

MÉMOIRE  
CONSEIL DE QUARTIER ST-ROCH

RÉFLEXION SUR LE PROJET DE LA VILLE DE QUÉBEC  
DE MODIFIER LES CONSEILS DE QUARTIER

LA REFONTE DES CONSEILS DE QUARTIER OU COMMENT DÉMANTELER UN TISSU SOCIAL

DOCUMENT DE TRAVAIL

31 OCTOBRE 2011

## AVIS AU LECTEUR

### Concernant la décision de la ville de Québec du 4 juillet 2011, de modifier l'assise territoriale des conseils de quartier, le règlement sur la politique de consultation publique et le fonctionnement des conseils de quartier<sup>1</sup>

#### UN CONSEIL DE QUARTIER EST UN INTERLOCUTEUR PRIVILÉGIÉ...!

«Un conseil de quartier est un interlocuteur privilégié de la ville pour permettre aux citoyens de faire valoir leurs opinions et leurs intérêts à l'égard de questions qui concernent le quartier. Il peut également jouer un rôle de concertation auprès des organismes du milieu afin que tous les points de vue soient entendus. En plus de ce rôle, il est habilité dans la mesure des ressources qui lui sont allouées et dans le cadre de la mission et des pouvoirs de la ville, à prendre des initiatives pour stimuler un développement intégré et viable du quartier.»

«Le conseil de ville doit par règlement, diviser le territoire en quartiers à l'intérieur desquels peut être constitué un conseil de quartier de la façon prévue à la Charte. Le conseil de ville ne peut modifier les limites d'un quartier sans consulter au préalable les conseils de quartiers concernés»  
(...)

«La loi impose à la ville d'effectuer diverses consultations publiques préalables à la prise de décision par ses instances décisionnelles. Ces consultations obligatoires, faisant l'objet d'une liste non limitative jointe en annexe à la politique, concernent notamment les matières suivantes : (...)  
- l'adoption et la modification d'une politique de consultation publique.»

(...) La consultation publique doit porter sur une question qui offre différentes options:

(...) «La consultation du conseil de quartier peut se faire par le biais d'une demande d'opinion ou par un mandat de tenir une assemblée publique de consultation.» (Nos soulignés)

(Source : Art. 3.1, 4, 5.1.1. et 5.1.4 du Règlement sur la politique de consultation publique (R.R.V.Q., chapitre P-4), adopté en vertu des art. 35 et 36.1 de la Charte de la ville de Québec L.R.Q., c. C-11.5)

Note : la présente page est reproduite avec autorisation depuis le mémoire du conseil de quartier du Vieux-Québec, Cap-Blanc, colline Parlementaire. Nous en remercions nos collègues du quartier voisin.

<sup>1</sup> En marge et en dehors des séances dites de «consultation publique» tenues les 6 et 13 octobre 2011, dans l'arrondissement La Cité-Limoilou par le conseiller municipal, M. Sylvain Légié.

## **Introduction**

À l'heure de la décentralisation, la proposition de refonte des conseils de quartier a de quoi étonner. L'administration en place souhaite nous convaincre qu'une efficacité accrue naîtra de ce remaniement. Notre conseil de quartier s'est penché sur cette affirmation. Le présent mémoire se veut la réflexion d'administrateurs qui se sont questionnés sur le raison d'être de ces formidables machines de participation citoyenne que sont les conseils de quartiers. Notre processus réflexif nous a bien sûr conduit à entendre et à lire l'argumentaire des autres conseils de quartiers. À ce sujet, nous tenons à leur affirmer notre solidarité. Ce mémoire se situe dans une approche commune.

S'appuyant sur le pouvoir d'initiative consacré au 2e alinéa de l'article 36.1 de la Charte de la Ville, le conseil de quartier St-Roch transmet à la présidente de l'arrondissement La Cité-Limoilou, Mme Suzanne Verreault, ses réflexions et observations sur la décision prise par la Ville le 4 juillet dernier, de procéder à la modification de l'assise territoriale des conseils de quartiers, à la modification de sa politique de consultation publique et à la modification du mode de fonctionnement des conseils de quartiers accompagnées de la résolution d'approbation de ses administrateurs.

Ce dépôt doit être considéré comme ayant été fait en marge et en dehors du cadre des séances dites de «consultation publique» menées par le conseiller municipal, M. Sylvain Légaré, du 21 septembre au 16 octobre 2011, en raison de l'irrégularité de l'avis de convocation signifié aux conseils de quartier dans ce cadre.

36.1. Le conseil de la ville doit consulter le conseil de quartier sur une matière énumérée\* au règlement relatif à la politique de consultation publique adopté en vertu de l'article 36.

