

**Commission parlementaire sur le projet de loi 122  
intitulé :**

---

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

**Mémoire présenté par *Voix citoyennes*  
le 21 février 2017**

---

« La participation apparaît de plus en plus comme le meilleur moyen de revitaliser la démocratie, d'améliorer les politiques et les services publics, de créer les conditions d'émergence d'innovations sociales, de développer les capacités des individus et de renforcer la cohésion sociale et le sens des responsabilités civiques. »

Tiré du site de l'Institut du Nouveau Monde, le 17 février 2017

Mémoire présenté par

Mireille Bonin, Rémy Dubois-Lachance, Jean Rousseau

et cosignataires :

Fernand Dumont, Yves Massicotte, Simon Bégin, Marie-Claude Bourret, Claudine Dorval, Louis Chabot, Louis Duchesne, Céline Mercier, Gabriel Clairét, Lise Cormier, Carole Dussault, Martine Sansfaçon, Pierre Vagneux, Robert Saint-Cyr, Réjean Fortin, Nadine Galy, Suzanne Lemire, Pierre B. Landry, Antoine Boivin, Anne-Louise Fortin, Phyllis Leclerc, Pierrette Paiement, Manon Fortin-Verreault, Caroline Soucy, Monique Gagnon.

21 février 2017

Avant-propos : Le syndrome pas dans ma cour, un reflet du droit civil québécois qui s'étend aux maires avec le « pas de référendum dans ma municipalité ».

Le « syndrome pas dans ma cour » correspond au modèle du droit civil où il faut un intérêt pour poursuivre et être poursuivi. Le droit civil étant le guide des rapports entre les individus au Québec.

C'est le modèle donc du droit civil qui a été reconduit dans les règles du référendum parce que c'est comme cela que pensent les civilistes qui ont construit les règles du référendum.

En effet, il faut un intérêt individuel, être un riverain immédiat des projets de développement immobiliers remis en cause, pour s'inscrire au registre d'opposition qui lance le processus référendaire.

Ce réflexe du « pas de référendum dans ma municipalité » s'est donc étendu sur le même modèle à partir des maires de Montréal et de Québec jusqu'aux maires des autres municipalités du Québec.

Alors si l'intérêt est le moteur du droit civil, quels sont donc les intérêts en cause dans le projet de loi 122 en matière de référendum?

Outre les intérêts des citoyens dont l'intérêt est de protéger leur milieu de vie immédiat, il faut aussi regarder l'intérêt des promoteurs et des maires.

L'intérêt des promoteurs est d'avoir un projet où le profit sera le plus grand, tout à fait légitime car c'est ce qui anime les entrepreneurs.

L'intérêt des conseils municipaux est d'avoir les projets qui pourront dégager le plus de taxes possibles, tout à fait légitime car les revenus des conseils municipaux sont très majoritairement issus des taxes foncières.

Le défi du projet de loi 122 est d'assurer un équilibre entre ces différents intérêts en vue d'offrir des outils législatifs aux citoyens pour être partie prenante d'une démocratie maintenant participative. Toute la société en profitera car pour interpréter les paroles de Mackenzie-King, ce n'est pas tant ce que les gouvernements font qui importe mais les erreurs qu'ils préviennent.

*"It is what we prevent, rather than what we do that counts most in Government."* -

- Mackenzie King, August 26, 1936

<https://www.collectionscanada.gc.ca/primeministers/h4-3256-e.html>

## Table des matières

Présentation de <i>Voix citoyennes</i> .....	1
1. Le projet de loi 122 et la nécessité de maintenir les référendums.....	3
1.1 La contribution citoyenne à la vitalité de la ville de Québec.....	3
1.2 Une gouvernance municipale qui marginalise les voix citoyennes pour expédier les décisions .....	5
1.3 Le projet de loi 122, rendre les villes moins redevables malgré les conclusions de la Commission Charbonneau .....	7
1.4 Constats de <i>Voix citoyennes</i> .....	8
1.4.1 Institutions.....	9
1.4.2 Éthique.....	9
1.4.3 Consultation publique .....	10
1.4.4 Le droit au référendum .....	11
1.4.5 Exemple de la menace d'un référendum .....	12
1.4.6 Constat final.....	13
1.5 Le projet de loi 122 : vers l'établissement de deux catégories de citoyens au Québec .....	13
1.6 Recommandations 1 et 2 de <i>Voix citoyennes</i> .....	17
1.6.1 Maintenir les référendums et modifier les mécanismes .....	17
1.7 Une politique de consultation transparente : un outil essentiel pour les citoyens .....	19
1.8 Recommandation 3 de <i>Voix citoyennes</i> .....	21
1.8.1 La mise en place d'une organisation consultative municipale.....	21

2.	Les pouvoirs municipaux et le territoire agricole .....	23
2.1	Des intervenants agricoles inquiets .....	23
2.2	Une inquiétude citoyenne qui s'accroît .....	24
2.3	Des antécédents et un contexte d'actualité peu rassurants au plan de l'éthique .....	25
2.4	Les relations de proximité élus-entreprises.....	26
2.5	À Québec.....	27
2.6	Les préoccupations de <i>Voix citoyennes</i> .....	30
2.7	Se prémunir .....	31
2.8	Recommandation 4 de <i>Voix citoyennes</i> .....	31
2.8.1	Retrait de l'article 185 .....	31
3	Conclusion .....	32
4.	Liste des recommandations de <i>Voix citoyennes</i> .....	34
Annexes.....		36
	Annexe 1, Conférence organisée par <i>Voix citoyennes</i> le 11 avril 2016 .....	37
	Annexe 2, Conférence organisée par <i>Voix citoyennes</i> le 30 mai 2016 .....	38
	Annexe 3, Table ronde organisée par <i>Voix citoyennes</i> le 8 septembre 2016 .....	39
	Annexe 4, Atelier de travail organisé par <i>Voix citoyennes</i> le 20 octobre 2016 .....	40
	Annexe 5, Colloque organisé par <i>Voix citoyennes</i> le 1 <sup>er</sup> mars 2017 .....	41
	Annexe 6, Critères à respecter pour la consultation publique selon le rapport L'Allier .....	42
	Annexe 7, Réponse à la « charge » du maire de Québec en commission parlementaire le 14 février 2017 .....	43
	Annexe 8, Projet de développement domiciliaire le long de l'autoroute 73, dans le secteur Orsainville .....	50
	Annexe 9, Le « dézonage » agricole scandaleux de 1989 à Laval .....	51

## Présentation de *Voix citoyennes*

*Voix citoyennes* est un regroupement informel de personnes né à l'époque où l'on apprenait que les terres agricoles des Sœurs de la Charité à Beauport devaient être converties en développement immobilier. La réponse de quelques personnes de ce regroupement, devenu par la suite *Voix citoyennes*, a été d'organiser des conférences en vue de favoriser le savoir et le débat sur de grands enjeux de société.

