



**cre-capitale
nationale**

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE –
RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE

CAT – 017M
C.P. – P.L. 109
Statut de capitale
nationale
Ville de Québec

PROJET DE LOI N°109

LOI ACCORDANT LE STATUT DE CAPITALE NATIONALE À LA VILLE DE QUEBEC

Mémoire présenté par
Conseil régional de l'environnement – Région de la capitale nationale

16 novembre 2016



Coordination

Alexandre Turgeon, directeur général

Recherche et rédaction

Équipe du Conseil régional de l'environnement de la Capitale-Nationale

Collaboration

Membres du conseil d'administration

Ce mémoire a été structuré à partir des orientations du conseil d'administration du 10 novembre 2016.

Table des matières

1. PRINCIPE GÉNÉRAL.....	6
2. <u>DÉZONAGE AGRICOLE</u> ET AUTORISATION DE CONSTRUCTION EN MILIEUX HUMIDES	6
3. LA FISCALITÉ MUNICIPALE ET LE POUVOIR GÉNÉRAL DE TAXATION.....	6
4. PROCESSUS DE CONSULTATION ET MODIFICATION AU ZONAGE	8
5. LES POUVOIRS DES ARRONDISSEMENTS	14
6. AUTRES POUVOIRS MUNICIPAUX	15
7. CONCLUSION	17
8. ANNEXE	18

À propos du Conseil régional de l'environnement

Le Conseil régional de l'environnement de la Capitale-Nationale (CRE-Capitale nationale) est un organisme à but non lucratif qui fut créé en 1989 à la suite d'une série de rencontres entre groupes environnementaux, groupes socioéconomiques et intervenants publics. Il regroupe des associations, des institutions et des individus ayant à cœur la défense des droits collectifs pour un environnement de qualité, particulièrement dans la région de la Capitale-Nationale.

Sa mission première consiste à promouvoir l'insertion des valeurs environnementales dans le développement régional en préconisant l'application du développement durable et la gestion intégrée des ressources. La stratégie du CRE-Capitale nationale privilégie la concertation régionale, les actions de sensibilisation, les projets concrets avec les intervenants du milieu et la conception d'instruments de diffusion.

Le CRE-Capitale nationale a pour objectifs :

- de regrouper les organismes, institutions, entreprises et individus œuvrant à la préservation de l'environnement et au développement durable de la région de Québec
- d'analyser et de rendre prioritaires les éléments de la problématique environnementale régionale
- de promouvoir les stratégies et les moyens d'action pour résoudre à la source les problèmes environnementaux
- de représenter les membres aux diverses instances de concertation régionale

Comme défini dans le protocole d'entente avec le ministère de l'Environnement, du Développement durable et de la Lutte contre les Changements climatiques, le CRE-Capitale nationale a pour mandats :

- de regrouper et représenter des organismes environnementaux ainsi que des organismes publics ou privés, des entreprises, des associations et des individus intéressés par la protection de l'environnement et par le développement durable d'une région, auprès de toutes les instances concernées et de la population en général, et ce, à des fins purement sociales et communautaires, sans intention pécuniaire pour ses membres;
- de favoriser la concertation et les échanges entre les organisations de la région et d'assurer l'établissement de priorités et de suivis en matière d'environnement dans une perspective de développement durable;
- de favoriser et de promouvoir des stratégies d'action concertées en vue d'apporter des solutions aux problèmes environnementaux et participer au développement d'une vision globale du développement durable de la région par de la sensibilisation, de la formation, de l'éducation et d'autres types d'actions;
- d'agir à titre d'organisme ressource au service des intervenants régionaux œuvrant dans le domaine de l'environnement et du développement durable;
- de réaliser des projets découlant de son plan d'action;
- de favoriser par la concertation et par le partage d'expertise la mise sur pied de projets par le milieu (organismes, groupes ou individus);
- de collaborer d'un commun accord aux projets dont le milieu est déjà responsable (organismes, groupes ou individus);
- de participer à tout mandat confié par le ministre et ayant fait l'objet d'une entente mutuelle précisant les conditions de réalisation du mandat, dont les consultations.

1. Principe général

D'entrée de jeu, plusieurs principes énoncés dans ce projet de loi devraient être appliqués à l'ensemble des municipalités et éventuellement intégrés dans la loi sur les compétences municipales. Outre quelques dispositions spécifiques (par exemple sur le RTC ou la Commission de la Capitale nationale du Québec), la plupart des éléments amenés seraient intéressants pour l'ensemble des municipalités.

2. Dézoning agricole et autorisation de construction en milieux humides

Tout d'abord, nous souhaitons signifier notre satisfaction de voir que certains pouvoirs règlementaires, notamment en matière de dézoning agricole et de protection des milieux humides, ne sont pas inclus dans ce projet de loi. En effet, nous estimons que ces pouvoirs doivent demeurer entre les mains du Gouvernement, à un niveau hiérarchique supérieur.

