

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 122

CAT – 020M
C.P. – P.L. 122
Gouvernements
de proximité

Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

Auditions publiques
de la Commission
de l'aménagement
du territoire

21 février 2017



Table des matières

Introduction	5
Pourquoi l'autonomie?	6
Première condition à l'autonomie : miser sur la démocratie locale	7
Deuxième condition à l'autonomie : avoir les moyens d'agir	10
Redévelopper en préservant les droits démocratiques des citoyens	14
Autres dispositions législatives.....	15
Enjeux particuliers pour Gatineau.....	18
Cessation des droits acquis pour les établissements à caractère érotique	22
Conclusion	22

Introduction

Le présent mémoire vise à présenter au gouvernement du Québec la position de la Ville de Gatineau au sujet 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.

La Ville de Gatineau se réjouit du projet de loi déposé par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, monsieur Martin Coiteux. Ce projet de loi est le fruit d'une volonté ferme du gouvernement et du ministre de changer les relations entre le Québec et ses municipalités, une nécessité dans le Québec d'aujourd'hui. C'est aussi le fruit de l'importante contribution des villes, dont la nôtre, au travail incessant de l'Union des municipalités du Québec.

Dans son programme adopté en 2014, le conseil municipal de Gatineau demandait au gouvernement du Québec que les villes soient reconnues comme des gouvernements à part entière et que des outils soient mis à leur disposition pour assurer une diversification de leurs revenus. La reconnaissance des villes comme gouvernements de proximité et l'octroi de pouvoirs et de moyens qui découlent de cette reconnaissance sont un pas important dans cette direction et répondent, de façon générale, à nos attentes.

Dans l'histoire récente, aucun gouvernement n'a investi autant d'efforts et d'énergie à tendre la main à ses partenaires municipaux et à leur donner des moyens d'agir pour améliorer la qualité de vie de leurs citoyens. L'adoption d'une loi pour restructurer les régimes de retraite des employés municipaux, l'adoption d'une loi pour réformer le cadre des relations de travail dans le milieu municipal, l'adoption d'une loi reconnaissant la capitale nationale et accordant les pouvoirs qui en découlent et, plus récemment, le dépôt d'un projet de loi reconnaissant la métropole et accordant les pouvoirs qui en découlent ont tous été des moments forts dans le monde municipal. Avec le projet de loi n° 122, en donnant davantage d'autonomie aux villes et en leur accordant des moyens qui doivent l'accompagner, le gouvernement du Québec permet à l'ensemble du monde municipal de faire un pas dans la modernité. Il permet aux villes d'assumer encore davantage leur rôle de locomotive pour bâtir le Québec moderne et pour répondre aux enjeux économiques et sociaux que vivent leurs populations au quotidien.

Pour toutes ces raisons, la Ville de Gatineau appuie le projet de loi déposé par le gouvernement du Québec. Le présent mémoire se concentrera sur les mesures particulières à être soulignées. Il présentera aussi certains commentaires pertinents quant à la situation particulière de Gatineau et quant à certains éléments qui, selon nous, devraient être ajoutés au projet de loi relativement à ces particularités.

Pourquoi l'autonomie?

Depuis 2008, la majorité de la population mondiale se trouve en milieu urbain. En 1980, c'était un peu moins de 40 % de la population qui vivait en ville¹. En Outaouais, plus des deux tiers de la population (72 %) vivent aujourd'hui sur le territoire gatinois². L'urbanisation est donc un phénomène qui, en plus de s'intensifier depuis plusieurs années, prend de plus en plus d'importance dans l'avenir de nos communautés et dans l'avenir de notre nation.

Cette urbanisation a mis beaucoup de pression sur les villes, ce qui a eu pour conséquence une transformation importante de leur rôle et leurs responsabilités dans les décisions sur l'avenir de leur population. Que ce soit en matière de transport, de développement économique, d'immigration, de lutte contre la pauvreté, de saines habitudes de vie, d'arts, de culture ou de loisirs, les villes sont devenues des acteurs centraux, sinon des locomotives, pour répondre à ces défis. C'est normal, car elles sont souvent les mieux placées pour agir.

Aujourd'hui, les villes ne sont donc plus de simples appareils administratifs dont la responsabilité est d'entretenir les routes, de ramasser les déchets ou encore de déneiger les rues. Elles sont désormais de véritables gouvernements de proximité avec une vie démocratique locale saine qui évolue sous la loupe d'institutions comme le vérificateur général, l'ombudsman ou encore les médias.

Face à cette situation, les villes du Québec, Gatineau figurant parmi les chefs de file, ont demandé une refonte du cadre dans lequel elles évoluent afin de s'adapter aux enjeux modernes et de leur donner davantage d'autonomie et de pouvoirs. Les lois municipales datant pour la plupart d'un siècle, elles restreignent plus qu'elles ne facilitent l'action des villes et elles limitent souvent leur capacité à innover.

En ayant plus d'autonomie, les villes pourront agir de façon plus efficace en passant moins de temps à rendre des comptes en double et en concentrant leurs énergies à livrer des services à leurs communautés respectives. Cette autonomie leur permettra également de diversifier leurs revenus et de réduire leur dépendance à la taxe foncière qui constitue souvent plus des trois quarts des recettes municipales (87 % pour Gatineau). Avec 58 % des infrastructures publiques à gérer, mais seulement 8 % de l'ensemble des taxes et des impôts pour les entretenir, il est urgent de revoir la capacité fiscale des municipalités et de rétablir l'équilibre.

Ce projet de loi permettra aux villes de mieux jouer leur rôle de locomotive (économie, innovation, etc.) et leur rôle de chef de file territorial. À terme, cela permettra de mieux intégrer l'action gouvernementale sur le terrain, qu'elle soit provinciale, fédérale ou municipale.

¹ Banque mondiale, *Perspectives d'urbanisation du monde*, Nations unies, <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.URB.TOTL.IN.ZS>.

² Institut de la statistique du Québec, *Profils statistiques par région et MRC géographiques*, http://www.stat.gouv.qc.ca/docs-hmi/statistiques/profils/region_00/region_00.htm.

