

Institut
de politiques
alternatives
de Montréal

ipam

Gouvernements de proximité et renforcement de la démocratie participative, une nécessité

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'étude du projet de loi 122 - Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

ip

Présentation de l'IPAM

L'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM) est une initiative citoyenne qui a pour mission de contribuer à la planification urbaine viable de Montréal, à son développement économique et durable et à la démocratie locale.

L'IPAM crée des lieux d'échanges entre tous ceux et celles qui contribuent au développement de la métropole; un espace de réflexion qui sert à nourrir leur vision de l'avenir et à remettre en question les modèles de gouvernance et d'aménagement actuellement en place.

L'IPAM diffuse des idées, modèles et expériences porteuses pour façonner la ville. Il explore des moyens existants et novateurs pour faire en sorte que les politiques et décisions municipales servent la volonté collective.

ipam  info@ipamontreal.org
www.ipamontreal.org

Le projet de loi 122

Longtemps, les municipalités au Québec et au Canada ont été considérées constitutionnellement comme de simples administrations, des «créatures» des gouvernements provinciaux. Le PL 122 offre de changer la donne. Le PL 122 est une étape importante envers la reconnaissance du rôle majeur des municipalités dans la société contemporaine. Cette étape fait suite à de nombreux débats, rapports et études sur la décentralisation et la démocratie locale ainsi que sur le rôle des villes dans le développement économique, social, culturel et environnemental.

Le développement durable, absent du PL122

En attribuant aux municipalités officiellement, légalement, le statut de gouvernements de proximité, le Gouvernement du Québec les reconnaîtrait comme l'autorité de première instance sur les questions de développement local. Alors que des mesures sont prévues pour augmenter leur pouvoir dans le domaine économique, aucune proposition n'est faite pour assurer la prise de décision visant un développement durable, particulièrement dans ses volets de viabilité sociale, environnementale et d'équité intergénérationnelle.

Dans une perspective de gouvernement responsable et de responsabilité partagée, le projet de loi devrait introduire, dans son préambule ou dans un article 1, un énoncé affirmant l'importance de placer le développement durable, dans toutes ses dimensions, en tête des objectifs que devront poursuivre les gouvernements de proximité. De même, le PL devrait reprendre, en les adaptant, les principes énoncés dans les considérants et les premiers articles du PL 47 de 2011, le PL sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Gouvernement de proximité et renforcement de la démocratie participative, une nécessité

Le PL 122 propose une reconnaissance formelle et un statut de gouvernement pour les municipalités, avec une mission particulière, celle de gouvernements de proximité. Il en découlerait un plus grand respect des municipalités et un renouvellement des relations entre le gouvernement québécois et les municipalités. Le PL s'inscrit dans la mouvance de la jurisprudence canadienne et de la *Loi sur les compétences municipales* (LRQ, c. C-47.1), qui reconnaissent aux municipalités des compétences et des pouvoirs généraux propres. Ainsi, les municipalités ne devraient plus être étroitement encadrées comme jadis par des lois très précises et détaillées; elles auraient une plus grande capacité d'initiative et d'innovation dans leur manière de gérer leur territoire et d'adapter leurs services aux spécificités locales. On ne peut qu'applaudir au retrait d'un grand nombre de contrôles trop tatillonnés, autant qu'à une meilleure considération accordée aux municipalités. Par contre, **cet allègement des contrôles bureaucratiques devrait pouvoir s'appuyer sur un plus grand rapprochement des élus et des citoyens.**

Une municipalité ne serait plus une administration, mais un gouvernement, d'accord; de proximité, bien sûr, car on entend par là proximité sur le terrain et proximité auprès des citoyens. Un gouvernement démocratique donc? **Mais sur quelle vision de la démocratie locale repose le PL? Pour une pleine réussite de cette nouvelle reconnaissance de gouvernement de proximité, nous avons besoin d'une démocratie locale forte, mature, équilibrée, transparente et imputable.** Quels nouveaux moyens offre le PL en ce sens? On aurait souhaité un bilan et une mise à jour de la démocratie locale au Québec.

Les documents synthèses préparés par le gouvernement pour accompagner le PL 122 identifient six axes d'intervention. L'un d'entre eux vise *la transparence et l'information du citoyen*. Mais il concerne essentiellement des moyens pour faciliter l'accès à l'information pour les citoyens. Ces moyens vont-ils permettre de renforcer la participation des citoyens et, plus globalement, de la société civile, avec ses institutions et regroupements, à la vie démocratique? La question est majeure; il faut y répondre, car certaines propositions du PL 122 risquent plutôt de réduire la vie démocratique locale.

L'abolition du référendum à Montréal et Québec

Le PL 122 propose l'abolition complète de l'approbation référendaire en urbanisme sur tout le territoire des villes de Montréal et de Québec. Quelles seraient alors les modalités alternatives de consultation publique? Le PL ne le précise pas. À Montréal, nous disposons de l'Office de consultation publique de Montréal. Est-ce que l'Office va dorénavant, en remplacement, se voir confier automatiquement le mandat de consulter les citoyens touchés dans toutes les situations où actuellement existe une possibilité d'opposition par voie référendaire? Par exemple, l'Office va-t-il organiser la consultation publique dans les cas de modifications aux règlements d'urbanisme et de projets adoptés par le mécanisme des projets particuliers (PPCMOI)? Le PL ne le précise pas. Si la réponse s'avérait négative, l'absence de référendum créerait un sérieux déficit pour les citoyens. Il nous faudrait minimalement des mécanismes alternatifs accessibles et crédibles.