Les municipalités ont actuellement tous les pouvoirs règlementaires à leur disposition pour mieux protéger les milieux humides. Le pouvoir d'autoriser la perturbation ou la destruction de milieux humides doit quant à lui demeurer entre les mains du Gouvernement, et celui-ci doit conserver son rôle d'arbitrage au-dessus des municipalités dans des dossiers où ces dernières pourraient être en situation de conflit d'intérêts, notamment lorsqu'elles veulent permettre un développement sur ces milieux humides. Par ailleurs, les villes sont parfois trop proches des promoteurs pour ne pas voir politisées les décisions sur les milieux humides, alors que celles-ci devraient être basées sur des critères scientifiques.

La même situation s'applique pour le dézoning agricole. Ce pouvoir doit demeurer entre les mains de la Commission sur la protection du territoire et des activités agricoles.

3. La fiscalité municipale et le pouvoir général de taxation

Le Conseil régional de l'environnement accueille très favorablement la proposition faite à l'article 19 concernant le « Pouvoir général de taxation ».

Le Conseil régional de l'environnement est d'abord en total accord avec l'approche qui précise ce que la Ville ne peut pas faire en matière de taxation, plutôt que de préciser ce qu'elle peut faire. Cela laisse davantage de place à l'innovation et l'initiative, pourvu qu'on fasse preuve d'imagination. Cette approche favorise aussi un principe qui, selon le Conseil, favorise une plus grande autonomie des municipalités sur les moyens mis à leur disposition. Cela répond

également au souhait des municipalités qui demandent avec raison un élargissement de leur assiette fiscale.

Nous croyons qu'en faisant preuve d'imagination, la Ville de Québec pourrait progressivement revoir sa fiscalité et déplacer certaines charges, de façon notamment à soulager certains contribuables, par exemple les petits commerçants et restaurateurs. Le but n'étant pas de taxer plus, mais de taxer différemment.

L'iniquité fiscale du régime actuel

La fiscalité municipale au Québec, en vigueur depuis la réforme Ryan, comme avant cette dernière, favorise l'étalement urbain. Non pas parce qu'elle pousse les municipalités à s'agrandir pour augmenter leurs revenus, mais davantage parce qu'elle pénalise les bons choix de localisation et encourage les mauvais choix de localisation. Plus une résidence est située à proximité des lignes à haut niveau de service en transport en commun et des services de proximité, plus la valeur foncière de cette résidence sera élevée, et plus le compte de taxe sera conséquemment élevé. Bref, plus la population choisit des milieux de moyenne densité bien localisés, plus elle paiera cher en taxes foncières, et ce, même si son niveau de recours aux services municipaux y est pourtant moins élevé.

La fiscalité municipale actuelle étouffe bon nombre de commerçants. Les taxes foncières dans les secteurs non résidentiels sont généralement beaucoup trop élevées et limitent la création de commerces et services de proximité.

Une nouvelle ouverture et de nouvelles possibilités en matière de taxation pourraient permettre de corriger ou d'atténuer ces problèmes.

Bien plus que le seul pouvoir de taxer des stationnements de surface (avec lequel nous sommes en accord depuis plus de quinze ans), ce pouvoir permettrait à la Ville d'innover pour favoriser des changements de pratiques dans différents secteurs d'activités, par exemple :

- Une taxe à l'imperméabilisation des sols pour réduire les eaux de ruissèlement dirigées dans le réseau municipal. Une telle taxe, utilisée dans différentes villes en Amérique du Nord, favorise l'implantation de différentes stratégies pour garder les eaux de ruissèlement sur les propriétés privées. La plus grande présence d'arbres, les toitures végétales ou les surfaces de stationnement perméables sont des exemples qui vont dans ce sens et qui doivent être encouragés. Une telle approche est non seulement utile pour les municipalités parce qu'elle diminue les coûts de traitement des eaux usées, et réduit la pression sur les infrastructures d'égout et de traitement, mais aussi très utile pour améliorer la santé de la population (réduction des îlots de chaleur, captation des polluants et poussières par les arbres et espaces végétalisés entre autres).

Nombre d'autres exemples pourraient vous être soumis, ce que nous éviterons de faire pour ne pas avoir un débat sur les mesures, mais sur les principes. Le débat sur les mesures doit se faire

au niveau de la municipalité. Ainsi, concernant une éventuelle taxation des stationnements, nous dirons à notre Chambre de commerce que ses craintes, premièrement mal avisées pour plusieurs de ses membres qui en sortiraient gagnants, doivent être débattues au niveau de la Ville et non dans le cadre de la présente Commission parlementaire.

Le pouvoir de taxation des entités du Gouvernement du Québec

Le Conseil régional de l'environnement comprend qu'à l'article 19, par l'insertion de l'article 131.9 à la charte de la Ville de Québec, le Gouvernement ne veut pas ajouter de charges additionnelles pour les immeubles pour lesquels il paie des en-lieu de taxes. Nous croyons que cette façon de compenser les municipalités pour les services municipaux rendus n'est pas la plus efficiente. Certaines exceptions, nous pensons notamment à la facturation pour la gestion des matières résiduelles, devraient être apportées à l'article 131.9.

