



PROJET MONTRÉAL

Mémoire sur le projet de loi 121 : « Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec »

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Le jeudi 23 mars 2017

INTRODUCTION

Fondé en 2004, Projet Montréal propose à la population montréalaise une façon de vivre dans une ville à échelle humaine, respectueuse de sa diversité ainsi que de l'identité et de la richesse propre à chacun de ses quartiers. Pour ce faire, le parti met de l'avant une vision urbanistique, sociale et économique innovante, à l'affût des bonnes pratiques, centrée sur le développement durable, la démocratie, la saine gestion et la transparence. Avec 26 élus, Projet Montréal forme l'Opposition officielle à l'Hôtel de ville de Montréal.

DES RESPONSABILITÉS UNIQUES AU QUÉBEC

Le projet de loi 121 vise à reconnaître que Montréal, par son statut de métropole, joue un rôle unique au Québec. La métropole a en effet des responsabilités qui lui sont propres et qu'aucune autre municipalité québécoise ne doit assumer, ou du moins pas à la même échelle, et pour lesquelles elle ne reçoit pas de compensation spécifique. À titre d'exemples, mentionnons :

- a) Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) est le seul corps de police municipal de niveau 5 de toute la province;
- b) Le gouvernement du Québec subventionne le transport scolaire des élèves. Or, à Montréal, une grande partie de ce service est pris en charge par la STM;
- c) Le ministère des Transports du Québec est généralement responsable de l'entretien des routes nationales. À Montréal, des dizaines de kilomètres de routes nationales sont prises en charge par la Ville (routes 138, 335, 125, autoroute 19, etc.);
- d) Montréal reçoit la très grande majorité des immigrants et réfugiés qui arrivent au Québec;
- e) C'est à Montréal que se manifestent de manière plus criante les problèmes d'itinérance, tout particulièrement depuis le mouvement de désinstitutionalisation de personnes souffrant de troubles mentaux, à partir des années 1990, qui a eu comme conséquence de transférer les besoins en ressources du ministère de la Santé aux municipalités.

La responsabilité particulière de la métropole en matière d'immigration est reconnue à l'article 8 du projet de loi. Quant à la question de l'itinérance, elle est abordée dans l'Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole, intervenue parallèlement au dépôt de ce projet de loi. Cependant, cette entente prévoit la création d'un nouveau Bureau de gouvernance conjoint Québec-Montréal. À la lecture de l'entente, il s'agit d'une instance d'orientation, qui n'obtient aucun nouveau pouvoir ni aucun nouveau financement.

DE NOUVEAUX POUVOIRS SANS NOUVEAU FINANCEMENT

Projet Montréal déplore que malgré une reconnaissance des responsabilités particulières de la métropole en matière d'immigration et d'itinérance, aucune nouvelle source de financement ne soit associée à cette reconnaissance. D'ailleurs, ce commentaire est applicable à l'ensemble du projet de loi : malgré l'intitulé du projet de loi, l'autonomie et les nouveaux pouvoirs acquis seront toujours sévèrement limités par l'absence de financement associé. Ainsi, la Ville n'obtient ni nouveau financement pour exercer ses responsabilités, ni nouvelles sources possibles de financement autonome.

Comme Projet Montréal le dénonce depuis plusieurs années, la Ville de Montréal dépend de la taxe foncière pour près de 70 % de ses revenus, et ce pourcentage augmente d'année en année. Cette inadéquation entre les besoins spécifiques de Montréal et ses sources limitées de revenus nuit gravement à la compétitivité de la métropole à l'échelle régionale, nationale et internationale.

Une loi augmentant réellement l'autonomie et les pouvoirs de la métropole aurait dû prévoir, selon nous, de nouvelles sources de financement. À titre d'exemple, la Ville aurait pu recevoir un pourcentage de la TVQ perçue sur son territoire.

Certes, des ententes sectorielles bilatérales entre la Ville et le gouvernement sont prévues dans l'entente-cadre. Mais ces ententes ont toujours existé et leur caractère circonscrit dans le temps et non pérenne les rend vulnérables aux changements d'orientation du gouvernement, en plus de rendre difficile la planification à long terme pour la Ville. Pensons par exemple à l'entente Ville-MESS en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, autrefois triennale et désormais annuelle.

