

**Mémoire de la
Ville de Québec**

**Présenté dans le cadre
de la Commission de l'aménagement du territoire**

**Sur le projet de loi n° 109 « Loi accordant le statut de capitale
nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son
autonomie et ses pouvoirs »**

Le 14 novembre 2016

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les Députés,

D'abord, j'aimerais vous présenter les gens qui m'accompagnent :

- Madame Julie Lemieux, vice-présidente du comité exécutif
- Monsieur André Legault, directeur général
- Monsieur Serge Giasson, directeur du Service des affaires juridiques

Ce projet de loi constitue pour nous une étape charnière. De Ville «Créature de l'État», la Ville de Québec peut enfin prendre, avec beaucoup de maturité, son envol pour accroître son autonomie et servir avec efficacité sa population pour son bien-être ainsi que pour le rayonnement de la capitale nationale.

De nos réflexions et de certaines de mes prédécesseurs, a germé l'idée d'un pacte ville-gouvernement basé sur l'importance d'un partenariat qui place le citoyen au cœur des préoccupations en répondant de manière efficace aux questions suivantes :

- Comment rendre plus accessibles et de manière plus efficace certains services publics au bénéfice des citoyens et des entreprises, tout en développant des approches d'économie d'échelle afin de bien gérer les deniers publics que les citoyens confient aux décideurs politiques?
- Comment assumer de façon responsable, concrète et permanente le rôle de la ville de Québec comme étant le siège du parlement et de l'administration du gouvernement, tout en réalisant les devoirs qui incombent à une capitale nationale inscrite au patrimoine mondial?

C'est sur la base de ces questions et après mures réflexions que nous avons sensibilisé le gouvernement sur « le comment faire mieux ».

Le projet de loi 109 c'est l'aboutissement de toutes ces années de réflexion.

Mon intervention cerne cinq grands axes majeurs ciblés par le projet de loi.

Premièrement : La reconnaissance du statut de capitale nationale

Pour la première fois de son existence, la Ville de Québec, en tant qu'institution, est légalement impliquée dans le rôle de capitale nationale. Cette implication est symbolisée par le titre de maire honoraire qui sera conféré à tout nouveau premier ministre du Québec lorsqu'il sera reçu à l'Hôtel de ville, et cela le plus tôt possible après son assermentation.

La Ville de Québec sera de plus légitimée, et j'insiste sur cette responsabilité qui lui est désormais reconnue, de veiller à ce que se tiennent prioritairement sur son territoire l'accueil des dignitaires étrangers, les rencontres diplomatiques, les sommets gouvernementaux, les grandes rencontres politiques et les négociations importantes. N'est-ce pas là une évidence! C'est tout de même ici à Québec que siège le gouvernement, berceau de la francophonie en Amérique du Nord, rôle récemment bonifié par la création du Réseau des villes francophones et francophiles d'Amérique.

Deuxièmement concernant l'efficacité dans la gestion de la ville

Il y a dans le projet de loi 109 plusieurs modifications qui ont trait à l'efficience de la Ville dont une des plus importantes concerne l'organisation des arrondissements. L'objectif incontournable est d'améliorer les services à l'ensemble de nos citoyens. L'organisation de la Ville constituait en 2002 un accommodement politique avec huit arrondissements. Le contexte a bien évolué depuis ce moment.

Depuis la fusion, les arrondissements de la Ville ont appris à s'approprier, à partager et à constater les dédoublements, les chevauchements et le manque d'uniformité dans le niveau et la qualité des services offerts à ses citoyens. Nous avons atteint les limites de ce que nous pouvions faire avec le cadre légal existant. Des enjeux d'efficacité et d'efficience nous commandent de décroiser, d'éliminer les frontières et de mieux coordonner les activités afin de les rendre plus performantes.

L'approche que la Ville préconise est transversale et vise à assurer à l'ensemble des citoyens un service de qualité comparable sur l'ensemble du territoire et cela, au moindre coût. D'ailleurs, à maintes reprises le Vérificateur général de la Ville a soulevé, depuis 2009, des problèmes d'harmonisation, et de disparités dans l'offre de services entre arrondissements, et ce, à titre indicatif, tant en déneigement, à l'émission des permis et en gestion des équipements. Le travail en silo génère des coûts improductifs.