Ainsi, à Québec, alors que les entreprises et commerçants qui performant bien en gestion des matières résiduelles (Laurier-Québec, Place Ste-Foy, Industrielle Alliance, Olympus, Galeries de la Capitale, Groupe Desgagnés, Première Moisson, Uniprix, etc.) ont un grand incitatif financier pour le faire, les édifices gouvernementaux n'en ont aucun.

Cette situation est déplorable puisque l'on souhaiterait voir l'ensemble du secteur gouvernemental faire preuve d'exemplarité, mais encore plus dans le secteur de l'éducation où les jeunes observent souvent les pires pratiques de gestion des matières résiduelles. Si certains établissements ont d'excellentes pratiques, ou font des efforts considérables (Université Laval, Cégep Limoilou, Cégep de Ste-Foy, Cégep François-Xavier-Garneau, Centre de formation des métiers d'arts, Centre de formation professionnelle Fierbourg, École secondaire La Courvoisier, Polyvalente de Charlesbourg, École secondaire Samuel-de-Champlain), ils ne tirent aucune économie associée à leur investissement pour réduire leurs déchets.

Le Gouvernement devrait donc soit simplement permettre cette tarification à tous ses édifices, soit moduler les en-lieu de taxes en fonctions des taxes imposées à ses édifices.

4. Processus de consultation et modification au zonage

De la nécessité de se doter d'une instance de consultation indépendante ...

Nous croyons qu'il est essentiel de doter la Ville de Québec d'une instance de consultation indépendante chargée de recueillir l'opinion des citoyens sur des dossiers de grande envergure susceptibles de polariser les opinions des citoyens ou des commerçants. L'*Office de consultation publique de Montréal* (OCPM) est à ce titre exemplaire et inspirant. Nous recommandons donc qu'une instance du même type soit créée pour le territoire de la Ville de Québec.

Au niveau de son fonctionnement, l'OCPM se voit confier des mandats qui concernent principalement des projets immobiliers en dérogation au règlement d'urbanisme tels l'implantation d'un nouveau développement résidentiel, la réaffectation d'une ancienne usine

en logements ou encore la transformation d'un bâtiment en commerce. Par ailleurs, l'Office est de plus en plus sollicité par les instances municipales sur des questions de planification urbaine. Le redéveloppement des friches industrielles, la revitalisation de grands secteurs ou l'adoption de Programme particulier d'urbanisme (PPU) en sont de bons exemples. Il faut également souligner le fait que les membres de l'OCPM ne sont ni des élus ni des employés municipaux et mènent les débats en toute neutralité.

Outre l'amélioration du processus de consultation, nous croyons que la création d'une instance de consultation indépendante améliorera la qualité de vie des élus. Ceux-ci sont impliqués dans de très nombreuses consultations publiques et se retrouvent trop souvent en situation de confrontation avec les citoyens.

Enfin, nous recommandons d'une part que les rapports de consultation soient systématiquement rendus publics et accessibles à tous, et ce, pour tous types de consultations. D'autre part, nous estimons que les processus de consultation doivent, dans certains cas, être faits un peu moins à la va-vite. À titre d'exemple, il arrive fréquemment que la Ville, pour satisfaire les exigences de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, convoque plusieurs consultations simultanément, au même endroit et à la même heure, consultations qui portent sur plusieurs sujets différents, généralement une heure avant la rencontre du conseil municipal où doit se prendre la décision. Cette façon de faire est susceptible d'alimenter le cynisme des citoyens, qui à juste titre, ne sentent pas que leurs préoccupations sont réellement prises en considération. Les courts délais entre l'annonce de consultations publiques et la tenue de celles-ci sont aussi souvent source de frustration et découragent la participation.

L'indispensable révision du processus référendaire actuel

À l'heure actuelle, le processus référendaire comprend trois étapes :

- 1) La demande de participation à un référendum visant à mettre en œuvre le processus référendaire, en vertu de la LAU. Cette demande doit être déposée sous forme de pétition par plus ou moins 12 personnes habiles à voter.
- 2) 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 (LERM). Pour cela, 50 % des personnes habiles à voter doivent demander la tenue d'un référendum.
- 3) Le scrutin référendaire, en vertu de la LERM. Celui-ci a lieu dans les zones qui ont demandé le référendum et dans la zone concernée par le projet.

Le processus référendaire se base donc sur le zonage, entité qui manque de flexibilité et qui n'est pas représentative de la zone d'influence d'un projet.

Or, nous croyons que le processus référendaire, sous sa forme actuelle, est loin d'être garant de la bonification des projets, et ce, pour plusieurs raisons. Au cours des dernières années, nous avons souvent constaté que les processus actuels peuvent amener une détérioration des projets

durant la consultation au lieu de les améliorer, de les bonifier, car bien souvent ce sont les intérêts individuels basés sur le principe du «*pas dans ma cour*» qui priment sur les intérêts de la collectivité.

