

Mémoire conjoint de conseils de quartier de la Ville de Québec

Projet de loi 109

déposé à la

Commission de l'aménagement du territoire

de l'Assemblée nationale du Québec

2016

1. Présentation de l'auteur

Ce mémoire est présenté par les conseils de quartier de la Ville de Québec signataires de ce mémoire.

Les conseils de quartiers sont des organismes créés en vertu de la Charte de la Ville de Québec (LRQ ch.C-11.5). Ils représentent les citoyennes et les citoyens des différents quartiers de la ville de Québec et leurs administrateurs sont majoritairement élus par les citoyens des quartiers. Les conseils de quartier sont des interlocuteurs privilégiés de la Ville qui ont, entre autres, pour mission de permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions et leurs besoins à l'égard de questions qui concernent leur quartier principalement en ce qui a trait à l'aménagement du territoire, l'aménagement des propriétés municipales, la vie communautaire et la sécurité publique (Politique de consultation publique RRVQ ch. P-4).

La consultation publique constitue un mécanisme incontournable pour tenir compte des aspirations, des attentes et des besoins des citoyens, y compris ceux concernant leur participation à la vie démocratique.

Le présent mémoire est donc en lien direct avec la mission dévolue aux conseils de quartier soit la représentation des intérêts des citoyens, particulièrement à ce qui concerne leur rôle important dans le processus de consultation de la population en matière de modification touchant l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

2. Résumé du mémoire

Ce mémoire entend exposer à l'Assemblée nationale du Québec en quoi certaines dispositions du projet de loi n^o 109 (Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs) soulèvent l'inquiétude de nombreux citoyens et citoyennes de la Ville de Québec, particulièrement celles touchant aux deux points suivants :

- L'abolition du droit des citoyens de pouvoir se prononcer par voie référendaire sur des modifications réglementaires touchant l'aménagement du territoire (article 41 du projet de loi n^o 109 et autres articles au même effet). Nous croyons que le processus d'approbation référendaire doit être maintenu.
- La réduction de 25 000 m² à 15 000 m² de la superficie de plancher des projets de développement résidentiel, commercial ou industriel pouvant être écartés du processus d'approbation référendaire (article 13 du projet de loi n^o 109). Au contraire, nous croyons que tous les projets de cette nature devraient être soumis au processus d'approbation référendaire.

Enfin, nous croyons que les règlements d'urbanisme adoptés à la suite de l'entrée en vigueur d'un Programme particulier d'urbanisme (PPU) devraient être soumis au processus d'approbation référendaire.

3. Exposé général et enjeux pour la population

Le Guide « La prise de décision en urbanisme » du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) affirme que :

La participation à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme s'exprime de différentes façons. Il y a l'information, la consultation et la participation publique décisionnelle.

- L'information réfère aux renseignements et documents que l'administration produit et fournit à l'intention des citoyens afin de leur permettre de comprendre les grandes lignes et la pertinence des propositions que le conseil est en train d'examiner.
- La consultation est la démarche qui permet aux citoyens, à titre personnel ou au nom d'un groupe ou d'un organisme, de poser des questions et d'exprimer des préoccupations, des attentes, des opinions ou formuler des commentaires sur les propositions que le conseil est en train d'examiner.
- La participation publique décisionnelle est le recours qui permet aux citoyens d'accepter ou non les propositions de modification de certains objets des règlements de zonage et de lotissement telles que présentées par le conseil municipal ou un conseil d'arrondissement.

Le MAMOT précise en outre que le référendum décisionnel en urbanisme constitue un recours légal qui permet aux citoyens d'accepter ou non les propositions de modification de certains objets des règlements de zonage et de lotissement : les usages, les constructions, la densité d'occupation du sol, la dimension et le volume des constructions, les marges de recul, les normes de stationnement, les contraintes de nature anthropique, les dimensions et superficies des lots.

À la Ville de Québec, la consultation en matière de modification au zonage est réalisée par les conseils de quartier, conformément à la Charte de la Ville de Québec. Après la tenue d'une consultation publique auprès des citoyens, le conseil de quartier émet un avis. Ces avis ont été maintes fois ignorés par les Conseils d'arrondissement ou le Conseil municipal.

Il est important de rappeler que les premières législations relatives au référendum décisionnel en urbanisme remontent aux années 1930 et 1940. Au fil du temps, le processus d'approbation référendaire s'est raffiné et comprend maintenant trois étapes :

- la **demande de participation à un référendum** visant à mettre en œuvre le processus référendaire, en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ-ch A-19.1);
- la **tenue du registre** (période d'enregistrement pour demander le scrutin référendaire), en vertu de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LRQ-ch E-2.2);
- le **scrutin référendaire**, en vertu de la même loi.

L'exercice du droit à l'approbation référendaire est donc très bien balisé. À preuve, dans la Ville de Québec, les citoyens n'y ont eu recours qu'à cinq reprises depuis 2002. Il n'en reste pas moins que le processus d'approbation référendaire constitue une manifestation éloquente de la vie démocratique d'une municipalité.

