

Mémoire conjoint de Conseils de quartier de la Ville de Québec

Projet de loi n°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

déposé à la

Commission de l'aménagement du territoire

de l'Assemblée nationale du Québec

le 15 février 2017

Sommaire

- 1 Présentation de l'auteur
- 2 Résumé du mémoire
- 3 Exposé général et enjeux pour la population
- 4 Régime démocratique à deux vitesses
5. Conclusion

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).

Les conseils de quartier sont formés de citoyens élus par leurs pairs qui ont le désir d'améliorer leur vie de quartier et qui sont indépendants des élus municipaux de la ville.

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.

Nous insistons sur le fait que les conseils de quartier sont pour une saine démocratie, uniforme et équitable pour tous les citoyens du Québec, qui respecte les 3 principes en matière d'urbanisme: information, consultation et approbation référendaire.

2. Résumé du mémoire

Ce mémoire, dans la foulée de celui présenté le 15 novembre 2016 lors de la commission parlementaire sur le projet de loi n° 109, entend exposer à l'Assemblée nationale du Québec en quoi certaines dispositions du projet de loi n° 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) soulèvent l'inquiétude de nombreux citoyens et citoyennes de la Ville de Québec, en proposant l'abolition complète du droit des citoyens de la ville de Québec de pouvoir se prononcer par voie référendaire sur des modifications règlementaires touchant l'aménagement du territoire. Nous croyons que le processus d'approbation référendaire doit être maintenu.

En outre, ce mémoire vise à ce que le gouvernement inclue au projet de loi n° 122 des dispositions faisant en sorte que pour la ville de Québec, d'une part, les modifications apportées aux règlements d'urbanisme adoptés à la suite de l'entrée en vigueur d'un Programme particulier d'urbanisme (PPU) et, d'autre part, les projets de développement résidentiel, commercial ou industriel de plus de 25 000 m² visés à l'article 74.4 de la Charte de la ville de Québec, soient 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 sont trop souvent ignorés par les Conseils d'arrondissement ou le Conseil municipal lorsqu'ils ne sont pas favorables aux modifications proposées ou contiennent des réserves ou suggèrent des ajustements au projet soumis.

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.

L'expérience vécue par les conseils de quartier de la Ville de Québec depuis une dizaine d'années démontre que le gouvernement fait fausse route lorsqu'il associe la situation de la ville de Québec à des rumeurs urbaines, n'ayant pas fait l'objet d'une analyse rigoureuse à notre connaissance, et prétend publiquement « qu'il y aurait dictature de l'intérêt particulier (presque de l'égoïsme) par rapport à l'intérêt général en rapport avec le processus référendaire et que des projets peuvent être bloqués par ce genre d'attitude ». Une telle perception du gouvernement à l'égard de cas possiblement isolés n'est absolument pas en lien avec l'objectif de proximité véhiculé dans ce projet de loi.

Ce processus d'approbation référendaire 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, à la santé et au développement durable 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.

Lors de la commission parlementaire sur le projet de loi 109 sur la Capitale nationale, les conseils de quartier de la Ville de Québec ont insisté sur l'importance du principe démocratique qui veut qu'un contrat social est créé lorsque le citoyen choisit un environnement pour établir sa famille. Dans ce contrat social, la ville garantit au citoyen une qualité de vie, un milieu propice à sa santé et le développement durable de son environnement et, de son côté, le citoyen s'engage vis-à-vis la ville qu'il va respecter le zonage et qu'il ne transformera pas, par exemple, sa résidence en casse-croûte ou autre usage non permis.

Lorsque la ville veut modifier le zonage ou ses paramètres dans un secteur, donc changer ce contrat social, ce citoyen et tous les autres touchés par ce changement doivent avoir le droit de se prononcer sur un tel changement de zonage. Ce n'est pas d'être « chialoux » que de vouloir protéger son milieu de vie et faire respecter ce contrat social. Le processus référendaire est l'expression normale et l'aboutissement de l'exercice démocratique.

De plus, 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 l'intérêt public, l'aménagement de milieux propices à la santé et 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 afin de protéger leur santé, 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.