Pour illustrer un cas vécu, prenez à titre d'exemple le déneigement de l'axe de la Grande Allée. Ainsi, il est déjà arrivé que d'un côté de la rue Belvédère le déneigement soit parfait et de l'autre, selon les termes du contrat entre l'arrondissement et le fournisseur, le déneigement se réalisait plus tard. L'offre de service se trouve ainsi inégale parce que l'axe routier est à cheval sur deux arrondissements. Incohérence totale n'est-ce pas?

Comprenez-moi bien, il n'est nullement question de rapatrier l'ensemble des tâches aux services centraux. Au contraire, ça peut aller jusqu'à déplacer des employés des services centraux vers des arrondissements.

Cette structure se résume comme suit :

- Les responsabilités sont attribuées par arrondissement. On prévoit par exemple que la responsabilité de la collecte des matières résiduelles pour toute la ville est sous la supervision de l'administration de l'arrondissement de La Haute-Saint-Charles et des personnes qui étaient auparavant au niveau du central de la Ville y ont été transférées; la responsabilité du déneigement serait sous la responsabilité de l'arrondissement Ste-Foy-Sillery-Cap-Rouge; celle pour les réparations majeures d'aqueduc et d'égouts

serait sous la responsabilité de l'arrondissement Des Rivières; celle pour le soutien aux activités sur les voies publiques serait à La Cité-Limoilou.

- Les ressources dans les arrondissements demeurent en place, mais sont coordonnées de façon transversale par l'arrondissement responsable.

Bien entendu, certaines responsabilités peuvent relever du directeur général adjoint responsable des arrondissements, je pense ici au Service des loisirs et des sports qui nécessite au départ une planification générale.

Pour arriver à ce résultat, il est nécessaire et essentiel de revoir les articles du chapitre de la Chartre de la Ville de Québec relatif à l'organisation de la municipalité, soit ceux qui concernent les fonctionnaires et les employés de la Ville et celui sur les compétences des arrondissements. Il s'agit particulièrement ici de leurs affectations de travail et de leurs responsabilités qui sont, en vertu de la loi, établies par chacun des arrondissements. Ces responsabilités comprennent notamment la possibilité de déterminer les horaires de travail, le travail supplémentaire, les vacances annuelles, et j'en passe, ce qui n'a aucun sens.

Le but ultime de cette approche de gestion transversale, c'est de coordonner l'action sur le terrain afin d'offrir un service égal sur l'ensemble du territoire.

Mon troisième volet concerne la responsabilité démocratique assumée pour le bien commun de l'ensemble des citoyens.

Encore ici, diverses modifications sont prévues. Que ce soit le pouvoir d'imposer des redevances réglementaires, par exemple concernant la compensation pour la coupe d'arbres ou encore les pouvoirs accrus pour obliger un propriétaire à exécuter des travaux sur un immeuble à l'abandon et l'augmentation des amendes pour défaut d'entretien. Que l'on pense également à la simplification et à la flexibilité accrue dans l'utilisation d'outils de réglementation pour le zonage. L'élément le plus important et celui qui suscite le plus de passion concerne le retrait de l'approbation référendaire. Il est à ce moment proposé de retirer cet article pour l'introduire dans un projet de loi plus global visant l'ensemble des

municipalités. La Ville accepte cette proposition si elle a la confirmation aujourd'hui que ce projet de loi global sera adopté rapidement. Qu'il me soit permis d'expliquer le fondement qui soutient notre demande.

En fait, les décisions en matière d'urbanisme devraient relever de la seule responsabilité politique des élus qui ont pour mission de décider dans l'intérêt public. Bien sûr, ils doivent le faire avec l'éclairage de l'opinion de la population. Alors que le processus d'approbation référendaire permet d'empêcher un règlement au motif de « pas dans ma cour », lequel est parfois contraire à l'intérêt public et aux principes du développement durable, particulièrement dans un contexte de densification.

Or, avant les fusions, la Ville de Québec à l'instar de la Ville de Montréal était exempte de l'approbation de la procédure référendaire. Pourtant, bien avant les fusions, elle s'est dotée d'elle-même, sans obligation, d'une instance de consultation via les conseils de quartier, laquelle lui a permis de consulter en amont. Malgré cette structure consultative, le gouvernement a rendu obligatoire l'application de la procédure référendaire sur l'ensemble du territoire de la ville de Québec.

C'est avec insistance, dès décembre 2000, lors des auditions en Commission parlementaire sur le projet de loi 170 concernant la réforme de l'organisation territoriale, que M. Jean-Paul L'Allier, alors maire, a brillamment démontré qu'il est possible, sans approbation référendaire, de développer le territoire de façon démocratique en étant à l'écoute des citoyens, grâce à une politique de consultation publique efficace. Et pour lui, il était évident que toute autre structure de consultation, dont les conseils de quartier, pouvait répondre à l'atteinte de la démocratie.