Ce processus permet aux citoyens de faire entendre leur voix relativement à un projet de développement qui contrevient au zonage en vigueur et qui pourrait porter atteinte à la qualité de vie de la communauté. Le processus référendaire est un exemple de participation citoyenne que le législateur doit encourager plutôt qu'abolir.

Selon madame Louise Quesnel, auteure du livre « La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale », les principaux arguments favorables au maintien et à la tenue du processus d'approbation référendaire s'exposent ainsi :

- 1° la légitimité (...).
- 2° la démocratie directe (...).
- 3° la convergence des politiques locales et des projets des citoyens (...).
- 4° encadrer les actions des élus (...).
- 5° permettre les débats et forcer les élus à s'impliquer et à exposer leurs points de vue (...).
- 6° développer une argumentation préalable au scrutin (...).
- 7° développer un sentiment d'appartenance (...).
- 8° développer la formation citoyenne (...).

En résumé, le processus d'approbation référendaire est un outil de démocratie directe qui permet d'atteindre le plus haut degré de légitimation des décisions politiques, de favoriser la convergence entre le projet des élus et celui souhaité par les citoyens et d'utiliser un moyen efficace pour fixer un cadre souhaitable aux interventions des élus. Il permet également un débat pendant lequel l'information est diffusée et les arguments développés contribuant ainsi à accroître le sentiment d'appartenance des contribuables et l'implication de ceux-ci dans la vie politique locale.

Ainsi, l'expérience démontre que la simple présence du processus d'approbation référendaire incite, dans certains cas, l'administration municipale et les promoteurs privés à développer un projet qui tient compte des besoins et de l'opinion des citoyens

d'un quartier ou d'un secteur en favorisant autant l'intérêt public que l'acceptabilité sociale du projet.

À titre d'exemple, le cas d'un projet de densification sur un terrain d'une ancienne station-service située au 3375, chemin Sainte-Foy est pour le moins très éloquent. Le promoteur a pris en considération l'opinion des citoyens, qui étaient en faveur de la densification mais souhaitaient voir modifier l'aménagement extérieur, et a présenté un 2^e projet qui, de son propre aveu, était meilleur que le projet initial. Ce projet fut approuvé par le conseil de quartier et les citoyens.

Dans d'autres cas, c'est l'exercice du processus d'approbation référendaire qui a permis, au final, de voir se concrétiser un projet beaucoup mieux adapté au milieu urbanistique et dont tant les citoyens que le promoteur sont maintenant très fiers. Ce fut ainsi le cas pour le projet de l'îlot Irving (rue Saint-Jean dans le quartier Saint-Jean-Baptiste).

Citons ici l'urbaniste émérite, architecte et ancien directeur de la Ville de Québec, Serge Viau, qui, se référant à de telles consultations obligées et décisionnelles, affirme : « Il en a résulté [du processus référendaire] de meilleurs projets, mieux adaptés au contexte urbain, et non dommageables à la personnalité des quartiers. Ils ont tous été des projets de densification. C'est certainement le cas des îlots Esso et Irving. Dans ce dernier cas, même son promoteur m'a avoué que le projet était meilleur. Il s'est d'ailleurs vendu très rapidement. N'eût été des référendums, les projets originaux auraient été construits, malgré certaines oppositions des citoyens et au détriment de la cohérence d'ensemble du milieu, j'en suis convaincu » (Points de vue, Le Soleil, 11 juin 2016).

Dans ce contexte, pour démontrer sa volonté de soutenir les intérêts de la population des quartiers de Québec, le législateur doit modifier son projet de loi, d'une part en retirant l'article 41 et les autres articles au même effet, et d'autre part en ajoutant des dispositions obligeant la Ville de Québec à soumettre tous les projets d'établissement résidentiel, commercial ou industriel, et ce peu importe leur superficie de plancher, au processus d'approbation référendaire ainsi qu'aux règlements d'urbanisme adoptés à la suite de la mise en vigueur d'un Programme particulier d'urbanisme.

Nous demandons que les articles 13 et 14 du projet de loi n^o 109 soient retirés et remplacés par un nouvel article qui modifierait l'article 74.4 de la Charte de la Ville de Québec en supprimant le paragraphe 3^o du premier alinéa tout en maintenant dans son intégrité l'article 74.5 de cette charte. Cela aurait pour effet de permettre aux citoyennes et citoyens de recourir au processus d'approbation référendaire lors d'une modification réglementaire permettant la réalisation d'un projet résidentiel, commercial ou industriel, peu importe son envergure, puisque cette modification serait soumise au régime habituel.

Actuellement, l'administration municipale peut utiliser les dispositions des articles 74.4 et 74.5 de cette charte pour soustraire du processus d'approbation référendaire un projet d'établissement résidentiel, commercial ou industriel dont la superficie de

plancher est supérieure à 25 000 m² (cette superficie serait diminuée à 15 000 m² si le projet de loi n° 109 n'est pas modifié). Si le recours à ces dispositions peut être justifié pour permettre sans contestation possible la réalisation d'un projet de logement social ou un équipement collectif, il ne l'est pas pour un projet privé, même de grande envergure. Au contraire, un tel projet est susceptible d'avoir un impact important sur la qualité de vie des citoyennes et des citoyens et ceux-ci devraient avoir le droit de se prononcer sur celui-ci par le processus d'approbation référendaire.