Première condition à l'autonomie : miser sur la démocratie locale

Une première condition pour accroître l'autonomie des villes est de reconnaître leur expertise et de se fier aux processus locaux de reddition de comptes.

Grâce à la présence d'une vie démocratique locale, d'une reddition de comptes constante des élus municipaux envers la population locale, grâce également à la présence d'institutions comme le vérificateur général, l'ombudsman ou encore les médias, tout est en place localement pour que les villes n'aient plus à justifier chacune de leurs actions devant un autre gouvernement. Ce principe mènera inévitablement à une réduction de la reddition de comptes des municipalités envers le gouvernement du Québec.

Nous accueillons donc favorablement les aspects du projet de loi n° 122 faisant en sorte de reconnaître explicitement les villes comme des gouvernements de proximité et ceux permettant de s'attaquer à certains enjeux importants soulevés par les villes, et en particulier Gatineau, en ce qui a trait à la nécessaire réduction du fardeau administratif imposé par le gouvernement du Québec.

Voici les aspects du projet de loi qui nous interpellent plus particulièrement :

Valorisation de la Table Québec-municipalités et consultation du monde municipal

L'intention du projet de loi de reconnaître la Table Québec-municipalités comme étant « l'instance privilégiée de concertation entre le gouvernement et le milieu municipal » est un geste concret pour instaurer une relation de partenariat permanent entre le gouvernement du Québec et les gouvernements locaux. Nous saluons cette marque de respect et ce changement qui favoriseront un climat de confiance. L'abolition du pouvoir du ministre de nommer les membres de cette table vient également enchâsser le pouvoir des municipalités de désigner elles-mêmes leurs représentants auprès du gouvernement.

Nous saluons l'intention du premier ministre de présider la Table Québec-municipalités une fois par année afin d'échanger sur les priorités communes du gouvernement du Québec et du monde municipal. Nous approuvons également l'obligation du gouvernement du Québec de consulter les villes sur les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire. Cela concorde avec l'obligation du gouvernement de consulter les villes avant de transférer de nouvelles responsabilités, soit le « cran d'arrêt » mis en place avec le nouveau pacte fiscal 2016-2019.

Simplification de l'information financière des municipalités

Les multiples outils obligatoires de reddition de comptes financière alourdissent inutilement la tâche des municipalités et n'offrent pas de valeur ajoutée quant à l'information accessible à la population. À titre d'exemple, l'obligation pour le maire de faire un rapport sur la situation financière limite la capacité des villes de décider elles-mêmes du meilleur moment pour communiquer. Nous appuyons l'abolition de cette exigence prévue dans le projet de loi, une mesure nécessaire pour donner la capacité aux villes de décider elles-mêmes la façon dont elles veulent procéder, d'autant plus que nos processus budgétaires actuels atteignent déjà les objectifs de transparence visés.

Nous appuyons également l'intention du projet de loi de favoriser le regroupement des outils de reddition de comptes du gouvernement provincial à l'intérieur du rapport financier annuel, ce qui viendra grandement nous faciliter la tâche. En réduisant le nombre de documents et de rapports à produire, on permet à nos équipes de concentrer leurs efforts sur le rapport financier annuel, de surcroît le seul document financier audité et dont les informations rapportent le plus fidèlement la situation financière de notre municipalité.

Fin de l'obligation pour les villes de publier leurs avis publics dans les journaux

À l'ère d'Internet et des réseaux sociaux, nous souhaitons souligner la pertinence de la disposition du projet de loi visant à abolir l'obligation pour les municipalités de publier leurs avis publics dans les journaux. Les autres moyens de publier ces avis publics sont nombreux et il est aujourd'hui injustifié d'imposer un mode de diffusion aux villes. Cela donnera la possibilité à chacune d'entre elles de décider de l'utilisation de ces fonds qui pourront être affectés à d'autres moyens de diffusion, à d'autres fins de communication des enjeux municipaux dans les journaux, ou encore pour financer d'autres services rendus à la population.

D'ailleurs, la Ville de Gatineau publie depuis plusieurs années maintenant ses avis publics dans son site Web. Elle permet également aux citoyennes et aux citoyens qui le désirent de s'inscrire afin de recevoir une alerte les informant de la publication d'un avis public touchant leur quartier.

À l'heure actuelle, la publication d'avis publics dans les journaux représente pour la Ville un coût annuel de plus de 300 000 \$.

Pouvoirs en matière de gestion des immeubles détériorés

La Ville de Gatineau appuie l'octroi de pouvoirs supplémentaires afin de s'attaquer aux immeubles en voie de détérioration, vétustes ou délabrés présents sur son territoire. Le pouvoir de faire inscrire les avis de détérioration au registre foncier et la possibilité pour les villes d'acquérir les immeubles des propriétaires qui refusent de se conformer donneront encore plus de force aux villes afin de faire respecter la réglementation municipale.

Cependant, dans un contexte où la Ville décidait de procéder de gré à gré ou par expropriation pour acquérir un immeuble et qu'il y avait des locataires à reloger, nous proposons de prévoir un mécanisme pour la négociation permettant que les frais de relogement soient imputables au propriétaire délinquant plutôt qu'à la Ville ou à ces locataires. Par exemple, les coûts pourraient être déduits de la valeur marchande offerte pour l'acquisition, notamment s'il y a contestation de l'indemnité devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ).

Fin du mode obligatoire d'adjudication de contrats pour des services professionnels

Nous saluons l'intention du projet de loi d'abolir l'obligation pour les villes de passer par un seul mode d'adjudication de contrats lorsqu'il s'agit de services professionnels. Il s'agit d'une demande de longue date de la Ville de Gatineau que nous avons réitérée dans une lettre envoyée en juin dernier au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, monsieur Martin Coiteux. Cette mesure permettra de donner aux villes la flexibilité nécessaire dans le cadre des divers projets qu'elles mènent.

Les municipalités doivent avoir la possibilité d'utiliser plusieurs formules pour les contrats de services professionnels, car les besoins varient selon la nature des services. Les changements permettront aux gouvernements locaux de choisir le mode de sélection selon leurs besoins et les différents facteurs propres à leurs contextes particuliers. À titre d'exemple, dans un domaine comme l'architecture, cela permet de valoriser davantage la compétence par rapport au prix, augmentant ainsi la qualité de la conception et permettant ensuite des économies sur les coûts de construction et les aménagements prévus.

