

Mémoire du conseil de quartier de Saint-Louis sur le : « Projet de modification des limites de territoire des conseils de quartier et de révision des mécanismes de participation citoyenne ».¹

Introduction : Sur l'importance de la participation citoyenne

La politique et les mécanismes de consultations de la Ville de Québec sont un exemple envié en Amérique du Nord et sont même cités en Europe. De nombreux scientifiques se sont penchés sur divers aspects de cette expérience de démocratie participative parmi lesquels son impact sur la résolution des conflits. Si le processus participatif semble parfois long, il résulte en la bonification des projets et une plus grande probabilité de réussite de ceux-ci. À ce titre, nous portons à votre attention des extraits de deux travaux de recherche qui méritent d'être soulignés :

« Considérons l'État en tant qu'instigateur. Son taux de succès en solo est de 44,6%. Lorsqu'il s'associe au privé, son taux augmente très peu. Il passe à 45,9%. Mais, lorsqu'il s'associe au civil, son taux augmente beaucoup, de 44,6% à 57,5%. »²

« Chez les objecteurs, une seule tendance est significative au plan statistique : l'évolution des mentions de la société civile qui s'accroissent d'abord jusqu'aux années 1980 ($t = 5,429$; $p < 0,001$) pour décroître par la suite ($t = -5,107$; $p < 0,001$). Ce résultat n'est pas incompatible avec l'interprétation voulant que les objections en provenance de la société civile ont d'abord crû en réponse aux projets mis de l'avant par le secteur public, dont les mentions atteignent un sommet dès 1967, pour ensuite décroître pendant la période où le Rassemblement populaire est au pouvoir et applique une politique de consultation assez poussée, ce qui aurait eu pour effet de réduire les protestations en provenance de la société civile. »³

« En effet, même les processus décisionnels plus structurés et plus ouverts à la participation, comme ceux qui font une place aux consultations publiques, sont susceptibles de connaître un niveau élevé de conflictualité qui proviendrait, du moins en partie, de la fermeture de certains acteurs détenant le pouvoir de décision à prendre en compte les opinions exprimées lors des discussions avec les participants au cours du processus.

De l'autre côté, nous constatons que dans les processus décisionnels qui affichent un degré d'ouverture important, le niveau de conflictualité tend à diminuer. Ceci nous semble indiquer que la structuration du processus, de manière à « domestiquer » le conflit pour permettre la mise en place d'un véritable débat démocratique peut influencer sur la façon dont les décideurs exerceront leur pouvoir. »⁴

¹ Rédacteur principal : Louis Alexandre, Trésorier, Conseil de quartier de Saint-Louis

² P. Villeneuve, C. Trudelle, M. Pelletier et M. Thériault, « **Acteurs urbains en conflit, Québec, 1965-2000 : essai d'analyse statistique** », *Géocarrefour*, Vol. 81/2 | 2006, sur : <http://geocarrefour.revues.org/1863>

³ Ibid.

⁴ Lukasz Michalski (2011), « **Analyse de controverse dans l'aménagement du territoire de la communauté métropolitaine de Québec** ». Mémoire de maîtrise sur www.theses.ulaval.ca/2011/27858/27858.pdf

Sur la modernisation des instances de participation citoyenne

*« En 2011, la Ville de Québec souhaite moderniser sa politique de consultation publique afin de faciliter davantage la participation citoyenne à la vie municipale ».*⁵

Cet objectif est louable et nous serons heureux de faire partie du processus visant à améliorer la participation des citoyens à l'exercice démocratique. Parmi les moyens de participation citoyenne, l'expérience des conseils de quartier de la Ville de Québec est parmi les plus poussée et les mieux définie en Amérique du Nord.

Nous sommes d'accord qu'une revue partagée entre citoyens et instances politiques des problématiques vécues permettrait d'élaborer ensemble des pistes d'amélioration de ces outils de participation citoyenne. Cependant, nous pensons que l'approche actuelle ne permet pas une analyse profonde des enjeux, ni une revue conjointe de cet outil qui, rappelons-le, se veut au départ à faciliter la participation citoyenne. Ainsi, lors des séances de consultation publique, on nous a informés que de nombreuses consultations et échanges ont eu lieu pour définir les problèmes vécus et élaborer des solutions. Malheureusement, les citoyens et conseils de quartier n'ont pas participé à ces échanges. Il s'en suit que la vision présentée à ces séances, celle de la Ville de Québec, n'est que partielle et devra être complétée par l'apport des citoyens et conseils de quartier pour permettre une révision pertinente et en profondeur des conseils de quartier, leur permettant de mieux atteindre leurs objectifs.