Nous avons commencé avec l'eau. Notre première conférence en avril 2016 a porté sur la renaissance des cours d'eau en ville. Le conférencier, un professeur d'architecture du paysage de l'Université de Montréal, a proposé un tour du monde pour faire état de projets de dé-canalisation des cours d'eau pour les ramener en surface et en faire de magnifiques espaces publics, dont l'exemple magistral de Séoul, où on a démolit une autoroute pour faire place à un parc entouré d'eau en plein centre-ville (voir aperçu dans l'affiche à l'annexe 1).

Nous avons ensuite organisé une conférence en mai 2016 sur la valeur économique de la nature en ville, avec comme conférencier un biologiste qui a démontré la valeur en dollars des services écosystémiques que nous prodiguent la nature à Québec : selon son estimé, une valeur de 2 milliards de dollars (voir annexe 2).

Une centaine de personnes se sont présentées à ces deux conférences. Le contexte a un peu changé avec le dépôt du projet de loi 109 en juin 2016. Notre troisième événement a été une table ronde, où nous avons invité six personnes provenant d'horizons différents : milieu municipal, universitaire, des affaires et même un journaliste (voir annexe 3). Le niveau d'intérêt pour notre regroupement s'est accru et plus de 150 personnes se sont présentées. Même

notre députée madame Maltais était présente. Cet événement a été suivi en octobre d'un atelier en vue de discuter de manière plus pointue des arguments citoyens en réponse au projet de loi (voir annexe 4). Nous avons invité un avocat et un membre de l'Office de consultation publique de Montréal comme personnes ressources.

À venir maintenant, notre colloque du 1<sup>er</sup> mars 2017 pour discuter de grands enjeux à venir. Il est intitulé : *Un monde en transition, une démocratie à revoir*. Les thèmes que nous aborderons seront ceux de la révolution du système de transport électrique, de la santé environnementale, de l'éthique appliquée, des nouvelles avenues pour les terres agricoles et de l'avenir de la démocratie locale (voir annexe 5).

Nous n'avons pas de financement autre que les contributions volontaires des participants. Nous sommes un groupe indépendant, bénévole et beaucoup d'entre nous sont retraités.

# 1. Le projet de loi 122 et la nécessité de maintenir les référendums

## 1.1 La contribution citoyenne à la vitalité de la ville de Québec

L'implication citoyenne est une des richesses d'une cité vibrante comme Québec. Depuis plus de 50 ans<sup>1</sup>, les groupements citoyens s'y investissent dans de nombreux dossiers. La présence citoyenne et le souci du vivre ensemble ont rendu la ville plus sécuritaire, plus propre et plus conviviale. Les regroupements citoyens contribuent bénévolement de leur expertise et savoir-faire sur de nombreux sujets. Le souci en matière patrimoniale des citoyens du Vieux-Québec, par exemple, a été au cœur des nombreuses démarches qui ont permis d'obtenir la reconnaissance de l'UNESCO pour Québec comme « ville du patrimoine mondial ». La question n'est plus de savoir si une telle contribution est utile, mais bien comment une ville moderne peut capitaliser et faire fructifier ce savoir.

La Ville de Québec s'est dotée de structures administratives permettant occasionnellement l'expression de points de vue citoyens, les conseils de quartier. Ces conseils sont constitués principalement de citoyens et s'inscrivent dans les instances de gouvernance municipale. Ils émettent principalement des recommandations sur les projets de modification aux règlements d'urbanisme, projets qui leur sont transmis par le conseil d'arrondissement où se trouve leur quartier.

De plus, la Ville a sollicité la participation des citoyens lors de vastes consultations portant sur les programmes particuliers d'urbanisme (PPU). Depuis les fusions municipales de 2002, les citoyens ont également eu recours à cinq

---

<sup>1</sup> L'implication citoyenne date de plus de 50 ans, mais la création de comités de citoyens est un phénomène qui a pris son envol au Québec dans les années 1960 (ref. Journée d'études et de réflexion, 29 avril 2016, 50 ans de participation citoyenne en aménagement du territoire au Québec, perspectives, enjeux et défis, Département de géographie, Université Laval)

reprises à des référendums portant sur des questions de zonage. La Ville, par la personne de son maire, affirme également que la Ville consulte ses citoyens plus que nulle autre<sup>2</sup>.

Du même souffle, il affirme<sup>3</sup> :

« Selon le maire, les référendums et les conseils de quartier ne jouent pas leur rôle et sont devenus des foyers d'opposants. « *Quand il y a eu des référendums à Québec, généralement, c'était des organisations politiques qui dirigeaient ça, parce qu'il y avait des intérêts politiques là-dedans* », disait-il le 29 août. « *C'est toujours le même monde. Ça fait beaucoup de bruit parce qu'ils sont habiles avec vous autres [les médias]. Ils sont en haute ville puis ils sont scolarisés, mais si tu fais une consultation à Neufchâtel, t'as pas beaucoup de monde... c'est ces gens-là qu'on voudrait voir plus participer.* »

La Ville de Montréal s'est dotée d'un Office de consultation publique, défini dans sa Charte<sup>4</sup>; pour sa part, la Ville de Québec a établi des règles de consultation dans le cadre d'un règlement municipal<sup>5</sup>. Ces règles couvrent les types de consultation et définissent les prérogatives des conseils de quartier, dont leur rôle en matière de consultation. Dans ce contexte, la notion de consultation de ce règlement peut aussi signifier qu'il s'agit d'une transmission d'informations.