Ce projet a permis de conserver un alignement d'arbres matures et de réduire la superficie des surfaces minéralisées. Or, de nombreuses études médicales démontrent hors de tout doute l'effet bénéfique des arbres urbains et de la réduction des surfaces minéralisées sources d'ilots de chaleur sur la santé publique. La possibilité d'un recours au processus référendaire, en incitant les promoteurs à dialoguer avec les citoyens permet de pallier au déficit de règlements municipaux touchant l'aménagement de milieux de vie propices à la santé. À cet égard, le projet de Schéma d'aménagement et de développement présenté en juin 2016 par l'agglomération de Québec est déficient en ce sens. Les coûts en santé étant assumés par l'État québécois, l'agglomération a peu

d'incitatifs économiques à adopter des règlements favorisant l'aménagement de milieux de vie propices à la santé.

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 39 et les autres articles au même effet dans le projet de loi, et d'autre part, en ajoutant des dispositions obligeant la Ville de Québec à soumettre les modifications apportées aux règlements d'urbanisme adoptés à la suite de l'entrée en vigueur d'un Programme particulier d'urbanisme (PPU) au processus d'approbation référendaire. En effet, le recours à ce mécanisme urbanistique est devenu si général et fréquent 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 titre d'exemple les citoyens de la ville de Québec, particulièrement ceux qui résident autour du boulevard Laurier Ouest, vivent actuellement une situation qui illustre ce déficit démocratique après l'adoption d'un PPU. En effet, le projet immobilier prévu pour l'îlot des Gouverneurs (connu sous le nom Phare), soutenu par l'administration municipale de Québec, et les modifications de zonage requises pour sa réalisation vont clairement à l'encontre du large consensus social obtenu lors de l'adoption récente du PPU du plateau centre de Sainte-Foy (plus de 1000 personnes ont participé aux consultations publiques). La construction de ce large complexe immobilier, qui va changer drastiquement la perception urbanistique de la ville, sera d'une hauteur d'environ 250 mètres (env. 65 étages), soit près de 2 fois et demie la hauteur proposée par la Ville lors de ces consultations et adoptée par règlement après un long et fructueux processus démocratique.

À cet effet, citons un document du MAMROT « *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. »

À cet égard d'ailleurs, le groupement constate à regret que le projet de loi supprime, dans toutes autres municipalités du Québec, l'obligation de soumettre à l'approbation référendaire des modifications aux règlements d'urbanisme lorsque cette modification s'applique dans une zone de requalification délimitée par la municipalité.

Enfin, on peut considérer que le processus d'approbation référendaire est un garde-fou essentiel vis-à-vis l'influence et les moyens importants qui peuvent être déployés par des promoteurs pour soutenir leurs projets.

Dans ce contexte, nous ne pouvons passer sous silence la condamnation récente, en matière de corruption municipale touchant des projets immobiliers, de l'ex-maire de l'Arrondissement Côtes-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce à Montréal, Michael Applebaum, trouvé coupable le 26 janvier 2017 par l'Honorable Juge Louise Provost de la Cour du Québec, chambre criminelle et pénale. Dans le jugement, la Juge se réfère, entre autres, au Projet Troie qui rencontrait une certaine résistance de la part de groupes communautaires. Il s'agissait de la construction de résidences universitaires impliquant un changement de zonage, la démolition d'un bâtiment résidentiel puis la construction d'un immeuble de 103 logements répartis sur 9 étages. La preuve révèle que le Conseil d'arrondissement dirigé par le maire Applebaum a autorisé ces modifications et la démolition après l'obtention par ce dernier d'avantages financiers équivalant à de la corruption.

Une telle situation, qui perdure au fil des ans si l'on se fie à d'autres condamnations passées, milite pour que le gouvernement n'enlève pas l'approbation référendaire comme rempart qui, ultimement, protège et permet aux élus de toutes les municipalités, dont la ville de Québec, de se sentir appuyés par leurs citoyens lorsque vient le moment de prendre des décisions ou orientations d'urbanisme qui ont des impacts sérieux sur la vie des résidents d'un quartier ou d'un secteur.

