyens volontaires, ceux-ci peuvent prendre des décisions au nom du conseil. Pour ce qui est des *Delegated Citizen Committees* municipaux, ils sont généralement chargés de la gestion des installations municipales. En échange de cette délégation, une série de tâches administratives leur est demandée : déclaration de conflits d'intérêts, rédaction de procès-verbaux, rapports financiers annuels.

Selon Hendricks *et al.* (2013), la multiplication des tâches de gestion publique rend le volontariat plus formel et professionnalisé. L'aspect administratif alourdit le processus et demande des candidats plutôt qualifiés. Cependant, il ne semble pas y avoir de problème de représentativité ou d'élitisme à l'aide de la méthode de sélection qui se fait à travers une manifestation d'intérêt. La fonction officielle de gestion qui est octroyée aux comités limite pour ainsi dire leur autonomie et la possibilité de contribuer de façon plus substantielle à la gouvernance locale, alors qu'ils sont parfois considérés comme manquant de compétences pour s'attaquer à des problématiques plus importantes. Par ailleurs, malgré un soutien administratif, plusieurs comités locaux sont frustrés du manque de reconnaissance publique de leur travail de la part des élus.

En dépit de l'idéal de participation qui était attendu des *Delegated Citizen Committees*, la fonction des comités est aujourd'hui davantage façonnée par des objectifs de gestion, alors qu'on s'attend à ce que les membres s'occupent, et même financent, des facilités publiques. Ils servent en quelque sorte aux autorités municipales à économiser sur les services rendus à la population. La capacité d'influencer la démocratie locale est aussi très limitée.

3. CONDITIONS DE SUCCÈS

Cette section présente des bonnes pratiques et des conditions de succès en vue de mettre en place des CCC, de façon à ce qu'ils soient plus susceptibles d'accroître la participation citoyenne à la vie démocratique. Les apprentissages, réalisés grâce aux études de cas, sont regroupés en fonction de nos critères d'analyse.

3.1 Contexte règlementaire et institutionnel

- **Les habitudes de participation de la population doivent être prises en compte avant de mettre en place un ou des CCC dans une municipalité.** Il est évidemment plus laborieux de mettre un comité en place dans un contexte où il n'y a aucune tradition de participation citoyenne. Souvent, les fonctionnaires en place ont une bonne idée du tissu social de la population et des relations déjà établies avec l'Administration et le conseil municipal. La taille de la ville aura aussi un impact sur le nombre de comités à mettre en place.
 - France : la participation publique en France est très institutionnalisée et imposée par l'État central. Ce modèle laisse peu de place à une organisation de CCC qui s'adapterait aux spécificités locales.
- **L'intérêt des citoyens peut varier si l'initiative provient du milieu plutôt que des autorités municipales.** La mobilisation est généralement plus grande si l'initiative provient de la population, mais n'est pas exclue dans le cas d'une initiative des autorités municipales, surtout s'il s'agit d'un sujet qui interpelle la population. Il y a lieu de moduler les modalités de participation et le niveau d'encadrement en fonction de ce contexte.
 - Saint-Basile-le-Grand : l'arrivée de citoyens sur les comités de la Ville a commencé à se formaliser avec un projet en particulier où des citoyens avaient été mobilisés. À partir de cette expérience concluante, l'idée a été répliquée sur des comités couvrant d'autres compétences.
 - Conseils de quartier de Québec : ce modèle fonctionne mieux dans les quartiers centraux, où il y a un historique de mobilisation important.
- **Un statut juridique indépendant permet de préserver l'autonomie des comités consultatifs citoyens.**
 - Conseils de quartier de Québec : le statut d'organisme sans but lucratif leur permet de mettre sur pied des projets qui vont au-delà du mandat confié par la Ville.
 - France / Conseils citoyens : autonomes, les conseils citoyens ont du mal à se faire une place dans les contrats de ville (outil juridique permettant de réaliser des projets urbains en collaboration avec la société civile), en raison du politique qui s'accapare de la prise de décision, et du manque d'accompagnement. Cette complexité administrative freine donc l'apport des citoyens.
- **L'intégration des comités aux structures de pouvoir présente des avantages et des inconvénients.** Un comité intégré à la gouvernance de la Ville améliore son lien avec le conseil municipal et l'administration dans l'adéquation des mandats. Cependant, cela réduit son indépendance et peut contraindre son fonctionnement et son recrutement par des procédures administratives excessivement lourdes ou longues.
 - Saint-Basile-le-Grand : le fait qu'ils soient complètement intégrés dans la structure de la Ville, avec deux élus et un fonctionnaire siégeant en leur sein, semble un facteur de succès pour ces CCC.

- Un comité très réglementé peut décourager la participation ou contribuer à attirer des profils de membres plus homogènes (plus favorisés et connaissant ce genre de processus administratif).

3.2 Mandat

- **Le mandat doit être défini clairement pour gérer au mieux les attentes des citoyens. Limiter le mandat permet de délimiter clairement l'objet des discussions. Dans certains cas de figure, le mandat peut ne pas être limitatif, pour ne pas dissuader l'implication et la capacité d'innovation des membres des comités.** Le fait de laisser libre le choix des sujets de consultation aux comités leur permet de proposer des projets ou d'initier eux-mêmes des consultations auprès du reste de la population en fonction de leurs préoccupations (droit d'initiative). Sinon, ils sont limités aux sujets apportés par le conseil municipal.
- **Le mandat doit être clair quant aux thématiques abordées, mais également quant à la portée et à l'impact des recommandations émises par le comité au conseil municipal.**
- **Il peut être difficile de préserver un intérêt constant de la part des participants. Différentes solutions peuvent être envisagées dans le cas d'une baisse d'intérêt, notamment de : 1) renouveler la composition du comité; 2) confier de nouveaux rôles ou mandats au comité; 3) démanteler un comité s'il n'est plus pertinent.** Il est important de laisser l'option de faire évoluer le comité au besoin. Il va également de soi que plus les participants auront le sentiment d'avoir un impact sur le cours des choses, plus ils seront motivés à participer au comité.
 - Saint-Basile-le-Grand : le fait de mettre à disposition un budget participatif d'environ 5000\$ aux membres des comités constitue un incitatif à la participation. Leur rôle devient plus actif que seulement au niveau des recommandations.
 - Saint-Bruno-de-Montarville : le rôle des comités étant limité aux recommandations, avec peu de redditions de compte, des réunions sont parfois annulées en raison du manque de sujets à débattre. Quelques citoyens ont remis leur démission après un certain temps lorsqu'ils constataient le peu d'impact qu'ils pouvaient avoir sur la prise de décision.
- **Les CCC tendent surtout vers de la délibération, mais ils ont l'avantage d'atteindre et de pouvoir combiner, selon les circonstances, différents niveaux de participation¹⁶ : l'*information* des citoyens sur les projets de la municipalité (même s'il s'agit d'un groupe restreint); la *consultation* de ce groupe de citoyens; le *dialogue* lorsque le groupe de citoyens confronte les différentes idées qui émergent. La plupart des CCC vont formuler des recommandations après *délibération*, que le conseil municipal se réserve le droit de suivre ou non, alors que d'autres CCC ont plus de marge pour la *co-construction* au côté des décideurs en vue de la prise de décision finale. Cette avenue nécessite cependant plus de ressources et repose sur des citoyens très impliqués.**

¹⁶ En fonction de l'échelle de la participation de l'INM, 2013.

3.3 Composition et représentativité

- **Afin de permettre des échanges riches et intéressants, il vaut mieux impliquer un nombre réduit de citoyens sur les CCC, soit jusqu'à une dizaine maximum.** Le reste de la population peut alors être consulté stratégiquement au besoin.
- **La composition du comité doit faire l'objet d'une réflexion préalable pour bien identifier les profils recherchés et en fonction de quels critères, car ces derniers influenceront la méthode de recrutement :** une connaissance préalable du sujet est-elle requise ou souhaitable ? Une appartenance culturelle ou territoriale ? Quelles caractéristiques sociodémographiques sont-elles pertinentes de représenter ?
- **Le processus de sélection doit être ouvert à tous pour établir la légitimité du comité. Les critères de sélection doivent également être annoncés.**
- **L'exigence de représentativité est assurément un aspect important pour la légitimité et la diversité des points de vue au sein du comité. Cependant, cette exigence de représentativité doit s'accompagner de moyens suffisants pour recruter un nombre de participants ayant des profils diversifiés.** Il faut aussi se souvenir que les processus très formels, nécessitant une plus grande maîtrise de l'écrit et des processus administratifs, constituent un frein à la mobilisation des personnes moins favorisées.
- **Il est impossible d'obtenir une représentation démographique parfaite avec un groupe limité de personnes.** La représentativité au sein des CCC n'est jamais statistique puisqu'il ne s'agit pas d'un échantillon valide, mais peut tout de même être recherchée en termes de diversité de points de vue. Comme dans un groupe de discussion, la diversité des opinions vise alors à faire le tour d'un enjeu, l'examiner sous toutes ses coutures, et puiser la légitimité d'une recommandation dans cet exercice délibératif.¹⁷
- **La méthode de recrutement par tirage au sort a été utilisée seulement dans le cas des conseils citoyens en France. Considérée comme une innovation par certains, une source nous indique que les citoyens sélectionnés au hasard poursuivent peu leur engagement sur le long terme.** Leur expérience a aussi démontré que ce type de sélection nécessite un encadrement plus important dès le départ.
- **La durée du mandat d'un membre de comité doit n'être ni trop courte (pour que les citoyens impliqués aient le temps de se sentir concernés et de voir les résultats de leurs recommandations) ni trop longue (pour éviter le désintérêt et accueillir les nouvelles perspectives).** La plupart des comités observés prévoient des mandats de deux à quatre ans, avec la possibilité de le renouveler au moins une fois. Il peut être pertinent de prévoir un maximum de mandats pour s'assurer de renouveler les points de vue.
- **Pour encourager la diversité, l'ensemble des éléments de fonctionnement des comités doit être considéré selon le point de vue de personnes de différents groupes.** Les horaires de réunion, le vocabulaire utilisé, le lieu de réunion, la quantité de travail requise doivent être considérés selon la perspective d'une personne récemment immigrée, une personne aînée, une mère monoparentale, etc.

¹⁷ Plusieurs recherches portent sur l'intérêt des mini publics, c'est-à-dire des groupes réduits pour échanger sur différents sujets (voir notamment Niemeyer, 2011).

- **Faire participer des élus, sans nécessairement leur donner un droit de vote, permet d'amener les préoccupations des CCC plus rapidement au conseil municipal. Inversement, l'implication d'élus et de membres de l'administration dans les comités en fait des espaces de dialogue.** Même si ces espaces peuvent parfois être le lieu de déceptions, de tensions et conflits entre différents membres, ces comités permettent de laisser libre cours à certains débats améliorant l'intervention publique.
 - Ottawa : des élus sont présents sur les comités consultatifs, mais les recommandations sont d'abord rapportées à des comités permanents, composés uniquement d'élus, avant de se rendre au conseil municipal. Ce cheminement semble faire en sorte que les citoyens impliqués ont l'impression que leur contribution ne sert à rien.
- **Certains comités peuvent être composés de représentants de groupes organisés.** Il faut cependant prévoir que des inégalités de pouvoir ou de prise de parole peuvent émerger dans les comités mixtes (citoyens et représentants de groupes organisés). Les citoyens peuvent également être intimidés par les représentants d'organisations, qui ont parfois un discours plus documenté ou structuré.

3.4 Fonctionnement interne

- **Il est important de mettre en place des formations pour les membres des comités (ex. sur le fonctionnement du système municipal), mais aussi pour les élus et les fonctionnaires responsables (ex. sur les bénéfices de la participation citoyenne), afin d'assurer un fonctionnement plus efficace et ouvert des comités.** Tous doivent bien comprendre leurs rôles et responsabilités afin que les CCC deviennent des instances reconnues s'intégrant aux champs de compétence de la municipalité.
- **Des moyens financiers, humains (ex. une ressource dédiée) et matériels (ex. mettre à disposition des locaux) doivent être réunis pour créer les conditions qui permettront une participation citoyenne de qualité.** Les étapes de préparation et de recrutement sont aussi cruciales et importantes que les étapes de mise en œuvre, et elles requièrent aussi des moyens suffisants.
- **Généralement, un président est élu par les membres afin d'assurer le leadership dans la tenue des réunions.** Un vice-président peut être élu au besoin pour appuyer le président et le remplacer en cas d'absence.
- **Il faut que l'implication soit récurrente afin de garder l'intérêt des membres. En règle générale, on observe des CCC qui se réunissent une fois par mois (à l'exception de l'été), au moment décidé entre les membres.** D'autres se réunissent moins souvent, l'important étant de ne pas trop prévoir de réunions s'il n'y a pas suffisamment de sujets à discuter.
- **Une condition de succès est le recours à un membre de l'administration municipale pour agir comme personne-ressource auprès des membres d'un CCC.** La personne-ressource doit assurer le lien avec le conseil et l'administration, tout en exerçant une certaine réserve pour ne pas influencer les recommandations du comité, autrement qu'avec les clarifications techniques essentielles. Cette personne peut cependant « traduire » les intérêts des citoyens formant le comité en recommandations correspondant aux champs de compétence de la Ville et à ses façons de fonctionner. Le comité devient ainsi un espace de réflexion sur le mode d'intervention de la Ville. Cette façon de procéder n'est pas éloignée de certaines méthodes de design de service qui

consiste à soumettre aux usagers des problèmes ou des défis et les associer à la conception de solutions adaptées à leurs besoins.