Abrogation du pouvoir de désaveu du ministre pour les limites de vitesse fixées par les villes

Nous appuyons cette disposition qui donnera les pleins pouvoirs aux municipalités en ce qui a trait à la gestion de la sécurité et de la vitesse dans leurs rues, un champ d'expertise municipal qu'elles ont depuis très longtemps.

Deuxième condition à l'autonomie : avoir les moyens d'agir

En plus d'être libre de contraintes légales, la deuxième condition préalable à l'autonomie est d'avoir les moyens d'agir. Au cours de leur histoire, les villes ont vu évoluer la taille de leur budget et ont souvent été dépendantes des décisions gouvernementales. Outre la taxe foncière qui est devenue le principal revenu permettant de financer le budget municipal, peu d'autres outils sont à la disposition des villes afin de leur donner la capacité d'agir.

Bien qu'intéressante à certains points de vue, la taxe foncière, seule, est inadéquate. Ayant pour principale fin de financer les services à la propriété, cette taxe est devenue aujourd'hui insuffisante pour permettre aux villes d'assumer leurs nouveaux rôles et en particulier pour soutenir les nombreux services à la personne offerts aujourd'hui dans nos communautés. Dans un contexte où les villes dépendent de façon démesurée de l'impôt foncier (87 % des revenus pour Gatineau en 2017), elles se retrouvent dépourvues face à des problématiques économiques et sociales de plus en plus complexes et par des transferts de responsabilités de la part du gouvernement du Québec. L'imposition de normes et d'obligations, sans ressources pour y répondre adéquatement, met également une importante pression sur les finances municipales.

Tout cela a pour conséquence de créer un déséquilibre fiscal important entre les villes et les autres gouvernements. Elles se retrouvent donc devant un choix inconciliable : augmenter de façon importante leurs taxes foncières, sabrer dans des services essentiels rendus à la population ou refuser de s'attaquer à des enjeux alors même qu'elles sont souvent les mieux placées pour agir. Les transferts gouvernementaux étant relativement limités (2,9 % des revenus pour Gatineau en 2017) et sujets aux aléas politiques, il y a lieu de revoir la capacité des villes d'aller chercher elles-mêmes de nouveaux revenus. Il faut une solution de fond, durable, qui permet des recettes prévisibles et à long terme.

Selon nous, cette solution durable réside dans la création de mécanismes permettant de récolter les revenus générés par le développement économique et la création de richesse. À titre d'exemple, le transfert d'un point de TVQ aux villes aurait un impact majeur. Ainsi, chaque nouvelle activité économique deviendrait une occasion de s'enrichir. Toute la dynamique économique locale en serait changée. Des activités qui sont aujourd'hui des poids financiers pour la Ville deviendraient des atouts pour son propre budget, pas uniquement pour celui des autres gouvernements ou pour ceux des entreprises. En ce moment, lorsque les villes investissent dans des festivals, dans la revitalisation de leur centre-ville, cela ne rapporte presque rien en retombées directes sur leur budget.

Nous prenons acte du fait que cette mesure a été écartée pour le moment dans le cadre du pacte fiscal qui se terminera en 2019. Il faudra toutefois reprendre cette discussion afin de compléter les outils à la disposition des villes pour financer leurs activités et aussi faire bénéficier les municipalités du développement économique dont elles ont maintenant la responsabilité.

Ceci étant dit, il existe aussi d'autres moyens à court terme pour donner davantage d'espace fiscal aux villes et pour leur donner des outils afin qu'elles assument certaines responsabilités qui leur sont dévolues. À l'ère du développement durable et des enjeux environnementaux, l'écofiscalité apparaît, selon nous, comme un outil intéressant pour les villes afin de diversifier davantage leurs revenus, mais aussi pour induire un comportement que l'on cherche à encourager chez nos concitoyennes et nos concitoyens. Ainsi, nous appuyons l'intention du gouvernement qui fait preuve d'audace en donnant aux villes davantage de moyens d'agir par l'octroi de nouveaux pouvoirs sur le plan fiscal.

Cela va dans le même sens que la voie prise par le gouvernement du Québec avec le projet de loi n° 83, aujourd'hui adopté et en vigueur, en élargissant le pouvoir des villes d'imposer des contributions aux promoteurs immobiliers afin de payer pour la croissance urbaine. En facturant les frais reliés aux infrastructures qui desserviront les nouveaux quartiers, on réduit la pression sur la taxe générale. Parallèlement, cela encourage les promoteurs à concentrer davantage la construction dans les zones exemptées de ces frais, par exemple au centre-ville, donnant ainsi à la Municipalité un moyen d'atteindre ses objectifs en matière de densification et de redéveloppement d'un quartier en besoin de revitalisation.

Attribution d'un pouvoir général de taxation et d'un pouvoir d'imposer des redevances

Selon nous, il s'agit d'une des plus importantes décisions des dernières années en matière de fiscalité municipale. Nous appuyons cette proposition qui enchâsse dans une loi la possibilité pour les villes de développer une capacité fiscale qui dépasse la taxe foncière. En accordant un pouvoir général de taxation et un pouvoir d'imposer des redevances, on permet aux villes d'être de réels gouvernements de proximité et d'agir avec plus d'autonomie dans leurs champs de compétences.

La Ville de Gatineau souligne plus particulièrement que ces pouvoirs lui permettront de mettre en œuvre la quasi-totalité de son plan de diversification des revenus adopté en novembre 2015. Voici les mesures que le projet de loi permet, selon nous :

– Taxe (ou redevance) sur les places de stationnement

Depuis des années, la Ville de Gatineau souhaite imposer une taxe supplémentaire (ou une redevance) sur les places de stationnement présentes sur son territoire, et plus particulièrement celles qu'on retrouve dans son centre-ville. En effet, plusieurs stationnements à ciel ouvert occupent le centre-ville de Gatineau. Ces stationnements, en plus de défigurer la trame urbaine, encouragent l'utilisation de la voiture dans un secteur particulièrement bien desservi en matière de transport collectif, notamment durant l'heure de pointe. Afin d'encourager le développement de ces terrains à des fins plus intéressantes et pour encourager un autre mode de transport pour se rendre aux pôles d'emploi du centre-ville, cet outil fiscal sera précieux.