Sur la simplification du fonctionnement des conseils de quartier

Malgré les lacunes soulevées à la section précédente, le conseil de quartier de Saint-Louis a étudié les propositions de la Ville pour réviser le fonctionnement des conseils de quartier. Ainsi, nous sommes d'accord à ce que leurs conseils d'administration soient formés à la base de quatre (4) hommes élus et de quatre (4) femmes élues avec possibilité de nommer jusqu'à trois (3) autres personnes au conseil d'administration⁶. Toutefois, à défaut d'avoir suffisamment de candidat(e)s lors de l'élection, il devrait être possible de former un conseil d'administration en acceptant le comblement des postes vacants sur la seule base des candidat(e)s en présence.

Composition du conseil de quartier

Contrairement à d'autres mémoires présentés, nous sommes d'avis que les personnes cooptées au 2/3 des votes des élus du conseil d'administration ne doivent pas nécessairement être des représentants d'institutions, du monde des affaires ou commercial. En effet, le conseil de quartier est une instance qui a pour mission de permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions. Les institutions, commerces et industries ont déjà la possibilité d'émettre leurs opinions selon d'autres forums et canaux de communication.

⁵ Extrait du dépliant d'information de la Ville de Québec sur le « **Projet de modification des limites de territoire des conseils de quartier et de révision des mécanismes de participation citoyenne** »

⁶ C'est d'ailleurs la recommandation 15 du rapport 2007 de l'Observatoire sur la démocratie municipale à Québec intitulé : « **Les conseils de quartier de la Ville de Québec : la démocratie à l'œuvre** ».

Le choix des personnes cooptées : citoyens, représentants d'organismes communautaires, d'institutions, commerces ou industries doit être laissé libre aux conseils d'administration des conseils de quartier afin qu'ils puissent former un conseil d'administration permettant d'aller chercher les avis les plus représentatifs de leur milieu.

Quorum

Notons aussi que de permettre jusqu'à une possibilité de douze (12) administrateurs peut causer des difficultés à l'obtention du quorum lors des réunions du conseil d'administration. Pour pallier à cette difficulté, nous proposons de modifier les règles de quorum qui devrait être formé d'au moins 50% + 1 des administrateurs élus et d'un minimum de quatre (4) administrateurs. Par exemple, il y aurait quorum d'un conseil d'administration formé de 12 administrateurs lorsqu'il y a 5 élus présents (50% +1 des élus). Il y aurait aussi quorum d'un conseil d'administration formé de cinq (5) élus et de trois (3) personnes cooptées lorsqu'il y a quatre (4) administrateurs présents, dont au moins trois (3) élus (50%+1 des élus).

Alternance des mandats

Nous sommes aussi d'accord avec la proposition d'alternance des mandats des membres du conseil d'administration afin d'assurer la stabilité et la mémoire administrative de l'organisme. Ainsi chaque année, quatre (4) postes d'administrateurs (deux hommes et deux femmes) feraient l'objet d'élection pour un mandat de deux (2) ans. Nous sommes cependant d'avis de maintenir l'obligation de l'obtention de dix (10) signatures de citoyens du quartier en appui à une candidature au poste d'administrateur du conseil de quartier. Le dossier de candidature comportant les dix (10) signatures devrait être déposé au moins sept (7) jours avant l'assemblée générale annuelle ou de l'assemblée spéciale d'élection. Les candidatures proposées séance tenante lors de l'assemblée ne seraient pas acceptées afin de minimiser la possible prise de contrôle du conseil d'administration par un groupe de pression non représentatif des citoyens du quartier.

Renouvellement des mandats

Enfin, le renouvellement des mandats des administrateurs devrait être illimité. En effet, il est déjà difficile pour plusieurs conseils de quartier d'avoir un conseil d'administration de neuf (9) membres et le taux de roulement est déjà très élevé⁷. Si on empêche des bénévoles de participer pour une nième fois au rôle d'administrateur, on se priverait de bons candidats. En effet, une certaine expertise des enjeux et une meilleure compréhension des notions d'urbanisme ne se développent qu'avec le temps alors que les conseils de quartier sont consultés, entre autres, sur des modifications de zonage.

Une réflexion devrait cependant être faite sur la tâche de présidence qui semble lourde en regard du rôle des autres administrateurs⁸.