---

<sup>2</sup> 29-08 2016 Communiqué –Ville de Québec - Afin de consulter davantage et plus en amont - La Ville accorde un mandat pour bonifier son processus de participation citoyenne, [https://www.ville.quebec.qc.ca/espace\\_presse/actualites/fiche\\_autres\\_actualites.aspx?id=15183](https://www.ville.quebec.qc.ca/espace_presse/actualites/fiche_autres_actualites.aspx?id=15183) (consulté le 14 nov. 2016)

<sup>3</sup> 6-09-2016 Le Devoir – Isabelle Porter – Le projet de loi sur la capitale jugé « dangereux », <http://www.ledevoir.com/politique/ville-de-quebec/479343/democratie-municipale-le-projet-de-loi-sur-la-capitale-juge-dangereux> (consulté le 14 nov. 2016)

<sup>4</sup> <http://ocpm.qc.ca/> (consulté le 14 nov. 2016)

<sup>5</sup> RÈGLEMENT R.R.V.Q. CHAPITRE P-4, RÈGLEMENT SUR LA POLITIQUE DE CONSULTATION PUBLIQUE

## 1.2 Une gouvernance municipale qui marginalise les voix citoyennes pour expédier les décisions

La première version des conseils de quartier, créés en 1993, a été un laboratoire de participation citoyenne. Les conseils avaient un pouvoir d'initiative pour des consultations en lien avec les besoins du milieu. Ils avaient la responsabilité d'un fonds de 500 000 \$ pour des initiatives locales. Ils formulaient des recommandations pour des projets de la communauté et le conseil d'arrondissement décidait s'il entérinait ou pas. Cette première version des conseils s'est terminée en 2011; elle a été riche en débats et en échanges.

A ce moment, l'administration Labeaume a profité du débat sur la réduction du nombre de districts électoraux et de conseils d'arrondissement pour tenter de diminuer le nombre de conseils de quartier et de réduire de façon substantielle leurs responsabilités. Les représentations citoyennes ont permis d'éviter que le nombre de conseils de quartier soit modifié. Par contre, les conseils ont perdu ce budget d'initiative de 500 000 \$ et leur capacité d'entreprendre des consultations a été affectée. Plusieurs conseils sont alors devenus des « courroies de transmission administratives », pour ne discuter que de questions soumises par le conseil d'arrondissement. Cela a occasionné une perte d'intérêt pour s'impliquer de la part de plusieurs citoyens et, dans certains cas, la dissolution du conseil de quartier, comme celui du Vieux-Moulin. Sur cette question, le conseiller municipal du district de Robert-Giffard, Jérémie Ernould, membre de l'équipe Labeaume, qui était membre du conseil de quartier du Vieux-Moulin a dit ceci<sup>6</sup> :

*« il croit que sa disparition est « malheureuse », mais estime que l'arrondissement et ses élus sont déjà en mesure de régler les problèmes sur-le-champ tant ils sont à l'écoute des citoyens. « Donc le conseil de*

---

<sup>6</sup> 2015-07-10 Le Soleil, Annie Mathieu, Faute de volontaires, le conseil de quartier du Vieux-Moulin sera dissous. <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/201507/09/01-4884426-faute-de-volontaires-le-conseil-de-quartier-du-vieux-moulin-sera-dissous.php> (site consulté le 14 nov. 2016)

*quartier, lui, évidemment n'avait pas nécessairement de raison d'être outre de souligner des problèmes qu'on connaissait déjà. »*

Une autre mesure du conseil exécutif de l'administration Labeaume a appauvri la contribution citoyenne qui devait enrichir les processus décisionnels de la Ville. Il s'agit de l'abolition de sept comités consultatifs qui abordaient des thèmes transversaux, tels la sécurité et les enjeux du vieillissement.

Parallèlement à cette diminution de la capacité des citoyens de pouvoir s'exprimer à travers des canaux officiels, la Ville de Québec a mis en place de nombreux programmes particuliers d'urbanisme (PPU) qui ont été l'occasion de vastes consultations citoyennes. Les PPU permettent d'envisager le développement de secteurs de la Ville, mais éliminent la possibilité de tenir un référendum suite à leur adoption. Pour de nombreux citoyens, ces consultations sont souvent pipées, car les projets de développement sont souvent fort avancés. De plus, les citoyens ont rapidement découvert que les PPU sont un outil administratif, créé par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui doit être entériné par règlement pour s'appliquer. Ils peuvent ainsi être modifiés unilatéralement par le conseil municipal. Les PPU permettent maintenant de soustraire au débat public des choix de développement ou de réaffectation de zonage.

L'absence de capacité référendaire, quand un PPU est adopté ou modifié, s'inscrit dans une vision politique, où l'on affirme que les référendums sont non démocratiques. En invoquant le syndrome du « pas-dans-ma-cour », on suggère que les citoyens sont des empêcheurs et qu'ils sont les seuls à être mus par des intérêts égoïstes. De plus, M. Labeaume prône l'abolition des référendums, en citant à l'appui une partie des recommandations du Rapport L'Allier<sup>7</sup>, où l'on

---

<sup>7</sup> Avril 2008, Rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire, Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif, Rapport présenté au caucus des grandes villes de l'union des municipalités du Québec, Langlois Kronström Desjardins.

indique que les référendums pourraient disparaître<sup>8</sup>, mais sans mentionner le corollaire, soit des mécanismes de consultation en bonne et due forme avec des critères précis (voir annexe 6).<sup>9</sup>

Que ce soit à cause de l'affaiblissement des conseils de quartier par suite d'un manque de moyens, du recours fréquent au PPU ou d'un discours prétendant une grande qualité des consultations publiques existantes à Québec pour abolir les référendums, nous assistons ainsi à une marginalisation de la portée des interventions citoyennes, qui va de pair avec une volonté de l'appareil politique municipal d'expédier des décisions. C'est la position défendue par le Maire de Québec dans le cadre de pl 122, à laquelle nous répondons à l'annexe 7.

### 1.3 Le projet de loi 122, rendre les villes moins redevables malgré les conclusions de la Commission Charbonneau

La Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) a fait état de nombreux stratagèmes pour favoriser certains promoteurs et détourner de vastes sommes. Par contre, le marchandage des changements de zonage n'y a pas été abordé. Le commissaire Renaud Lachance s'est buté aux limites du mandat de la Commission quand il a voulu enquêter sur des « allégations de corruption d'élus municipaux par des promoteurs immobiliers qui, pour aller de l'avant avec leurs projets, avaient besoin d'un changement de zonage municipal »<sup>10</sup> La condamnation récente de l'ex-maire de Montréal, Michaël Applebaum, pour avoir entre autres monnayé des changements de zonage, est un exemple patent du

---

<sup>8</sup> 2010-05-13 Le Soleil, Pierre-André Normandin, Labeaume plaide contre les référendums. <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/201005/12/01-4279901-labeaume-plaide-contre-les-referendums.php> (consulté le 14 nov. 2016)

<sup>9</sup> Lors de sa participation à la Commission parlementaire de l'aménagement du territoire, mardi le 14 février 2017, M Régis Labeaume n'a pas voulu s'avancer sur la date pour implanter un nouveau processus consultatif, voir <http://www.assnat.qc.ca/fr/video-audio/archives-parlementaires/index.html>

<sup>10</sup> 2016-11-24 Le Soleil, Denis Lessard, Renaud Lachance s'est heurté aux limites du mandat

caractère déterminant de telles interventions. Nous reviendrons sur le sujet dans la section 2.