- **Généralement, le conseil municipal sollicite l'apport de ses CCC pour des recommandations sur certaines questions. Il peut s'avérer bénéfique de laisser aux CCC un droit d'initiative pour apporter de nouveaux sujets auprès du conseil.**
- **En vue de répondre aux demandes des autorités municipales, celles-ci doivent s'assurer de bien transmettre toute l'information nécessaire pour laisser les membres émettre leur opinion.**
- **Il faut que les membres des comités comprennent bien les documents de planification existants provenant de réflexions antérieures, pour que les recommandations s'inscrivent dans la continuité.**
- **Il est important qu'une personne soit responsable du secrétariat, soit de la rédaction des procès-verbaux, qui doivent être lus autant que possible par les élus.** Il semble idéal d'impliquer une personne, par exemple de l'administration municipale, qui n'est pas un membre du comité. Les membres peuvent ainsi se concentrer sur leurs réflexions et les autres tâches associées.
 - Saint-Basile-le-Grand : les procès-verbaux sont rédigés par un fonctionnaire responsable au sein de la direction associée à la thématique du CCC. Ils incitent fortement les élus à en prendre connaissance.
- **Les CCC permettent aux membres de confronter leurs opinions, qui peuvent être divergentes. La prise de décision finale pour la rédaction des recommandations se fait généralement selon un vote à la majorité, avec parfois un vote du président qui vaut pour deux dans le cas où il faudrait trancher.**
- **L'impact du comité dans la prise de décision doit être clairement défini dans la description du rôle et du mandat du comité.** À ce sujet, la relation entre celui-ci et le conseil municipal doit être claire et limpide.

3.5 Transparence et reddition de compte

- **Une volonté politique claire peut accompagner la création des CCC, par exemple par l'adoption d'une résolution du conseil ou un autre geste fort.** Cette reconnaissance officielle vient légitimer leur apport à la démocratie municipale.
- **Le conseil doit considérer les recommandations des comités et se positionner par rapport à celles-ci pour que les citoyens comprennent l'accueil qui leur est fait.** Il peut alors se créer un dialogue entre les deux instances, qui ensuite vient justifier et accroître la mobilisation citoyenne et enrichir la qualité du débat. Le suivi des recommandations des comités est essentiel pour conserver l'intérêt des membres. Le conseil peut par exemple s'engager à faire une rétroaction accompagnée de justificatifs au comité.
- **Il existe une réelle tension entre l'exigence de transparence et le besoin de respecter le rythme naturel des processus décisionnels.** En effet, la volonté de tout diffuser et publier, souvent en temps réel, traduit notamment un désir de créer un climat de confiance entre les comités et les citoyens. Or les citoyens siégeant sur des comités peuvent se sentir brusqués de devoir rendre des décisions rapidement, sans pouvoir prendre le temps nécessaire à la réflexion et à la délibération, de crainte que le temps pris pour s'entendre en comité ne soit compris comme un manque de courage, une

tentative de laisser trainer les choses, sans compter que l'absence de confidentialité entourant les échanges en comité peut potentiellement bâillonner ou du moins inhiber certains membres qui auraient des choses à dire utiles à la réflexion, mais n'osent les dire de peur que cela ne soit révélé au public.

- **Il peut être pertinent de prévoir des modalités de consultation du reste de la population qui n'est pas impliquée sur les CCC.**
 - Québec : le conseil de quartier possède la capacité d'engager des consultations avec la population, avec un budget d'initiative de 5500\$ à leur disposition.
 - Saint-Basile-le-Grand : les membres sont invités à prendre part aux événements à grand rassemblement afin de prendre le pouls de la population.
- **Dans le cas d'un sujet très controversé ou qui soulève les passions, il est recommandé que la municipalité dégage les ressources nécessaires pour consulter la population plus largement.** L'avis du comité pourra s'appuyer sur ces données et gagnera en force et légitimité.
- **Il semble important de faire signer une entente de confidentialité aux membres-citoyens d'un CCC.** Non seulement cela permet à la Ville de leur fournir l'information pertinente, mais cela peut également faciliter la prise de parole authentique des participants.
- **Les membres du CCC doivent se mettre d'accord sur ce qui est dit publiquement au nom du comité.**

3.6 Autres apprentissages généraux

- **L'évaluation en continu de la satisfaction des membres par rapport à la performance du comité devrait être prévue formellement dès sa création, et se faire au moins une fois par mandat.** Des résultats mitigés peuvent impliquer une modification des modalités de participation. La mise sur pied de CCC est un processus qui évolue différemment en fonction des contextes.

CONCLUSION

La présente recherche cherchait à examiner les conditions à respecter pour que les CCC accroissent la participation citoyenne à la vie démocratique locale et régionale. Plusieurs recherches ont déjà montré que la participation citoyenne favorise le développement de compétences civiques et que l'inclusion des citoyens dans le processus décisionnel produit, sous certaines conditions, des gains démocratiques appréciables. Cela dit, peu d'études portent sur l'impact spécifique des CCC, en particulier à l'échelle québécoise (les recherches académiques portent seulement sur les grandes villes, comme sur les conseils de quartier de Québec ou l'OCPM à Montréal) (par exemple Michels, 2011; Grönlund *et al.*, 2010).

Dans ce contexte, notre recherche consistait à défricher ce qui se fait au Québec en termes de comités consultatifs citoyens, tout en s'intéressant aux modèles existants ailleurs dans le monde, afin de s'en inspirer pour identifier des conditions de succès et des mises en garde. Ces résultats demeurent très pertinents pour quiconque désire évaluer l'opportunité de mettre en place un CCC.

Ce qui suit est un résumé des apprentissages issus de la recherche.

En lien avec le contexte règlementaire

- Les habitudes de participation de la population doivent être prises en compte avant de mettre en place un ou des CCC dans une municipalité.
- L'intérêt des citoyens peut varier si l'initiative provient du milieu plutôt que des autorités municipales.
- Un statut juridique indépendant permet de préserver l'autonomie des comités consultatifs citoyens.
- L'intégration des comités aux structures de pouvoir présente des avantages et des inconvénients. Un comité très réglementé peut décourager la participation ou contribuer à attirer des profils de membres plus homogènes (plus favorisés et connaissant ce genre de processus administratif).

En lien avec le mandat des comités

- Le mandat doit être défini clairement pour gérer au mieux les attentes des citoyens. Limiter le mandat permet de délimiter clairement l'objet des discussions. Dans certains cas de figure, le mandat peut ne pas être limitatif, pour ne pas dissuader l'implication et la capacité d'innovation des membres des comités.
- Le mandat doit être clair quant aux thématiques abordées, mais également quant à la portée et à l'impact des recommandations émises par le comité au conseil municipal.
- Il peut être difficile de préserver un intérêt constant de la part des participants. Différentes solutions peuvent être envisagées dans le cas d'une baisse d'intérêt, notamment de : 1) renouveler la composition du comité; 2) confier de nouveaux rôles ou mandats au comité; 3) laisser un comité mourir s'il n'est plus pertinent.
- Les CCC tendent surtout vers de la délibération, mais ils ont l'avantage d'atteindre et de pouvoir combiner, selon les circonstances, différents niveaux de participation.

En lien avec la composition des comités

- Afin de permettre des échanges riches et intéressants, il vaut mieux impliquer un nombre réduit de citoyens sur les CCC, soit jusqu'à une dizaine maximum.
- La composition du comité doit faire l'objet d'une réflexion préalable pour bien identifier les profils recherchés et en fonction de quels critères.
- Le processus de sélection doit être ouvert à tous pour établir la légitimité du comité. Les critères de sélection doivent également être annoncés.
- L'exigence de représentativité est assurément un aspect important pour la légitimité et la diversité des points de vue au sein du comité. Cependant, cette exigence de représentativité doit s'accompagner de moyens suffisants pour recruter un nombre de participants ayant des profils diversifiés.
- Il est impossible d'obtenir une représentation démographique parfaite avec un groupe limité de personnes.
- La méthode de recrutement par tirage au sort a été utilisée seulement dans le cas des conseils citoyens en France. Considérée comme une innovation par certains, une source nous indique que les citoyens sélectionnés au hasard poursuivent peu leur engagement sur le long terme.
- La durée du mandat d'un membre de comité doit n'être ni trop courte (pour que les citoyens impliqués aient le temps de se sentir concernés et de voir les résultats de leurs recommandations) ni trop longue (pour éviter le désintérêt et accueillir les nouvelles perspectives).
- Pour encourager la diversité, l'ensemble des éléments de fonctionnement des comités doit être considéré selon le point de vue de personnes de différents groupes.
- Faire participer des élus, sans nécessairement leur donner un droit de vote, permet d'amener les préoccupations des CCC plus rapidement au conseil municipal. Inversement, l'implication d'élus et de membres de l'administration dans les comités en fait des espaces de dialogue.
- Certains comités peuvent être composés de représentants de groupes organisés.

En lien avec le fonctionnement des comités

- Il est important de mettre en place des formations pour les membres des comités (ex. sur le fonctionnement du système municipal), mais aussi pour les élus et les fonctionnaires responsables (ex. sur les bénéfices de la participation citoyenne), afin d'assurer un fonctionnement plus efficace et ouvert des comités.
- Des moyens financiers, humains (ex. une ressource dédiée) et matériels (ex. mettre à disposition des locaux) doivent être réunis pour créer les conditions qui permettront une participation citoyenne de qualité.
- Généralement, un président est élu par les membres afin d'assurer le leadership dans la tenue des réunions.
- Il faut que l'implication soit récurrente afin de garder l'intérêt des membres. En règle générale, on observe des CCC qui se réunissent une fois par mois (à l'exception de l'été), au moment décidé entre les membres.
- Une condition de succès est le recours à un membre de l'administration municipale pour agir comme personne-ressource auprès des membres d'un CCC.
- Généralement, le conseil municipal sollicite l'apport de ses CCC pour des recommandations sur certaines questions. Il peut s'avérer bénéfique de laisser aux CCC un droit d'initiative pour apporter de nouveaux sujets auprès du conseil.

- En vue de répondre aux demandes des autorités municipales, celles-ci doivent s'assurer de bien transmettre toute l'information nécessaire pour laisser les membres émettre leur opinion.
- Il faut que les membres des comités comprennent bien les documents de planification existants provenant de réflexions antérieures, pour que les recommandations s'inscrivent dans la continuité.
- Il est important qu'une personne soit responsable du secrétariat, soit de la rédaction des procès-verbaux, qui doivent être lus autant que possible par les élus.
- Les CCC permettent aux membres de confronter leurs opinions, qui peuvent être divergentes. La prise de décision finale pour la rédaction des recommandations se fait généralement selon un vote à la majorité.
- L'impact du comité dans la prise de décision doit être clairement défini dans la description du rôle et du mandat du comité.

En lien avec la transparence et la reddition de compte

- Une volonté politique claire peut accompagner la création des CCC, par exemple par l'adoption d'une résolution du conseil ou un autre geste fort.
- Le conseil doit considérer les recommandations des comités et se positionner par rapport à celles-ci pour que les citoyens comprennent l'accueil qui leur est fait.
- Il existe une réelle tension entre l'exigence de transparence et le besoin de respecter le rythme naturel des processus décisionnels.
- Il peut être pertinent de prévoir des modalités de consultation du reste de la population qui n'est pas impliquée sur les CCC.
- Dans le cas d'un sujet très controversé ou qui soulève les passions, il est recommandé que la municipalité dégage les ressources nécessaires pour consulter la population plus largement.
- Il semble important de faire signer une entente de confidentialité aux membres citoyens d'un CCC.
- Les membres du CCC doivent se mettre d'accord sur ce qui est dit publiquement au nom du comité.

Autres apprentissages généraux

- L'évaluation en continu de la satisfaction des membres par rapport à la performance du comité devrait être prévue formellement dès sa création, et se faire au moins une fois par mandat.

L'intérêt grandissant pour cette mesure de consultation témoigne de la nécessité de s'y intéresser davantage. Pour cette raison, la prochaine étape serait de mettre en place une évaluation d'envergure de ce qui se fait dans les municipalités québécoises, notamment en les sondant sur leur expérience et en croisant les regards de citoyens, de fonctionnaires et d'élus dans le cadre d'une vaste enquête.

BIBLIOGRAPHIE

Revue de la littérature générale

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bacqué, M. H. et Gauthier, M. (2011). Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein. *Participations*, (1), 36-66. Récupéré de <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-36.html%23top>
- Bherer, L. (2006). La démocratie participative et la qualification citoyenne: à la frontière de la société civile et de l'État. *Nouvelles pratiques sociales*, 18(2), 24-38. <https://doi.org/10.7202/013285ar>
- Bherer, L. (2010). Successful and Unsuccessful Participatory Arrangements : Why is There a Participatory Movement at the Local Level ? *Journal of Urban Affairs*, 32(2), p. 287-303.
- Bherer, L. (2011a). Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations - revue de sciences sociales sur la citoyenneté et la démocratie*, 1(1), p. 105-133.
- Bherer, L. (2011b). Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec, *Télescope*, 17(1), 157-171.
- Bherer, L. et Breux, S. (2012). The diversity of public participation tools: Complementing or competing with one another? *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 45(2), 379-403. Récupéré de <https://doi.org/10.1017/S0008423912000376>
- Bherer, L., Gauthier, M. et Simard, L. (2014). Autonomy for what? Comparing the role of autonomous public organizations dedicated to public participation. European Consortium for Political Research Joint Sessions, Salamanca, April, 10-14.
- Bherer, L., Gauthier, M., & Simard, L. (2018). Quarante ans de participation publique en environnement, aménagement du territoire et urbanisme au Québec: entre expression des conflits et gestion consensuelle. *Cahiers de géographie du Québec*, 62(175), 15-40. Récupéré de <https://doi.org/10.7202/1057078ar>
- Callahan, K. (2002). The utilization and effectiveness of citizen advisory committees in the budget process of local governments. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(2), p. 295-319.
- Chess, C. et K. Purcell (1999). Public participation and environment: What do we know works? *Environmental Science & Technology*, 33(16), p. 2685-2692. www.doi.org/10.1021/es980500g
- Ercan, S. A. et C. M., Hendriks (2013) The democratic challenges and potential of localism: Insights from deliberative democracy. *Policy Studies*, 34(4), p. 442-440.
- Font, J. & Blanco, I. (2003). Òrgans de participació ciutadana i associativa de la Generalitat de Catalunya: propostes i anàliss. Dans Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya, Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Fung, A. (2001). Accountable autonomy: Toward empowered deliberation in Chicago schools and policing. *Politics and Society*, 29(1). p. 73-103. www.doi.org/10.1177/0032329201029001004
- Fung, A. (2004). Empowered participation. Reinventing urban democracy. Princeton : Princeton University Press.
- Grönlund, K., Setälä, M., & Herne, K. (2010). Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment. *European Political Science Review*, 2(1), 95-117.
- Hendriks, C. M., Bolitho, A. et Foulkes, C. (2013). Localism and the paradox of devolution: Delegated citizen committees in Victoria, Australia. *Policy Studies*, 34(5-6), 575-591.