⁷ Rapport de l'Observatoire sur la démocratie municipale à Québec, 2007, pages 18 et 19

⁸ Ibid, recommandation 16, page 20

Sur la modification du territoire des conseils de quartier

La Ville de Québec propose de modifier les limites des territoires des conseils de quartier pour les faire coïncider avec celles des districts électoraux. Elle pense ainsi simplifier le travail des élus municipaux qui n'aurait qu'un conseil de quartier à consulter.

À notre avis, il y a erreur dans la solution proposée au problème d'arrimage soulevé par la Ville lors des assemblées de consultation publique. En premier lieu, l'ampleur de ce problème d'arrimage n'est pas clairement démontrée.

En second lieu, il est inapproprié de vouloir faire correspondre les territoires des conseils de quartier aux districts électoraux.

Inapproprié, car les quartiers devraient être définis en fonction du vécu et du sentiment d'appartenance des citoyens à leur quartier. La participation citoyenne est en effet encouragée lorsqu'elle s'articule sur un territoire qui « parle » aux citoyens qui y partagent une réalité commune (voir annexe A). Les quartiers sont en fait les territoires vécus et compris par les citoyens qui peuvent amener une connaissance parfois profane, parfois experte des enjeux importants pour l'amélioration de leur quartier.

Inapproprié aussi, car les délimitations des districts sont définies essentiellement par des critères politiques ou administratifs de répartition des électeurs. Ces districts sont donc sujets à des modifications tous les quatre (4) ans et risquent d'assembler des réalités différentes, ou de couper en de nombreux districts la réalité d'un quartier.

Inapproprié, car les conseils de quartier, formés de citoyens bénévoles, n'ont pas les ressources administratives de la Ville pour prendre en compte de vastes territoires, dont les limites risquent de changer, avec toute la difficulté de suivi des projets, des dossiers et la familiarisation aux enjeux propres au territoire. Ainsi, ayant à couvrir de plus vastes territoires, ces administrateurs bénévoles risqueraient d'être entièrement mobilisés par des demandes d'avis de modifications au zonage et de consultations diverses, leur laissant peu de temps pour initier et poursuivre des projets d'amélioration au « quartier ».

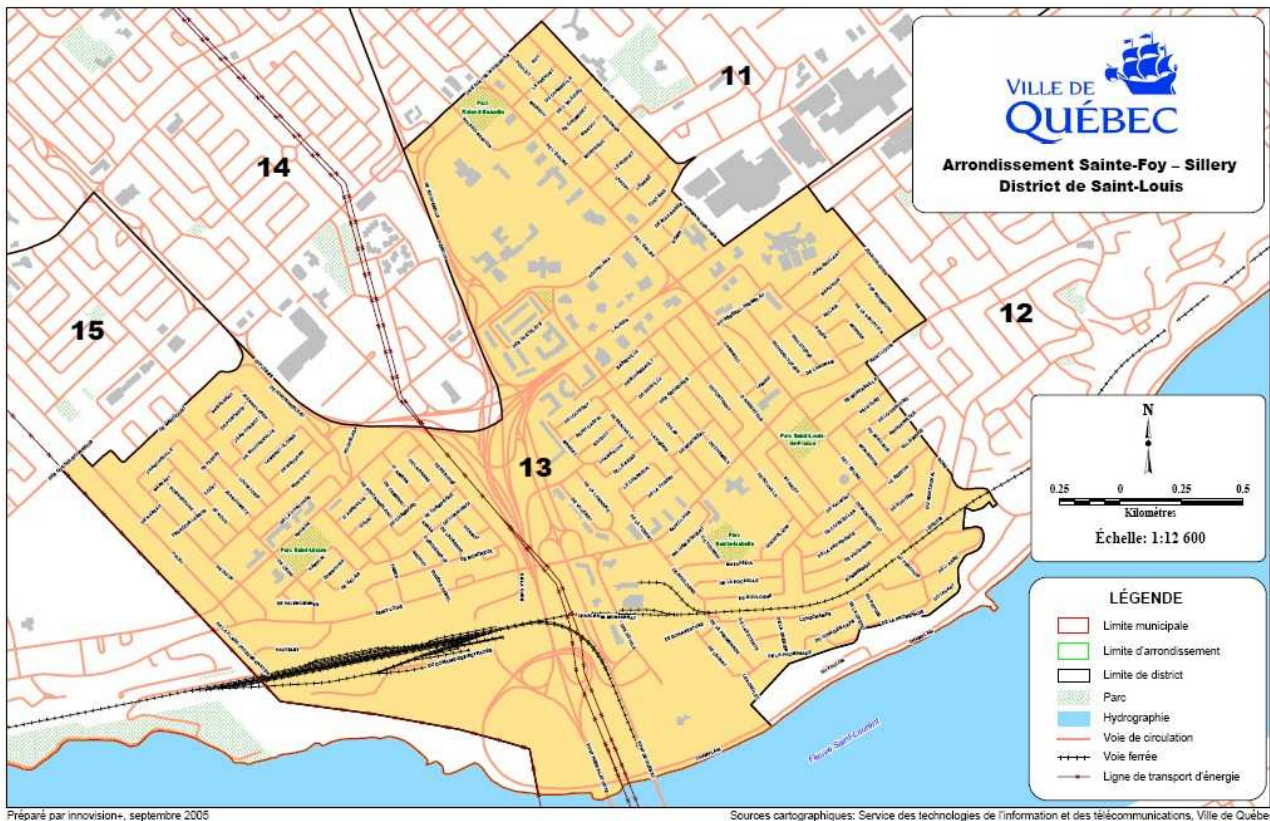
Inapproprié aussi pour le citoyen qui devrait s'adresser à deux voire trois « conseils de district » différents pour participer aux enjeux de son quartier. S'il arrive qu'un élu ait affaire à deux ou trois conseils de quartier, c'est avec les ressources de la Ville. Le partage d'un quartier en plusieurs « conseils de districts » n'encouragera sûrement pas la participation citoyenne.