On est donc loin de « l'autonomie » suggérée par le titre du projet de loi.

Le seul nouveau financement promis dans l'entente-cadre est le soutien à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique de la Ville de Montréal. Cette entente culminera, dans cinq ans, en une aide de 50 M\$ pour l'année 2021-2022. Cet engagement du gouvernement du Québec ne saurait faire oublier que les transferts gouvernementaux à Montréal ont chuté de plus de 40 % depuis 2012, pour un manque à gagner qui, en une seule année, dépasse le soutien au développement économique total pour les cinq années de l'entente-cadre.

RECOMMANDATION #1 : Intégrer au projet de loi de nouvelles sources de revenus permettant à la Ville d'exercer réellement les pouvoirs qui y sont reconnus et d'accroître, dans les faits, son autonomie.

L'HABITATION

L'article 18 du projet de loi permet à Montréal de transformer sa stratégie d'inclusion de logements abordables en un règlement applicable pour tous les projets de construction résidentielle. Le règlement pourra fixer le nombre et les dimensions des pièces des logements, leur emplacement, leur conception-construction. La Ville pourra aussi établir des règles quant à la notion de pérennité du caractère abordable.

Voilà une très bonne nouvelle pour quiconque se préoccupe de l'abordabilité de l'habitation à Montréal ainsi que de la rétention des familles. Projet Montréal salue cette modification à la Charte de la Ville de Montréal. Cependant, le pouvoir de réglementer n'apporte pas de solution concrète au manque de financement des projets en logement social. D'ailleurs, le logement social n'est même pas abordé dans le projet de loi. C'est une énorme lacune, considérant que le nombre de ménages en attente d'un HLM à Montréal atteint 25 000 – alors qu'il ne s'en libère que 2000 par année.

Le projet de loi est également muet quant aux bonifications des programmes de décontamination (ex. : ClimatSol). C'est une omission importante quand on sait que la décontamination des sols constitue un obstacle majeur à la réalisation de projets immobiliers intégrant des logements abordables, sociaux et communautaires à Montréal. D'ailleurs, les paramètres du programme AccèsLogis sont mal adaptés à la réalité montréalaise, étant donné le coût élevé des terrains et les frais liés à la décontamination.

Enfin, la Ville de Montréal aurait besoin, à notre avis, de récupérer et d'élargir certains pouvoirs de la Régie du logement, dont le champ d'intervention est mal adapté à la réalité métropolitaine. On pense, entre autres, à la prolifération des conversions de logements locatifs en copropriété indivise, un phénomène mal documenté, mais qui contribue largement et insidieusement à l'érosion du parc locatif montréalais. Des moyens supplémentaires pour lutter contre l'insalubrité des logements sont aussi nécessaires sachant que, selon la Direction de santé publique, le tiers des ménages montréalais vit des problèmes d'insalubrité. Enfin, dans certains quartiers, l'hébergement illégal est devenu un phénomène assez important pour mettre de la pression sur le marché locatif, sans parler de ses conséquences sur la quiétude des résidents de ces quartiers. La Ville aurait besoin d'outils supplémentaires pour encadrer et mieux réglementer les nouvelles pratiques d'hébergement à court terme.

RECOMMANDATION #2 : Prévoir un programme de subventions bonifiées pour la décontamination de terrains à Montréal, afin de maximiser l'impact pour les familles montréalaises du nouveau pouvoir conféré par l'article 18.

RECOMMANDATION #3 : Revoir les balises du programme AccèsLogis afin qu'il soit mieux adapté à la réalité du marché montréalais.

RECOMMANDATION #4 : Accroître le financement pour le logement social et établir des cibles de réduction du nombre de ménages en attente d'un HLM.

RECOMMANDATION #5 : Donner à la métropole des moyens de mieux protéger son parc de logements locatifs : conversion en copropriété indivise, insalubrité, hébergement illégal.

LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

L'influence de la Commission de la sécurité publique de l'agglomération de Montréal (CSP) est sérieusement réduite par ce projet de loi. En effet, les articles de la Charte (116, 117 et 122) définissant les pouvoirs de la CSP sont abrogés à l'article 6 du projet de loi. Le conseil municipal n'aura plus à demander l'avis de la CSP au sujet des objectifs du SPVM, du nombre total d'effectifs, des normes d'embauche et des conditions de travail des policiers et des cadres. De plus, le conseil n'est plus tenu de faire analyser le budget du SPVM par la CSP. L'article habilitant la CSP à recevoir des commentaires et à tenir des consultations sur les sujets en lien avec les objectifs du SPVM ou son administration est également supprimé.

Depuis longtemps, Projet Montréal souhaite revaloriser le rôle des commissions permanentes en général, et de la CSP en particulier. Ce projet de loi fait perdre de l'influence à la CSP. Dans la foulée du scandale d'espionnage des journalistes par le SPVM, il faudrait au contraire multiplier les instances où élus et citoyens peuvent discuter ouvertement des affaires policières et de sécurité publique. D'ailleurs, Projet Montréal a souvent dénoncé que la CSP tienne presque toutes ses séances à huis clos, contrairement à ce qui se fait dans d'autres villes canadiennes. Le projet de loi sur le statut de métropole aurait pu prévoir des dispositions pour rendre la CSP plus pertinente et plus transparente. C'est malheureusement le contraire qu'on y retrouve.

RECOMMANDATION #6 : Retirer du projet de loi les articles qui réduisent l'influence de la Commission de la sécurité publique, et augmenter plutôt la transparence de celle-ci en inscrivant dans la loi l'obligation pour elle de tenir régulièrement des séances publiques.

SOCIÉTÉS DE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL (SDC)

L'article 12 du projet de loi intègre dans la Charte de la Ville de Montréal la majorité des pouvoirs régissant les SDC qui se trouvent actuellement dans la Loi sur les cités et villes.

Cependant, les SDC devront se conformer à toute stratégie de développement économique adoptée par la Ville. De plus, la Ville aura le pouvoir de créer ou de dissoudre une SDC, alors que ce pouvoir est actuellement réservé au milieu (aux commerçants du territoire concerné). Ces nouveaux pouvoirs représentent un risque pour l'autonomie et l'indépendance des SDC. Nous aurions souhaité que le pouvoir de créer ou de dissoudre une SDC demeure entre les mains des commerçants. Les SDC sont et devraient demeurer des entités autonomes; le développement économique doit être dépolitisé autant que possible.

RECOMMANDATION #7 : Retirer le pouvoir de la Ville de constituer, dissoudre ou fusionner une SDC. Retirer l'obligation pour les SDC de se conformer à toute stratégie de développement économique adoptée par la Ville.

GREFFIER

Les responsabilités du greffier de la Ville sont capitales cruciales et sa neutralité ne saurait être mise en doute; il en va de la confiance des citoyens et citoyennes envers les institutions. En effet, parmi les fonctions du Service du greffe, on compte :

- La préparation, la tenue et le suivi des séances des instances (comité exécutif, conseil municipal, conseil d'agglomération);
- Le soutien aux commissions permanentes;
- La gestion des documents et des archives de la Ville, dont les appels d'offres et les contrats;
- L'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels;
- La gestion des élections et des référendums.

Actuellement, le greffier est nommé par un vote du conseil, à majorité simple. Nous sommes d'avis qu'afin d'assurer la neutralité et l'indépendance requises, un vote aux deux tiers des voix pour nommer ou destituer le greffier serait de mise, comme c'est actuellement le cas pour le Vérificateur général ou l'Inspecteur général de la Ville.

Par ailleurs, en vertu de l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, c'est par une délégation de pouvoirs du maire que le greffier (et les secrétaires d'arrondissements, dans les arrondissements) se voient désignés comme responsables en matière d'accès. Il serait préférable, à notre avis, que cette responsabilité soit carrément inscrite dans la loi.