- Hjortskov, M., S. Andersen et M. Jakobsen. (2018) Encouraging Political Voices of Underrepresented Citizens through Coproduction: Evidence from a Randomized Field Trial. *American Journal of Political Science* 62.3 : 597-609.
- Krolik, T. (2016). Playing to win: democratic deliberation, planning, and politics in Toronto's civic lottery. Diss. Massachusetts Institute of Technology.
- May, J. (2007). The triangle of engagement: an unusual way of looking at the usual suspects. *Public Money and Management*, 27(1), 69-75.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- Navarro, C. (1999). El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995). Colección Politeya. *Estudios de Política y Sociedad*, 13.
- Niemeyer, S. (2011). The emancipatory effect of deliberation: empirical lessons from mini-publics. *Politics & Society*, 39(1), 103-140.
- Schaller, L. E. (1964). Is the citizen advisory committee a threat to representative government? *Public Administration Review*, 24(3), p. 175-179. www.doi.org/10.2307/973647

Cadre juridique québécois

- Commission municipale du Québec (2010). *Éthique et déontologie : de nouvelles dispositions*. Récupéré de www.cmq.gouv.qc.ca/fr/ethique-deontologie/ethique-deontologie.php
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., chapitre A-19.1
- Loi sur les cités et villes, L.R.Q. chapitre C-19.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (2010). *Guide La prise de décision en urbanisme, section Conseil municipal et conseil d'arrondissement*. Récupéré de <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/conseil-municipal-et-conseil-darrondissement/>
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (2018). *Guide d'accueil et de référence pour les élus municipaux*. Récupéré de https://www.electionsmunicipales.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/elections/guide_accueil_elus_municipaux.pdf
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (2018). *La prise de décision en urbanisme*. Récupéré de www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/

Consultation dans le domaine de l'environnement au Québec

- Gauthier, M. et Simard, L. (2011). Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique. *Télescope*, 17, 39-67.
- Halley, P. et Forte, M. (2004). Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale au Québec. *Revue juridique de l'environnement*, 29(1), 5-15.

Études de cas

Québec : conseils de quartier

- Bherer, L. (2006). Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006): un outil pour contrer l'apolitisme municipal? *Politique et sociétés*, 25(1), 31-56. Récupéré de <http://id.erudit.org/iderudit/013514ar>

- Bherer, L. (2006). La démocratie participative et la qualification citoyenne: à la frontière de la société civile et de l'État. *Nouvelles pratiques sociales*, 18(2), 24-38. <https://doi.org/10.7202/013285ar>
- Patsias, C. et Patsias, S. (2006). Les comités de citoyens, une transformation « par le bas » du système démocratique ? L'exemple des groupes québécois et marseillais. *Politique et Sociétés*, 25(1), 57-81. <https://doi.org/10.7202/013515ar>
- Patsias, C. (2016). *Une chronique de la démocratie ordinaire: les comités de citoyens au Québec et en France*. Les Presses de l'Université de Montréal.
- Ville de Québec. (2019). *Conseils de quartier*. Récupéré de https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/participation-citoyenne/conseils_quartier/
- Ville de Québec, Service des affaires juridiques. (2019). *Règlement sur le fonctionnement des conseils de quartier*. Récupéré de <http://reglements.ville.quebec.qc.ca/fr/showdoc/cr/R.R.V.Q.chapitreF-1>

Gatineau : commissions et comités consultatifs

- Commission jeunesse Gatineau (2019). *Le portail Web officiel pour la jeunesse d'ici*. Récupéré de <https://cjpgatineau.ca/>
- Ville de Gatineau (2019). *Comités et commissions*. Récupéré de https://www.gatineau.ca/portail/default.aspx?p=guichet_municipal/comites_commissions&ref=fil-d-ariane
- Ville de Gatineau (2019). *Commission jeunesse*. Récupéré de https://www.gatineau.ca/portail/default.aspx?p=guichet_municipal/comites_commissions/commission_junesse&ref=navigation-secondaire

Saint-Basile-le-Grand : comités consultatifs municipaux

- Ville de Saint-Basile-le-Grand (2019). *Comités consultatifs municipaux*. Récupéré de <https://www.ville.saint-basile-le-grand.qc.ca/vie-citoyenne/democratie/comites-consultatifs/>

Saint-Bruno-de-Montarville : comités consultatifs

- Ville de Saint-Bruno-de-Montarville (2019). *Comités consultatifs*. Récupéré de <https://stbruno.ca/ville/participation-publique/comites-consultatifs/>

Domaine de la santé au Québec

- Abelson, J., Martin, É. et Gauvin, F.-P. (2011). *Le Forum de consultation : Retour sur trois années d'évaluation*. Récupéré de https://www.csbe.gouv.qc.ca/fileadmin/www/2013/Forum/CSBE_Rapport_final_Forum_Trois_annees_evaluation.pdf
- Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal (2018). *Appel de candidature*. Récupéré de https://ciusss-ouestmtl.gouv.qc.ca/fileadmin/ciusss_oim/Appel_de_candidature_citoyen_partenaire/Appel_2_de_candidature_citoyen_partenaire/Appel_de_candidature_equipe_de_projet.pdf
- Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal (2019). *Citoyen partenaire*. Récupéré de <https://ciusss-ouestmtl.gouv.qc.ca/citoyen-partenaire/>
- Gouvernement du Québec (2013). *Forum de consultation*. Récupéré de <https://www.csbe.gouv.qc.ca/forum/quest-ce-que-le-forum.html>
- Institut national d'excellence en santé et services sociaux. Récupéré de <https://www.inesss.qc.ca/>

La Presse canadienne (2019, 6 mars). Un nouveau commissaire à la santé et au bien-être sera en poste l'été prochain. *Le Devoir*. Récupéré de <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/549243/un-nouveau-commissaire-a-la-sante-et-au-bien-etre-sera-en-poste-l-ete-prochain>

Ottawa : comités consultatifs

CBC, 2018 (22 novembre). Des bénévoles frustrés quittent des comités consultatifs d'Ottawa. *ICI Radio-Canada*. Récupéré de <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1137600/benevoles-quitte-comite-consultatif-ottawa>

Ottawa. (2019). *Comités consultatifs*. Récupéré de <https://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/votre-administration-municipale/comites-consultatifs>

Poirier, C. et Andrew, C. (2003). Décision et consultation au niveau local : dynamiques et tensions entre la démocratie représentative et la démocratie consultative à la Ville d'Ottawa. *Gestion*, 28(3), 28-36. www.doi.org/10.3917/riges.283.0028

France : conseils citoyens et conseils de développement

Breton, P. et Gissinger, C. (2009). *Les conseils de quartier, un révélateur des difficultés d'émergence du nouveau « pouvoir consultatif »*. Récupéré de <https://journals.openedition.org/communicationorganisation/773>

Casillo, I. et Rousseaux, D. (2019). *Rapport aux ministres Jacqueline Gourault et Julien Denormandie. Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*. Commission nationale du débat public. Récupéré de https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/rapport_conseils_citoyens_casillo_rousseaux.pdf

Conseil de développement durable de Bordeaux métropole (2018). *Rapport d'activités 2017-2018*.

Conseil de développement durable de Bordeaux métropole. *Un accélérateur de démocratie*. Récupéré de www.c2d.bordeaux-metropole.fr

Coordination nationale des conseils de développement (2019, juillet). *Les conseils de développement*. Récupéré de http://www.conseils-de-developpement.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/07/Dossier_presentation_Conseils_de_developpement_V010819.pdf

Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme (2015). *Démocratie participative : Guide des outils pour agir*. Récupéré de http://site2.fnh-vm-fnh-pre.nfrance.com/sites/default/files/publications/130912_democratie_participative-guide_des_outils_pour_agir.pdf

Guillemot, A. et Létard, V. (2017, 19 juillet). Politique de la ville : une réforme bien engagée, mais fragilisée par un manque de moyens. *Rapport d'information au Sénat, fait au nom de la commission des affaires économiques*, n° 662. Récupéré de <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-662-notice.html>

Ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports (2014). *Cadre de référence des conseils citoyens*. Récupéré de https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/CadreReference_ConseilsCitoyens.pdf

Revol, A. (2019, 19 avril). La participation, une revendication citoyenne à l'épreuve du local. *Cap' com*. Récupéré de <http://www.cap-com.org/actualite/C3%A9s/la-participation-une-revendication-citoyenne-lepreuve-du-local>

Site de la politique de la ville (2019). Récupéré de www.cohesion-territoires.gouv.fr/politique-de-la-ville

Site officiel des conseils citoyens de France (2016). Récupéré de www.conseilscitoyens.fr

Système d'information géographique de la politique de la ville (2019). Récupéré de <https://sig.ville.gouv.fr>

Violette, I. (2017). Conseils citoyens de la Gironde. 3 ans après la loi. Quels bilans? Récupéré de <http://www.gironde.gouv.fr/content/download/34120/241073/file/Retour%20d'exp%C3%A9riences%20conseillers%20citoyens.pdf>

La participation citoyenne en Espagne

Bherer, L., Fernández-Martínez, J. L., García Espín, P. et Jiménez Sánchez, M. (2016). The promise for democratic deepening: the effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments. *Journal of Civil Society*, 12(3), 344-363. Récupéré de <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1215957>

Font Fábregas, J. (dir.) (2011). *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los Municipios andaluces*. Récupéré de <http://www.iesa.csic.es/publicaciones/080120148.pdf>

Galais, C., Navarro, C. J. et Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: Indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. *Revista española de ciencia política*, (32), 65-87. Récupéré de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37588>

Motos, C. R., Fábregas, J. F. et Espín, P. G. (2017, September). Accountable autonomy? Examining multilevel associational democracy in Spain. Dans *Paper presented at the AECPA conference*. Récupéré de <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/078c62fd-13b7-4950-b3b3-7e3ae6233bd9.pdf>

États-Unis : Citizen Advisory Board

Berry, J., Portney, K. et Thomson, K. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institute.

Brodie, E., Cowling, E. et Nissen, N. (2009). Understanding participation: A literature review. Pathways through participation. *United Kingdom: NCVO and Institute for Volunteering Research (IVR)*. Récupéré de <http://pathwaysthroughparticipation.org.uk>

Florida league of cities (2019). Site internet. Récupéré de <https://www.floridaleagueofcities.com/>

Municipal Research and Services Center of Washington (2008). *Local Government Citizen Advisory Boards. Examples, options, and model practices for the effective and efficient use of advisory boards by local governments*. Récupéré de <http://mrsc.org/getmedia/72061479-9ba8-48b4-ab1f-cfa62cf7d4f1/Local-Government-Citizen-Advisory-Boards.pdf.aspx?ext=.pdf>

Participedia (2019). *Citizen Advisory Board*. Récupéré de <https://participedia.net/method/170>

Rebore, M. K. (2011). Citizen advisory boards and their influence on local decision-makers. *Community Development*, 42(1), 84-96. Récupéré de <https://doi.org/10.1080/15575330.2010.505294>

Site web de Participedia. *Définition de la méthode des Citizen advisory board*. Récupéré de <https://participedia.net/method/170>

Tips for developing a Community Advisory Board. Récupéré de https://www.solvingdisparities.org/sites/default/files/CAB_tips.pdf

Vari, A. (1995). Citizens' Advisory Committee as a model for public participation: a multiple-criteria evaluation. Dans *Fairness and competence in citizen participation* (p. 103-115). Springer, Dordrecht. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-011-0131-8_5

Ciudad de México (Mexique) : Comités ciudadanos

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2004). *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*. Récupéré de <https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/581/cc7/aa4/581cc7aa45725060752761.pdf>

Instituto electoral de la Ciudad de Mexico (2019). *Que es y que hace un comite ciudadano y/o un consejo del pueblo*. Récupéré de <http://www.iecm.mx/participacion/comites-ciudadanos/que-es-y-que-hace-un-comite-ciudadano-y-o-consejo-del-pueblo/>

Instituto electoral de la Ciudad de Mexico (2019). *Todo sobre los Comités Ciudadanos*. Récupéré de <http://www.iecm.mx/participacion/todo-sobre-los-comites-ciudadanos/>

Navarrete, S. (2019, 12 avril). La Ley de Participación Ciudadana de la CDMX queda aprobada y publicada. *Expansión política*. Récupéré de <https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/08/12/la-ley-de-participacion-ciudadana-de-la-cdmx-queda-aprobada-y-publicada>

Salinas Maldonado, C. (2019, 4 juillet). El asesinato de una activista dispara la alerta por la violencia en Ciudad de México. *El País*. Récupéré de https://elpais.com/internacional/2019/07/04/mexico/1562193797_242027.html

Australie : Delegated citizen committees

Hendriks, C. M., Bolitho, A. et Foulkes, C. (2013). Localism and the paradox of devolution: Delegated citizen committees in Victoria, Australia. *Policy Studies*, 34(5-6), 575-591. Récupéré de <https://doi.org/10.1080/01442872.2013.862450>

Autres cas possibles (sources consultées)

City of Toronto (2019). *Toronto City Councils and Committees*. Récupéré de <http://app.toronto.ca/tmmis/decisionBodyList.do?function=prepareDisplayDBList>

City of Vancouver (2019). *Agencies, boards, and committees*. Récupéré de <https://vancouver.ca/your-government/advisory-boards-and-committees.aspx>

Convening for action in British Columbia (2013, 1er juin). Citizen-Led, Staff-Facilitated and Politically Innovative: West Vancouver's "Working Group Model" recognized by the United Nations for community engagement leadership. *Convening for Action in Metro Vancouver / Lower Mainland Region*. Récupéré de <https://waterbucket.ca/cfa/2013/06/01/citizen-led-staff-facilitated-politically-innovative-west-vancouver-working-group-model-recognized-united-nations/>

ANNEXE 1 – Études de cas

Cette section présente des études de cas analysés selon la liste de critères présentée plus haut. Les sources consultées pour chaque cas sont classées dans la bibliographie. Sont d'abord présentés les cas québécois, ensuite les cas canadiens et internationaux.