Voici quelques exemples illustrant bien ce phénomène :

- Le projet de *La Cité-Verte* qui présentait, dans sa version originale, des densités et un bâti beaucoup plus intéressants que le projet final;
- Le projet de *l'îlot Irving*;
- Le projet de *l'îlot Esso*;
- ou plus récemment le projet d'aménagement de la «*Maison Kent*» du 25, rue Saint-Louis qui, à l'origine, laissait une large place aux aménagements paysagers, à l'intégration d'une cour intérieure privée et d'une terrasse accessible au public, en remplacement de stationnements existants.

De façon générale, nous croyons que les citoyens, tout comme les municipalités, veulent voir l'émergence de projets de qualité. Les citoyens de Québec sont d'ailleurs de plus en plus à l'affût des nouvelles pratiques en matière d'aménagement et conséquemment, de plus en plus exigeants envers la Ville sur l'amélioration de la qualité de vie dans nos quartiers. Or, il appert que souvent, les personnes qui participent aux consultations sur des modifications au zonage sont principalement celles qui sont directement impactées par un projet. Outre ces individus, plusieurs groupes de citoyens ont par ailleurs peu confiance en la municipalité pour favoriser la mise en œuvre de bons projets. Le processus référendaire actuel est donc vu par plusieurs comme une assurance que le citoyen a toujours sa place dans la prise de décision quant à l'aménagement de son quartier, de son milieu de vie, et qu'il pourra bloquer un projet qu'il juge inadéquat. Toutefois, les citoyens peuvent parfois être peu informés sur les bonnes pratiques en matière d'urbanisme et hélas parfois motivés par des intérêts individuels, en opposition aux intérêts de la collectivité.

La solution n'est pas simple, car nous avons le souci de favoriser une saine démocratie au sein de nos collectivités. Les citoyens doivent conserver un rapport de force, mais celui-ci doit être collectif et non individuel. En 2012, dans le cadre du Comité des sages mis en place par l'UMQ, monsieur Jean-Paul L'Allier déclarait que : « 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 »¹¹. Nous sommes de cet avis, à l'effet que le principe de consultation citoyenne doit servir à bonifier un projet, mais ne doit pas être un lieu de confrontation partisane, qui permettrait ultimement de bloquer ou de dénaturer un projet bénéfique à la collectivité.

La solution, selon le spectre où logent nos administrateurs, elle se situe quelque part entre ces deux éléments :

¹¹ Source : Rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif RAPPORT PRÉSENTÉ AU CAUCUS DES GRANDES VILLES DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.

- Abolition du processus d’approbation référendaire avec bonification du processus de consultation publique
- Maintien du processus d’approbation référendaire, mais avec une modification des modalités de participation à l’égard de qui peut participer, dans un territoire visé.

Sur le deuxième point, le processus référendaire pourrait être réformé comme suit :

- 1) Un processus référendaire basé sur une *zone d’influence* d’un rayon de 750 mètres (plutôt que sur des zones contigües prédéfinies, de forme et de composition inégales) – voir carte en annexe.
- 2) La demande de participation à un référendum déposé sous forme de pétition par 10 % des personnes habiles à voter résidant dans la *zone d’influence* concernée.
- 3) La tenue du registre où 50 % des personnes habiles à voter doivent demander la tenue d’un référendum.
- 4) Le scrutin référendaire, qui aurait lieu dans la *zone d’influence* concernée.

Au-delà du processus pour le déclenchement d’un référendum, il serait important que seulement certains éléments du zonage puissent être concernés, principalement la hauteur des bâtiments.

De plus, contrairement à la logique de l’article 74.4 de la Charte de la Ville de Québec, modifié à l’article 13 du présent projet de loi, qui permet aux plus grands projets de ne pas être soumis à un référendum, nous croyons que c’est lorsque nous sommes en présence de plus forts gabarits qu’il faut une attention particulière. Ainsi, si la logique de l’approbation référendaire devait être maintenue, nous croyons qu’elle devrait être réservée aux projets de bâtiments de plus de 6 étages (21 à 24 mètres), alors que le processus devrait être simplifié pour ceux de moins de 6 étages.

Aussi, de façon à laisser plus de place à la densification douce de notre territoire et place à l’innovation architecturale, nous croyons que la Ville de Québec, comme les autres municipalités, ne devrait pas pouvoir régir les hauteurs inférieures à 3 étages (9 à 11 mètres).

Un zonage plus restrictif pour laisser la place à la bonification et la négociation d’améliorations

De façon à assurer un meilleur contrôle et une meilleure qualité des projets présentés par les promoteurs, la Ville de Québec, notamment dans l’arrondissement la Cité-Limoilou, a toujours privilégié une approche de zonage plus restrictif pour forcer les promoteurs à négocier des améliorations à leur projet. Nous sommes tout en fait en accord avec cette approche puisqu’il est très difficile d’établir des critères dans un règlement de zonage qui assurent cette qualité.