Et pourtant, à peine un an après le dépôt du rapport de la Commission Charbonneau, le projet de loi 122 vise l'abolition des référendums portant sur les changements de zonage. Durant cette période, les mœurs politiques québécoises municipales n'ont pourtant pas évolué de façon fulgurante pour justifier l'abolition des rares garde-fous concernant les changements de zonage.

Ces changements sont au cœur des modalités de développement des villes et sont celles qui affectent le plus les citoyens. Les cinq référendums tenus en 15 ans à Québec ont porté sur des changements de zonage qui augmentaient la densité de logement de façon notable et qui allaient au-delà des normes prescrites. La menace de la tenue d'un référendum est aussi invoquée pour justifier leur abolition car certains promoteurs n'oseraient pas soumettre leur projet. Il faut aussi préciser que la menace d'un référendum s'applique aussi à la Ville; cette dernière peut mettre de l'avant des projets qui ne respectent pas nécessairement ses propres règlements.

## 1.4 Constats de *Voix citoyennes*

À ce jour, notre constat général est à l'effet que des citoyens en provenance de tous les coins de la ville de Québec veulent prendre une place, veulent connaître les grands enjeux, veulent développer une opinion basée sur des recherches, sur des faits et, au contact des autres, se permettre de réfléchir et de participer aux grands enjeux de société. Il nous semble que nous occupons un vide présentement au niveau démocratique à Québec.

### 1.4.1 Institutions

Nous notons que nos institutions sont peu respectées à la fois par nos élus et par les tiers à Québec. Ainsi, les élus de l'Agglomération de Québec se sont prononcés, par exemple en 2016, dans le cadre du processus de révision du schéma d'aménagement<sup>11</sup>, en faveur de certaines actions, comme si les institutions que représentent la *Commission de protection du territoire agricole* et l'*Agence canadienne d'évaluation environnementale* pouvaient facilement être écartées par la force des personnalités de Québec, dont les maires de l'agglomération.

Or, nos institutions sont garantes de l'équilibre des forces en démocratie. Les traiter comme si elles pouvaient facilement être mises de côté par la simple volonté des élus est un risque éthique et mine la confiance des gens envers le système.

### 1.4.2 Éthique

En préparation de notre colloque du 1<sup>er</sup> mars mentionné plus haut, nous sommes allés rencontrer des chercheurs de l'Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval. Nous avons aussi pris connaissance d'une des recherches récentes du professeur Yves Boisvert de l'ÉNAP à Montréal, développée en partenariat avec la Ville de Laval. Elle est intitulée :

*Analyse thématique du diagnostic des risques éthiques dans le milieu municipal : Étude exploratoire; publié par le Centre de gouvernance en septembre 2016*<sup>12</sup>

Nous reconnaissons, dans les facteurs de risques éthiques dans le domaine municipal que nous avons survolés dans cette recherche, une zone de vulnérabilité à Québec. La perception des gens est à l'effet qu'il existe une

---

<sup>11</sup> [https://www.ville.quebec.qc.ca/planification\\_orientations/amenagement\\_urbain/sad/docs/SAD-04-2016.pdf](https://www.ville.quebec.qc.ca/planification_orientations/amenagement_urbain/sad/docs/SAD-04-2016.pdf)

<sup>12</sup> [http://www.cergo.enaq.ca/cerberus/files/nouvelles/documents/CERGO/note%20de%20recherches%20boisvert%202016\\_09.pdf](http://www.cergo.enaq.ca/cerberus/files/nouvelles/documents/CERGO/note%20de%20recherches%20boisvert%202016_09.pdf)

proximité inconfortable entre les élus et les grands promoteurs et une manipulation des PPU contraire à l'esprit de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, quant à l'interprétation à donner au terme « quartier central » ainsi qu'un jeu de changement de zonage pour profiter à quelques-uns.

### 1.4.3 Consultation publique

La consultation publique doit pouvoir être organisée afin que les citoyens puissent voir venir les enjeux, s'y préparer, avoir la chance d'être bien informés, avoir accès à toute l'information et savoir que la décision n'est pas prise d'avance. C'est le rôle d'une institution professionnelle indépendante, qui opère avec un modèle prévu par une législation, avec des critères énoncés, une procédure établie pour motiver les décisions et faire un suivi auprès des parties et dont les employés ne sont pas des employés municipaux. Ce genre d'institution doit également avoir le temps nécessaire pour répondre aux règles de l'art de la consultation publique. Avec une institution indépendante, on vient redonner confiance aux citoyens et établir un mode de consultation participatif reconnaissant le savoir citoyen, pour le bien commun.

On a besoin d'un outil législatif pour y arriver, pour donner une chance aux citoyens de se faire entendre. Se faire entendre est un droit fondamental dans notre système, très précieux et plus important que la vitesse avec laquelle les promoteurs et les maires veulent procéder pour des fins managériales. Le développement d'une ville n'est pas une entreprise commerciale, c'est une vision de société et la société doit en être partenaire. C'est le genre de partenariat dont fait état le Rapport de 2008 de l'ex-maire L'Allier et dont il a déjà été largement question en commission parlementaire. On ne peut être partenaire avec une politique de consultation qui n'a pas d'assise juridique. Il faut un mécanisme de consultation inscrit clairement dans la loi. Les institutions sont les garantes de l'équilibre dans une société, un des piliers du développement durable.

#### 1.4.4 Le droit au référendum

Un des grands constats que nous pouvons également formuler, pour l'avoir entendu de toutes parts, est à l'effet que la perspective de perdre le droit au référendum est inacceptable socialement. Les citoyens sont bien conscients que le référendum est pratiquement rendu caduc à Québec, avec la prolifération des programmes particuliers d'urbanisme (PPU) mais ils comptent sur une révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour rétablir le sens de ce produit administratif, qui avait pour but de créer des spécificités pour les centres-villes et non pas d'établir un PPU par quartier.