Québec : les conseils de quartier

Contexte règlementaire et institutionnel

Résultats de luttes citoyennes entamées à partir des années 1960, les conseils de quartier de Québec sont inscrits officiellement dans la Politique-cadre de participation publique adoptée en 1996 par le nouveau parti au pouvoir, le Rassemblement populaire de Québec. Uniques au Canada, les conseils de quartier ont par ailleurs été conservés lors de la fusion municipale au début des années 2000.

Pour former un conseil de quartier, les résidents d'un secteur doivent soumettre au greffier de la Ville, et ensuite au conseil municipal, une pétition d'au moins 300 signatures de citoyens ou de représentants d'un commerce, d'une entreprise, d'un établissement ou d'un organisme communautaire du quartier concerné.

Les conseils de quartier sont inscrits formellement en tant qu'organisations sans but lucratif (OSBL). La Ville de Québec établit un cadre règlementaire afin de les reconnaître, mais les conseils de quartier conservent leur propre autonomie juridique. Ce statut relativement indépendant leur permet d'entretenir une relation privilégiée avec les autorités municipales tout en développant leur propre programme.

Mandat

Les conseils de quartier ont été créés dans l'objectif de recueillir les opinions et les besoins des citoyens par rapport à leur quartier. Les fonctions du conseil d'administration se résument à :

- Administrer le conseil de quartier (tenir des élections, préparer les assemblées des membres et les ordres du jour, rédiger un bilan annuel, mettre à jour les livres comptables);
- Répondre aux avis demandés par les instances décisionnelles de la ville (tenir des séances de consultations publiques, transmettre des recommandations);
- Concerner et entreprendre différentes actions et activités avec les acteurs du quartier (citoyens, commerçants, groupes, élus, fonctionnaires).

Composition et représentativité

Les conseils de quartier sont coordonnés par un conseil d'administration. Les membres du conseil d'administration sont élus lors d'une assemblée annuelle avec l'ensemble des résidents intéressés du quartier. Tous les résidents sont automatiquement membres adhérents du fait d'habiter le quartier.

Le conseil d'administration se compose de 11 personnes :

- 4 hommes et 4 femmes élus par la population pour un mandat de 2 ans (renouvelable);
- 3 représentants du milieu des affaires nommés par les administrateurs dans les 30 jours suivants l'assemblée générale annuelle pour un mandat expirant à la prochaine assemblée générale annuelle.

Les conseillers municipaux locaux sont également membres d'office du conseil d'administration sans toutefois y avoir un droit de vote.

Le seul souci en termes de représentativité du conseil de quartier se fait au niveau de la parité hommes-femmes des membres élus démocratiquement au sein du conseil d'administration. Par le fait d'être élus, les membres profitent d'une certaine forme de légitimité élective. Cependant, ce fonctionnement très procédural n'incite pas à une forte participation des citoyens, et même s'il se veut près des intérêts citoyens, le conseil de quartier reproduit la forme d'un conseil municipal, avec un ordre du jour qui favorise la prise de parole de certaines personnes.¹⁸

Par ailleurs, les citoyens élus sur le conseil d'administration siègent à titre individuel, ce qui veut dire qu'il n'existe pas de reconnaissance officielle des individus qui feraient partie d'un groupe organisé. Seulement les personnes nommées par les administrateurs peuvent se revendiquer d'un groupe, sans que ce soit une condition préalable.

Fonctionnement interne

Suite à l'assemblée générale annuelle, les membres élus doivent désigner des administrateurs qui occuperont des fonctions spécifiques jusqu'à la prochaine assemblée générale annuelle. Un conseil de quartier compte jusqu'à 4 dirigeants :

- Président (s'assurer du respect des procédures, présider et représenter)
- Vice-président (facultatif et en appui au président)
- Secrétaire (rédiger les procès-verbaux, collaborer à la rédaction, recevoir les correspondances)
- Trésorier (superviser les fonds)

Chaque membre du conseil d'administration possède un droit de vote. Les décisions sont prises à la majorité.

Le conseil d'administration se réunit généralement une fois par mois en soirée, et fait relâche en été. Un conseiller en participation citoyenne de l'arrondissement concerné est attiré pour s'occuper du secrétariat et du soutien logistique. Cette personne assiste aux réunions sans y avoir un droit de vote.

Transparence et reddition de compte

Les autorités municipales envoient aux conseils de quartier des demandes de consultation (le conseil d'administration doit consulter la population) et des demandes d'opinion (le conseil d'administration seulement donne son avis). Les avis donnés par les conseils de quartier aux autorités municipales sont seulement à titre consultatif et n'ont pas de poids décisionnel. En 1999¹⁹, le degré d'influence était relativement élevé avec 81% des avis suivis par la Ville. Par ailleurs, les autorités municipales se doivent d'informer la population sur comment les résultats d'une consultation ont été pris en compte dans la décision.

Le conseil de quartier possède aussi la capacité d'engager directement des consultations avec la population, ce qui lui donne un pouvoir d'action vis-à-vis des attentes de la Ville et peut ouvrir des espaces d'appropriation citoyenne. Un budget d'initiative de 5500\$ est à leur disposition, mais ces dépenses doivent être approuvées par le conseil d'arrondissement. Les moyens pour mettre en œuvre ce dialogue avec la population limitent donc sa portée.

¹⁸ Institut du Nouveau Monde (2017). *Diagnostic des pratiques de participation publique dans la Ville de Québec*. Récupéré de https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/diagnostic-participation-publique.pdf

¹⁹ Bherer, L. (2006). *Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006): un outil pour contrer l'apolitisme municipal?* Politique et sociétés, 25(1), 31-56.

Gatineau : la commission jeunesse

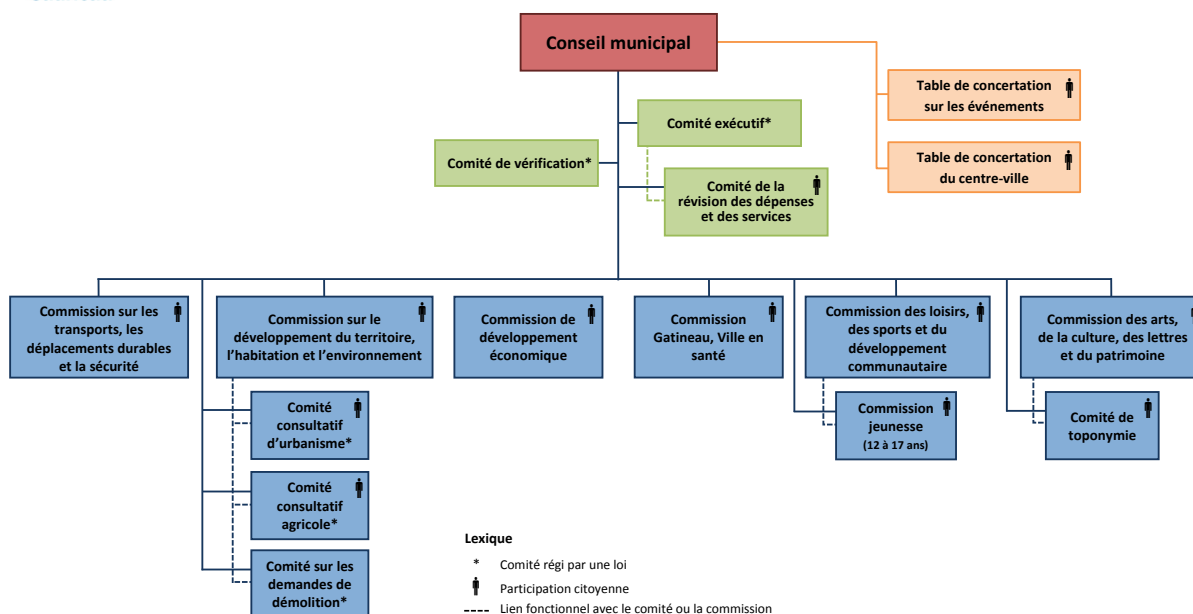
La Ville de Gatineau a mis en place plusieurs commissions et comités consultatifs sur lesquels siègent des citoyens. Une commission ou un comité est « un groupe composé de personnes nommées par le conseil municipal chargé de se réunir, à intervalles plus ou moins rapprochés, en vue de suggérer au conseil municipal des orientations sur divers aspects touchants les services offerts aux citoyens ou d'analyser une problématique et de recommander des solutions au conseil municipal. [Il] reçoit ses mandats du conseil municipal et ils peuvent être généraux ou particuliers à une question ».

On recense 14 instances où les citoyens peuvent participer à la vie municipale à Gatineau (voir organigramme) :

- 7 commissions;
- 5 comités, dont 2 sont régis par la loi (le comité consultatif d'urbanisme et le comité consultatif agricole);
- 2 tables de concertation.



MODÈLE DE COMITÉS ET COMMISSIONS, incluant les tables de concertation



Source : Ville de Gatineau (2019). Comités et commissions. Récupéré de https://www.gatineau.ca/portail/default.aspx?p=guichet_municipal/comites_commissions&ref=navigation-secondaire

La suite de l'étude de cas porte plus spécifiquement sur la commission jeunesse, qui nous semblait intéressante du fait qu'elle implique des mineurs.

Contexte réglementaire et institutionnel

La commission jeunesse a été mise en place selon la volonté politique de donner un droit de parole aux adolescents dans le développement de leur ville. En plus d'être une instance représentative en matière de jeunesse, elle se veut également une école de citoyenneté et un levier à l'engagement où les jeunes peuvent développer leur sentiment d'appartenance à leur école et à la ville.

Mandat

Le mandat de la commission jeunesse est « d'inclure les adolescents dans la réflexion, l'identification des enjeux et des orientations, le développement et l'évaluation de ce qui touche la jeunesse et ses intérêts, ainsi que de mettre en relation les jeunes avec les divers acteurs des milieux municipal, communautaire, scolaire, d'entreprise et autres ».²⁰

Les interventions de la commission visent à :

- **positionner** les adolescents en tant qu'acteurs crédibles et nécessaires auprès des médias et de la population;
- **mettre en place** des projets qui encouragent la persévérance scolaire et améliorent la qualité de vie, l'environnement, le transport et la sécurité;
- **dynamiser** la participation des jeunes aux activités sportives et à la vie culturelle et politique;
- **engager** le dialogue en vue de faire intervenir de nouveaux points de vue dans la prise de décision municipale.

Par ailleurs, la commission revêt différentes responsabilités en tant que :

- **stratège** à l'affût des tendances en matière de jeunesse afin d'établir des stratégies concertées;
- **chef de file** favorisant la mobilisation jeunesse et les partenariats;
- **expert-conseil** guidant les actions de la ville;
- **instance de consultation** facilitant la participation des jeunes et des partenaires;
- **instance de communication et de promotion** agissant comme lien entre les jeunes et les différentes instances.

Composition et représentativité

Le conseil municipal nomme les jeunes qui vont siéger sur la commission jeunesse suite à un appel à candidature dans les écoles. Le comité de sélection est formé d'un élu coprésident de la commission, d'un autre élu qui y siège et d'une personne-ressource désignée par la Direction des sports et loisirs et du développement des communautés de la Ville.

Les membres de la commission sont les suivants :

- Une vingtaine de jeunes du milieu scolaire (chaque école possède 2 sièges)
- 3 membres du conseil municipal
- 2 membres sortants siègent une année supplémentaire, même s'ils ont fini leur mandat et leur secondaire 5
- 2 membres d'office, soit le maire et le directeur général de la Ville

Fonctionnement interne

La coprésidence est assurée par un élu municipal et un jeune. Les responsabilités de chaque coprésident sont décrites dans les statuts et règlements.

Un secrétaire assure la coordination avec les services de la Ville, coordonne l'envoi des communications (ordres du jour et procès-verbaux) et assure les suivis administratifs.

²⁰ Source : Ville de Gatineau (2019). Commission jeunesse. Récupéré de https://www.gatineau.ca/portail/default.aspx?p=guichet_municipal/comites_commissions/commission_jeunesse&ref=navigation-secondaire

Une personne-ressource de l'administration municipale assiste les coprésidents lors des présentations au conseil municipal. Les fonctionnaires responsables produisent des rapports ou des avis pouvant accompagner les recommandations.

Toute recommandation de la commission est adoptée à la majorité simple du nombre de votes. En cas d'égalité, la recommandation est rejetée.

Dix rencontres par année sont prévues. Les rencontres ont lieu un samedi par mois et ont une durée de trois heures chacune. Les membres établissent à quelle heure les rencontres commencent.

Transparence et reddition de compte

Les séances de la commission jeunesse sont publiques, quoique précédées d'une rencontre de travail à huis clos avec les membres et le personnel administratif. Une période de questions de 30 minutes au début de chaque séance est réservée aux citoyens. Tout membre de la commission peut échanger avec le citoyen afin d'obtenir des clarifications sur les propos amenés par ce dernier.

La commission peut demander au conseil municipal l'autorisation de tenir des forums publics. Le conseil municipal définit alors les modalités de ces forums publics.

La commission doit harmoniser ses travaux avec ceux de la Commission des loisirs, des sports et du développement communautaire.

Le conseil municipal n'a pas de compte à rendre aux commissions. C'est à la commission de mener régulièrement un bilan de ses travaux. Les recommandations adoptées par les commissions sont acheminées devant le conseil municipal sous forme de projet de résolution. Selon notre interlocutrice, le conseil va rarement les refuser, il va plutôt les modifier au besoin avant de les adopter.