Le problème avec cette approche est toutefois qu’elle n’est pas compatible avec la possibilité laissée aux citoyens de refuser la modification au zonage par la tenue d’un référendum. Cette approche, qui date de l’ancienne Ville de Québec, a en effet été conçue à l’époque où il n’y avait

pas de possibilité pour les citoyens de bloquer une modification au zonage. L'épée de Damoclès que constitue aujourd'hui la possibilité de recourir au référendum rend inefficace cette approche, en plus d'être pris avec un zonage trop restrictif.

Dans la même veine, nous croyons que le ministre devrait profiter du projet de loi sur les gouvernements de proximité ou tout amendement à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour introduire des dispositions qui permettraient aux municipalités d'appliquer les principes du bonus zoning, utilisés dans un grand nombre de villes canadiennes et américaines.

Le rôle des professionnels de l'urbanisme

Le Conseil régional de l'environnement pense qu'il faut redonner une place beaucoup plus grande aux professionnels de l'urbanisme qui travaillent pour la Ville et les arrondissements. La loi sur l'aménagement et l'urbanisme reconnaît qu'ultimement, les décisions doivent être tranchées par les élus. Toutefois, les professionnels de la Ville devraient davantage être mis à contribution pour présenter les meilleures solutions aux citoyens lors de consultations publiques. Ce sont aussi eux qui devraient faire les ultimes recommandations aux élus en tenant compte des commentaires émis lors des consultations, avant que ceux-ci tranchent. La Ville de Québec compte plusieurs excellents professionnels de l'urbanisme, parmi les meilleurs au Québec. Il serait peut-être temps de leur faire la place qui leur revient, parce que les individus qui participent aux consultations de la Ville, souvent une seule fois dans leur vie pour un projet dans leur voisinage immédiat, ne sont pas des spécialistes du design urbain et de l'aménagement.

Aussi, nous recommandons aux professionnels du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire en charge de conseiller le ministre sur les projets de loi à venir traitant des enjeux de consultation et de processus de modification du zonage, de rencontrer les professionnels de l'urbanisme de la Ville de Québec, ceux de l'arrondissement la Cité-Limoilou, voir ceux des autres arrondissements si le déplacement leur est autorisé... ;-). Ceux-ci ont moult exemples qui pourraient, nous l'espérons, nourrir la réflexion et guider le ministre dans ses choix à venir.

Les conseils de quartier et les consultations

Partisans des conseils de quartier depuis près de 20 ans, le Conseil régional de l'environnement juge qu'il faudrait quand même revoir le rôle et la façon dont s'exercent les consultations avec les conseils de quartier. Ces derniers permettent de mobiliser un minimum de citoyens par quartier et de les faire réfléchir aux moyens à entreprendre pour améliorer la qualité de vie de leur quartier.

Nous observons cependant un dérapage dans la façon dont on amène les membres des conseils de quartier à se prononcer sur les sujets qui font l'objet de consultation. Actuellement, les conseils tiennent des consultations à la demande de la Ville durant une soirée, entendent les commentaires et récriminations des citoyens sur le projet soumis à la consultation après que celui-ci ait été présenté par la Ville et le promoteur, et immédiatement après, séance tenante, à

chaud, devant la population, l'ensemble des membres du conseil de quartier doivent se prononcer et formuler leur avis à la Ville...

Nous croyons que cette façon de faire n'est pas optimale. Il arrive souvent que les conseils de quartier reprennent ainsi, dans leurs recommandations, des commentaires qui bien qu'ayant été exprimés par certains, ne représentent absolument pas l'avis de l'ensemble de la population.

Aussi, nous pensons que pour formuler leur avis, les conseils de quartiers devraient se réunir à une date ultérieure, à huit clos. Nous pensons que les conseils devraient, aussi avant de formuler leur avis, avoir reçu l'avis des professionnels de l'urbanisme de la Ville suivant la consultation. Cette façon de faire assurerait sans aucun doute des avis qui soient moins faits sous pression, sans intimidation, avec moins de compassion, mais davantage orientés dans la recherche de l'intérêt collectif.

La Commission d'urbanisme et de conservation de Québec

Bien que la composition de la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec relève d'un règlement de la Ville, nous soulignons qu'il est anormal qu'aucun urbaniste ou un professionnel dont la tâche principale est l'urbanisme ne siège à la commission. La Commission est actuellement composée de 3 conseillers municipaux, 5 architectes, 1 historien et 1 consultant en patrimoine... Cela explique sans doute les décisions non unanimes qui manquent parfois de sensibilité sur le plan urbanistique.

Construire la Ville sur la Ville : pourquoi le zonage actuel ne peut constituer un pacte social

Depuis 60 ans, notre aménagement du territoire a malheureusement reposé sur les prémisses de l'urbanisme moderniste des années '50. Nous nous sommes massivement développés autour de l'automobile et d'un trop vaste réseau autoroutier, avons adopté des règlements de zonage qui ne permettent qu'une ségrégation des fonctions excessive et un développement à très, très faible densité.