Enfin, la participation citoyenne pourrait être renforcée par l'introduction dans la Charte de la Ville de Québec de dispositions obligeant l'administration municipale à soumettre au processus d'approbation référendaire les règlements d'urbanisme adoptés à la suite de la mise en vigueur d'un PPU pour assurer leur conformité au plan d'urbanisme. Le recours à cet outil urbanistique est devenu si général que tous les secteurs stratégiques de la ville y sont soumis. On ne peut nier le bien-fondé de planifier le développement du territoire, mais le recours à un PPU entraîne un déficit démocratique dans sa mise en œuvre.

À cet égard, citons un document du MAMOT « La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme - Diagnostic de l'application de la loi » :

Enfin, le processus de demande d'approbation référendaire ne s'applique pas lorsque les modifications aux règlements sont rendues nécessaires pour assurer leur conformité au plan d'urbanisme. Cette situation crée un inconfort politique et juridique parce que les élus municipaux perçoivent mal les occasions où il peut être approprié de recourir à ce mécanisme particulier. De plus, il appert que certaines municipalités utilisent ce mécanisme à mauvais escient tout simplement pour éviter que les citoyens n'aient la possibilité de recourir au processus d'approbation référendaire.

4. Conclusion

Les dispositions actuelles de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, de même que celles présentes dans la Charte de la Ville de Québec concernant le droit au référendum, visent à permettre aux citoyens d'exercer leur droit démocratique sur de tels projets lorsque, à leurs yeux, ils comportent des particularités qui portent atteinte à la qualité de vie de la communauté.

Les conseils de quartier de la ville de Québec demandent donc à l'Assemblée nationale d'apporter les modifications suivantes au projet de loi n° 109 :

1. Le retrait des dispositions qui enlèvent aux citoyennes et citoyens le droit de recourir au processus d'approbation référendaire en matière d'urbanisme.

2. Des modifications à la Charte de la Ville de Québec afin que tous les projets d'établissement résidentiel, commercial ou industriel, et ce peu importe leur superficie de plancher, soient soumis au processus d'approbation référendaire.
3. L'ajout de dispositions obligeant la Ville de Québec à soumettre les règlements d'urbanisme adoptés à la suite d'un Programme particulier d'urbanisme au processus d'approbation référendaire.

Signataires :

Johanne Elsener

Johanne Elsener, présidente
Conseil de quartier Pointe-de-Sainte-Foy

Pierrette Vachon-L'Heureux

Pierrette Vachon-L'Heureux, présidente
Conseil de quartier de Sillery

Roch Maltais

Roch Maltais, président
Conseil de quartier de Cap-Rouge

Nicole Marcotte

Nicole Marcotte, vice-présidente
Conseil de quartier de la Cité universitaire

Réjean Martel

Réjean Martel, président
Conseil de quartier de l'Aéroport

Huguette Lépine

Huguette Lépine, présidente
Conseil de quartier Saint-Louis

Michel Voisard

Michel Voisard, président
Conseil de quartier des Jésuites

Denis Béland

Denis Béland, président
Conseil de quartier Notre-Dame-des-Laurentides

Martial Van Neste

Martial Van Neste, président
Conseil de quartier de Maizerets

Lydia Lavoie

Lydia Lavoie, présidente
Conseil de quartier Montcalm

Louis Dumoulin

Louis Dumoulin, président
Conseil de quartier Saint-Jean-Baptiste

Sylvain Simoneau

Sylvain Simoneau, président
Conseil de quartier Saint-Sauveur

Alain Samson

Alain Samson, président
Conseil de quartier Vieux-Québec,
Cap-Blanc, Colline parlementaire

Simon Gauvin

Simon Gauvin, président
Conseil de quartier Saint-Roch

Maxine Dandois-Fafard

Maxine Dandois-Fafard, présidente
Conseil de quartier du Vieux-Limoilou

Anne Baril

Anne Baril, présidente
Conseil de quartier de Loretteville

Martin Blais

Martin Blais, président
Conseil de quartier de Duberger-Les Saules

Louise Côté

Louise Côté, présidente
Conseil de quartier des Chutes-Montmorency

Pierre Bouchard

Pierre Bouchard, président
Conseil de quartier des Châtelers

Nicole Laveau

Nicole Laveau, présidente
Conseil de quartier de Vanier

Lise Bilodeau

Lise Bilodeau, présidente
Conseil de quartier Neufchâtel Est-Lebourgneuf

Manon Therrien

Manon Therrien, présidente
Conseil de quartier de St-Émile

Francine Dion

Francine Dion, présidente
Conseil de quartier de Val Bélaire

Gabriel Clairét

Gabriel Clairét, président
Conseil de quartier de Saint-Sacrement