Saint-Basile-le-Grand : les comités consultatifs municipaux

Contexte réglementaire et institutionnel

L'idée d'intégrer des citoyens aux comités consultatifs municipaux, quelques-uns déjà existants, a émergé en 2005 dans le cadre de la révision de la politique familiale, renouvelable aux dix ans. Un comité intégrant des citoyens a alors été créé pour les questions en lien avec la famille. L'idée a été étendue à l'ensemble des six comités consultatifs et un règlement municipal encadre leur fonctionnement :

- Comité consultatif d'urbanisme (régi par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme);
- Comité de circulation;
- Comité de consultation famille;
- Comité de développement culturel;
- Comité de développement durable;
- Comité du plan d'action à l'égard des personnes handicapées.

Mandat

Le rôle des comités se divise selon trois axes d'intervention :

- **Consulter** la population pour être au fait des besoins de l'ensemble de la communauté : pour ce faire, les comités sont invités à prendre part aux événements à grand rassemblement de la ville.
- **Recommander** au conseil des actions à mettre en place en lien avec leur secteur d'intervention.
- **Mettre en place** des projets à l'aide d'un budget de 5000\$ qui leur est mis à disposition. Les budgets des différents comités peuvent être mis en commun si le projet proposé touche différents aspects relatifs à ces comités.

Composition et représentativité

Les comités consultatifs sont composés de six citoyens (sauf le comité du plan d'action à l'égard des personnes handicapées). Un président est nommé parmi eux. Annuellement, un concours est ouvert pour les postes libérés. Les citoyens intéressés doivent déposer leur cv et passer une entrevue pour faire valoir leur candidature. Ils sont sélectionnés par le fonctionnaire et les élus responsables en vue de diversifier les profils représentés (expertise particulière, minorités, groupes d'âge). La parité hommes-femmes est obligatoire. Quelques comités sont également composés d'un représentant d'une organisation paramunicipale (exemple le chef de police) ou d'un organisme communautaire.

Les mandats sont d'une durée maximum de quatre ans, afin de renouveler les idées au sein du groupe. Certains candidats ne voulant pas se démettre de leurs fonctions peuvent cependant réappliquer en expliquant pourquoi leur contribution continuerait à être pertinente.

Fonctionnement interne

Deux élus siègent également sur chaque comité afin d'assurer le lien avec le conseil municipal. Les rencontres ont lieu au moins 8 fois par année. Pour assurer leur bon déroulement, un fonctionnaire responsable y assure le secrétariat et rédige un procès-verbal, qui doit absolument être lu par les élus.

Transparence et reddition de compte

Selon notre interlocutrice, le fait d'établir un protocole formel de participation rend les comités plus sérieux et légitime leur importance auprès du conseil municipal et du reste de la population.

Le fait qu'il y ait des élus siégeant sur les comités donne un sentiment d'influence aux citoyens impliqués, qui sont généralement satisfaits de leur contribution.

Un des défis que souhaite relever l'administration actuelle est d'éviter de travailler en silo, que tous les fonctionnaires s'occupant d'un comité se réunissent régulièrement pour que les recommandations faites au conseil tiennent compte des enjeux pouvant affecter différents comités.

Saint-Bruno-de-Montarville : les comités consultatifs

Mandat

Les comités sont mandatés par le conseil municipal pour donner des avis et émettre des recommandations sur toutes les questions touchant au sujet concerné par le comité.

Par ailleurs, ils peuvent :

- Établir leurs règles internes;
- Consulter, avec l'autorisation du conseil municipal, un expert-conseil;
- Former, au besoin, des sous-comités sur une question particulière;
- Requérir toute l'information nécessaire au fonctionnement auprès de la direction générale;
- Demander à tout citoyen, entreprise ou requérant de l'information supplémentaire.

Composition et représentativité

En général, les membres du comité qui ont le droit de vote sont :

- 9 citoyens
- 2 élus

Les citoyens sont nommés par résolution du conseil selon les recommandations du comité de sélection formé par le président du comité, un élu et un fonctionnaire. La durée du mandat est de deux ans, renouvelable au maximum trois fois. Les membres signent un engagement de confidentialité au début de leur mandat.

Fonctionnement interne

Les comités se réunissent au moins 6 fois par année, aux jours décidés entre les membres. Cependant, selon notre interlocuteur, certaines réunions sont parfois annulées quand il n'y a pas de sujets à aborder.

Sont élus parmi les membres un président et un vice-président. Les décisions sont prises à la majorité. En cas d'égalité, le président a droit à un vote prépondérant.

Deux ressources parmi les fonctionnaires sont présentes aux réunions afin d'assurer le secrétariat et d'être l'expert sur la question. Ces personnes prennent part aux délibérations du comité sans y avoir un droit de vote.

Le comité n'a pas de budget d'opération fixe, mais peut faire la demande au conseil une fois par année pour que de l'argent soit prévu.

Transparence et reddition de compte

Selon notre interlocuteur, le suivi des recommandations demeure flou à savoir qui porte le dossier au niveau du conseil. Selon lui, ça ne devrait pas être l'administration et les fonctionnaires.

Domaine de la santé au Québec : Le Forum de consultation du Commissaire à la santé et au bien-être

Contexte règlementaire et institutionnel

En 2008, le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec a décidé de mettre en place un Forum de consultation, soit une instance délibérative citoyenne chargée de fournir son point de vue sur la performance des services de santé en considération des enjeux sociaux et éthiques. L'expérience s'est terminée en 2016 lorsque le poste du commissaire à la santé et au bien-être a été aboli.

Mandat

Le mandat du Forum est de fournir au Commissaire à la santé et au bien-être son point de vue sur diverses questions que ce dernier lui soumet.

Composition et représentativité

Cette instance était formée de 27 membres citoyens nommés pour un mandat de 3 ans :

- 18 citoyens des 18 régions du Québec : La présélection est réalisée par une firme indépendante selon des critères sociodémographiques (âge, caractéristiques socioculturelles, ethnoculturelles ou linguistiques, parité hommes-femmes) et de représentation régionale. Certains critères d'exclusion s'appliquent aussi.
- 9 citoyens disposant d'une expertise dans 9 domaines d'expertise : Ils sont recrutés pour leurs connaissances et leur statut professionnel : médecin, infirmier, travailleur social, évaluateur de technologies de la santé et des médicaments, chercheur en santé, gestionnaire en santé et services sociaux, etc.

Fonctionnement interne

Les membres du Forum se réunissent durant deux jours, trois à quatre fois par année pour délibérer. Les membres ne sont pas rémunérés, mais les dépenses d'hébergement, de transport et de repas sont remboursées selon les tarifs gouvernementaux en vigueur. Selon le rapport, ces incitatifs ne sont pas suffisants pour encourager la participation de citoyens moins aisés.

Le Forum est structuré par :

- Le cadre institutionnel
- Un code d'éthique
- Des règles de régie interne
- Des guides de réflexion utilisées pour les délibérations
- La production de comptes-rendus

Dans le rapport, les membres ont signalé souhaiter :

- Plus de flexibilité dans les délibérations;
- Plus de temps passé sur la discussion de certains enjeux;
- Plus de flexibilité dans le choix des enjeux et questions.

Une bonne pratique est ainsi d'établir une structure assurant un bon fonctionnement des délibérations, mais restant flexible afin de répondre aux besoins et attentes des membres. Le renforcement des capacités des membres à exprimer leur point de vue et participer est souligné dans le rapport comme un enjeu nécessitant une formation, et le temps que nécessitent les lectures et les délibérations semble un frein.

Transparence et reddition de compte

Les participants doivent sentir qu'ils tirent suffisamment de bénéfices de l'expérience pour compenser les désagréments. L'accès à une information claire et transparente est ainsi une force. L'influence sur les décisions finales est aussi un aspect favorisant la motivation.

Un flou a été noté sur le produit des délibérations et l'impact sur la décision. De ce flou a émergé une difficulté à produire des rapports de délibérations concis reflétant les positions collectives formulées par les participants plutôt que le verbatim de la discussion. La rédaction d'un énoncé offrirait une légitimité politique supplémentaire pour rapporter la voix collective. La recommandation suite à cette expérience est donc de cadrer les délibérations vers un nombre de questions moins grand, des questions plus précises, abordées en profondeur, et animées dans un effort d'amener le groupe à formuler clairement des enjeux sur lesquels il y a des dissensions.

Domaine de la santé au Québec : La participation citoyenne aux comités d'excellence clinique de l'INESSS

L'INESSS est un organisme-conseil lié au ministère de la Santé et des services sociaux (MSSS), qui guident plusieurs décisions de l'État québécois en matière de soins de santé et de services sociaux, notamment quant aux technologies et modes d'intervention à adopter et aux médicaments à couvrir par le régime public. Plus précisément, l'INESSS a pour mandat d'évaluer la pertinence, les avantages cliniques et les coûts des technologies, des médicaments et des interventions en santé et en services sociaux ainsi que d'élaborer des recommandations et des guides de pratique clinique pour en assurer l'usage optimal dans le réseau québécois de la santé et des services sociaux.

Contexte réglementaire et institutionnel

L'encadrement scientifique des projets d'évaluation de l'INESSS est assuré par un conseil scientifique, deux comités scientifiques permanents et six comités d'excellence clinique. En vertu de l'article 10 de la loi sur l'INESSS, ces comités doivent être composés de scientifiques, de cliniciens, d'éthiciens, de gestionnaires et de citoyens. Deux citoyens siègent sur chaque comité pour un mandat de 2 à 4 ans.

Mandat

Les six comités d'excellence clinique ont pour mandat d'assurer la rigueur scientifique ainsi que l'acceptabilité professionnelle et sociale des productions de l'INESSS. À cette fin, les membres partagent leurs connaissances et expertises en appui à l'exercice du cycle d'activités scientifiques de l'Institut en matière de priorisation, production, soutien à l'implantation, mesure et évaluation.

Les six CEC sont les suivants :

- CEC en services de santé
- CEC en dépistage des maladies chroniques
- CEC en services sociaux (services sociaux généraux, soutien à l'autonomie des personnes âgées, déficience physique, déficience intellectuelle et trouble du spectre de l'autisme)
- CEC en services sociaux (jeunes et familles, santé mentale, dépendance et itinérance)
- CEC en ordonnances nationales
- CEC en usage optimal du médicament

En plus de siéger à l'une des structures d'encadrement scientifique, les membres citoyens sont sollicités de manière ponctuelle par l'INESSS (environ deux fois par années) afin de participer à des panels consultatifs citoyens. Ils sont alors mobilisés sur des dossiers d'évaluation qui posent des défis sociétaux et éthiques particuliers nécessitant la considération de perspectives citoyennes.

Composition et représentativité

Les CEC sont des groupes d'environ 15 personnes représentant tous les domaines d'expertise pertinents pour un CEC particulier, en plus de deux membres citoyens recrutés par appel de candidatures. Le processus de recrutement inclut également une entrevue téléphonique. La notion de représentativité démographique n'entre pas en considération, mais plutôt celle de diversité et de complémentarité des profils et des âges. Si possible, le comité de sélection nomme une femme et un homme représentant les citoyens sur chaque comité.

Fonctionnement interne

Les CEC ont une charte de fonctionnement qui n'est pas un document public. Nous savons qu'une compensation financière est offerte aux membres citoyens pour leur participation et que le nombre de rencontres par année varie selon les CEC.

Transparence et reddition de compte

Information non disponible.

Ottawa : les comités consultatifs

Contexte réglementaire et institutionnel

En 2001, la Ville d'Ottawa a connu un réaménagement majeur de sa gouvernance, notamment avec la centralisation des pouvoirs par la fusion de 11 municipalités à la ville centre. À cette occasion, les **comités consultatifs** composés de citoyens ont été formalisés et leur réseau a été étendu. Le nombre de comités consultatifs est alors devenu plus élevé que celui des **comités permanents**, ces derniers composés uniquement d'élus. Toutefois, en 2012, le Conseil municipal a réduit le nombre de comités consultatifs de 15 à 5 et a tâché de mieux les faire correspondre aux comités permanents et aux priorités de la Ville.

Aujourd'hui, la Ville d'Ottawa compte 5 comités consultatifs :

- Comité consultatif sur l'accessibilité;
- Comité consultatif sur les arts, la culture et les loisirs;
- Comité consultatif sur la gestion environnementale;
- Comité consultatif sur les services en français;
- Comité consultatif sur l'aménagement du territoire.

Puisque chaque comité possède des caractéristiques différentes, la suite de l'étude de cas s'attarde uniquement au comité consultatif sur la gestion environnementale.

Mandat

Les fonctions des comités consultatifs sont de :

- Fournir des conseils, des avis et des connaissances spécialisées au Conseil municipal sur les grands enjeux publics et les tendances sociales en lien avec la thématique du comité en question;
- Agir en tant qu'organe de consultation publique auprès du reste de la population sur les questions d'intérêt municipal;
- Présenter des recommandations quant aux politiques, aux programmes et à la prestation de services par l'entremise d'un comité permanent associé à la thématique correspondante.

Composition et représentativité

Le processus de sélection des membres des comités consultatifs est régi par la Politique de nomination. Ce processus est d'abord annoncé par la Ville et les citoyens intéressés doivent faire parvenir leur candidature au comité de sélection, nommé par le conseil municipal. Le comité de sélection examine ensuite les candidatures de citoyens en fonction de leurs compétences, connaissances et perspective particulière en lien avec le sujet du comité, et fait ses recommandations au conseil municipal. Pour être sélectionnés, les candidats doivent habiter le territoire de la ville.

Les comités sont généralement composés de 9 à 11 membres bénévoles pour un mandat de deux ou quatre ans (renouvelable une seule fois). Chaque membre possède un droit de vote. Ils sont également composés d'un élu membre du conseil municipal qui agit à titre de conseiller liaison, sans droit de vote. Celui-ci transmet le point de vue des citoyens au comité permanent associé à la même thématique et s'assure de transmettre les priorités stratégiques du conseil municipal.