Dans l'agglomération de Québec de 1971 à 2001, la population a augmenté de 42 % alors que le territoire urbanisé, lui, augmentait de 248 %. Loin de ralentir, sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec, de 2000 à 2008, la population augmentait d'un maigre 1 %, alors que le territoire gagnait un autre 8 %.

Aussi, prétendre que le zonage est un pacte social inaliénable, c'est vouloir consacrer les erreurs de six décennies et ne pas remettre en question cet énorme gaspillage de territoire. Si nous voulons protéger nos trop rares territoires agricoles, nos milieux humides et naturels, si nous voulons casser la spirale de la dépendance à l'automobile et du gaspillage énergétique qu'elle engendre, nous nous devons de faire ce que l'humanité fait depuis des siècles, c'est à dire,

reconstruire la ville sur la ville. Et pour ce faire, nous devons nous donner collectivement les outils et les moyens de changer en profondeur nos règlements de zonage.

Revoir l'approche des consultations

Plusieurs personnes appellent à des consultations davantage en amont. Si nous sommes d'accord avec cette affirmation, le problème reste entier sur qui nous arrivons à consulter. Nous affirmons plus tôt que la conscience et les connaissances urbanistiques de la population allaient en croissant. Le problème, c'est que les processus actuels n'arrivent généralement qu'à mobiliser que les voisins immédiats opposés à tout changement.

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire devrait donc mieux étudier les pratiques de consultation à l'étranger, notamment en Europe, où la participation massive aux consultations vient des futurs résidents des quartiers à développer qui sont ainsi mis à contribution pour mieux définir leur futur milieu de vie.

5. Les pouvoirs des arrondissements

Le Conseil régional de l'environnement est favorable à une plus grande efficacité dans la livraison des services municipaux. Nous doutons cependant que les multiples restructurations à la Ville ces dernières années soient justement d'une grande efficacité.

Le Conseil régional de l'environnement croit en outre qu'il est important de maintenir différents pouvoirs dans différents arrondissements justement afin de pouvoir les comparer entre eux, favoriser l'innovation et l'émulation dans la prestation de services.

Aussi parce qu'à partir du moment où l'on désigne un arrondissement pour gérer un service au nom de tous les arrondissements, c'est comme si ce service était centralisé. La comparaison et l'émulation deviennent alors impossibles.

Le fait de diluer progressivement les pouvoirs des arrondissements nous priverait aussi de belles initiatives et innovations dans les pratiques que nous avons vues apparaître, notamment dans différents arrondissements montréalais. C'est le cas notamment des arrondissements du Plateau-Mont-Royal (transport et circulation), de Rosemont – La Petite-Patrie (agriculture urbaine), Côte-des-Neiges (saines habitudes de vie), Le Sud-Ouest (rues partagées et limitation des vitesses à 30 km/h) et Hochelaga-Maisonneuve (implantation et réaménagement du secteur entourant la place Simon-Valois et promenade Luc-Larivée).

Enfin, l'innovation souhaitée dans les pratiques en matière d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement par les professionnels de la Gestion du territoire ou de l'Environnement de la Ville de Québec se heurte souvent aux résistances des gestionnaires des services techniques (gestion des déchets, déneigement, transport, notamment). Même si on aime mieux voir les Villes adopter rapidement ces nouvelles pratiques, il est parfois utile de faire certaines preuves ou percées auprès d'un premier arrondissement avant de pouvoir étendre ces pratiques.

6. Autres pouvoirs municipaux

Comme pour les pouvoirs en matière de taxation, nous croyons que l'approche devrait être à l'exception de ceux qu'on ne souhaite pas voir entre les mains de la Ville. Comme ces pouvoirs devraient être les mêmes que les autres municipalités, cette question devrait être reprise dans le projet de loi sur les gouvernements de proximité. Ainsi la Ville de Québec, comme les autres Villes, devrait avoir le droit d'adopter des règlements sur toutes questions, à l'exception de celles que le Gouvernement veut se garder exclusivement ou que l'on ne souhaite plus voir les municipalités exercer.

Pouvoir en matière de gestion des stationnements

Par exemple, nous croyons que les Villes ne devraient plus régir le nombre de cases de stationnement par type d'usage. Autant les urbanistes professionnels au sein des Villes, que les promoteurs, entreprises et associations de promoteurs, partagent l'idée qu'il s'agit d'un type de règlement qui alourdi et complexifie inutilement la réalisation de projets, qu'ils soient résidentiels, de bureaux ou commerciaux. Sans compter que ces règlements ne reposent pas sur des critères objectifs exacts, permettant de déterminer le besoin en stationnement. Les promoteurs prétendent être ceux qui savent le mieux connaître le besoin de leur clientèle et qui prennent le risque ultimement. De son côté, les Villes passent un temps beaucoup trop important en ressources professionnelles à analyser les besoins en fonction de la réglementation. L'abolition des normes minimales en matière de stationnement se traduirait donc par d'importantes économies.