On ne recule pas en droit. C'est un principe fondamental de la « rule of law ». Retirer le droit au référendum est clairement pour nous un recul au niveau législatif. Ce droit est un levier pour négocier avec le promoteur d'un projet. Il agit comme une institution pour équilibrer les forces. Un promoteur proche du conseil municipal, où il sait qu'il peut négocier le zonage, est en position de force face aux citoyens. Les citoyens ont donc besoin de cet outil pour trouver un compromis acceptable pour tous.

Par ailleurs, si le projet de loi 122 prévoyait la création d'une institution indépendante et obligatoire de consultation publique pour que tous puissent s'informer en amont d'un projet de développement, débattre du projet en présence du promoteur, faire des compromis de part et d'autre, mieux connaître les motifs qui justifient les différents points de vue, se donner le temps d'aller chercher une « acceptabilité » sociale, avoir accès à toute l'information, sans devoir passer par une demande d'accès à l'information, nous aurions fait avancer la démocratie au plan législatif. Cette institution indépendante devrait appliquer une politique de consultation publique dont les paramètres seraient inscrits dans la loi

Tous ces éléments seraient à la base d'une nouvelle culture politique dans une ville comme Québec, une culture qui serait alors axée sur un équilibre entre des partenaires qui se respectent et qui sont capables de travailler ensemble pour le bien commun, sans devoir s'affronter. Les citoyens ont besoin du référendum comme une garantie de contrepoids, dans un rapport de force déséquilibré, pour faire connaître leurs points de vue, leurs besoins, leurs attentes.

#### 1.4.5 Exemple de la menace d'un référendum

La Ville de Québec présentait successivement en 2013 et 2014 deux projets d'aménagement et de développement domiciliaire dans un boisé situé au nord de la rue George-Muir, dans l'arrondissement Charlesbourg; selon les représentants de l'arrondissement, cette zone ne comportait aucun milieu humide. Toutefois, les deux projets ont été retirés du processus décisionnel, notamment en raison d'études du ministère de l'Environnement (MDDELCC) démontrant la présence d'un important assemblage d'écosystèmes (ruisseaux-marécages-tourbières) désigné comme un « complexe de milieux humides ».

De plus, les citoyens s'étaient opposés aux projets puisqu'ils ne respectaient pas les normes et orientations gouvernementales sur les nuisances sonores. Conséquemment, les citoyens avaient amorcé les démarches d'ouverture de registre pour une consultation référendaire. Afin de parvenir à l'acceptabilité sociale, des balises<sup>13</sup> ont alors été fixées par la Ville en décembre 2014 et le conseiller municipal du district confirmait la nécessité de les intégrer dans tout nouveau projet de développement résidentiel du secteur visé.

L'avis du gouvernement sur le projet de schéma d'aménagement et de développement révisé de l'Agglomération de Québec, daté de juillet 2016, vient

---

<sup>13</sup> Balises : Zone tampon de 200 m entre l'autoroute Laurentienne et les futures résidences.  
Conservation du boisé de Bigorre.  
Aménagement d'une bande de 10 m entre les anciennes et les nouvelles résidences.

confirmer, entre autres, la non conformité en matière de nuisance sonore, des distances minimales adoptées par la Ville de Québec pour l'implantation d'habitations près d'une autoroute. L'ignorance et le non-respect des normes et orientations gouvernementales par la Ville de Québec sont inquiétants. La déception est d'autant plus grande pour les citoyens, car c'est le recours au processus référendaire qui a fait réagir la Ville de Québec plutôt que les dangers pourtant bien réels quant à la santé et au bien-être des citoyens.<sup>14</sup>

#### 1.4.6 Constat final

Il faut revoir le projet de loi 122 pour faire une place au partenariat avec les citoyens dont il était question dans le Rapport L'Allier, en tenant compte des critères qui y sont énoncés (voir annexe 7). Ce serait là une indication législative que, s'il est important de faire confiance aux municipalités en leur confiant davantage de pouvoirs, il faut également faire confiance aux citoyens et les munir d'outils pour participer à l'aménagement du territoire.

### 1.5 Le projet de loi 122 : vers l'établissement de deux catégories de citoyens au Québec

Le projet de loi 122 prévoit deux régimes distincts en matière de changement de zonage, celui auquel seraient soumis Montréal et Québec et celui concernant l'ensemble des autres municipalités québécoises.

En effet, dans le cadre de ce projet de loi, les citoyens de Montréal et de Québec perdraient le droit au référendum, s'ils sont en désaccord avec un projet de développement soumis par un promoteur ou une autre partie intéressée. Les citoyens des autres municipalités conserveraient, pour leur part, ce droit, sauf dans les zones de requalification. Une telle zone devrait faire l'objet prioritairement de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification dans une perspective de développement durable selon le projet de loi 122. Ce projet

---

<sup>14</sup> Cette saga se poursuit. Voir l'annexe 8.

de loi se situerait donc dans la perspective de la *Loi sur le développement durable* adoptée en 2006.

Avant d'aller plus loin, rappelons que le développement durable doit s'appuyer sur trois piliers : environnemental, économique et social. Il doit se concrétiser en fonction de seize (16) principes<sup>15</sup>, dont certains interpellent plus particulièrement les citoyens, à commencer par « participation et engagement » défini comme suit : « la participation<sup>16</sup> et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ».

Un autre principe de développement durable s'avère aussi majeur pour les citoyens : « accès au savoir »; il s'agit dans ce cas des « mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche (qui) doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable »

C'est donc dire qu'en vertu de cette loi qui fonde les grandes orientations du développement du Québec, on peut dire que nous serions passés collectivement d'une démocratie de représentation à une démocratie de participation, si on entend se positionner en cohérence avec cette loi de 2006 et les principes qui la fondent.

Cette démocratie doit toutefois s'incarner d'une façon qui permette aux citoyens de participer pleinement à la prise de décision dans les municipalités où la très grande majorité d'entre eux vit et ce, peu importe où ceux-ci résident.

---

<sup>15</sup> Loi sur le développement durable, chapitre II, article 6, les principes

<sup>16</sup> Les sous lignés sont des auteurs du présent mémoire.

On peut se demander si le retrait d'un droit à des citoyens, ceux de Montréal et ceux de Québec, respecte vraiment les principes de développement durable mentionnés plus haut. Les citoyens de deux des plus grandes villes du Québec perdraient alors un outil important pour faire valoir leur point de vue. Est-ce vraiment ainsi que l'on entend favoriser la participation et l'engagement des citoyens? On ne peut qu'en douter très sérieusement. Les autorités municipales de ces deux villes répondraient vraisemblablement que « leurs citoyens » sont largement informés et consultés sur les différents projets mis de l'avant.