Selon la Politique de nomination, la Ville doit adopter les principes généraux d'équité, d'accessibilité et d'adaptation pour garantir l'égalité des chances à tous ses citoyens. La

composition des comités doit tenir compte, autant que possible, de la diversité et de la démographie de la ville en ce qui a trait au sexe, à la langue officielle, à la répartition géographique, à la race et à l'invalidité. Ainsi, 50% des membres doivent être des femmes.

Fonctionnement interne

Les comités consultatifs se réunissent chaque trimestre (4 réunions / an). Chaque année, les membres des comités consultatifs élisent un président lors de leur première réunion. Un vice-président est également élu pour remplacer ou appuyer le président au besoin. Le président doit :

- Superviser l'ordre du jour;
- Présider les séances;
- Recevoir et déposer les motions présentées par les membres;
- Donner la parole aux intervenants;
- Valider les procès-verbaux des réunions;
- Appliquer le règlement de procédure.

Quant à eux, les autres membres délibèrent sur les questions soumises et votent pour produire des avis. Ils se doivent de respecter le Code de conduite pour les membres de comités consultatifs, les règles de procédure et les autres lignes directrices à l'intention des membres des comités consultatifs.

Un fonctionnaire de l'administration municipale est aussi désigné comme coordonnateur (sans droit de vote) pour chaque comité consultatif afin de :

- Convoquer les réunions;
- Préparer et distribuer l'ordre du jour;
- Soumettre les rapports du comité consultatif au comité permanent et au conseil municipal;
- Enregistrer les motions, les résolutions et les votes, produire un résumé des interventions et des mesures à prendre sur les différentes questions;
- Conseiller le président sur la procédure et agir comme agent de liaison entre le comité et les services de la Ville.

Au besoin, d'autres membres du personnel de la Ville peuvent aussi être appelés sur les comités consultatifs à titre informatif ou de suivi.

Quand le comité le juge nécessaire, des sous-comités ou des groupes de travail peuvent être créés. Ces réunions moins formelles peuvent être utiles pour compléter le travail entre les réunions ordinaires, pour discuter d'enjeux plus spécifiques, en vue de faire des recommandations au comité consultatif principal. Des personnes externes au comité peuvent participer aux sous-comités ou groupes de travail, pourvu qu'ils soient composés d'au moins un tiers des membres du comité consultatif.

Transparence et reddition de compte

Les réunions des comités consultatifs sont ouvertes au public, qui peut s'exprimer sur les questions figurant à l'ordre du jour. En raison du statut bilingue de la ville, toute personne peut demander des services d'interprétation simultanée et s'adresser au comité dans la langue officielle de son choix.

Par ailleurs, les comités consultatifs rendent compte de leurs recommandations au conseil municipal par l'entremise de comités permanents composés uniquement d'élus travaillant sur une thématique correspondante.

Cependant, selon un article publié par Radio-Canada en 2018²¹, les bénévoles membres des comités consultatifs se sont dit peu consultés et pris en considération par ces comités permanents. Cette situation a mené plusieurs membres à démissionner des comités, alors qu'ils se sont sentis « sous-utilisés et souvent ignorés » par les conseillers, et qu'il était difficile de savoir ce qu'il advenait des recommandations. Il y aurait en effet un manque de clarté dans les procédures de consultation des comités consultatifs et les mandats qui leur sont octroyés. Ces comités se seraient aussi plaints du peu de ressources financières à leur disposition.

²¹ CBC, 2018 (22 novembre). Des bénévoles frustrés quittent des comités consultatifs d'Ottawa. *ICI Radio-Canada*. Récupéré de <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1137600/benevoles-quitte-comite-consultatif-ottawa>

France (local) : les conseils citoyens

Les **conseils citoyens** en France sont à distinguer²² :

- Des **comités de quartier**, généralement créés par des associations de quartiers qui assurent l'animation de la vie locale (soutien scolaire, activités culturelles et sportives) en complément des actions mises en place sous la responsabilité de la commune;
- Des **conseils de quartier**, prévus par la loi de 2002 sur la démocratie de proximité²³ dans les communes de 20 000 habitants et plus et obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants. Composés d'élus, de personnalités représentatives, d'associations et d'habitants, les conseils de quartier sont institués par le conseil municipal afin d'aviser et de formuler des propositions sur toutes questions locales d'intérêt général. Ils ne possèdent aucun pouvoir décisionnel. Leur composition et leur fonctionnement dépendent des modalités mises en place par le conseil municipal de chaque commune. Les conseils de quartier ont fait l'objet de multiples critiques²⁴ principalement en lien avec :

- L'absence d'autonomie propre par rapport à la sphère politique qui établit les règles de fonctionnement, notamment le mode de nomination des conseillers de quartier, dénaturant l'esprit démocratique du projet;
- Le rôle consultatif qui peut être outrepassé sans justification par les pouvoirs politiques, démotivant ainsi les citoyens impliqués;
- La représentativité des citoyens au sein des conseils de quartier et l'équilibrage des rapports de force entre élus et associations par rapport aux simples citoyens.

Selon notre interlocutrice, quelques conseils de quartier fonctionnent très bien, alors que d'autres font semblant de fonctionner, c'est-à-dire qu'ils sont très procéduraux, que la participation est limitée à des personnes très âgées, qu'ils sont tenus par le politique, et qu'ils sont plus ou moins intégrés dans les gros projets.

Contexte réglementaire et institutionnel

Depuis l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine²⁵ en février 2014, il est obligatoire d'instaurer des conseils citoyens dans l'ensemble des quartiers prioritaires en France. Les quelque 1500 quartiers prioritaires de la politique de la ville²⁶ sont des territoires où se concentrent des problématiques sociales liées à la pauvreté, calculée sur la base des revenus.

La formation d'un conseil citoyen doit viser à valoriser les dynamiques participatives préexistantes. Pour ce faire, un recensement des pratiques et initiatives participatives est réalisé en amont afin de les articuler au sein du nouveau conseil citoyen.

Les conseils citoyens sont des structures indépendantes du pouvoir politique. Le préfet doit donner l'autorisation à une personne morale du quartier, qui ne soit pas la collectivité territoriale, de porter le conseil. Une association en mesure de gérer un budget est alors créée et une charte ou un règlement intérieur est adopté pour préciser le rôle et les modalités de

²² Direction de l'Information Légale et Administrative (2018). En participant à des comités et des conseils de quartiers, Vie publique. Récupéré de <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/participation/action-collective-acte/participant-comites-conseils-quartiers.html>

²³ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Récupéré de <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2002/2/27/2002-276/jo/texte>

²⁴ Breton, P. et Gissinger, C. (2009). Les conseils de quartier, un révélateur des difficultés d'émergence du nouveau « pouvoir consultatif ». *Communication et organisation*, 35. Récupéré de <http://communicationorganisation.revues.org/773>

²⁵ Aussi appelé loi Lamy, du même nom que le ministre délégué de la Ville. Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Récupéré de <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/2/21/VILX1315170L/jo/texte>

²⁶ Voir vidéo La politique de la ville en bref. Récupéré de <https://youtu.be/T8xaowh2yWQ>

fonctionnement du conseil citoyen. Ce dernier peut se substituer au conseil de quartier si le maire le décide, et ce afin d'éviter le dédoublement des initiatives participatives.

Les conseils citoyens sont reconnus officiellement par le préfet et dans les contrats de ville (outil juridique permettant de réaliser des projets de renouvellement urbain en collaboration avec la société civile). Selon notre interlocutrice, ce statut indépendant et autonome nécessiterait des moyens supplémentaires. Par ailleurs, ils devraient être intégrés officiellement dans les contrats de ville, mais c'est difficile à cause de :

- La technicité relative à ces contrats de ville;
- Le politique s'empare de ces espaces participatifs parce qu'il craint le contre-pouvoir;
- Les conseils ont du mal à vivre par eux-mêmes, parce qu'il manque de prise en charge au départ (animation ou autogestion).

Mandat

Les conseils citoyens ont pour objectif de :

1. Mettre à profit l'expertise des citoyens aux côtés des associations et des acteurs locaux;
2. Créer un espace de co-construction à toutes les étapes des contrats de ville;
3. Appuyer les dynamiques citoyennes existantes et encourager les nouvelles initiatives citoyennes.

Composition et représentativité

Les conseils citoyens sont composés :

- **d'habitants** du quartier qui doivent :
 - constituer au minimum 50 % des membres du conseil;
 - être choisis pour assurer la parité entre les femmes et les hommes;
 - représenter autant que possible la diversité de la population, notamment en donnant une plus grande place aux jeunes.
- de **représentants** d'associations ou collectifs implantés localement et d'**acteurs locaux** (commerçants, petites entreprises ou autres professionnels qui n'ont pas déjà de lien avec des acteurs institutionnels).

Les habitants et les représentants et acteurs locaux sont identifiés en partie à l'aide d'un appel à candidatures, mais aussi tirés au sort. Une liste de remplaçants est aussi prévue. La durée du mandat et les modalités de remplacements des démissionnaires varient et sont prévues par les partenaires institutionnels du contrat de ville, dont le préfet et le ou les maires.

Fonctionnement interne

Chaque conseil citoyen doit adopter, à la majorité des 2/3 des membres, une charte ou un règlement interne selon les principes du cadre de référence²⁷ et prévoir selon leur préférence :

- Les instances internes (exemple : assemblée plénière, commissions thématiques, etc.);
- Les modalités de désignation des membres sur ces instances et de remplacement en cas de démission;
- Les modalités de désignation de représentants du conseil citoyen au sein des instances de pilotage du contrat de la ville;
- La durée des mandats et les procédures de renouvellement des membres;
- La fréquence et l'organisation des réunions (soit en séances plénières ouvertes à tous les habitants, soit des commissions restreintes sur des thématiques particulières);

²⁷ Cadre de référence pour la mise en place de conseils citoyens. Récupéré de https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/CadreReference_ConseilsCitoyens.pdf

- Les règles d'attribution d'aides financières aux projets d'habitants, s'il y a lieu;
- Les façons d'assurer un bon fonctionnement et une facilitation de la participation citoyenne, notamment des personnes tirées au sort.

Chaque conseil citoyen organise comme il le veut son organisation interne. Il est toutefois recommandé de prévoir un bureau représentant le conseil auprès des autorités publiques, ainsi que d'un ou plusieurs coordonnateurs responsables de l'organisation des travaux du conseil.

Plusieurs ressources sont mises à disposition des conseils citoyens :

- Un accompagnement des représentants de l'État pour le démarrage;
- Un ou des locaux pour accueillir les réunions;
- Des moyens financiers :
 - pour le démarrage et le fonctionnement courant;
 - pouvant être contractés au besoin à la demande du conseil citoyen auprès de programmes de financement public ou d'investisseurs privés (mécénat).

Des formations sont aussi mises à disposition, autant pour les habitants et les associations que pour les acteurs institutionnels. Des tiers neutres peuvent aussi être en appui à la démarche des conseils citoyens pour animer les séances.

Transparence et reddition de compte

Afin d'améliorer le fonctionnement, les conseils citoyens reçoivent de l'information et de l'expertise de différentes façons par :

- la communication des informations et documents relatifs aux contrats de ville;
- la possibilité de solliciter l'expertise de personnes externes;
- un dialogue constant entre les membres et les autorités municipales;
- la mise en place d'un lieu de rencontre pour la co-construction (maison du projet).

France (régional) : les conseils de développement

Contexte réglementaire et institutionnel

Les Conseils de développement sont créés par les métropoles, communautés urbaines, d'agglomération, de communes composées de plus de 20 000 habitants. Leur création est obligatoire, mais il existe un mouvement pour les rendre à nouveau facultatifs. Ce sont des instances intercommunales, donc qui regroupent les réflexions de membres provenant de différentes municipalités situées dans une même région urbanisée.

Le mandat et le fonctionnement des Conseils de développement sont déterminés par un cadre légal national²⁸. Ce cadre légal est en place depuis 1999 suite à l'expérience de quelques grandes villes pionnières.

Mandat

Les Conseils de développement sont des instances de consultation et de proposition sur les orientations majeures des politiques publiques locales. Les sujets varient en fonction des besoins, mais à l'origine l'intention était d'intégrer les questions de développement durable et de démocratie participative dans l'aménagement du territoire. Les membres engagent leurs travaux sur demande de la collectivité territoriale, mais possède aussi un droit d'initiative. Cependant, les élus laissent parfois peu de place à la remise en question des politiques, et veulent plutôt simplement un avis.

Pour remettre en question ou avoir un impact sur les politiques, les membres vont parfois faire part de leur expérience d'usager (exemple par la tenue de FabLab) pour remonter à la source du problème, et donc de la politique. Selon notre interlocuteur, cette stratégie permet de faire passer le message d'une bonne façon tout en évitant d'être en concurrence avec les décideurs ou les fonctionnaires.

Missions du Conseil de développement de Bordeaux :

- Capter les idées nouvelles pour imaginer les services publics du futur;
- Faire remonter les questions qui préoccupent les citoyens sur des sujets qui font débat;
- Accompagner la participation (mieux faire participer les citoyens en diversifiant les méthodes de consultation);
- Recueillir les idées utiles au projet de l'agglomération.

Composition et représentativité

Les Conseils de développement sont composés uniquement de membres bénévoles issus de la société civile. Selon l'exemple du conseil de développement durable de Bordeaux, il y a 105 membres de toute la région, ce qui correspond au nombre d'élus. La parité hommes-femmes est obligatoire. Il est possible de faire deux mandats de 3 ans.

Un forum ouvert à tous les citoyens et partenaires est aussi en place.

Les citoyens du conseil sont sélectionnés selon 2 collèges :

1. Désignation de 2 membres par chacune des 28 communes (municipalités) de la région :
 - 1 personne tirée au sort
 - 1 personne identifiée comme représentant l'identité de la commune

²⁸ La loi NOTRe (loi n° 2015-991 du 7 août 2015) et loi MAPAM (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014). Les dispositions sont inscrites dans le Code Général des Collectivités Territoriales.