Même si l'Office de consultation publique de Montréal n'est pas touché directement par le PL 122 (ni par le PL 121), il en serait affecté. En effet, selon la pratique courante, il arrive souvent qu'un promoteur demande de soumettre un projet à l'OCPM pour éviter un référendum; son projet est alors l'objet d'un examen sérieux effectué selon des règles connues et prévisibles. Si le référendum disparaît, quel sera l'incitatif pour soumettre un projet à l'Office? Y aura-t-il au final réduction du recours à l'Office? Les procédures de consultation prévues actuellement à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne sont pas adaptées à des grands projets comme ceux qu'on peut envisager dans les quartiers centraux ou même dans les aires de densification ou de développement axé sur le transport en commun (TOD) des quartiers périurbains. Ces modalités doivent être revues.

Les «zones de requalification» et les politiques d'information et de consultation dans les autres municipalités

Selon le PL, certaines municipalités pourraient soustraire à l'approbation référendaire des territoires désignés dans leur plan d'urbanisme comme «zones de requalification» à des fins de «rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, dans une perspective de développement durable». Elles seraient tenues cependant de se doter d'une «politique d'information et de consultation ... visant à favoriser la diffusion de l'information et la participation publique.». Le PL propose quelques autres balises importantes pour cette politique, laquelle, une fois adoptée, s'appliquerait sur l'ensemble du territoire de la municipalité. **Nous proposons que le PL exige aussi que les municipalités se dotent des mesures de suivi et produisent des rapports réguliers et publics sur leur planification en matière de « zones de requalification », et plus généralement sur le plan d'urbanisme.**

Les Villes de Québec et Montréal devraient-elles être tenues d'adopter une telle politique et de respecter les mêmes balises? Le PL ne le précise pas. Certes, Montréal s'est dotée d'une politique de consultation publique dès 1988; l'actuelle politique a été adoptée en 2005. Quoiqu'elle s'impose aux services centraux de la Ville, elle s'avère être d'application seulement volontaire dans les arrondissements; une carence à corriger. **Si la politique d'information et de consultation requise par le PL 122 concerne aussi Montréal, s'imposerait-elle à toutes les instances de la Ville, incluant les arrondissements? Est-ce que toutes les villes liées de l'île y seraient également tenues? Les municipalités et les arrondissements devraient-il produire des rapports annuels obligatoires et publics en matière de consultation publique (comme c'est le cas pour l'OCPM)?**

Sur le territoire de l'île de Montréal, des quartiers voisins seraient-ils soumis à ces règles et d'autres pas? Ainsi, s'il n'y a plus de référendum à Montréal, doit-on comprendre qu'il y en aurait à Westmount, Côte-St-Luc, Montréal-Est, et les autres municipalités qui ont défusionné et qui pourtant sont entourées de quartiers montréalais? Pourquoi à Westmount, Ville Mont-Royal ou Ste-Anne-de-Bellevue un citoyen pourrait-il invoquer son caractère résidentiel et ancien pour demander à sa municipalité de ne pas désigner son quartier «zone de requalification» et pas à Outremont, Ahuntsic ou dans le Plateau Mont-Royal, par exemple? Pourquoi certains résidents pourraient-il obtenir démocratiquement de conserver la protection référendaire et pas d'autres?

La procédure référendaire

Nous constatons que la procédure référendaire serait encore applicable dans beaucoup d'autres municipalités et quartiers urbains au Québec, alors qu'elle est fortement critiquée dans ses modalités tant par les citoyens, les élus et les professionnels. Tous sont d'accord qu'il faut l'améliorer. Pourtant le PL ne propose aucune amélioration pour cette procédure courante, malgré les travaux effectués au ministère des Affaires municipales à cet effet et les propositions contenues dans le défunt PL 47 de 2011 (Projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme).

Nous sommes d'avis que l'élimination pure et simple de l'approbation référendaire, en particulier à Montréal et à Québec, n'est pas opportune, considérant l'ampleur des bouleversements qu'elle engendrerait. Nous croyons qu'il est fondamental pour les citoyens d'avoir leur mot à dire sur l'avenir de leur milieu de vie. Le mécanisme d'approbation référendaire constitue une reconnaissance de ce droit et il incite toutes les parties à préparer de meilleurs projets qui prennent ce souci en compte. Nous croyons que ce mécanisme devrait être bonifié et amélioré plutôt qu'éliminé. Nous proposons de s'inspirer de certaines des propositions du PL 47 de 2011 à cet effet.

Certains soulèvent souvent les situations de blocage par des minorités (ou pas dans ma cour) pour rejeter le mécanisme de l'approbation référendaire. **Nous proposons plutôt de traiter des phénomènes de blocage par des mécanismes de concertation et de médiation comme il en existe abondamment dans d'autres secteurs du droit québécois. Nous croyons aussi que l'élargissement des zones de consultation pourrait contribuer à éviter ces phénomènes.**

En somme, toutes ces observations et interrogations nous amènent à faire valoir que l'adoption de cette mesure d'abolition de l'approbation référendaire, en ce qui concerne Montréal, est pour le moins prématurée, sans une analyse plus approfondie de l'état et des modalités de la consultation publique, de la pertinence de cette mesure et de mécanismes alternatifs. Il faudrait d'abord que la Ville repense sa politique de consultation publique dans son ensemble, dans le cadre d'un débat public ouvert et collaboratif, avec les citoyens et la société civile. Il faudrait en définitive un nouveau contrat social en matière de démocratie participative, au sein de la Métropole.