On peut également se demander au nom de quoi il n'y aurait pas dans les zones de requalification le droit au référendum pour les citoyens. Au nom de quels objectifs soustraire une partie d'un territoire d'une municipalité à la possibilité de l'exercice d'un droit? Quel message serait alors envoyé aux citoyens qui vivent dans ce territoire?

Le projet de loi 122 suscite bien des questions sur cette inégalité de traitement entre les citoyens des municipalités québécoises. Quels sont les raisons justifiant cette orientation gouvernementale qui maintient le droit au référendum partout dans les villes du Québec, sauf à Montréal et à Québec?

Par ailleurs, pourquoi limiter l'exercice de ce droit dans des portions plus ou moins importantes de l'ensemble des municipalités? Est-ce que la Charte des droits et libertés ne fonde pas la nécessité d'un traitement égal pour tous les individus et pour tous les groupes?

Le ministre Coiteux a évoqué, dans ses remarques préliminaires à l'ouverture de la commission parlementaire, que le droit au référendum pour les citoyens était une particularité québécoise, que les autres Canadiens ne bénéficiaient pas d'un tel régime. Mais est-ce que les citoyens des autres provinces ont accès à d'autres voies pour faire valoir leur point de vue? C'est le cas en Ontario où les citoyens peuvent faire appel de modifications au zonage auprès de

la [Commission des affaires municipales de l'Ontario](#) (CAMO). Il s'agit d'un tribunal administratif quasi judiciaire qui entend les appels portés devant lui concernant des litiges en matière d'aménagement du territoire ou des affaires municipales. Un guide du citoyen est disponible en ligne<sup>17</sup>.

En bref, il apparaît opportun de revoir le projet de loi afin que tous les citoyens du Québec bénéficient d'un droit égal au référendum, un droit dont les citoyens sont très loin d'avoir abusé. À titre d'exemple, à Québec, il y en a eu cinq pendant les 15 dernières années. Il faut aussi rappeler que lors de la table ronde organisée le 8 septembre dernier<sup>18</sup> mentionnée précédemment, les experts ont alors présenté le référendum comme le dernier rempart pour les citoyens lorsqu'il y a un projet avec lequel ils sont en désaccord.

Le référendum est donc peu utilisé par les citoyens mais il présente une utilité certaine, les promoteurs étant alors davantage à l'écoute des citoyens et de leurs attentes.

La possibilité d'exercer un tel droit représente plus particulièrement une des dimensions du principe « participation et engagement » de la *Loi sur le développement durable* et se situe en cohérence avec le principe d'« accès au savoir ». En conséquence, le retrait d'un tel droit pourrait être vu comme un recul vers une situation datant d'avant l'adoption de cette loi en 2006. Généralement, comme citoyens, nous nous attendons plutôt à une progression dans les droits plutôt que l'inverse comme cela nous paraît être le cas à l'heure actuelle, ce qui est contraire aux grands principes généraux du droit, comme il a été indiqué dans les pages précédentes.

---

<sup>17</sup> <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=11158>

<sup>18</sup> <http://qc.nouvellesduquartier.com/articles/637/1/Le-processus-referendaire-municipal--un-outil-a-conserver-pour-les-citoyens/Page1.html>

Selon la vice-présidente de l'IPAM (Institut de politiques alternatives de Montréal), dans sa présentation à la commission parlementaire, le droit au référendum existe depuis presque le début des institutions municipales. Ce n'est donc pas nouveau comme droit.

## 1.6 Recommandations 1 et 2 de *Voix citoyennes*

### 1.6.1 Maintenir les référendums et modifier les mécanismes

1. *Voix citoyennes* recommande :

- 1) le maintien des référendums pour les questions de zonage et l'abrogation des articles 29, 30, 31 et 32 du projet de loi 122;
- 2) le rétablissement des référendums pour les programmes particuliers d'urbanisme (PPU) quand les amendements proposés constituent des dérogations majeures aux principes initiaux du PPU;
- 3) la création de référendums d'initiative à propos du développement de projets immobiliers ou d'infrastructure.

Le maintien des référendums à la Ville de Québec est un minimum car ces fameux référendums ne constituent pas une menace à la démocratie. Si menace il y a, c'est bien un pouvoir absolu où les projets de développement sont décidés entre élus et promoteurs, sans droit de regard citoyen.

L'utilisation de plus en plus fréquente des PPU pour exclure des projets de développement ou pour ensuite modifier unilatéralement des règles pour lesquelles existait un consensus sont un détournement des mécanismes de gouvernance de la Ville. Le projet d'ajouter des étages au projet Le Phare à Ste-Foy<sup>19</sup> en est un exemple. Dans un tel contexte, ce recours abusif au PPU devrait

---

<sup>19</sup> 18 février 2015, Le Soleil – François Bourque - Immeuble «phare» de Québec: un gratte-ciel de 60 à 70 étages? <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/actualite->

être équilibré par la réintroduction de la possibilité de tenir des référendums. Cela aurait le mérite de faire en sorte que les élus respectent les intentions premières d'un PPU et que les citoyens sachent qu'ils pourront réagir si la volonté première du PPU a été détournée.

2. *Voix citoyennes* recommande que les recommandations 35 et 37 du Rapport Perrault soient incluses.

35. modifier l'article 553 de la *Loi sur les élections et les référendums* dans les municipalités afin que le seuil minimum de signatures requis au registre, pour la tenue d'un référendum, constitue une proportion représentative de l'intérêt collectif;

37. exempter du processus référendaire les projets liés aux services essentiels.

Le Rapport du Groupe de travail sur la simplification des redditions de comptes des municipalités au gouvernement (rapport Perrault), intitulé « Faire confiance, pour une reddition de compte aux citoyens » a abordé certains enjeux propres aux référendums municipaux. Le rapport aborde certaines critiques formulées à propos des référendums, mais ne prône pas leur abolition.

## 1.7 Une politique de consultation transparente : un outil essentiel pour les citoyens

Les autorités d'une municipalité, si elles entendent favoriser un développement harmonieux et de qualité sur leur territoire, doivent pouvoir compter sur les citoyens, sur leur engagement et leur participation dans le cours du processus de planification du développement municipal.