Cette mesure permettra également à la Ville de Gatineau d'aller chercher des revenus potentiels supplémentaires estimés à 2 700 000 \$ par année. Le conseil municipal a l'intention de consacrer ces fonds au financement du transport collectif alors que la quote-part de la Ville de Gatineau à la Société de transport de l'Outaouais (STO) augmente d'environ 2 000 000 \$ chaque année.

– Contribution des automobilistes au transport en commun

En 1991, à la suite du transfert de diverses responsabilités fiscales vers les villes, le gouvernement du Québec a modifié la Loi sur les transports afin d'établir une contribution des automobilistes au transport en commun à partir du 1^{er} janvier 1992. Le gouvernement a fixé cette contribution à 30 \$ pour chaque immatriculation d'un véhicule de promenade enregistré auprès de la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ). Depuis ce temps, bien qu'elle soit fixée par simple règlement du gouvernement, la contribution n'a jamais été modifiée ni indexée. Le pouvoir général de taxation accordé par le projet de loi n° 122 permettra aux villes de décider elles-mêmes si elles désirent augmenter la contribution des automobilistes au transport en commun en taxant l'immatriculation des véhicules. C'est d'ailleurs en vertu d'un tel pouvoir que la Ville de Montréal impose, depuis le 1^{er} juillet 2011, une taxe de 45 \$ sur l'immatriculation des véhicules de promenade situés sur l'ensemble du territoire de l'agglomération de Montréal³. La SAAQ agit à titre de perceptrice et remet la contribution à la Ville.

Cette contribution supplémentaire exigible par les villes permettra de donner un levier supplémentaire afin d'encourager l'utilisation de moyens alternatifs à l'automobile. Elle permettra également d'enregistrer des revenus supplémentaires afin d'investir davantage dans le transport collectif. Cela limitera davantage l'impact du financement du transport en commun sur la taxe foncière. À Gatineau, pour un compte de taxes médian de 2 691 \$, un propriétaire doit déboursier la somme de 429,76 \$ pour le transport collectif, soit environ 16 % de la facture totale. Il s'agit d'un montant qu'il est impossible d'éviter considérant qu'il est associé à une propriété. Toutefois, une contribution imposée sur l'immatriculation des voitures peut être évitée, par exemple, en faisant le choix de se départir d'un véhicule ou de ne pas se procurer un véhicule supplémentaire. Cela peut donc induire un comportement plus écoresponsable pour les gens qui se déplacent en les incitant à envisager d'autres moyens de transport que l'automobile.

En termes financiers, chaque tranche de 10 \$ d'augmentation sur la contribution des automobilistes au transport en commun génère des revenus de 1 500 000 \$. En appliquant une contribution supplémentaire comparable à celle de Montréal (45 \$ par immatriculation), les revenus atteindraient 6 750 000 \$.

Nous demandons également au gouvernement du Québec de procéder à l'indexation de la contribution des automobilistes au transport en commun fixée encore aujourd'hui à 30 \$. Avec un tel geste, cela confirmerait la volonté du gouvernement du Québec d'appuyer le financement du transport collectif.

³ Société d'assurance automobile du Québec, *Contribution des automobilistes au transport en commun*, <https://saaq.gouv.qc.ca/saaq/tarifs-amendes/immatriculation/cout-renouvellement-immatriculation/vehicules-promenade/contribution-transport-commun/>.

– Taxe (ou redevance) sur l'essence

Bien que nous nous réjouissons des pouvoirs fiscaux octroyés par le projet de loi n° 122, nous souhaitons souligner notre déception quant à l'interdiction pour les villes d'imposer une taxe ou une redevance sur l'essence. Cet autre élément aurait aussi pu permettre aux municipalités de disposer d'un levier supplémentaire pour financer le service de transport en commun et encourager des moyens de transport alternatifs à la voiture. Selon nous, ce pouvoir devrait être délégué aux villes et chacun pourrait prendre la décision de lever ou non une taxe ou une redevance sur l'essence. En l'absence d'une telle mesure, nous demandons au gouvernement du Québec de profiter du projet de loi actuel pour modifier la Charte de la Ville de Gatineau et de nous donner la possibilité d'exercer un tel pouvoir. Évidemment, considérant la situation frontalière de notre région avec l'Ontario et les avantages fiscaux particuliers offerts aux détaillants d'essence du côté québécois pour réduire les écarts de prix, le conseil municipal prendra soin de faire les analyses nécessaires sur les impacts d'une taxe locale sur l'essence avant d'exercer un tel pouvoir.

Les revenus générés par ces nouveaux outils fiscaux permettraient à la Ville de Gatineau d'investir davantage dans ses priorités, en particulier le transport collectif, tout en réduisant la pression sur les contribuables et les usagers. Ceux-ci assument en moyenne plus des deux tiers de la facture associée à l'exploitation du transport en commun à Gatineau.

Cela aura aussi pour conséquences positives de contribuer à alléger la congestion routière, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de réduire la pression pour des investissements dans de nouvelles infrastructures routières.

Droits sur les mutations immobilières

La possibilité d'ajouter des paliers d'imposition supplémentaires pour les droits sur les mutations immobilières est une mesure demandée depuis longtemps par les gouvernements municipaux. Accordé à la Ville de Montréal en 2008, ce pouvoir permet d'implanter une plus grande progressivité dans la taxation liée à la valeur foncière. En effet, en permettant aux villes d'imposer davantage les immeubles d'une valeur de plus de 500 000 \$, on leur permet de distinguer les immeubles de valeur moyenne des immeubles de valeur supérieure.

Ainsi, cette mesure fera en sorte d'épargner les familles et les acheteurs avec revenus modestes tout en donnant aux villes la possibilité d'imposer davantage les acheteurs de propriétés luxueuses, de même que les grands ensembles industriels et commerciaux. Il en reviendra à chaque conseil municipal de décider de la pertinence d'ajouter des paliers d'imposition, mais au moins, ils auront la possibilité de le faire.