RECOMMANDATION #8 : Exiger un vote des deux tiers des membres du conseil pour la nomination ou la destitution du greffier de la Ville.

RECOMMANDATION #9 : Rendre le greffier légalement responsable de l'accès à l'information, et non en vertu d'une délégation de pouvoir du maire de Montréal.

POSSIBILITÉ D'ABOLIR LE CONSEIL DU PATRIMOINE DE MONTRÉAL

Le conseil municipal de Montréal obtient par le projet de loi 121 la possibilité de maintenir ou dissoudre quatre conseils consultatifs suivants : le Conseil du patrimoine de Montréal, le Conseil interculturel de Montréal, le Conseil du patrimoine de Montréal, le Conseil des Montréalaises et le Conseil jeunesse de Montréal. Les trois derniers conseils ont récemment obtenu de l'administration montréalaise la confirmation qu'ils seraient maintenus. Cette situation nous fait craindre que le Conseil du patrimoine de Montréal puisse être aboli. L'expertise du Conseil du patrimoine s'est pourtant avérée essentielle dans plusieurs dossiers de protection du patrimoine bâti de Montréal. De plus, Montréal a connu, dans les dernières années, la perte de plusieurs bâtiments patrimoniaux et plusieurs autres sont menacés de démolition. Nous demandons au gouvernement du Québec de retirer cette disposition du projet de loi 121 afin de mieux veiller à la protection du patrimoine montréalais et québécois.

RECOMMANDATION #10 : Retirer le terme « Conseil du patrimoine de Montréal » de l'article 4 du projet de loi 121.

MODIFICATION DES CRITÈRES POUR LE RECOURS À L'ARTICLE 89

En vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal, le conseil municipal peut permettre que des projets résidentiels, commerciaux, industriels de plus de 25 000 m² se soustraient des processus référendaires prévus par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), à condition qu'ils fassent l'objet d'une consultation publique par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), et ce, malgré tout règlement adopté par un arrondissement. Le projet de loi 121 abaisse les critères pour avoir recours à l'article 89 en les faisant passer de 25 000 m² à 15 000 m². Concrètement, cela signifie qu'un projet immobilier de plus de 160 unités de condos pourrait être approuvé uniquement par le conseil municipal.

Rappelons que l'intention du législateur, par le biais de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal, était de donner un pouvoir exceptionnel au conseil municipal d'outrepasser la volonté d'un arrondissement de contrer un projet structurant inintéressant à l'échelle locale, mais structurant pour plusieurs arrondissements ou l'île de Montréal. Les cas de figures des méga-hôpitaux, des universités ou des aéroports avaient alors été évoqués.

Malheureusement, l'expérience récente a démontré que l'article 89 est abondamment utilisé pour plutôt retirer le droit au référendum des citoyens devant des projets immobiliers surdimensionnés ou inadéquats pour leur milieu d'insertion. Nous n'avons qu'à penser à l'îlot Wanklyn, au Domaine des Franciscains et, plus récemment, au redéveloppement de l'ancien hôpital de Montréal pour enfants. De plus, cet article aura pour effet de retirer certains pouvoirs aux arrondissements en faveur de la Ville centre, ce qui est contraire à la volonté du gouvernement du Québec de reconnaître le principe de subsidiarité des municipalités québécoises, principe notamment honoré par le projet de loi 122.

Pour ces raisons, nous demandons au gouvernement du Québec de retirer l'article 5 du projet de loi 121.

RECOMMANDATION #11 : Retirer l'article 5 du projet de loi 121.

MODIFICATIONS FUTURES À LA LOI SUR LA MÉTROPOLE DU QUÉBEC

La Charte de la Ville de Montréal, qui devient avec ce projet de loi la Loi sur la métropole du Québec, demeure une loi québécoise et, à ce titre, ne peut être modifiée que par l'Assemblée nationale. Afin d'augmenter réellement l'autonomie et les pouvoirs de la métropole, le gouvernement du Québec aurait pu accorder à la Ville de Montréal le pouvoir de modifier elle-même sa loi fondamentale, son cadre électoral, etc.