2. Personnes repérées par l'équipe d'animation, indépendante de l'Administration publique, qui s'occupe du conseil de développement. Ces personnes sont soit :
 - Proposées par des organisations locales en fonction des problématiques du moment;
 - Sélectionnées par les autres membres suite à une candidature déposée;
 - Tirées au sort.

Ce fonctionnement s'avère efficace, et les règles changent régulièrement pour saisir des opportunités. Il demeure toutefois un déficit au niveau des 18-30 ans, même si un rajeunissement des membres s'observe grâce à la parité hommes-femmes qui a été instaurée.

Les membres sont présents à titre individuel, mais l'équipe d'animation invite les membres à partager les discussions et les recommandations du conseil dans leurs propres réseaux d'implication personnelle, et ce afin de faire avancer les enjeux sur différents fronts, et pas seulement au niveau politique.

Fonctionnement interne

Un président parmi les membres et une équipe d'animation organisent les travaux du conseil. L'équipe d'animation de 4 personnes à temps plein est indépendante de l'administration publique. Ces personnes possèdent un rôle d'accompagnement (recherche documentaire, animation des réunions, faire les comptes-rendus), de prospective (alimenter les sujets intéressants sur lesquels se pencher) et d'administration (suivi de l'instance, logistique des réunions).

Puisqu'il y a beaucoup de membres, le fonctionnement se fait par centre d'intérêt pour créer des sous-comités. L'équipe d'animation essaie donc de ne pas imposer de vision morale de ce qu'est la bonne participation, en imposant une présence obligatoire à des réunions. Chacun est libre de participer de la façon qu'il veut (écrire des lettres, prendre parole, participer à un groupe de travail, etc.). Selon notre interlocuteur, il faut faire évoluer la vision de ce qu'est la participation pour réussir à rejoindre le plus de profils différents.

En dehors des sous-comités par thématique, 2 à 3 réunions annuelles avec tous les membres sont organisées pour travailler sur un sujet.

Transparence et reddition de compte

Le reste de la population peut parfois être appelée à participer de différentes façons en fonction des projets. La participation peut se faire soit en ligne ou par la participation en personne à un forum.

Depuis 2003, une organisation centralisée offre un espace d'échanges de bonnes pratiques et de réflexions. Appelée la Coordination nationale des conseils de développement (CNCD) et regroupant l'ensemble des conseils de développement, cet espace permet un partage des expériences et une mise en commun des idées contribuant à faire évoluer la démocratie participative territoriale.

Espagne : Les conseils aviseurs

En Espagne, aucun modèle de comité consultatif citoyen n'est encadré au niveau national.²⁹ Chaque municipalité, région ou ministère a mis en place son propre modèle. Plusieurs modèles cohabitent et il est dès lors difficile de dresser un portrait des comités à l'échelle nationale.

Toutefois, quelques constats généraux commencent à émerger des travaux de Font :

- **Encadrement légal dans les municipalités** : Depuis une dizaine d'années, la législation fédérale incite les grandes villes à mettre sur pied des conseils de ville citoyens. Cependant, cette loi n'est pas punitive et n'indique pas de modalités de nomination, de fonctionnement, ni d'évaluation. Par ailleurs, dans les petites municipalités, la création d'un comité citoyen est une décision qui dépend des motivations locales.
- **Mandat légal** : La définition du mandat légal est importante, puisqu'il établit les fonctions du comité. Le résultat est différent si celui-ci est d'émettre directement des recommandations sur l'adoption de politiques publiques (les membres sont ainsi plus actifs), par rapport à créer un espace de participation de façon générale.
- **Nombre de comités** : Le nombre de comités varie d'une municipalité à l'autre et peut atteindre jusqu'à 100, comme à Barcelone.
- **Permanence dans le temps** : Plusieurs traces de l'existence de comités ont été trouvées par les chercheurs, mais ceux-ci n'existaient finalement plus. Par exemple, des sites web de comités qui n'ont pas été actualisés depuis au moins une décennie. Il semble assez difficile pour les chercheurs de savoir pourquoi ces comités n'existent plus, tout pouvant dépendre des changements au niveau politique ou de l'intérêt fluctuant des citoyens.
- **Création et modification** : en fonction de leur inscription dans les chartes ou règlements locaux, les comités peuvent se revitaliser, se dissoudre ou être remplacés par des méthodes de consultation plus innovantes :
 - **Barcelone** : les comités sont très institutionnalisés et bien implantés dans la culture démocratique locale. L'aspect de la représentativité a été amélioré au cours des dernières années.
 - **Madrid** : le gouvernement élu en 2015 a voulu mettre en place des comités selon une approche « bottom-up ». Le nouveau gouvernement de 2019 les a dissous pour créer une formule différente.
- **Intérêt des politiciens** : En formalisant les comités dans des règlements, les rendant impossibles à dissoudre, les politiciens vont alors devoir les considérer, ou du moins tenter de cohabiter avec ceux-ci en les ignorant ou en diminuant le nombre de réunions au minimum pour réduire leur voix.
- **Nombre de membres et efficacité** : Selon le groupe de chercheurs, l'optique de créer des comités plus démocratiques et représentatifs de la population avec plus de membres s'avère contraire à leur efficacité. Quand il y a par exemple près de 100 membres, il est impossible que chacun ait un tour de parole, qu'un sentiment de confiance s'installe et les membres perdent alors leur intérêt. Une solution observée pour que le comité fonctionne bien avec plusieurs membres est de créer des commissions permanentes (ou

²⁹ Notre source principale pour documenter le cas espagnol a été le projet Associative democracy : Advisory councils in a multilevel setting (Assodem). Puisque le projet est toujours en cours et que tous les résultats finaux n'ont pas encore été publiés, l'un des responsables, Joan Font, nous a appuyé dans notre recherche en nous accordant un entretien.

temporaires) sur différents sujets avec environ 15 membres. L'ensemble des membres peuvent alors se réunir une à deux fois par année.

- **Prise en compte de l'opinion du comité** : Pour faire en sorte que les élus prennent en compte les avis transmis par le comité, il n'y a aucune façon.
- **Émettre des recommandations** : Il existe une contradiction dans le fait d'avoir la possibilité légale d'émettre des recommandations via un rapport aux autorités municipales. Ce qui semble une bonne idée peut s'avérer contre-productif. Un début d'hypothèse est en cours :
 - **Comités avec mandat** : Les participants qui ont la possibilité d'affecter l'agenda politique grâce à leur mandat légal se montrent plus critiques envers le fonctionnement. En raison des questions qui leur sont posées par les autorités municipales, ils ont moins de temps pour aborder des sujets qui les tiennent à cœur en dehors des demandes reçues. Malgré la possibilité de le faire, le temps peut être insuffisant lors de leurs rencontres et les sujets peuvent alors se sentir comme des sujets passifs.
 - **Comités sans mandat** : Au contraire, les participants qui sont dans des comités sans les demandes provenant des autorités municipales peuvent créer leur propre dynamique et s'intéresser à leurs propres préoccupations. Le niveau de satisfaction des participants semble alors plus élevé dans ce type de comité moins contraint par un mandat.
- **Composition** : Il y a généralement un représentant de l'administration et un représentant des associations. Ce qui varie, c'est la présence d'experts ou d'autres administrations ainsi que le pourcentage de membres attribué à chaque groupe de la société civile. Parfois, les syndicats et les associations étudiantes (majoritaires et minoritaires) sont également représentés. L'idée est d'observer une pluralité des points de vue plutôt qu'une représentativité. Des sièges sont assignés, sinon des élections ont parfois lieu. Les comités incluant des citoyens existent presque seulement au niveau local.
- **Nomination** : La façon de choisir les membres varie d'un comité à l'autre, d'une ville à une autre.
 - **Comités n'incluant pas de citoyens** : Si l'administration détient une majorité de sièges dans le comité, alors les questions adressées au comité seront plus compliquées, alors que si l'administration est en minorité parmi un comité selon une approche plus « bottom-up », alors il existe le risque que le comité questionne davantage les autorités municipales et les questions qui leur sont adressées sont alors moins courantes et moins difficiles. Cette différence s'explique par la peur des autorités municipales de se voir remettre en question sur des projets en cours. Par exemple, un conseil local sur l'environnement possédait une grande visibilité publique et posait beaucoup de questions. Les autorités municipales ont alors changé sa composition pour donner moins de représentation aux associations plus radicales pour faire plus de place aux associations modérées.
 - **Comités incluant des citoyens** : Généralement, tous ceux qui veulent s'impliquer le peuvent, sauf dans les grandes villes où il faut limiter pour ne pas avoir trop de gens. Une sélection peut avoir lieu avec des élections.
- **Modalités de fonctionnement** : Chaque municipalité détient ses propres modalités pour ses comités. Il n'existe pas d'uniformité ou de base au niveau national. Tout dépend de

la grandeur de la ville. Parfois, il peut y avoir une seule réunion par année, ou bien plusieurs par mois. Ça varie grandement même à l'intérieur d'une même région.

- **Expériences impliquant des citoyens :**

- **Barcelone** : Quelques expériences ont eu lieu en Catalogne, mais les comités n'ont pas nécessairement survécu avec les années, puisque ce n'est pas facile de garder des citoyens sur les comités. Ça ne semble pas facile d'organiser la cohabitation entre les citoyens et les associations, qui connaissent déjà bien le fonctionnement politique. Les expériences ont été abandonnées, mais ça ne veut pas dire que d'impliquer des citoyens sur des comités ne fonctionne pas.
- **Madrid** : Une nouvelle formule vient tout juste d'apparaître à Madrid avec des comités consultatifs et délibératifs incluant des citoyens choisis aléatoirement.³⁰ Une ressource de l'administration leur est attribuée, une réglementation de base encadre le fonctionnement, et des élections sont organisées pour choisir le président du comité. L'expérience est trop récente pour en conclure des constats.

³⁰ Ayuntamiento de Madrid (2018). *Observatorio de la Ciudad*. Récupéré de <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Observatorio-de-la-Ciudad/?vgnextfmt=default&vgnextchannel=38a9dec3c1fe7610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextoid=38a9dec3c1fe7610VgnVCM2000001f4a900aRCRD>

États-Unis : les Citizen Advisory Boards aux États-Unis

Les Citizen Advisory Boards (CAB)³¹ sont des instances de quartier composées de volontaires qui souhaitent s'impliquer dans la politique locale et l'amélioration de problématiques auxquelles sont confrontées leurs communautés. Le premier CAB serait apparu à Arlington dans l'État de la Virginie en 1976, le modèle ayant ensuite été répliqué dans plusieurs villes à l'échelle du pays.

Contexte réglementaire et institutionnel

L'organisation des CAB varie fortement à travers les États-Unis en fonction des réglementations en place localement. Ils sont surtout créés par les administrations municipales par ordonnance, résolution ou motion, mais certains sont aussi créés par les États dans l'optique d'assister l'État sur des enjeux qu'il vaut mieux traiter au niveau local. Une ville ou un État peut disposer d'un seul CAB ou d'un certain nombre de CAB afin de recueillir des avis sur un certain nombre de sujets différents (par exemple sur l'environnement ou la culture).

Mandat

Le mandat des CAB consiste notamment à :

- étudier des problématiques locales;
- prendre parole publiquement;
- réaliser des recherches indépendantes;
- réviser des documents fournis par les autorités municipales en vue de préparer les membres à discuter, analyser et formuler des recommandations aux instances décisionnelles.

L'une des principales distinctions entre les CAB est leur capacité de prise de décision. Certains CAB exercent une fonction strictement consultative, tandis que d'autres disposent de pouvoirs administratifs leur permettant de prendre des décisions stratégiques.

Composition et représentativité

Le recrutement et la sélection des membres des CAB se font généralement selon un processus ouvert et équitable pour l'ensemble des citoyens intéressés. Ils sont sélectionnés en fonction de leur intérêt, de leur volonté de s'impliquer et de leur expérience ou expertise spécifique dans le cas des CAB thématiques. Dans certains cas, des précautions sont prises pour éviter les conflits d'intérêts et d'autres posent des questions sociodémographiques en vue d'assurer une représentativité des membres. Par exemple, dans l'État de Washington, la Ville de Tacoma pose des questions sur l'ethnicité dans le formulaire d'application. Dans la plupart des cas, les membres du conseil sont nommés par le maire.

Bien qu'il n'y ait pas de nombre idéal pour un CAB, il est important que le groupe soit suffisamment grand pour avoir un large éventail d'idées, tout en restant suffisamment petit pour qu'il soit facile à gérer. Selon le United States Environmental Protection Agency Participation Guide, les CAB sont composés idéalement de 12 à 25 personnes.

Fonctionnement interne

Après avoir nommé les membres d'un CAB :

- Les responsabilités de celui-ci doivent être clairement définies en fonction des enjeux sur lesquels il devra se pencher;
- Du personnel de l'administration doit être mis à disposition afin d'appuyer le CAB dans ses tâches administratives;

³¹ En français : Comité citoyen aviseur

- Une formation sur les aspects juridiques en jeu doit être donnée.

En ce qui a trait aux règles de fonctionnement des CAB :

- Certains gouvernements sont moins restrictifs et laissent la liberté aux CAB d'établir leurs propres procédures, dans la mesure où elles respectent les règles de base en vigueur;
- D'autres gouvernements sont plus stricts et exigent que leurs CAB respectent la procédure parlementaire. Certains estiment que cette approche plus encadrée permet aux CAB de fonctionner plus efficacement, alors que d'autres estiment que cela crée un environnement moins confortable qui peut étouffer la discussion.³²

En règle générale, les CAB nomment ou élisent un président pour organiser les réunions, établir des ordres du jour et assurer un bon fonctionnement général.

Les CAB se rencontrent généralement une fois par mois pour environ 12 à 18 mois dans l'optique de discuter en profondeur d'une problématique et de développer des recommandations à transmettre aux autorités gouvernementales.