Une telle mesure pourrait permettre à la Ville de Gatineau d'aller chercher de 700 000 et 3 000 000 \$ en revenus supplémentaires par année (selon le palier ajouté) et assurerait une plus grande équité selon les moyens de chaque contribuable.

Redévelopper en préservant les droits démocratiques des citoyens

Le projet de loi n° 122 prévoit certaines modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin de permettre des exceptions à l'approbation référendaire pour des changements de zonage. Ces dispositions donneraient aux villes le pouvoir de délimiter des « zones de requalification » à l'intérieur de leur plan d'urbanisme au sein desquelles un processus d'approbation référendaire ne serait plus obligatoire pour des changements réglementaires.

Bien que nous appuyons le principe de lever des obstacles aux projets de redéveloppement, des projets importants pour le développement durable de nos villes, nous souhaitons tout de même préserver les droits démocratiques des citoyens.

Malgré ses défauts, le processus d'approbation référendaire a pour avantage d'obliger les promoteurs de projets de redéveloppement à consulter la population en amont, à travailler avec les autorités municipales et à s'adapter aux besoins de la communauté plutôt que d'imposer un projet qui ne correspond pas aux aspirations de toutes et de tous.

Ceci étant dit, plusieurs villes veulent redévelopper leur territoire dans une perspective de développement durable, de lutte à l'étalement urbain et d'optimisation de l'utilisation des services à la propriété. Nous reconnaissons donc qu'il est contre-productif pour l'ensemble des citoyens qu'un très petit nombre d'entre eux puisse empêcher ces initiatives de voir le jour. Pour ces raisons, nous considérons que le statu quo n'est pas une option et des rajustements à la loi sont souhaitables.

Plutôt que d'exempter les zones de requalification de l'approbation référendaire, nous proposons que les conseils municipaux aient le pouvoir d'élargir le bassin des personnes habiles à voter au sein de ces zones. Ainsi, le conseil municipal pourrait déterminer le bassin en fonction de l'impact du redéveloppement de la zone : à l'échelle du quartier, du secteur ou de l'arrondissement, ou encore à l'échelle de la ville.

Le conseil municipal rendrait donc la tâche plus difficile à un petit groupe de personnes qui voudrait bloquer un projet de redéveloppement tout en préservant le droit démocratique des citoyens de demander un référendum s'il ne fait pas consensus. Cela donnerait également l'occasion à un plus grand nombre de personnes de se prononcer et aurait pour conséquence d'éviter d'opposer un projet au syndrome « pas dans ma cour ».

De plus, cela éviterait aux municipalités d'avoir à engager des fonds publics dans des études d'impact qui resteraient, dans ce cas, à la charge des promoteurs.

À titre d'exemple, l'article 85.5 du projet de loi pourrait se lire comme suit :

« **85.5.** Une municipalité peut délimiter, dans son plan d'urbanisme, toute partie de son territoire qui constitue une zone de requalification à l'intérieur de laquelle elle peut élargir le bassin des personnes habiles à voter lorsqu'une modification réglementaire est susceptible d'approbation référendaire. Le conseil municipal détermine le bassin en fonction du potentiel d'impact de redéveloppement de la zone pour le quartier, le secteur, l'arrondissement ou l'ensemble de la ville.

Une telle zone vise un territoire que le conseil estime devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, dans une perspective de développement durable. »

Conséquemment à cette proposition, nous proposons de retirer les articles 85.6 et 85.7 du projet de loi.

Autres dispositions législatives

D'autres dispositions prévues dans le projet de loi n° 122 touchant la transparence et le traitement des élus ont également retenu notre attention. Nous accueillons favorablement ces deux mesures qui, d'une part, permettront de mettre en place des standards pour l'ensemble des villes en matière de transparence et qui, d'autre part, donneront aux élus municipaux la capacité nécessaire pour déterminer leur rémunération.

En revanche, nous tenons à exprimer des préoccupations quant aux nouvelles restrictions apportées par les articles 41 et 62 du projet de loi. Dans leur forme actuelle, ces deux dispositions viennent porter atteinte de façon importante à la capacité des villes de soutenir des projets menés par des partenaires externes sur leur territoire, des projets qui sont souvent dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté. Nous proposons le retrait des deux articles et l'ouverture de discussions avec les villes pour trouver un mécanisme permettant de répondre aux attentes et aux préoccupations de toutes et de tous.

Pouvoir au gouvernement d'obliger les villes à offrir certains renseignements en données ouvertes

Nous croyons profondément à l'autonomie des villes, mais nous appuyons aussi les mesures visant à obliger les gestes de transparence de la part des gouvernements locaux. Imposer un plancher assure un minimum en matière de transparence et force la reddition de comptes envers la population.

À ce chapitre, la Ville de Gatineau figure parmi les chefs de file en matière de transparence et de données ouvertes avec l'adoption d'une politique de données ouvertes en 2016. La politique a pour but d'harmoniser les pratiques en matière de données ouvertes dans l'ensemble de la Ville. Elle précise les orientations et les responsabilités de tous pour rendre accessibles des données dans cet esprit de transparence.

Une telle politique amène les citoyens à contribuer au développement de leur ville et stimule la participation citoyenne. Le partage des données ouvertes est bénéfique pour le développement économique, culturel, social et technologique.

Modifications à la Loi sur le traitement des élus municipaux

Dans un esprit favorisant l'imputabilité des élus et pour donner le pouvoir aux élus de déterminer l'entière responsabilité du cadre de leur rémunération, des modifications à la Loi sur le traitement des élus municipaux sont nécessaires. Nous appuyons cette disposition qui rend plus responsables les élus quant aux décisions liées à leur rémunération. En abolissant les plafonds et les seuils prévus par la loi actuelle, cela donne toute la latitude nécessaire aux conseils municipaux de rémunérer leurs élus à leur juste valeur.