Tout conseil de quartier peut également, de sa propre initiative, transmettre au conseil de la ville, au comité exécutif ou à un conseil d'arrondissement son avis sur toute autre matière concernant le quartier.

- les matières énumérées auxquelles se réfère cet article sont celles de l'article 4 du Règlement sur la politique de consultation publique qui comprend : «l'adoption et la modification d'une politique de consultation publique.»

Pour être en mesure de juger efficacement des refontes proposées, il faut d'abord définir quelques concepts clés. C'est ce que nous vous proposons en première partie. L'exercice ne sera pas vain puisqu'en deuxième partie, nous tenterons d'arrimer ces définitions avec les propositions de la ville, en nous concentrant d'abord sur sa volonté de modifier les territoires des conseils de quartiers. Il sera alors intéressant de voir à quel point ces propositions sont éloignées des réalités sociales. L'arrimage tant espéré restera chimérique. En cohérence avec l'argumentaire de notre deuxième partie de mémoire, nous dresserons, en troisième partie, un bref portrait des spécificités du quartier St-Roch. Par la suite, nous glisserons un mot sur les propositions de modification du fonctionnement des conseils de quartiers. Nous concluons avec un résumé de notre réflexion et nos recommandations.

## **Modifier le territoire des conseils de quartier**

### ***Brève revue de littérature***

Avant de réfléchir sur un objet donné, encore faut-il le nommer et en définir les contours. Voyons tout d'abord quels concepts clés se cachent derrière la volonté de l'administration en place de modifier le territoire des conseils de quartiers. En premier lieu, il est difficile de passer outre sur la nature d'un **conseil de quartier**. Le Conseil de quartier de Saint-Roch est une association personnifiée sans but lucratif constituée en 1997 selon les dispositions du règlement R.V.Q. 213 – Règlement sur la constitution des conseils de quartier. Son conseil d'administration est composé de neuf membres élus par la population, dont quatre résidentes femmes, quatre résidents hommes et un représentant des gens d'affaire; les deux conseillères municipales du quartier y siègent également, sans droit de vote. Les conseils de quartier détiennent deux pouvoirs : la consultation--ils sont les instances de consultation privilégiée par la Ville de Québec pour toute question touchant le quartier--et l'initiative--ils peuvent initier des projets pour améliorer la qualité de vie et stimuler le développement du quartier.

Les conseils de quartier, sans la participation des citoyens serait, somme toute, assez stérile. Ce qui nous entraîne vers la notion de la **participation publique**. Selon Sève<sup>2</sup>, la

---

<sup>2</sup> Sève, R. (2008). La participation des citoyens et l'action publique. Paris, Centre d'analyse stratégique.

participation publique est définie comme un « ensemble de démarches formelles permettant aux citoyens de contribuer aux choix engageant la vie en société et de participer à la réalisation de ces choix via la mise en œuvre des politiques sociales ». Pour sa part, Parsons fait davantage ressortir les motivations internes des acteurs en nous parlant d'un « symbole positif exprimant le désir d'inclusion de l'individu dans un groupe de solidarité<sup>3</sup>.

Parler d'inclusion et de groupe de solidarité revient à entrer dans l'univers du **lien social**, concept large s'il en est un. Pour nos besoins, nous de le résumons ainsi : « (...) formes de relation qui lient l'individu à des groupes sociaux et à la société, qui lui permettent de socialiser, de s'intégrer à la société et d'en tirer les éléments de son identité. »<sup>4</sup>

La **communauté** sur laquelle nous nous penchons pour l'instant est, bien entendu, rattachée à un territoire. Selon Freedman, « le territoire est un espace à la fois borné, contrôlé, approprié et **socialisé**. »<sup>5</sup> L'adéquation entre celui-ci et l'individu nous mène au concept de **territorialité**. Toujours selon Feedman, **l'appropriation** d'un territoire est une des manifestations de cette territorialité. Cette appropriation se construit de plusieurs manières. Feedman donne l'exemple, tout à fait pertinent en ce qui nous concerne, d'un individu empruntant chaque jour un même itinéraire. La littérature nous le démontre clairement : participation citoyenne et appartenance vont de pair.

Cette appartenance démocratique, les citoyens de Québec peuvent la vivre pleinement en côtoyant les conseils de quartier. Il nous apparaît plus qu'intéressant de boucler cette revue de littérature par deux paragraphes clés du rapport Mercure<sup>6</sup> qui valent leur pesant d'or ... :

« À l'échelle du quartier, les conseils de quartier constituent des interlocuteurs privilégiés entre les citoyens et le conseiller municipal, le conseil d'arrondissement et le conseil de la Ville en ce qui concerne les enjeux locaux. Ils sont donc appelés à faire valoir leurs opinions et leurs intérêts à l'égard des questions qui concernent leur quartier.