Par contre, soyons clairs sur ce point, les conseils de quartier de la Ville de Québec n'insinuent d'aucune manière que des situations de cette nature existent à la Ville de Québec. Cependant, il faut être conscient que le projet de loi n° 122 et ses effets à long terme par l'abrogation du droit référendaire auront un effet qui dépasse les mandats électoraux actuels.

4. Régime démocratique à deux vitesses

Les conseils de quartiers sont d'avis que le projet de loi n° 122 introduit une distorsion démocratique et une iniquité importantes entre les citoyens de la Ville de Québec et ceux des autres municipalités en ce qui a trait à l'approbation référendaire de manière générale. On peut sérieusement se demander pourquoi les citoyens de la Ville de Québec doivent subir un tel déficit démocratique.

À titre d'exemple, dans la grande région de la Ville de Québec, les citoyens de Lévis ou de Saint-Augustin-de-Desmaures pourront se prononcer par approbation référendaire sur une modification aux règlements d'urbanisme, alors que dans une situation similaire, les citoyens de Québec seront orphelins d'un tel processus référendaire. Une telle iniquité n'apparaît certainement pas souhaitable aux conseils de quartier lorsqu'on prétend reconnaître les municipalités en tant que gouvernements de proximité dans une société distincte et démocratique comme le Québec.

5. 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 des projets d'aménagement lorsque, à leurs yeux, ces derniers comportent des particularités qui portent atteinte à la qualité de vie de la communauté, au développement de milieux propices à la santé et au développement durable.

À cet égard, l'abolition de l'approbation référendaire ne doit pas être la voie à suivre par le gouvernement. Les élus de toutes allégeances doivent prôner plus de démocratie et non pas moins de démocratie municipale et leur plus grand devoir est de favoriser l'expression de la vie démocratique. Déclarer dans le projet de loi 122 que les municipalités sont des « gouvernements de proximité » et qu'on veuille renforcer leur autonomie ne doit pas faire en sorte d'éloigner les citoyens du pouvoir de décision sur des questions d'urbanisme qui les affectent dans leur vie de tous les jours pendant des générations.

Les conseils de quartier jugent qu'avoir la possibilité d'influencer les décisions concernant leur communauté incite les citoyens à participer à la vie municipale. La participation citoyenne est aussi l'un des principes du développement durable. À notre avis, retirer le droit au processus d'approbation référendaire ne ferait qu'augmenter le cynisme actuel de la population envers la classe politique et démobiliser les citoyens qui ont à cœur de développer des quartiers sains, attrayants et durables.

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° 122 :

1. Le retrait de toutes les dispositions qui enlèvent ou restreignent aux citoyennes et citoyens de la ville de Québec le droit de recourir au processus d'approbation référendaire en matière d'urbanisme.
2. L'ajout au projet de loi de dispositions obligeant la Ville de Québec à soumettre au processus d'approbation référendaire les modifications proposées aux règlements d'urbanisme adoptés à la suite d'un Programme particulier d'urbanisme, ainsi que pour les projets de développement résidentiel, commercial ou industriel de plus de 25 000 m² lesquels sont actuellement soustraits d'un tel processus.

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, secrétaire
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

Louise Côté

Louise Côté, présidente
Conseil de quartier des Chutes-Montmorency

Louis Dumoulin

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

Francine Dion

Francine Dion, présidente
Conseil de quartier de Val Bélair

Simon Gauvin

Simon Gauvin, président
Conseil de quartier Saint-Roch

Maxine Dandois-Fafard

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

Gabriel Clairét

Gabriel Clairét, président
Conseil de quartier de Saint-Sacrement

Lydia Lavoie

Lydia Lavoie, présidente
Conseil de quartier Montcalm

Martin Blais

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

Christiane Gamache

Christiane Gamache, présidente
Conseil de quartier de Lairet

Sylvain Simoneau

Sylvain Simoneau, président
Conseil de quartier Saint-Sauveur

Jean-Claude Falardeau

Jean-Claude Falardeau, vice-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

Anne Baril

Anne Baril, présidente
Conseil de quartier de Loretteville

Alain Samson

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