Restrictions au soutien municipal à des projets de partenaires externes (articles 41 et 62)

L'article 41 du projet de loi n° 122 pourrait avoir un impact majeur sur la capacité des villes de signer des ententes avec des partenaires externes portant des projets, même à des fins communautaires, parce qu'elle assujettirait désormais toutes ces ententes à une approbation référendaire. Rappelons qu'un engagement de crédit constitue toute obligation pour le paiement futur de sommes d'argent (protocole, promesse, contrat ou autre).

Or, le libellé de l'article 41 touche n'importe quelle entente signée avec un partenaire externe : un organisme à but non lucratif, un ministère, un gouvernement ou une commission scolaire, dans la mesure où notre crédit est engagé par une contribution financière et dans laquelle ce partenaire a l'obligation de construire ou de rénover un bâtiment ou des infrastructures mis à la disposition du public. Ainsi, peu importe le montant et la durée de cette entente, toutes seraient alors soumises à l'approbation des personnes habiles à voter. Pourtant, à l'heure actuelle, nous pouvons signer des ententes d'une durée maximale de dix ans, sans passer par une approbation référendaire et, lorsqu'elles excèdent dix ans, nous n'avons besoin que de l'accord du ministre.

À Gatineau, nous avons conclu un bon nombre d'ententes permettant de soutenir des projets menés par des partenaires externes : pensons par exemple à la construction d'un chalet de tennis, la réfection d'un stade de football, la construction d'un terrain synthétique par la commission scolaire, de même que toute entente ayant une incidence financière avec des commissions scolaires, par exemple. Citons également la construction du complexe Branchaud-Brière, projet dans lequel la Ville s'est portée garante de certaines obligations dans un contrat et où elle s'engageait à louer des heures de glace dans un aréna construit par un organisme à but non lucratif. Ces ententes auraient toutes été assujetties à l'approbation des personnes habiles à voter, ce qui nous apparaît excessif dans la mesure où ils figuraient en tête des priorités identifiées par le conseil municipal.

Pourtant, ces ententes encouragent la Ville à faire faire, plutôt qu'à faire elle-même, ce qui a souvent l'avantage de réduire la facture pour les contribuables et d'engager la contribution d'autres partenaires que la Ville dans des projets d'intérêt pour l'ensemble des citoyens. On ne parle pas ici de projets privés menés par des entreprises à but lucratif dont l'un des objectifs est de faire du profit, mais bien de projets dont l'objectif est de contribuer à améliorer la qualité de l'offre de services aux citoyens de notre ville.

Cette disposition nous apparaît aussi être contraire à l'esprit des projets de loi visant à augmenter les pouvoirs des villes, incluant ceux de Montréal et de Québec, où l'approbation référendaire pour les projets d'intérêt municipal est désormais abrogée. On peut penser par exemple à l'abrogation de l'approbation référendaire pour l'ensemble des règlements d'emprunt de la Ville de Québec qui lui permet désormais d'avoir les coudées franches pour investir dans n'importe quel projet sans que celui-ci soit mis en danger par une minorité de citoyens.

Cette nouvelle disposition pourrait donc faire en sorte que les villes soient parfois confrontées à de l'obstruction systématique, et ce, peu importe l'envergure des projets.

En ce qui a trait à l'article 62 assujettissant la signature d'un contrat d'emphytéose portant sur un immeuble de la Municipalité à une demande de soumissions publiques, nous sommes également préoccupés par la portée du libellé qui touche tout contrat, sans égard au fait qu'il soit signé avec un organisme à but non lucratif ou une entreprise à but lucratif. Une fois de plus, nous voyons là une restriction importante à la capacité des villes de soutenir des partenaires externes qui mènent des projets d'intérêt pour la communauté. La Ville se verrait encouragée à mener le projet elle-même plutôt que de faire faire, alors que certains organismes ont une expertise particulière. Ils sont parfois mieux outillés pour offrir un service, et ce, à moindre coût. Avec la disposition proposée, la Ville pourrait choisir de céder de gré à gré, et à sa valeur marchande, un immeuble à un partenaire externe. Par contre, dans le cas d'un organisme à but non lucratif, cela peut s'avérer difficile sur le plan financier ou inadéquat en fonction de la planification municipale.

Pour certains organismes municipaux, notamment un aéroport, cela pourrait aussi poser des problèmes. À titre d'exemple, l'aéroport de Gatineau, géré par une société municipale, procède parfois par baux emphytéotiques pour céder l'utilisation de ses terrains à des entreprises souhaitant s'y établir. En devant procéder par appel d'offres, cela pourrait compliquer inutilement l'utilisation de ces terrains et, par le fait même, nous faire perdre des occasions de développement économique.

Enjeux particuliers pour Gatineau

Outre les dispositions prévues dans le projet de loi n° 122, nous avons également analysé les dispositions prévues dans le projet de loi n° 121 visant à octroyer le statut de métropole à la Ville de Montréal et à lui conférer des pouvoirs en conséquence. Nous constatons qu'une grande partie des mesures prévues dans ce projet de loi sont particulières à la Ville de Montréal en tant que métropole et qu'il ne serait pas pertinent de les appliquer à Gatineau.

Ceci étant dit, nous devons souligner deux aspects du projet de loi qui, selon nous, pourraient permettre à la Ville de Gatineau de s'attaquer à des enjeux particuliers en matière de logement et d'immigration. Un autre aspect pourrait être inclus au sein du projet de loi afin de corriger l'abrogation d'une disposition lors de la fusion municipale.

En effet, notre proximité avec la ville d'Ottawa, capitale du Canada, et notre situation frontalière avec l'Ontario ont des impacts non négligeables sur la ville de Gatineau et son développement.

Logement

La présence en force du gouvernement fédéral des deux côtés de la rivière des Outaouais stimule l'économie locale et a un impact considérable sur la croissance démographique. Depuis l'entrée en vigueur de la fusion municipale en janvier 2002, la population de Gatineau a cru de 21,9 % (50 425 personnes de plus), une croissance parmi les importantes des grandes villes du Québec. Cela a un impact sur les besoins en matière de logement.