Lors de la Commission parlementaire, M. L'Allier a dit des référendums et je cite :

« Le référendum est un outil d'opposition... il est utile quand on veut bloquer quelque chose. Ce dont on a besoin, ce sont des outils de construction et nos conseils de quartier... sont des outils de construction démocratique ».

En 2010, dans le rapport « Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif », M. L'Allier martelait encore sur l'urgence de retirer la procédure référendaire.

- Le Québec fait cavalier seul à ce chapitre puisqu'aucune autre province canadienne n'assujettit l'entrée en vigueur des décisions des autorités locales en matière d'aménagement à un mécanisme d'approbation référendaire (p. 14).
- La Loi actuelle accorde aux citoyens un droit de veto ou un contrôle de l'opportunité des décisions en aménagement, ce sur quoi les tribunaux se sont toujours refusé d'intervenir (p. 16).
- L'intérêt public, c'est beaucoup plus que l'intérêt particulier des citoyens touchés par l'intervention municipale en aménagement. C'est celui de l'ensemble de la collectivité locale dans le cadre des choix faits par les élus pour exprimer la volonté politique de l'État en matière de planification et de développement durable. Enfin, ce droit de veto des citoyens alimente l'idée que les élus municipaux ne sont pas en mesure d'entendre et de retenir les différents points de vue qui lui sont exprimés et de prendre une décision dans l'intérêt collectif (p. 17).
- La Loi favorise également l'expression des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt collectif. De fait, devant la complexité du régime actuel, l'expérience révèle que seuls les opposants se manifestent et exercent leur droit de veto. Les citoyens favorables aux modifications projetées ne se sentent pas interpellés, sauf lorsque mobilisés par les élus ou les promoteurs (p.18).
- De plus, le processus d'approbation référendaire accorde une place prépondérante à des personnes qui sont en situation de conflit d'intérêts. Une décision prise dans la poursuite de l'intérêt public de l'ensemble de la collectivité ne devrait pas pouvoir être remise en question par des personnes ayant des intérêts particuliers dans la décision (p. 18).

- Ce droit de recours accordé aux citoyens est fréquemment utilisé à mauvais escient et draine les ressources municipales qui doivent être affectées, souvent inutilement, à la préparation du « dossier de conformité» (p. 21).

En 2012, dans le cadre du Comité des sages mis en place par l'UMQ, M. L'Allier déclarait :

« L'éthique c'est d'abord une question de valeurs personnelles, d'attitude et de conviction avant d'être un objet de législation, de réglementation et de contrôle. La démocratie locale et la transparence sont essentielles à des prises de décision éclairées, mais les élus dans leur champ de compétence doivent prendre des décisions et ne pas chercher l'impossible consensus ».

À la Ville de Québec, nous nous inscrivons parfaitement dans cette vision et nous offrons aux citoyens une panoplie de forums pour émettre leurs positions, présenter leurs visions ou encore obtenir les informations nécessaires.

- Les conseils de quartier créés sous le règne de Jean-Paul L'Allier sont toujours en place et sont des acteurs importants dans les consultations.
- Plusieurs autres instances d'auditions et de consultations existent que ce soit les comités consultatifs d'urbanisme dans les arrondissements, la commission d'urbanisme et de conservation de Québec, les conseils d'arrondissement, le conseil d'agglomération et le conseil municipal. De plus, récemment, la Ville de Québec a octroyé un mandat à l'Institut du Nouveau Monde afin d'évaluer nos modes de consultation et les bonifier, le cas échéant.

Également, d'autres formes de consultations parallèles telles que l'Internet et les consultations en ligne sont initiées (ex. : Vision des déplacements à vélo). J'ai ici une liste exhaustive de consultations que nous avons tenues et que nous tenons régulièrement pour connaître l'opinion des citoyens.

On est loin du déficit démocratique que certains détracteurs veulent nous étiqueter alors vous conviendrez que ce ne sont pas les instances de consultation qui manquent.

Enfin, la Ville de Québec comprend que certaines de ses demandes puissent être autant valables pour d'autres municipalités. Aussi, elle accepte que ces modifications soient traitées rapidement dans le projet de loi sur les gouvernements de proximité à être déposé très prochainement.