Pour que les citoyens soient en mesure de remplir pleinement leur rôle au regard du développement de leur municipalité, l'adoption et l'application d'une politique claire et transparente d'information et de consultation est essentielle. Les ressources nécessaires à cette fin doivent y **être** affectées.

Pour les citoyens, il ne s'agit pas là de « dépenses » mais d'investissements pour faire vivre adéquatement le système démocratique qui nous caractérise.

Que suppose une telle politique? On parle ici de plusieurs dimensions à considérer<sup>20</sup> :

- Il faut atteindre les citoyens par toutes sortes de moyens (Internet, publications dans les médias, distribution dans les casiers postaux des citoyens, etc.);
- Il faut que les citoyens reçoivent l'information pertinente dans des délais qui permettent de comprendre l'information;
- Il faut que l'information distribuée soit simple et facile à comprendre pour que les citoyens saisissent facilement les enjeux liés au sujet sur lequel les autorités municipales entendent intervenir;
- Il faut que des rencontres d'information puissent se tenir avec des responsables municipaux des dossiers et que les citoyens puissent poser les questions jugées pertinentes;

---

<sup>20</sup> Ces dimensions sont inspirées à la fois des articles 207 à 216 du projet de loi 47, Loi sur l'aménagement durable et l'urbanisme déposé en 2011, visant à réviser la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de même que sur le Rapport sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire. Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif présenté au caucus des grandes villes de l'Union des municipalités en 2008, voir la recommandation 2 en page 31

- Il faut que des élus prennent le leadership de ces rencontres aussi bien pour ce qui est de donner l'information aux citoyens, que pour répondre à leurs questions ou encore pour les rencontres de consultations;
- Il faut également que des assemblées de consultation se tiennent – il convient d'envisager que, pour certains dossiers, il faudra tenir plusieurs rencontres de ce type;
- Il faut que les citoyens puissent déposer des documents qui font état de leurs positions sur la question;
- Il faut qu'il y ait un délai raisonnable entre le moment de la rencontre d'information, celle de la consultation et la période ultérieure, permettant ainsi aux citoyens de s'exprimer formellement, par écrit, sur le sujet;
- Il faut qu'il y ait subséquemment un rapport de consultation rendu public et facilement accessible à tous, qui exposent les motifs justifiant le fait que certaines propositions ont été retenues et d'autres pas ;
- Il faut que la décision formelle sur le sujet débattu ne soit pas prise avant le dépôt du rapport de consultation;
- Une fois la décision prise, le règlement municipal adopté doit faire état des changements survenus au cours du processus de consultation et être accessible à qui veut connaître le résultat de la démarche.

Ces dimensions correspondent, à notre avis, à des critères de performance qu'il serait opportun d'inscrire dans la Loi. Ce serait sûrement une solution « gagnant-gagnant », ce vers quoi toutes les parties ont intérêt à tendre, aussi bien dans les municipalités que dans les autres juridictions ou organisations.

Enfin, il faut préciser que, à la Ville de Québec, une politique adoptée ne garantit pas son application, si un règlement n'est pas adopté à cet effet par le conseil municipal. Cela a été le cas pour le dossier dans le cas de la valorisation de la forêt urbaine, dans un quartier de la banlieue nord de la Ville.

## 1.8 Recommandation 3 de *Voix citoyennes*

### 1.8.1 La mise en place d'une organisation consultative municipale

3. Voix citoyennes recommande la création d'un organisme public de consultation publique similaire à l'Office de consultation publique de Montréal, dont l'existence est enchâssée dans la Charte de la Ville de Montréal. De plus, l'existence de cet organisme, son indépendance des pouvoirs élus, son mandat et son fonctionnement, basés sur les sept principes d'une bonne consultation, devraient être définis dans la Charte de la Ville de Québec.

Le rapport L'Allier (voir la note 6 d'Avril 2008, p.6 du présent mémoire) portant sur la participation citoyenne en matière d'aménagement et de développement du territoire est un point de départ pour une discussion sur les modes de consultation impliquant les citoyens. Il reflète, par contre, un point de vue des élus et non une perspective citoyenne. Toute formalisation des processus de consultation publique devrait tenir compte de sept grands principes favorisant une consultation de qualité et une utilité subséquente des contributions citoyennes. Ces sept principes sont les suivants<sup>21</sup> :

1. Participation précoce (implication la plus en amont pour que les recommandations/avis soient pris en compte)
2. Transparence (objectifs de la participation, de la démarche, disponibilité de l'information, calendrier annoncé)
3. Partage d'information (information fiable, pertinente, objective et compréhensive disponible à l'avance)
4. Équité (accessible à tous les acteurs, modérateur ne doit pas avoir de parti pris, lieu neutre)
5. Obligation de rendre compte de l'influence des avis du public sur la décision
6. Respect (accueil des différents points de vue, tenir compte des préoccupations du public)
7. Flexibilité, souplesse (modèle de consultation adapté aux objectifs poursuivis)

---

<sup>21</sup> 2009, La participation significative des communautés locales dans le cadre des consultations sur les projets à grande échelle, Lucie Fréchette, Solange van Kemenade. Site [http://d4m.com/al21/18378\\_fr.html](http://d4m.com/al21/18378_fr.html) (consulté le 12 nov. 2016)

L'Office de consultation publique de Montréal se penche sur les grands enjeux de développement et tous les projets majeurs d'infrastructure de la Ville. À la Ville de Québec, un organisme de consultation publique devrait aussi avoir cette prérogative. Comme à Montréal, les citoyens devraient pouvoir saisir le futur organisme de consultation publique de sujets qui les préoccupent grâce à l'obtention d'une pétition. De plus, l'organisme de consultation devrait avoir la responsabilité de tenir les consultations pour les PPU. Les conseils d'arrondissement et les conseils de quartier pourraient aussi saisir l'organisme de consultation publique de sujets pour lesquels ils souhaiteraient une consultation. Les conseils de quartier et les conseils d'arrondissement pourraient se prévaloir de la capacité de demander des « référendums d'initiative » sur une portion de leur territoire. Ils pourraient alors se prévaloir des dispositions de la Charte de la Ville de Québec et de la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Il y a à l'heure actuelle 3 outils disponibles dans le monde municipal :

- la consultation publique obligatoire (les différents articles de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), l'art. 36 de la Charte et la [politique de consultation publique](#)) qui intervient après les approbations de principe de la commission d'urbanisme et du comité exécutif;
- le référendum consultatif (art. 69.1 de la Charte et art. 517 de la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités(LERM), qui n'a jamais été utilisé à notre connaissance à Québec et enfin,
- le référendum décisionnel pour les règlements susceptibles d'approbation référendaire. Il devrait y avoir une mécanique de la consultation publique en amont plutôt qu'en aval d'un projet ou d'un PPU.