Parallèlement, le marché immobilier d'Ottawa exerce une pression constante sur le marché immobilier de Gatineau, ce qui fait que nous nous sommes pendant longtemps retrouvés au sommet du prix des loyers au Québec. Selon l'Enquête nationale sur les ménages de 2011, le nombre de ménages locataires qui consacraient 30 % et plus de leur revenu à se loger à Gatineau a augmenté de 18 % entre 2006 (12 920) et 2011 (15 215) pour atteindre 38 %. Aussi, toujours en 2011, 7 415 ménages locataires consacraient plus de 50 % de leur revenu pour se loger, dont près de 4 000 au-delà de 80 %, soit une augmentation respective de 30 % et de 57 %. En 2015, on comptait 1 313 ménages sur la liste d'attente de l'Office municipal d'habitation de Gatineau (OMHG).

Alors que le taux d'inoccupation des logements privés a connu une hausse de 2011 à 2014 (6,5 %), il s'est ajusté à la baisse en 2015 (5,9 %). Ces chiffres cachent cependant une autre réalité. En l'espace d'un an (de 2014 à 2015), le taux d'inoccupation des loyers de trois chambres et plus est passé de 6,9 à 3,2 %. Comme nous l'avons mentionné, Gatineau est le deuxième pôle d'immigration au Québec. Parmi nos particularités, il y a donc l'accueil de familles nombreuses demandant un logement abordable de plus de trois chambres. L'enjeu est de taille pour tous les acteurs engagés dans le logement.

Selon le Front populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), en juillet dernier, Gatineau était la ville au Québec qui comptait le plus de ménages sans logis (39), sans compter les dix ménages hébergés dans des logements de dépannage. C'était aussi à Gatineau qu'il y a eu le plus de demandes d'aide faites à un office municipal d'habitation (60), soit la moitié de toutes les demandes pour l'ensemble du Québec.

Ainsi, malgré le niveau élevé de concertation des partenaires en logement et malgré des efforts importants du gouvernement du Québec et de la Ville de Gatineau pour investir dans la construction de logements abordables et communautaires, ainsi que dans le programme de supplément au loyer, les besoins demeurent importants.

C'est pourquoi, tout en poursuivant nos investissements conjoints pour donner à notre population des logements décentes à prix abordable, nous croyons qu'il serait important de donner à la Ville de Gatineau davantage de pouvoirs pour améliorer l'offre en matière de logement abordable ou familial. En tant qu'une des trois villes mandataires du programme AccèsLogis Québec, en plus de Montréal et Québec, Gatineau possède l'expertise et les compétences nécessaires en gestion des enjeux d'accès au logement.

De plus, l'importante construction domiciliaire sur le territoire gatinois et l'absence de diversité de logements dans certains quartiers justifierait l'octroi de pouvoirs supplémentaires à la Ville de Gatineau pour agir afin de combler ces lacunes.

Nous proposons d'inclure à la Charte de la Ville de Gatineau les modifications suivantes dans le cadre du projet de loi n° 122 (insertions, après l'article 17, des articles 177.1 à 177.3 du projet de loi n° 121) :

17.1. Cette charte est modifiée par l'insertion, après l'article 72, des suivants :

« **72.1.** La ville peut, par règlement et conformément à des orientations, à des objectifs, à des stratégies et à des cibles définis à cette fin dans le plan d'urbanisme, assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités résidentielles à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la ville en vue d'améliorer l'offre en matière de logement abordable ou familial.

Cette entente peut, conformément aux règles prévues dans le règlement, prévoir la construction d'unités de logement abordable ou familial, le versement d'une somme d'argent ou la cession d'un immeuble en faveur de la ville.

Toute somme et tout immeuble ainsi obtenus doivent être utilisés, par la ville, à des fins de mise en œuvre d'un programme de logements abordables ou familiaux.

« **72.2.** Le règlement fixe les règles permettant de déterminer le nombre et le type d'unités de logement abordable ou familial qui pourront être exigées, le mode de calcul de la somme d'argent qui devra être versée ou les caractéristiques de l'immeuble qui devra être cédé.

Il peut également prévoir des normes minimales que doit respecter l'entente sur les matières visées au premier alinéa de l'article 177.3.

« **72.3.** L'entente peut régir les dimensions et le nombre de pièces des unités de logement abordable ou familial visées, leur emplacement dans l'ensemble domiciliaire ou ailleurs sur le territoire de la ville et leur conception et construction.

L'entente peut, par ailleurs, établir des règles permettant d'assurer le caractère abordable des logements pour la durée qu'elle détermine. »

Immigration

En matière d'immigration, la proximité avec la capitale fédérale attire beaucoup de nouveaux arrivants. Ce faisant, nous nous retrouvons à être le deuxième pôle d'immigration au Québec (11 % de la population avec 28 590 personnes), après la région de Montréal (33,4 % de la population avec 538 285 personnes), mais bien avant la capitale nationale (5,4 % de la population avec 27 230 personnes). Ainsi, autant en proportion de la population qu'en chiffre absolu, nous nous démarquons à ce chapitre.

D'autre part, dans le contexte de la proximité de l'Ontario et d'un environnement majoritairement anglophone, la Ville doit déployer des efforts particuliers pour favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes.

Cela explique entre autres pourquoi la Ville possède une longue tradition d'accueil, d'intégration et de rapprochement interculturel. L'immigration est un apport positif à son développement économique, social et culturel. C'est aussi dans ce cadre que la Ville de Gatineau a conclu une entente particulière le 5 avril 2016 avec le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion pour soutenir nos actions visant à favoriser une collectivité accueillante et inclusive, mais également pour soutenir la mise en œuvre du programme de régionalisation.

Cette délégation de la mise en œuvre du programme de régionalisation de l'immigration à la Ville, en collaboration avec l'organisme Service Intégration Travail Outaouais (SITO), est une première qui ouvre la voie à un rôle accru de notre gouvernement local dans l'intégration des actions du gouvernement du Québec en la matière. La Ville de Gatineau est une des seules villes, mis à part la Ville de Montréal, à avoir conclu une telle entente.

Comme Ville, nous sommes ouverts à jouer un rôle encore plus important dans ce domaine. Considérant la situation particulière de Gatineau et les faits mentionnés ci-dessus, nous croyons qu'il serait opportun de nous donner les pouvoirs nécessaires pour exercer pleinement ce rôle. Nous demandons donc l'inclusion dans la Charte de la Ville de Gatineau des textes conséquents à cette reconnaissance (adaptation des articles 12.2 et 12.3 du projet de loi n° 121).