Mon quatrième sujet concerne la contribution à l'essor économique de la capitale nationale et de sa région.

En matière de développement économique, par la création du Fonds de la Capitale nationale et de sa région, le gouvernement répond à la nécessité d'injecter des sommes d'argent afin de contribuer au dynamisme, à la vitalité, au développement, à l'essor et au rayonnement de la capitale nationale et de sa région. D'ailleurs, la Ville est heureuse de souligner en passant que dans le cadre du bilan 2012-2015 de sa Stratégie de développement économique il a été démontré que pour chaque dollar investi par la Ville, les projets ont généré en moyenne plus que trois dollars.

Selon ce que prévoit l'*Entente sur les engagements du gouvernement et la Ville de Québec pour la reconnaissance du statut particulier de la capitale nationale*, ce fonds sera doté d'une enveloppe de 15 millions de dollars en 2017-2018, laquelle atteindra 25 millions de dollars en 2021-2022. Rappelons que la Ville de Québec gérait déjà un tel fonds avec une équipe interne. Pour nous, il est clair qu'il s'agit d'une bonification et de son éclatement sur l'ensemble du territoire à l'initiative de la Ville de Québec.

Aussi, dans le cadre de ses revendications en matière de développement économique, la Ville de Québec a demandé qu'on lui attribue la responsabilité de la gestion de ce fonds, en utilisant les structures déjà en place pour le faire avec le Forum des élus de la Capitale-Nationale comprenant des représentants de l'ensemble du territoire visé et cela, de Charlevoix à Portneuf. Ce forum est déjà en place et a conduit la Ville à appuyer financièrement certains projets tels la piste cyclable dans Portneuf et le train touristique dans Charlevoix. Certains projets d'envergure sont actuellement en cours auprès du forum. Il s'agit en particulier du développement agroalimentaire de la région de la Capitale-Nationale en lien avec le Grand Marché public de près de 20 millions de dollars que la Ville

est à construire sur le site d'ExpoCité. L'objectif est de favoriser les produits de notre terroir en offrant une vitrine et un débouché pour les produits agroalimentaires de la région. Également, du côté de Portneuf, le forum est à étudier un projet qui concerne la production de biomasse en favorisant son utilisation dans les édifices publics.

En procédant via le Forum des élus de la Capitale-Nationale et l'équipe d'employés du développement économique de la Ville de Québec, nous évitons la multiplication des intervenants, laquelle créerait des chevauchements et des dédoublements administratifs coûteux. Par le passé, nous avons observé que la présence de différentes instances conduisait à de l'inefficacité et que les sommes disponibles n'atteignaient pas les buts recherchés. Le gouvernement a procédé à l'abolition des CRÉ. Il ne faudrait surtout pas les recréer sous une autre forme.

Finalement, je tiens à souligner que s'il y a un intérêt pour les institutions financières à contribuer comme partenaire, nous serions heureux de les accueillir.

Mon cinquième et dernier volet concerne les autres attentes de la Ville de Québec

Par des assouplissements, des bonifications de pouvoirs et arrimage avec ceux de Montréal, le gouvernement reconnaît les contextes et les enjeux particuliers avec lesquels les villes de Montréal et de Québec doivent conjuguer. D'ailleurs, certaines dispositions introduites dans le projet de loi sur la capitale nationale sont carrément la copie de dispositions législatives applicables à la Ville de Montréal. Nous saisissons donc l'occasion pour indiquer que nous demandons que tout nouveau pouvoir qui sera dévolu à la Ville de Montréal dans l'imminent projet de loi sur la métropole puisse être offert à la Ville de Québec.

Par ailleurs, des clarifications et des échanges sont à finaliser à très court terme concernant certains enjeux, dont :

- La délégation des pouvoirs à la Commission d'urbanisme et de conservation (CUCQ) pour certaines autorisations sur les sites patrimoniaux;

- L'obtention d'un pouvoir spécifique au problème relié à l'itinérance afin que la Ville puisse jouer un rôle central dans la lutte contre l'itinérance;
- La gestion du programme accès-logis, en créant un guichet unique à la Ville pour l'acceptation des projets;
- Le nouveau partenariat que souhaite convenir la Ville de Québec avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) concernant le régime d'autorisation, les milieux humides et le pouvoir d'adopter des normes municipales mieux adaptées aux enjeux locaux.

En conclusion, globalement, la Ville de Québec est très heureuse des objets contenus dans le projet de loi 109, mais demeure en attente de décisions dans le cadre d'autres projets de loi.