<sup>3</sup> Le Robert Seuil (1999). Dictionnaire de sociologie. Tours.

<sup>4</sup> Le Robert Seuil (1999). Dictionnaire de sociologie. Tours.

<sup>5</sup> Freedman, M. (2011). De la mixité à l'exclusion. Témoignages du nouveau St-Roch à Québec. Québec, Université Laval.

<sup>6</sup> Mercure, F (2008). Rapport du comité sur la gouvernance de la Ville de Québec. Québec.

D'ailleurs, le comité considère que les conseils de quartier constituent des alliés dans le fonctionnement de la vie démocratique. Fait à remarquer, comme la situation existe déjà, il n'est pas nécessaire qu'il y ait adéquation entre le nombre de conseils de quartiers et le nombre de conseillers. Les délimitations de ceux-ci peuvent donc répondre à des impératifs socioculturels, économiques et historiques différents de ceux des districts électoraux.»

(Nos soulignés)

Cette mise en lumière d'un rapport hautement pertinent dresse magnifiquement la table à la partie argumentaire de notre mémoire.

### ***Expertise des sciences sociales versus bénéfices promis par la ville de Québec***

Dans le document remis par la ville de Québec et intitulé : « Consultation publique : *Projet de modification des limites de territoire des conseils de quartier et de révision des mécanismes de participation citoyenne.* » celle-ci met à l'avant plan 4 avantages à sa proposition de modification territoriale. Nous avons choisi de prendre ces prétendus bénéfices pour tenter de voir si, confrontés à la littérature scientifique, ceux-ci tenaient la route.

#### **1. BÂTIR UN LIEN PLUS ÉTROIT ENTRE LES ÉLUS MUNICIPAUX ET LES CITOYENS ET FAVORISER L'ACTION CONCERTÉE**

Pour la Ville de Québec, cette affirmation sous-entend le principe selon lequel une adéquation entre les conseillers et les potentiels conseils de districts (appelons un chat un chat si vous le voulez bien ...) rapprocherait les élus de la population. Voyons voir si ce principe tient la route.

Si l'on se fie à la littérature, il est fort à parier que les citoyens ne s'approprieront pas cette nouvelle méga-entité que constitueront les conseils de district. Perte de repères, sentiment d'appartenance extrêmement dilué, multiplication des enjeux les concernant peu ou pas ne sont que quelques-unes des conséquences pouvant découler de la refonte territoriale des conseils de quartiers. La chose politique en ressortira, encore une fois, éloignée du citoyen. Les conseils de district rejoindront les rangs de toutes les autres instances politiques sur lesquelles la population a l'impression de n'avoir aucune emprise. Cette impression n'est pas à prendre à la légère. En effet, de cette impression découle en grande partie la lassitude politique, le cynisme face au processus démocratique et le désengagement citoyen dans les affaires publiques.

Au contraire, les conseils de quartier tels qu'existant sont autant d'entités porteuses de sens pour le citoyen. Le tissu social qui les compose est tangible pour le citoyen résident. Les enjeux qui y sont présentés font écho à sa sensibilité démocratique et sont en plus encrés dans une réalité socioculturelle, économique et historiquement bien définie.

## 2. ASSURER UN SUIVI EFFICACE DES DOSSIERS ET OPTIMISER LE TRAVAIL DES ÉLUS DANS LEUR RÔLE DE REPRÉSENTATION DES CITOYENS

Ainsi, toujours selon la ville, l'actuelle carte des conseils de quartier ne permettrait pas, ou moins bien, aux élus municipaux de faire un suivi efficace des dossiers.

Affirmation étonnante s'il en est une. Dans la refonte proposée, il y aurait moins de bénévoles-administrateurs pour couvrir le grand territoire de la ville de Québec. Moins de bénévoles, moins de porteurs de messages, permettrait donc aux élus d'assurer un suivi plus efficace des dossiers ? Mieux, nous nous interrogeons sur le bien fondé même de l'argument d'optimiser le travail des élus dans leur rôle de représentation. Quel est le critère de validité du travail des élus? Le travail de l'élu local n'est optimal, nous semble-t-il, que s'il établi un lien direct et tangible avec les résidents. C'est ainsi et ainsi seulement que celui-ci peut être abordé facilement par les résidents. Les conseils de quartier rendent ce lien possible. Constituer des conseils de district aux dimensions plus grandes est de nature à éloigner l'électeur de l'élu et porte atteinte à la raison d'être même de la démocratie locale qui est de rapprocher ces deux protagonistes. La force d'une ville réside dans la mobilisation de sa population. Celle-ci ne se mobilise que si elle se sent impliquée à travers des structures représentatives et participatives accessibles et à taille humaine