Enfin, il peut être dangereux de vouloir faire correspondre les territoires des conseils de quartier aux districts électoraux. Jouer sur les territoires des quartiers, c'est jouer sur l'appartenance identitaire des citoyens alors que les quartiers s'inscrivent souvent dans un contexte historique. Ce jeu peut amener une mobilisation conflictuelle des citoyens envers l'administration de la Ville s'ils se sentent dépossédés de leur quartier.

Il existe un exemple de problèmes potentiels à faire correspondre un conseil de quartier avec un district électoral, c'est le conseil de quartier de Saint-Louis.

En effet, les limites actuelles du conseil de quartier de Saint-Louis correspondent à l'ancien district électoral (voir figure 1).

Figure 1. Limites du district de Saint-Louis, 2005



Le territoire de ce conseil de quartier couvre ainsi des portions incomplètes de quartiers qui ne sont pas toujours en lien les uns avec les autres. Par exemple, pour les résidents de Sainte-Ursule, la délimitation ouest du quartier par la rue Pie XII est naturelle. Toutefois, la délimitation du district exclu la partie nord de Maricourt et n'inclue pas le boulevard des Quatre-Bourgeois, où se situent pourtant de nombreux commerces de proximité fréquentés par les résidents de Sainte-Ursule. Ces résidents peuvent aussi être préoccupés par l'aménagement de la paroisse Saint-Mathieu, à l'est de Sainte-Ursule et qui contient d'autres services de proximité tels le centre commercial Quatre-Bourgeois, une clinique médicale, une église, des employeurs, etc.

Par contre, les citoyens de Sainte-Ursule risquent d'être peu préoccupés et conscients des réalités du quartier Saint-Denis, à l'est de la route de l'Église. Pour sa part, le quartier Saint-Denis est coupé en deux conseils de quartier. Il semble que les citoyens du quartier Saint-Denis ne se reconnaissent pas dans ce découpage, car il est très difficile d'avoir des représentants de ce quartier sur le conseil de quartier de Saint-Louis alors même que les enjeux sur la reconfiguration du secteur de la route de l'Église sont majeurs.

Les limites de territoire du conseil de quartier de Saint-Louis, basées sur un district, ne correspondent pas à une réalité de quartier(s). De plus, les nouvelles limites de districts font en sorte que ce conseil de quartier couvre maintenant trois districts électoraux.

