

**Consultations particulières et auditions publiques 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**

**MÉMOIRE PRÉPARÉ PAR LE GROUPE AVISEUR À L'ATTENTION DES
MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**

Le *Groupe aviseur* est composé de personnalités reconnues, provenant de différentes sphères de la communauté montréalaise, qui, à titre personnel, se réunissent autour d'une réflexion sur la participation citoyenne, sur l'aménagement et sur le développement urbain et culturel, dans un contexte québécois, national et métropolitain.

Le mémoire est appuyé par :

L'honorable Louise Arbour, C.C., G.O.Q.

Dinu Bumbaru, C.M.

L'honorable Serge Joyal, c.p., o.c., o.q., MSRC, Ad.E.

Phyllis Lambert, CC GOQ CAL M.S.Arch LLD FIRAC

David Levine

L. Jacques Ménard, C.C., O.Q.

Nancy Neamtan, O.Q.

Louise Roy, O.C., O.Q.

16 novembre 2016

Le dépôt du *Projet de loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs* (projet de loi 109) constitue, selon le Ministre des Affaires municipales, la première pièce maîtresse d'un programme législatif et donne le ton général à la volonté du gouvernement du Québec de reconnaître et réformer concrètement la gouvernance de proximité et la relation entre le gouvernement et les municipalités pour l'ensemble du Québec. Dans les prochains mois, le gouvernement s'est engagé à poser des gestes pour donner plus de leviers et d'autonomie à l'ensemble des municipalités du Québec dont Montréal, la métropole.

Québec étant la capitale de la Province de Québec, son statut interpelle par le fait même tous les Québécois puisque cette ville accueille plusieurs des institutions qui structurent notre vie collective, politique, sociale et culturelle.

Dans un tel contexte, nous, citoyens et citoyennes du Québec résidant à Montréal, impliqués chacun et chacune à notre façon dans le développement économique, social et culturel du Québec et sa métropole, sommes vivement interpellés par les enjeux soulevés par le projet de loi 109 et tenons à participer activement au débat public.

Commentaires généraux

Dans un premier temps, nous saluons la décision du gouvernement du Québec de revoir le cadre légal définissant les rôles et responsabilités des municipalités. Il est clair, tant au Québec qu'au niveau international, que les villes sont appelées à jouer un rôle de plus en plus déterminant dans la gestion des affaires publiques et doivent pouvoir mieux maîtriser leur propre développement. Les gouvernements locaux sont d'autant plus importants puisque la majorité de la population mondiale, tout comme celle du Québec, vit maintenant dans des zones urbaines.

Cependant, nous sommes également conscients que toute évolution dans les rôles et les responsabilités des municipalités doit tenir compte de l'intérêt général de l'ensemble de la population et que le besoin d'actualiser la relation entre le gouvernement et les administrations locales ne doit pas servir à compromettre les principes et valeurs qui structurent la société où nous vivons. Car, au-delà des articles de loi et les dispositifs formels, une telle loi aura des impacts concrets sur

l'évolution de l'ensemble des communautés au Québec. Elle doit ainsi refléter les approches et les préoccupations des citoyens et citoyennes qui y vivent et travaillent.

Or, la facture générale de ce projet de loi soulève certaines inquiétudes en proposant de mettre en place des approches qui vont à l'encontre de consensus québécois qui existent depuis longtemps, notamment sur les enjeux liés à la préservation du patrimoine bâti, l'importance de la participation citoyenne par des mécanismes consultatifs, référendaires ou autres, et le développement culturel.

La préservation du patrimoine bâti

L'importance de la préservation du patrimoine est un acquis gagné de hautes luttes et à travers de multiples débats sociétaux au cours des dernières décennies. La préservation du patrimoine est désormais reconnue par les lois et les politiques du Québec, dont la Loi sur le patrimoine culturel (2012) et la politique culturelle du Québec adoptée en 1992, actuellement objet d'une vaste consultation ministérielle qui vise à sa mise à jour dans le contexte contemporain. Le patrimoine culturel est également l'objet de conventions internationales dont la Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO de 1972 qui a permis la reconnaissance du Vieux Québec et ses murailles pour sa valeur internationale. Enfin, sa protection est reconnue au Québec comme principe de développement durable par la Loi sur le patrimoine culturel (2006).

Au-delà de ces intentions générales, le défi majeur pour la préservation du patrimoine, en particulier le patrimoine bâti qui fait déjà l'objet de responsabilité partagée entre le gouvernement et les municipalités, est celui de sa reconnaissance dans les instruments de planification urbaine qui régissent le développement du territoire et la nécessité de consacrer les ressources professionnelles et financières, notamment fiscales, pour contrôler les pressions immobilières qui pourraient chercher à maximiser la rentabilité à court terme au détriment de la mise en valeur et de l'intégration du patrimoine dans une société en évolution. La Convention du patrimoine mondial invite d'ailleurs les états à intégrer la protection du patrimoine dans les programmes de planification générale.