Nous proposons d'inclure à la Charte de la Ville de Gatineau les modifications suivantes dans le cadre du projet de loi n° 122 :

17.2. L'article 41 de cette charte est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 7°, de « la promotion et l'accueil touristiques » par « l'immigration, la promotion et l'accueil touristiques ».

17.3. Le titre de la section VI de cette charte est remplacé par le suivant :

« IMMIGRATION, PROMOTION ET ACCUEIL TOURISTIQUES »

17.4. Cette charte est modifiée par l'insertion, après l'article 73, des suivants :

« **73.1.** Dans les limites prévues par la loi et conformément aux orientations et aux politiques du gouvernement du Québec en matière d'immigration, la ville contribue, par son offre de service d'accompagnement des personnes immigrantes sur son territoire, à leur pleine participation, en français, à la vie collective de la municipalité ainsi qu'à la consolidation de relations interculturelles harmonieuses.

« **73.2.** La ville possède tous les pouvoirs requis pour exécuter les devoirs et obligations qui lui sont imposés dans une entente à laquelle sont parties la ville et le gouvernement du Québec, ou l'un de ses ministères, organismes ou mandataires ou le gouvernement du Canada, un ministère ou un organisme de ce gouvernement s'il s'agit d'une entente exclue de l'application de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30) dans la mesure où les pouvoirs que requiert l'exécution de ces devoirs sont de ceux que le gouvernement du Québec peut déléguer à une municipalité. »

Ententes avec le gouvernement fédéral

En raison de sa situation frontalière avec la capitale canadienne, la Ville de Gatineau est souvent appelée à faire des affaires avec des sociétés de la Couronne ou des ministères du gouvernement fédéral. Que ce soit dans le cadre de l'organisation d'événements spéciaux comme le Bal de Neige, en collaboration avec Patrimoine Canada, ou encore pour signer des ententes particulières avec la Commission de la capitale nationale relativement à des activités diverses, toutes ces démarches nécessitent des décrets d'exclusion de la part du ministère du Conseil exécutif.

Malheureusement, ces démarches particulières demandent du temps de la part de nos fonctionnaires et les délais pour se voir accorder de tels décrets sont souvent longs. Il arrive même parfois que les événements aient lieu avant même que le décret ne soit émis, comme c'est le cas en ce moment pour le Bal de Neige.

Pour tenir compte de la situation particulière de Gatineau et pour éviter de telles démarches administratives, nous demandons au gouvernement du Québec de rétablir la disposition législative qui permettait jadis à la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) de conclure de telles ententes avec le gouvernement fédéral ou l'une de ses sociétés de la Couronne, et ce, sans devoir passer par l'obtention d'un décret d'exclusion. Malheureusement, cette disposition a été abrogée lors de la fusion municipale alors qu'elle était en vigueur depuis des décennies.

Nous proposons d'intégrer à la Charte de la Ville de Gatineau le texte de loi qui permettait à la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) d'agir sans avoir à obtenir de décret d'exclusion :

17.5. Cette charte est modifiée par l'ajout, après l'article 73, de l'article suivant :

« **73.3.** La ville peut, conformément à la loi, conclure une entente relative à l'exercice de sa compétence avec un gouvernement, l'un de ses ministères, une organisation internationale ainsi qu'avec tout organisme de ce gouvernement ou de cette organisation ou avec tout autre organisme public. Elle peut exécuter l'entente et exercer les droits et remplir les obligations qui en découlent, même à l'extérieur de son territoire. »

Cessation des droits acquis pour les établissements à caractère érotique

La Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs permet désormais à la Municipalité de faire cesser un usage protégé par droits acquis comprenant la présentation de spectacles érotiques ou la vente de biens ou de services à caractère érotique dans un délai de deux ans à compter du moment où cet usage devient dérogatoire.

Cette disposition législative permet à la Ville de Québec de s'attaquer à des enjeux particuliers qui posent actuellement problème, mais qui ne lui sont pas uniques, et nous croyons qu'il serait tout à fait pertinent que Gatineau puisse profiter des mêmes outils.

Malheureusement, les activités de certains de ces établissements étant protégées par droits acquis, la Ville n'a aucun moyen d'agir. Le pouvoir accordé à la Ville de Québec nous permettrait de faire cesser les activités à des endroits où on ne les veut pas.

Nous proposons d'ajouter un article à la Charte de la Ville de Gatineau inspiré du texte adopté dans la nouvelle loi de la Ville de Québec :

17.6. Cette charte est modifiée par l'insertion, après l'article 41, de l'article suivant :

« **41.1.** La ville peut, dans un règlement de zonage, exiger que cesse un usage protégé par droits acquis comprenant la présentation de spectacles érotiques ou la vente de biens ou de services à caractère érotique dans un délai de deux ans à compter du moment où cet usage devient dérogatoire. »

Conclusion

À la lumière des principales dispositions contenues dans le projet de loi n° 122, nous constatons le sérieux du gouvernement du Québec à moderniser sa relation avec les villes afin de les traiter comme des partenaires, mais aussi pour leur donner les moyens d'agir. Nous vivons aujourd'hui une étape cruciale dans l'histoire des villes, voire du Québec. Nous espérons qu'il s'agit d'un virage permanent vers la valorisation des gouvernements de proximité, ainsi qu'un soutien indéfectible à leur autonomie.

Selon nous, c'est un nouveau partenariat qui s'ouvre afin de permettre aux villes d'agir de façon plus efficace et pour contribuer encore davantage à l'épanouissement de leur population. En franchissant cet important pas pour faire tomber les barrières empêchant le monde municipal de s'attaquer aux enjeux contemporains de façon efficace et en outillant les gouvernements locaux, nous répondons à une réalité qui veut que l'avenir du Québec passe par l'action locale.

Une fois de plus, nous saluons l'engagement et les actions du gouvernement du Québec pour faire face à cette réalité et nous l'assurons de notre pleine et entière collaboration afin de mettre en œuvre ce nouveau partenariat porteur d'avenir.



gatineau.ca