Pour être pertinents, les territoires des conseils de quartier doivent s'ancrer au plus près de la réalité vécue des gens. Notons que les résidents de quartiers adjacents partagent souvent des espaces de vie communs. Notons aussi que les conseils de quartier ont comme mandat principal de recommander des améliorations au quartier et n'ont aucun pouvoir de gestion de territoire. **Dans ces conditions, un chevauchement partiel des territoires couverts par les conseils de quartier, dans leurs zones limitrophes, pourrait être envisagé.** En effet, il y a risque que certaines réalités ne soient pas appréhendées avec la définition de territoires exclusifs. Par exemple, l'amélioration des conditions d'accès piétonnier aux commerces de proximités situés sur Quatre-Bourgeois par les résidents de Sainte-Ursule peut difficilement être perçue par le conseil de quartier Pointe-de-Ste-Foy et ne fait pas partie du mandat du conseil de quartier de Saint-Louis. Il en serait autrement si cette zone limitrophe faisait à la fois partie du quartier de Sainte-Ursule et du quartier Saint-Benoît. Un autre exemple est l'amélioration des conditions d'accès piétonnier et à vélo de part et d'autre de Duplessis. D'autres exemples de ce type peuvent être multipliés. Si ces exemples militent en un certain élargissement du territoire des conseils de quartier pour englober plus d'un quartier, **il faut toutefois que la définition de ce territoire englobe une réalité de quartiers en lien les uns avec les autres ou ayant des espaces et enjeux communs.**

Existe-t-il des solutions pour concilier la vision des citoyens et celle de la Ville sur l'enjeu de définition des territoires des quartiers? Sûrement!

Une première piste est de considérer les limites des anciennes villes et des quartiers historiques comme base à la définition de quartiers. Une seconde est de conserver, tel aujourd'hui, la possibilité de plus d'un quartier par district. Ces solutions devront surtout être élaborées en collaboration étroite avec les conseils de quartier et les citoyens.

En conclusion, le conseil de quartier de Saint-Louis :

- **Est d'accord** avec la proposition de la Ville que les conseils d'administration des conseils de quartier soient formés de quatre (4) hommes et quatre(4) femmes;
- **Recommande** qu'en cas de manque de candidat(e)s lors de l'élection, il soit possible de combler les postes vacants en fonction des candidat(e)s en présence;
- **Est d'accord** avec la proposition de la Ville que jusqu'à trois (3) administrateurs puissent être cooptés au 2/3 des votes des administrateurs élus;
- **Recommande** que le choix des personnes cooptées soit laissé libre au conseil d'administration de chaque conseil de quartier;
- **Recommande** de modifier les règles pour qu'un quorum soit formé de 50% + 1 des administrateurs élus et d'un minimum de quatre (4) administrateurs;
- **Est d'accord** avec la proposition de la Ville sur l'alternance des mandats des huit (8) administrateurs dont quatre (4) postes seraient vacants chaque année pour un mandat de deux (2) ans;
- **Recommande** de maintenir l'obligation d'obtenir dix (10) signatures de citoyens du quartier en appui à une candidature à un poste d'administrateur du conseil de quartier, déposé au moins sept (7) jours avant l'assemblée générale annuelle ou de l'assemblée spéciale d'élection. Les candidatures proposées séance tenante lors de l'assemblée seraient refusées;
- **Recommande** qu'il n'y ait pas de limite au renouvellement de mandat des administrateurs des conseils de quartier;
- **Recommande** qu'une réflexion soit portée sur la tâche de présidence qui semble lourde en regard du rôle des autres administrateurs;
- **Est en désaccord** à ce que les territoires des quartiers soient modifiés en fonction des districts électoraux;
- **Recommande** que les territoires des conseils de quartier correspondent au plus près à l'espace vécu et au sentiment d'appartenance des citoyens;
- **Recommande** que si des quartiers sont regroupés au sein d'un même conseil de quartier, que ce territoire englobe une réalité de quartiers en lien les uns avec les autres ou ayant des espaces et enjeux communs;
- **Recommande enfin** que les solutions soient élaborées en étroite collaboration avec les conseils de quartier et les citoyens.

Par les valeurs qu'ils défendent (et leur mandat), les bénévoles des conseils de quartier désirent améliorer la Ville à l'échelle locale. Par le passé, ils ont largement contribué de façon positive à cet objectif. Pour éviter une situation conflictuelle inutile, faisons des actions mûrement réfléchies et concertées pour qu'elles obtiennent l'adhésion des acteurs de la démocratie participative.

Il n'y a pas urgence en la demeure.