La ville de Québec et le Patrimoine

Le projet de loi 109 propose d'accorder davantage de pouvoirs à la Ville de Québec en matière du patrimoine. Bien que le Ministère de la Culture semble préserver certains pouvoirs, nous nous inquiétons toutefois d'un glissement vers une déresponsabilisation politique et financière du gouvernement du Québec en matière de protection du patrimoine. Ce dispositif soulève un problème important. D'une part, il est présenté comme une formule d'entente administrative dont le projet de loi n'identifie pas nommément les objectifs et obligations en matière de protection et mise en valeur du patrimoine, ce qui met en question la responsabilité constitutionnelle du gouvernement du Québec en la matière. D'autre part, il n'est pas accompagné de mécanismes de suivi et de mise en œuvre suffisants et véritablement publics, tant la période de cinq ans proposée qui est trop longue que le maintien d'une fiscalité foncière qui pénalise le patrimoine et l'expose aux préférences intéressées des municipalités pour des recettes fiscales à court terme au détriment du patrimoine bâti et paysager. Dans le cadre fiscal actuel et faute d'obligations clairement établies par la loi en matière de patrimoine, dont l'application peut être vérifiée publiquement par un mécanisme transparent et crédible de suivi, comment une municipalité pourrait-elle résister de manière constante aux promesses de revenu généré par un développement immobilier aux dépens de patrimoine?

Par le passé, c'est le Ministère de la Culture qui, en vertu de ses compétences constitutionnelles et au nom de l'ensemble de la population du Québec, a été le garant et l'arbitre de la protection et de la valeur d'éléments importants du patrimoine québécois. En accordant davantage de pouvoirs à la ville, sans obligations ni augmentation ou diversification de son assiette fiscale, on crée une situation qui véhicule un potentiel inhérent de conflit d'intérêt. Le système de contrepois par lequel le Ministère de la Culture retient sa pleine autorité en matière de protection du patrimoine bâti nous semble la seule approche acceptable dans le présent contexte. Pour cette raison, nous proposons de modifier l'article 48 du projet de loi 109 pour établir clairement le maintien de la responsabilité ministérielle en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine au nom de l'ensemble de la population du Québec autant que pour respecter les engagements nationaux et internationaux applicables à la Capitale et

à l'ensemble du Québec. Nous proposons aussi que toute entente pour l'application de certaines mesures de la Loi sur le patrimoine culturel fasse l'objet d'un avis du Conseil du patrimoine culturel du Québec comprenant la tenue d'auditions publiques préalables, qu'elle établisse une obligation d'appliquer les *Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada* reconnues par le gouvernement du Québec, et qu'elle comprenne un mécanisme de suivi crédible et transparent avec la publication de rapports de mise en œuvre biennaux permettant à la population de s'exprimer.

L'importance de la participation citoyenne dans le développement des villes

Le maintien et le développement des villes en bonne santé économique, sociale, culturelle et environnementale ne peuvent être l'œuvre d'un gouvernement local seul ou même de l'ensemble des paliers gouvernementaux. Relever ce défi constitue une responsabilité partagée par un ensemble d'acteurs de milieux différents. Ceux-ci contribuent, chacun selon leurs moyens et leur expérience, à piloter la croissance urbaine en garantissant une qualité de vie convenable, un accès aux services de base et à un environnement favorable à l'épanouissement individuel et collectif. La participation citoyenne à l'évolution de la ville demeure en tout temps un atout important pour des collectivités en santé.

Or, le projet de loi 109 ne fait aucune place à cette participation citoyenne en amont. Non seulement on ne retrouve aucune disposition en ce qui concerne la consultation publique, mais on envisage également de retirer l'outil référendaire comme forme spécifique de participation d'expression citoyenne.

Nous nous inscrivons en faux avec cette orientation. En privant les citoyens des possibilités de s'exprimer dans un cadre ordonné et normal de consultation ou de voie référendaire, on prive également les gouvernements locaux des instruments nécessaires au maintien de la cohésion sociale nécessaire et à la mobilisation de la population comme acteur clé et positif du développement de la ville.

Ainsi nous proposons que les expériences québécoise et montréalaise en matière de consultation publique – par exemple, le Bureau d'audience publique sur l'environnement et l'Office de consultation publique de Montréal – soient

reconnues et que le projet de loi 109 ainsi que les autres composantes du programme législatif pour actualiser la relation entre le gouvernement du Québec et les municipalités, reconnaisse la consultation publique comme composante de cette gouvernance renouvelée et incorpore la création de mécanismes de consultation publique indépendants, compétents, préalables à la prise de décision en matière de projets et de politiques, notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme. Nous croyons aussi que le mécanisme actuel d'approbation référendaire devrait être maintenu et surtout amélioré : la présentation complète des projets de modifications visées, de leurs impacts pour la collectivité, ainsi que l'identification des intérêts en cause, permettrait aux citoyens d'exprimer et d'exercer leur droit librement.

Culture

L'article 55 de la charte existante de la ville de Québec a créé un Conseil des Arts de Québec et a précisé les pouvoirs de celui-ci. La ville de Québec ne s'est pas prévalu des possibilités de mettre sur pied un Conseil des Arts, mais a confié à son service de la culture le soin de soutenir activement les créateurs, les producteurs et les diffuseurs culturels de Québec. Même si sa charte le permettait, la ville n'a donc pas créé de Conseil des Arts – l'amendement prévu par la loi 109 lui permet par règlement de le constituer.

Nous espérons que cet amendement indique la volonté de la ville de réellement créer cet organisme et de le doter de ressources adéquates à son fonctionnement. À l'instar de d'autres grandes villes, tel que la Ville de Toronto et la Ville de Montréal, les Conseils des Arts constituent des organismes essentiels d'attributions de subventions basées sur l'excellence artistique, et comme le veut la tradition des Conseils des Arts, de le faire "at arm's length" de l'influence politique. Ce serait un pas dans la bonne direction que de consacrer l'excellence artistique des organismes culturels de la ville de Québec et d'en assurer la croissance en faisant appel à l'évaluation des pairs en toute objectivité.