Tant pour des raisons d'économie d'espace (nous consacrons jusqu'à 5 espaces de stationnements par voitures dans nos Villes), d'argent (nos stationnements sont coûteux à réaliser et augmentent le coût des projets immobiliers), que pour des raisons de nécessaires changements dans nos habitudes en matière de mobilité, retirer ce pouvoir aux municipalités constituerait un geste fort dans le suivi des engagements du Québec à l'égard de l'accord de Paris sur les changements climatiques, tout en rendant service aux municipalités et aux promoteurs.

Les Villes devraient par ailleurs continuer de pouvoir prescrire l'emplacement des stationnements et continuer ce que certaines municipalités ont commencé, soit, appliquer progressivement des normes maximales de stationnement par type d'usage.

Les pouvoirs du Gouvernement du Québec que la Ville de Québec veut se voir déléguer

Lors de son passage à la Commission parlementaire, dans ses remarques de conclusions, la Ville de Québec a demandé que lui soient délégués certains pouvoirs du Gouvernement. Si nous sommes en accord avec les revendications concernant le programme AccèsLogis et le soutien aux personnes sans-abris, nous sommes d'avis qu'il ne pourrait en être question pour le régime

d'autorisation environnementale et la gestion des milieux humides, tel que précisé précédemment.

Réseau de transport de la Capitale

À l'instar d'Accès transport viables, nous croyons que tant qu'à revoir la gouvernance du Réseau de transport de la Capitale (RTC), le gouvernement devrait s'inspirer des pratiques des nouvelles autorités en matière de transport de la région de Montréal et permettre une plus grande représentation des usagers et experts. La nomination de tous les administrateurs, après un processus de sollicitation de candidatures public, devrait être faite par le conseil municipal, au même titre que les conseillers municipaux qui sont nommés au RTC.

La vitesse de circulation dans nos villes

Nous sommes très heureux de l'article 43 du présent projet de loi qui autorisera dorénavant la Ville de Québec à fixer les limites de vitesse sur son territoire, sans avoir à soumettre les projets de modifications des vitesses permises au ministère des Transports. Nous espérons d'ailleurs que toutes les municipalités puissent elles aussi agir sans le regard du ministère des Transports.

Comme le dit l'architecte et urbaniste Américain Andres Duany :

« À regarder la plupart de nos villes, on pourrait croire que la principale valeur de notre société est que ...les voitures doivent être heureuses»

Nos vitesses de circulation en sont une triste illustration. Aussi, il faut espérer que les municipalités québécoise et la Ville de Québec sauront rapidement se saisir de cette nouvelle réalité pour faire de nos rue de quartier, des lieux plus sûr, où l'on permet un maximum de 30km/h, à l'instar non seulement de la plupart des villes européennes et de plus en plus de villes américaine, mais maintenant aussi de Montréal.