ANNEXE A

Voici divers extraits de la thèse de doctorat de Mme Sandra Breux (2007) intitulée :

« DE L'IMAGINAIRE GÉOGRAPHIQUE À L'ACTE POLITIQUE, L'influence des représentations territoriales sur la participation politique individuelle à l'échelle locale et urbaine » disponible sur : <http://archimede.bibl.ulaval.ca/archimede/fichiers/24878/24878.pdf>

TABLEAU 3 Les territoires politiques de l'échelle locale

Territoire	Caractéristiques physiques	Attributions	Instances d'exercices ²⁰	Régime politique
District	Basé sur le nombre d'habitants	Territoire de la délégation du pouvoir politique	Bureau de vote	Démocratie représentative
Quartier	Basé sur une notion d'homogénéité. Contient plusieurs districts	Territoire de proximité	Conseil de quartier, tables de quartier (etc.)	Démocratie participative
Voisinage	Basé sur les perceptions de l'acteur. Peut contenir plusieurs districts et/ou quartiers ou être plus petit que ces délimitations.	Territoire du lien social	Associations, centres communautaires (etc.)	Démocratie associative

Page 43. « Le territoire est ainsi interprété différemment, dépendamment du système d'engagement concerné. D'un côté, la division du territoire en districts électoraux assure la pleine réalisation des divers scrutins municipaux. Cette découpe du territoire municipal en district repose sur un ensemble de critères que sont le poids démographique, les caractéristiques socio-économiques, la superficie, la distance, le sentiment d'appartenance de la population (site Internet du DGEQ, 2005). D'un autre côté, le quartier dispose de frontières plus malléables, comme c'est le cas par exemple dans la ville de Québec : « alors que les critères de délimitation des districts électoraux répondent à des impératifs de taille de l'électorat, les frontières des conseils de quartier suivent des critères plus subjectifs de territoire d'appartenance, ce qui englobe à la fois des contraintes physiques (par exemple, frontière naturelle créée par un cours d'eau, ou encore, des établissements distinctifs du quartier) et la pratique des résidents » (Bherer et Breux, 2003 : 3). Enfin, le quartier correspond également à un « construit social » qui ne fait pas référence à des critères uniquement spatiaux, mais aussi à des affinités interpersonnelles, à une « proximité socio-spatiale » qui expliquerait l'émergence de pratiques solidaires (Piolle, 1991).»

Page 157 : « Toutefois, les discours des CQ réfèrent tous aux dimensions historiques de leur milieu de vie, anciennement ou nouvellement créés (figure 7). Cela met en valeur l'idée selon laquelle le quartier est une réalité territoriale, qui détient un certain sens pour les CQ. »

Page 205 : « Par ailleurs, le quartier est un espace vécu qui détient un sens pour les CQ : c'est un territoire nettement identifié, grandement apprécié et largement fréquenté. Enfin, le quartier détient un sens politique pour les CQ et constitue une raison d'engagement pour la moitié d'entre eux. »

Page 209 : « Deuxièmement, les descriptions des CQ font du quartier un élément essentiel de construction de l'identité individuelle. En effet, les CQ s'identifient au quartier et la relation qu'ils entretiennent avec ce milieu de vie est forte. Dans la mesure où le discours des CQ est situé, que l'histoire du quartier se mêle aisément à l'histoire individuelle, il est possible de dire que l'identité des CQ est une territorialité. »

Page 210 : « Ainsi, pour les CQ, il est possible de dire que le quartier est un projet de société. Ce projet de société est porté par les CQ, éléments constructeurs de la communauté locale, celle des habitants du quartier. Ces premiers constats laissent penser, à l'instar de Purcell (2001), que l'analyse de l'engagement politique des habitants par le prisme spatial s'avère peut-être plus fructueux que ne peut l'être d'autres catégories plus souvent choisies, comme la classe sociale ou le sexe. »

Page 336 : « ...les *acteurs géographiques* souhaitent partager un certain nombre de valeurs sur leur territoire idéal et se concentrent sur la réalisation de cette communauté. Les idéaux géographiques sont donc des idéaux communautaires, et par conséquent des idéaux politiques puisqu'ils visent la réalisation d'un certain *vivre-ensemble*. »

Page 352 : « La démocratie participative interpelle un principe de territorialité différent de celui de la démocratie représentative. En effet, le territoire de participation est en grande partie choisi par l'individu, et non imposé par une entité politique supérieure. Le processus est ascendant et non descendant, comme c'est le cas pour la démocratie représentative. S'il « est plus rare d'évoquer les fonctions ascendantes de représentations et donc d'évoquer le territoire en termes de médiateur indispensable à la démocratie » (Bussi et Badariotti, 2004), il semble que ce soit précisément à cela que réfère le principe de démocratie participative. Par conséquent, l'institutionnalisation de ces différentes instances devrait accorder une place importante à ces territorialités afin que le principe de territorialité propre à la démocratie de participation ne devienne pas celui de la démocratie de représentation (tableau 37). »