Par contre, un pouvoir aussi important devrait être balisé. On pourrait prévoir, par exemple, qu'un changement à la loi requiert une majorité qualifiée des élus au conseil municipal ou, si les changements proposés touchent à l'équilibre des pouvoirs entre la Ville centre et les arrondissements, que l'accord d'une majorité qualifiée de conseils d'arrondissement (par exemple, 12 arrondissements représentant au moins 50 % de la population de la ville).

RECOMMANDATION #12 : Accorder à la Ville de Montréal le pouvoir de modifier elle-même la Loi sur la métropole du Québec, sous contrainte de balises (majorité qualifiée).

CONCLUSION

Les attentes étaient élevées pour ce projet de loi sur le statut de métropole et, malheureusement, nous ne pouvons qu'être déçus. Bien que le projet reconnaisse la spécificité de Montréal dans l'exercice de certains pouvoirs et certaines responsabilités particulières associées à son statut de métropole du Québec, l'absence de financement additionnel pour accompagner ces responsabilités ou de pouvoirs de financement autonome oblige Montréal à continuer de négocier des ententes sectorielles bilatérales avec le gouvernement du Québec, et n'affranchit donc pas la métropole du Québec de sa dépendance envers le gouvernement.

Projet Montréal salue les nouveaux pouvoirs accordés par ce projet de loi en matière de logement abordable et familial, mais regrette qu'on n'y retrouve rien de concret pour réduire la liste des ménages en attente de logement social à Montréal. De nouveaux outils pour lutter contre l'érosion (quantitative et qualitative) du parc locatif de la métropole mériteraient également d'y figurer.

Enfin, nous estimons que, dans la foulée du scandale de l'espionnage des sources journalistiques par le SPVM, il est pour le moins étonnant que ce projet de loi réduise l'influence de la Commission de la sécurité publique de Montréal.

REMERCIEMENTS

Projet Montréal remercie la Commission de l'aménagement du territoire de l'invitation à présenter ce mémoire.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION #1 : Intégrer au projet de loi de nouvelles sources de revenus permettant à la Ville d'exercer réellement les pouvoirs qui y sont reconnus et d'accroître, dans les faits, son autonomie.

RECOMMANDATION #2 : Prévoir un programme de subventions bonifiées pour la décontamination de terrains à Montréal, afin de maximiser l'impact pour les familles montréalaises du nouveau pouvoir conféré par l'article 18.

RECOMMANDATION #3 : Revoir les balises du programme AccèsLogis afin qu'ils puissent mieux refléter la réalité du marché montréalais.

RECOMMANDATION #4 : Accroître le financement pour le logement social et établir des cibles de réduction du nombre de ménages en attente d'un HLM.

RECOMMANDATION #5 : Donner à la métropole des moyens de mieux protéger son parc de logements locatifs : conversion en copropriété indivise, insalubrité, hébergement illégal.

RECOMMANDATION #6 : Retirer du projet de loi les articles qui réduisent l'influence de la Commission de la sécurité publique, et augmenter plutôt la transparence de cette commission en inscrivant dans la loi l'obligation pour elle de tenir régulièrement des séances publiques.

RECOMMANDATION #7 : Retirer le pouvoir de la Ville de constituer, dissoudre ou fusionner une SDC. Retirer l'obligation pour les SDC de se conformer à toute stratégie de développement économique adoptée par la Ville.

RECOMMANDATION #8 : Exiger un vote des deux tiers des membres du conseil pour la nomination ou la destitution du greffier de la Ville.

RECOMMANDATION #9 : Rendre le greffier légalement responsable de l'accès à l'information, et non en vertu d'une délégation de pouvoir du maire de Montréal.

RECOMMANDATION #10 : Retirer le terme « Conseil du patrimoine de Montréal » de l'article 4 du projet de loi 121.

RECOMMANDATION #11 : Retirer l'article 5 du projet de loi 121.

RECOMMANDATION #12 : Accorder à la Ville de Montréal le pouvoir de modifier elle-même la Loi sur la métropole du Québec, sous contrainte de balises (majorité qualifiée).