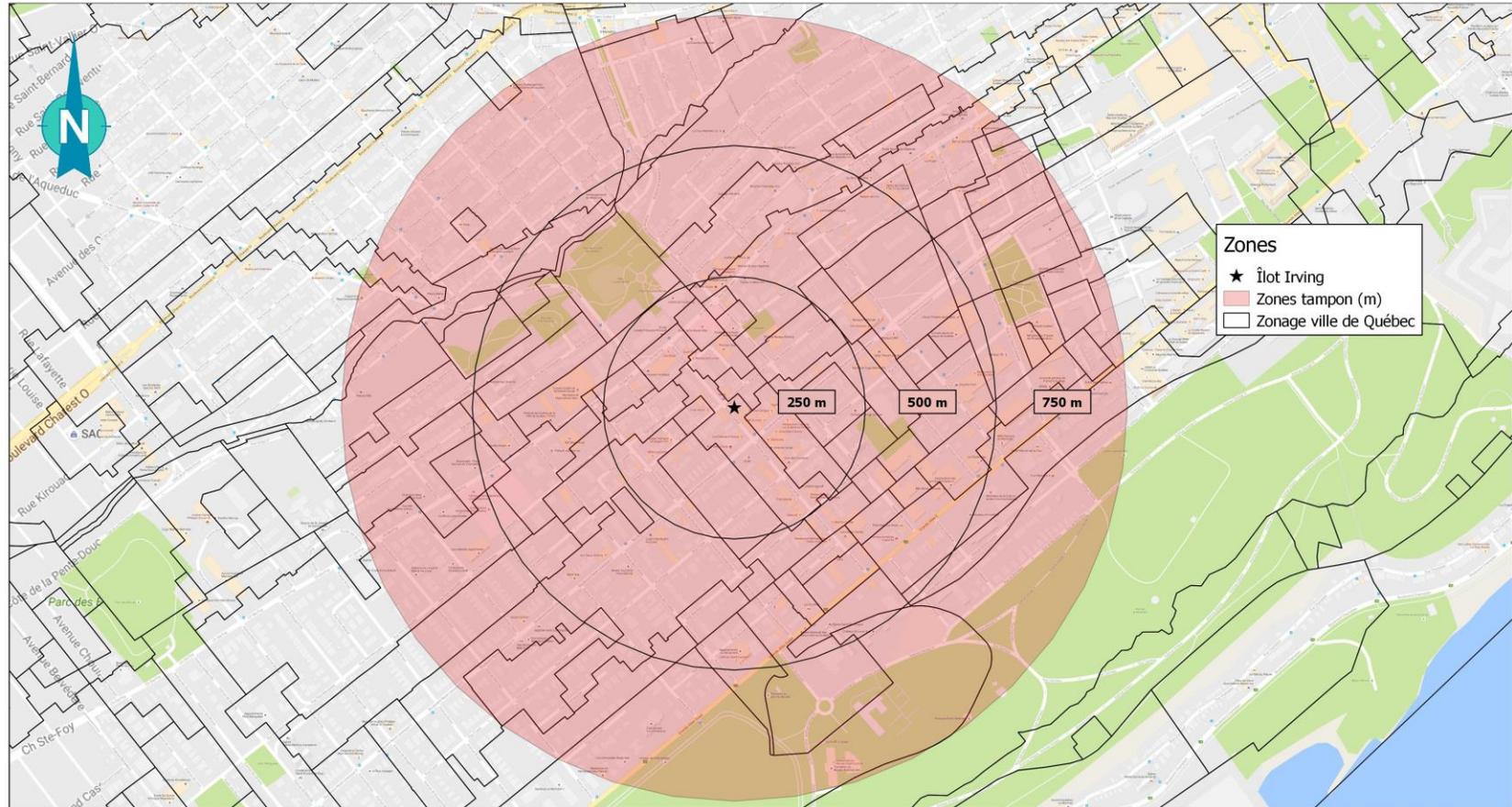
7. Conclusion

Nous vous remercions de l'invitation qui nous a été faite de participer à la présente commission parlementaire. Nous demeurons intéressés à poursuivre les échanges avec les professionnels du ministère pour différents éléments du projet de loi sur le statut de capitale nationale, tout comme sur les prochains projets de loi à venir sur les gouvernements de proximités notamment. Nous sommes aussi disposés à assister le ministère dans ses recherches de comparable sur les pratiques en matière de zonage, de modification du zonage, de consultation ou tout autre enjeu concernant l'urbanisme et l'aménagement.

Enfin, nous espérons que le ministre répondra favorablement aux demandes répétées des acteurs de la gestion du territoire pour mettre en place un chantier qui nous mènerait vers l'adoption d'une première Politique québécoise d'aménagement du territoire.

8. Annexe

Zones contiguës de l'îlot Esso (Le George-Étienne)





cre-capitale nationale

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT
RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE

Santé Changements climatiques

Ruissellement urbain Gaz à effet de serre

Réalise des projets d'avenir

Sensibiliser Pollution Aménagement du territoire

Contamination Conservation

Améliore la qualité de vie

Matières résiduelles

Recycler

Diffuse les connaissances

Transports viables

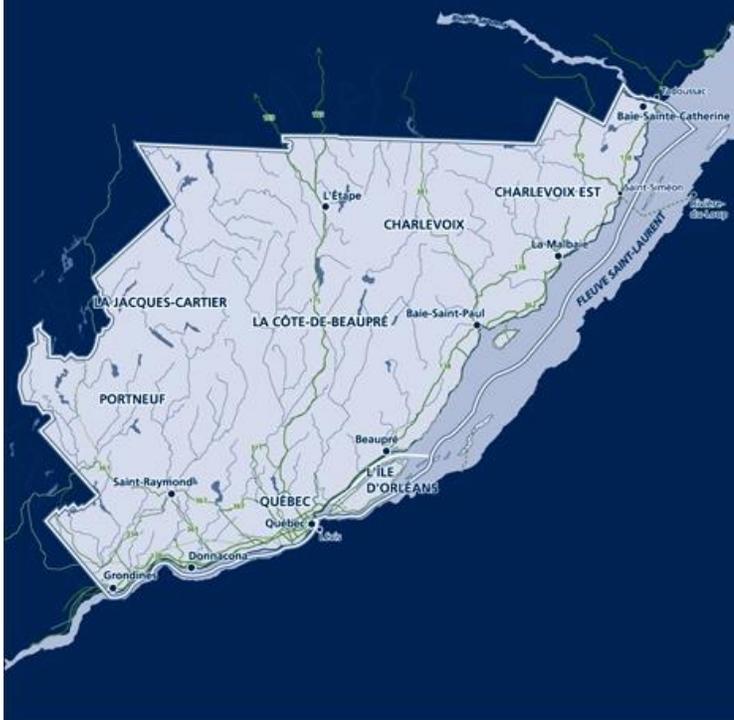
Biodiversité

Aide les organismes ayant à cœur
le développement durable

Eaux usées

Pesticides Agriculture

Forêt Etalement urbain Milieux humides



**Conseil régional de l'environnement – région de la
Capitale nationale**

870, avenue De Salaberry, bureau 312
Québec (Québec) G1R 2T9

Téléphone : (418) 524-7113
Télécopieur : (418) 524-4112
Courriel : info@cre-capitale.org
Site Internet : www.cre-capitale.org