## 3. ASSURER UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DES QUARTIER

Les conseils de quartier ont, il nous semble, précédé la ville en ce qui concerne cette préoccupation de cohérence territoriale. En préservant leur expertise de proximité, les conseils de quartier ont créé les Table de concertation. L'aménagement du territoire vise à une meilleure disposition et une meilleure répartition des éléments de fonctionnement d'un espace. Il comporte des finalités sociales et humaines en ce qu'il vise le bien-être et

l'épanouissement de la population qui y réside. La proximité de la population avec les enjeux favorise sa mobilisation. Les conseils de quartier, au plus près des enjeux des quartiers, sont plus aptes à se saisir des enjeux liés aux quartiers, à mobiliser et à encourager la mobilisation.

#### 4. ASSURER UNE MEILLEURE GESTION DES DOSSIERS QUI TOUCHENT DE GRANDS TERRITOIRES

Si l'on reprend notre argumentaire des points précédents, il serait plus qu'improbable d'arriver à la conclusion qu'une meilleure gestion des dossiers touchant de grands territoires puisse découler de la refonte proposée par la ville. Comment, en effet, du désengagement citoyen et du pouls affaibli des enjeux de proximité pourrait jaillir une plus grande cohérence lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des grands projets territoriaux ? Au contraire, plus les enjeux sont éloignés des résidents, moins ils se mobiliseront. Un tel argument obéit davantage à des impératifs technocratiques de gestion qu'à des visées démocratiques. Le citoyen doit être au cœur de la politique de la ville. Il est inadmissible d'opposer l'argument d'efficacité gestionnaire à la nécessité de participation citoyenne. Une telle opposition est superfétatoire car les conseils de quartier n'empêchent pas la réalisation des grands dossiers. Mieux, ils la favorisent en ce qu'ils peuvent constituer des espaces de consultation et des relais de mobilisation pour ces grands projets. Par conséquent, l'existence des uns n'empêche pas celle des autres

En somme, notre argumentaire est d'une extrême clarté : avantages espérés et réalités sociales sont en opposition.

#### **Spécificité du quartier St-Roch**

Modifier arbitrairement les limites des conseils de quartier en recréant des territoires administratifs qui n'ont qu'une vague consistance dans l'imaginaire collectif, revient à nier les caractéristiques propres à chacun de ces espaces de participation citoyenne. Voilà pourquoi il nous semblait utile de tracer les pourtours de notre réalité territoriale.

Situé au cœur même du Centre-Ville, au centre de l'arrondissement La Cité—Limoulu (créé en 2009), Saint-Roch est l'un des plus anciens faubourgs de la ville. D'une superficie de 1,536 km carrés, le quartier Saint-Roch comptait une population de 7700

habitants en 2006. Les limites géographiques du quartier Saint-Roch se résument grossièrement à : la rivière Saint-Charles au Nord, l'autoroute Dufferin-Montmorency à l'Est, le coteau Sainte-Geneviève au Sud et le boulevard Langelier, l'Hôpital Général et le Parc Victoria à l'Ouest. Objet d'une intense revitalisation depuis les années 1990, Saint-Roch est un quartier urbain central qui se démarque par la grande diversité des activités économiques, institutionnelles, communautaires, sociales et culturelles qu'on y retrouve et où la population se caractérise par sa mixité.

### **Simplifier le fonctionnement des conseils de quartier**

Dans ce mémoire, nous mettons volontairement l'accent sur la proposition de modification des limites territoriales qui constitue, à notre avis, le cœur du débat. Nous considérons les propositions de modification de fonctionnement comme secondaires. Nous serions ouverts à en discuter dans une prochaine consultation qui regrouperait l'ensemble des conseils de quartiers.

### **Retour et recommandations**

Notre mémoire s'intitule La refonte des conseils de quartiers ou comment démanteler un tissu social. Coiffer notre argumentaire de ce titre n'est pas innocent et se veut, au contraire, très révélateur. Les alliances, les réseaux de solidarité et les liens de confiance qui se tissent autour des conseils de quartiers sont autant de points d'ancrages pour une démocratie de proximité vivante et active. La littérature et notre argumentaire sont, sur ce point, formel. Partant de ce constat, nous recommandons fortement à l'administration de la Ville de Québec de conserver les limites géographiques actuelles des conseils de quartier. Ainsi, « *les bâtisseurs de consensus et les experts du quotidien* » que nous sommes pourrons continuer à contribuer à faire de Québec une ville où la démocratie participative est fortement encouragée.

Pour le conseil de quartier de Saint-Roch,



Louis-H. Campagna, président