Transparence et reddition de compte

Certains CAB présentent des rapports périodiques aux autorités, ce qui constitue un outil de contrôle et d'évaluation continue tout en permettant d'améliorer la communication entre les membres et les autorités. En associant des citoyens volontaires au processus de prise de décision, les CAB peuvent ainsi devenir un canal de communication intéressant entre les élus et la communauté, qui peut s'en servir pour partager ses idées.

Selon Lucie Laurian³³, les membres des CAB se sentent bien informés des préoccupations de la communauté et capables de les représenter auprès des autorités municipales. Toutefois, elle a constaté que les recommandations n'influencent pas toujours les décisions. Elle recommande donc :

- Que les CAB recueillent systématiquement de la rétroaction de la part de la communauté afin d'augmenter leur légitimité auprès des décideurs;
- Une plus grande sensibilisation du public par rapport aux possibilités de participation, et ce afin de garantir la pertinence du processus.

³² Municipal Research and Services Center of Washington (2008, août). *Local government Citizen advisory boards examples, options, and model practices for the effective and efficient use of advisory boards by local governments*. Récupéré de <http://mrsc.org/getmedia/72061479-9ba8-48b4-ab1f-cfa62cf7d4f1/Local-Government-Citizen-Advisory-Boards.pdf.aspx?ext=.pdf>

³³ Laurian, L. (2007). Deliberative planning through citizen advisory boards: Five case studies from military and civilian environmental cleanups. *Journal of planning education and research*, 26 (4). Récupéré de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0739456X06298819>

ANNEXE 2 – Guide d’entretien

Introduction

Qui sommes-nous ?

- L’INM est un organisme non partisan dont la mission est d’accroître la participation des citoyens à la vie démocratique.

Que cherchons-nous ?

- En collaboration avec le Ministère des Affaires municipales et de l’Habitation (MAMH) du Gouvernement du Québec, nous effectuons présentement un mandat de recherche sur les comités consultatifs citoyens dans les municipalités au Québec.
- Nous voulons nous inspirer des bonnes pratiques au Québec et à l’étranger afin d’alimenter les réflexions et développer une expertise sur le sujet.
- Nous souhaitons mieux comprendre les dynamiques internes entre les comités et le conseil municipal, afin de mesurer l’apport de ces structures permanentes de participation publique à la démocratie municipale.

En quoi votre expérience peut-elle nous être utile ?

- Enrichir nos connaissances générales sur le sujet.
- Mieux comprendre les enjeux/défis rencontrés.
- Éventuellement, permettre à des municipalités québécoises de bénéficier de leur expérience.

Contexte règlementaire et institutionnel

Contexte entourant la mise en place

Dans quel contexte le comité est-il apparu ?

- Quel est le contexte politique qui a mené à la création du comité ?
 - A-t-il été créé à l’initiative de la municipalité ou en réponse aux demandes citoyennes ?
 - Sa création a bien été accueillie ?
- Pourquoi a-t-il été créé ?
 - Suite à une demande de personnes devenues membres du comité ?
 - Suite à une crise, un scandale ou un projet spécifique, pour corriger ou prévenir une situation passée ?

Statut légal

Quel est le statut légal du comité ?

- Est-ce que des règlements encadrent le statut du comité ?
 - Est-il reconnu officiellement comme une organisation indépendante ?

Mandat

Objet et portée de la participation

Quel est le mandat du comité ?

- Sur quoi se penchent les membres du comité ?
 - Ils sont consultés sur des sujets restreints ou variés ?
 - Le champ de compétence est clairement défini ?
 - Le mandat est défini par règlement ?
 - Le mandat est clairement distinct du mandat d'autres comités ?

Rôle du comité

Quel est le rôle du comité ?

- Le comité possède-t-il la liberté de s'attribuer des mandats ou ceux-ci doivent être donnés par le conseil municipal ?
 - Le conseil doit mandater le comité pour qu'il entame des réflexions ?
 - Droit d'initiative : Le comité peut-il initier une démarche de consultation auprès de la population ? Doit-il la superviser et l'encadrer ?
- Le comité a-t-il la liberté de créer des sous-comités pour traiter de sujet précis ?
 - Sous quelles conditions ?

Échelle de participation

Quel est le niveau de participation attendu ?

(à répondre en fonction de l'échelle de participation de l'INM)

Composition et représentativité

Composition du comité

Qui compose le comité ?

- Combien de personnes se trouvent dans chaque comité ?
 - Nombre de citoyens, groupes d'intérêts, présence d'élus ?
 - Quelle place pour les élus / les groupes d'intérêts ?
 - Êtes-vous satisfait du nombre d'individus qui siègent sur les comités ?
 - Existe-t-il des critères de représentativité dans la composition ?
 - Est-ce que les membres sont représentatifs de la population ?
- La composition est-elle la même pour tous les comités ?
 - Sinon, pourquoi ?

Processus de sélection

Comment sont sélectionnés les membres du comité ?

- Quel processus mène à la sélection (vote, nomination, appel à candidatures) ?
 - Quels critères de sélection ?
 - Quelle a été l'ampleur de l'appel de candidatures ?
 - Les membres sont-ils tirés au sort ?
 - Les membres doivent faire une déclaration d'intérêt ?
 - Combien de candidatures reçues ?
- Qui procède à la sélection des candidats ?
 - Les personnes qui nomment les membres font-elles partie du comité ?
 - Les membres doivent être nommés ou approuvés par le conseil ?
- Une rétroaction est-elle donnée aux candidats non retenus ?
- Des incitatifs matériels ou financiers ont-ils été promis en l'échange de participation au comité ?

Prise en compte des groupes organisés

Est-ce que les groupes organisés peuvent influencer les réflexions du comité ?

- Quelle place pour les groupes d'intérêts qui siègent au comité ?
 - Ont-ils un droit de vote ?
 - Est-il permis pour un groupe d'envoyer différents représentants ?
- Existents-ils des postes qui sont assignés à certaines organisations ou selon certains critères (sociodémographique, territoriaux) ?
 - Sont sollicités pour leur représentativité ou pour leur expertise ?
- Le rôle des représentants d'organisation ?
 - Représentants s'expriment en leur nom ou pour l'organisation ?
 - Représentants agissent comme relais d'information ?
- Est-ce que le comité crée un rééquilibrage du pouvoir en faveur des citoyens par rapport aux groupes d'intérêt ?

Durée du mandat

Combien de temps dure un mandat ?

- Le mandat est-il renouvelable ?
- Le mandat requiert-il une présence minimum pour être maintenu ?
- Beaucoup de démissions dans les dernières années ?
 - Si oui, quelles sont les raisons mises de l'avant pour ces démissions ?
- Une personne peut-elle être membre de plusieurs comités ?

Fonctionnement interne

Implication demandée, fréquence et moment des rencontres

Quelles sont les conditions pour la tenue des réunions du comité ?

- Quand le comité se réunit-il ?
 - Quelle fréquence
 - Quel moment de la semaine ?
 - Le moment de rencontre est-il fixé à l'avance ?
 - Adapté aux contraintes des membres ?
 - Des efforts sont faits pour adapter l'horaire aux contraintes de personnes sous-représentées habituellement ?
 - Des accommodements sont-ils prévus dans le choix des lieux pour rejoindre certains groupes de population ?
- Existe-t-il un quorum pour la tenue de la réunion ?
- Le temps requis d'implication des membres est-il clairement établi dès l'appel de candidatures ?
 - Le temps des rencontres est-il fixe ?
- Est-ce que ce niveau d'implication est optimal ?

Format des rencontres

Comment se déroulent les rencontres ?

- Quel est le rôle de chacun des membres du comité ?
- Quel rôle pour le président de comité ?
 - Ses obligations ?
 - Est-il désigné par le conseil municipal ou est-il élu par le comité ?
 - Des mandats de combien de temps ?
 - La relation entre le coordinateur et le président est-elle satisfaisante ?
 - Les rencontres se déroulent-elles sous un schéma de participation active ?
- Comment est déterminé l'ordre du jour ?

Responsabilités

Quelles sont les responsabilités des membres du comité ?

- Soumis à un code d'éthique ?
 - Doivent-ils le signer ?
- Les membres s'engagent-ils à une charte de participation ?
- Formation sur les responsabilités de la Ville et sur le contexte d'opération (budget, etc.) et de planification (plan d'urbanisme, etc.) ?
- Les membres considèrent-ils que leurs responsabilités sont adéquates avec leur implication demandée ?

Ressources à disposition

Quelles ressources (matérielles, humaines) sont mises à la disposition du comité ?

- Le comité dispose-t-il d'un budget de fonctionnement ?
 - Peut-il mener des activités de recherche ou des voyages d'exploration ?
 - Peut-il requérir à des experts ?
 - Les membres sont-ils dédommagés ?
- Existe-t-il une assistance logistique de la part de la Ville (secrétariat, logistique, compte-rendu, convocation, matériel d'information) ?

Prise de décision

Comment sont prises les décisions au sein du comité ?

- Le comité doit-il produire des recommandations, des propositions, des suggestions ?
 - Si oui, celles-ci doivent-elles être acceptées à l'unanimité ?
- Est-ce que les membres ont un droit de vote ?
 - Le vote est-il fait à main levée ?
 - Existe-t-il des votes prépondérants ?
 - Les résultats du vote sont-ils consignés et rendus publics ?
- Que se passe-t-il quand il n'y a pas de consensus ?

Transparence et reddition de compte

Interactions avec la population

Comment le comité prend-il le pouls de la population ?

- Est-ce que le comité prend en compte l'opinion des groupes ou citoyens externes au comité ? Comment ?
 - Est-ce que la population externe peut participer activement au comité ?
 - Est-ce que le comité peut inviter des personnes extérieures à participer ? Si oui, sous quelles conditions ?
 - Le comité est-il interpellé et contacté par des citoyens ?
- Les membres des comités ont-ils l'impression de représenter une partie de la population qui ne serait sinon pas entendue par le conseil ?
 - Sont-ils perçus comme étant légitimes par les acteurs de la communauté ?
- Est-ce que le comité rend compte de ses réflexions publiquement ?
 - Les membres ont le mandat de relayer l'information à la population ?
 - Le comité produit-il des recommandations publiques ?
 - Les membres ont-ils un devoir de confidentialité par rapport aux discussions menées lors des rencontres ?
 - Les rencontres peuvent-elles être publiques ?
 - Les résultats des votes sont-ils publics ?

Interactions avec les autorités municipales

Quel est le poids des recommandations du comité auprès des décideurs ?

- Comment un avis ou une recommandation d'un comité est-il traité ?
 - Le résultat du travail des comités est-il consulté par les élus ?
 - Le conseil doit-il se positionner par rapport aux recommandations ?
 - Le travail des comités est-il consulté par les fonctionnaires ?
 - Quel est le degré d'influence réel des comités ?
- Le comité compte-t-il un élu en son sein pour relayer les résultats de son travail directement auprès du conseil ?
- Un coordinateur externe a-t-il été assigné pour faire le lien entre le comité et le conseil municipal ?
 - Si oui, quelles sont ses responsabilités ?
 - Comment est défini le rôle donné aux directeurs ou représentants des services concernés par les comités ?
- Les comités sont-ils perçus comme étant légitimes par les élus et l'administration municipale ?
 - Est-ce que l'information fournie au comité par le conseil est de qualité ?
 - Est-il possible pour les membres du comité de demander de l'information ou l'opinion des professionnels de la Ville ?
- Les membres du comité doivent-ils exprimer leur accord avec les orientations de travail données par le conseil ?
 - Si oui, cela est-il demandé avant de devenir membre ?

Suivi des recommandations

Comment est-ce qu'on s'assure de la prise en compte de l'avis du comité ?

- Est-ce que des modalités sont prévues pour prendre en considération les recommandations du comité ?
- Est-ce qu'un rapport du conseil est fourni au comité pour s'assurer de la prise en compte de leurs recommandations ?

Évaluation du processus et des résultats

Les processus participatifs et les résultats sont-ils évalués ?

- Une évaluation du comité est-elle effectuée après un certain temps pour déterminer si elle répond bien aux attentes de participation publique ?
- Les attentes et objectifs des membres sont-elles évaluées en fin et en début de mandat ?

Appréciation générale

Apport à la démocratie représentative

Est-ce que le comité constitue un apport à la démocratie représentative ?

- Les comités en place ont-ils réellement contribué à éclairer la prise de décision ?
 - Si oui, comment ?
 - Avez-vous des exemples ?
 - Les membres considèrent-ils que leur travail est pris en compte par le conseil municipal et l'administration municipale ?
 - Les membres ont-ils l'impression de fournir une expertise complémentaire ou concurrente à celle de la Ville ?
 - Le comité se perçoit-il comme un contrepouvoir face au conseil ?
 - Les membres citoyens du comité se sentent-ils écoutés et consultés ?
- Au final, le comité possède un rôle informatif, consultatif, décideur ?
- Le comité est-il connu de citoyens à l'extérieur de l'administration et du conseil ?
- Les membres des commissions pensent-ils apporter un complément au travail de l'administration et des élus ou ont-ils l'impression de s'y substituer ?
- Les membres de comités ont-ils l'impression de diversifier les points de vue considérés par le conseil ?

Exercice de citoyenneté

De quelle façon le comité favorise l'exercice de la citoyenneté ?

- Les membres des comités ont-ils développé leurs compétences civiques ?
- L'appartenance au comité est-elle une première expérience d'engagement pour les membres ?
- La mobilisation des citoyens dure-t-elle dans le temps ?
 - Y-a-t-il des défis liés à leur recrutement ?
- Recommanderaient-ils à leurs proches de faire partie d'un tel comité ?

Conclusion

- Quel est le plus grand défi que vous avez rencontré avec les comités ?
- À votre avis, quelle est la plus grande réussite réalisée par un de vos comités consultatifs ? Et quels ont été les facteurs de succès ?
- Est-ce que le comité remplit sa mission ?
- Comment les comités doivent s'organiser pour rester actifs ?