## 2. Les pouvoirs municipaux et le territoire agricole

### 2.1 Des intervenants agricoles inquiets

Lors des premières journées de consultation publique de la Commission parlementaire sur l'aménagement du territoire (CAT), trois intervenants majeurs reliés au domaine de l'agriculture sont venus exposer leurs préoccupations quant aux impacts appréhendés de ce projet de loi sur la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA). Notons tout d'abord (ô surprise!) que la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) n'a pas été consultée au préalable; on peut se demander s'il en a été de même pour le MAPAQ. Le gouvernement aurait-il procédé avec précipitation? De plus, les commentaires formulés par la CPTAQ ont indiqué que le libellé d'aucun des cinq articles proposés ne semble vraiment adéquat ou acceptable, ce qui allume une petite lumière jaune pour les citoyens.

Par la suite, l'Union des producteurs agricoles et l'Institut Jean-Garon ont renchéri sur plusieurs commentaires de la CPTAQ, particulièrement à l'effet que l'article 185 ouvrirait une brèche dans une loi agricole fondamentale, qui pourrait être ainsi vidée de sa substance. De plus, il y aurait danger de rompre le fragile équilibre social en zone agricole qui a été bâti il y a 20 ans entre les préoccupations d'aménagement, d'environnement et d'agriculture. L'heure est donc grave! Le quotidien *Le Devoir* a fait écho à ces inquiétudes dans un titre évocateur: « Opération sauvetage de la mission de protection des terres agricoles »<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/491952/titre-la-cptaq-prete-a-reduire-les-contraintes-ou-la-cptaq-prete-a-lacher-du-lest>

## 2.2 Une inquiétude citoyenne qui s'accroît

À la lumière de ce qui précède, c'est un peu difficile pour des citoyens déjà méfiants de se sentir en confiance avec ce gouvernement à propos du territoire agricole. Divers autres « symptômes » viennent miner son capital de confiance. En effet, ce gouvernement a appliqué en décembre dernier le « bâillon » pour adopter le projet de loi 106, qui permet notamment à des entreprises privées d'exproprier des citoyens, si du pétrole peut être trouvé sous leur propriété.

Le libellé général, sans objet défini, de l'article 185 du projet est comme un passe-partout réglementaire. Cela suscite des craintes. Ainsi, ce nouveau pouvoir habiliterait tout à fait le gouvernement, dans la foulée de la loi 106, pour adopter un règlement (via un décret du conseil des ministres), par lequel un tracé pour le projet de pipeline Énergie-est serait approuvé. Et cela pourrait se faire sans même demander un avis à la CPTAQ. Il faut souligner que ce tracé pourrait passer près de chez nous, dans la zone agricole déjà menacée à Québec.

Par ailleurs, en début d'année 2017, ce même gouvernement a rejeté du revers de la main les réserves exprimées par le BAPE sur plusieurs aspects du projet de train électrique dans la région de Montréal, piloté par la Caisse de dépôt et de placement. Le BAPE s'inquiète, avec raison, de l'impact éventuel sur la zone agricole de l'implantation d'une des gares de ce réseau. Signalons qu'un avis de la CPTAQ avait été fourni au BAPE. Qu'à cela ne tienne! Selon le Premier ministre, le gouvernement est décidé à aller de l'avant<sup>24</sup>.

Avec le projet de loi 122, le gouvernement aurait, là aussi, les pleins pouvoirs pour adopter un règlement afin d'autoriser l'implantation de ladite gare en zone agricole et, le cas échéant, de certains éléments du tracé desservi. Dans un tel contexte, on peut s'attendre à ce que des spéculateurs chercheraient à tirer profit

---

<sup>24</sup> <http://www.lapresse.ca/actualites/montreal/201701/27/01-5063744-couillard-rassure-coderre-sur-le-reseau-electrique-metropolitain.php>

de la situation et tentent bientôt d'acheter des terres ou des parcelles à proximité du site visé pour cette gare, si ce n'est pas déjà fait. Selon un phénomène bien connu, cela déclencherait alors une pression d'étalement urbain sur les surfaces en périphérie. Par la suite, la CPTAQ serait assaillie par une série de demandes dans cette partie du Québec où sont concentrées les terres au potentiel agricole le plus élevé.

### 2.3 Des antécédents et un contexte d'actualité peu rassurants au plan de l'éthique

Des risques ont été évoqués précédemment au plan de l'éthique. Ainsi, l'anticipation de bénéfices reliés à du « dézonage » ainsi que les problèmes de corruption qui en découlent ne datent pas d'hier et ne sont pas spécifiques à la zone agricole. L'actualité très récente nous a appris la condamnation de l'ex-maire de Montréal, évoquée précédemment.

Mentionnons par ailleurs le cas de Laval, une fourmilière de diverses situations de corruption, illustrée notamment par la condamnation l'automne dernier de l'ex-maire Gilles Vaillancourt pour « gangstérisme ». Le fait qu'il y ait une trentaine de co-accusés reliés à cette affaire illustre un système complexe, que la Commission Charbonneau a trop peu démontré. Il semble même que la corruption à Laval remonte à plus de 40 ans<sup>25</sup>.

Sous l'angle plus spécifique de la zone agricole, certains se rappelleront peut-être un scandale éhonté et relativement impuni qui a éclaté à Laval en 1989. C'était au sujet de l'exclusion de 4 451 hectares de la zone agricole (soit l'équivalent d'environ 8 240 terrains de football américain), où de nombreux souscripteurs à la caisse électorale du Parti libéral du Québec étaient impliqués

---

<sup>25</sup> Émission *Enquête*, Radio Canada, 2012 : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/590555/laval-corruption-40ans>

et même son trésorier, Tommy D'Errico. C'est principalement le journaliste André Noël de *La Presse*<sup>26</sup> qui a documenté cette histoire peu banale (voir annexe 9).

À propos de la Commission Charbonneau, l'ex-ministre Jean Garon écrivait en 2013 dans ses mémoires : « Dans un domaine qui m'est très proche, j'aimerais tant que la commission Charbonneau aille voir à quel point les libéraux, à force de reculs et de compromissions, ont réussi à transformer deux des piliers de l'agriculture, la stabilisation des revenus agricoles et la protection du territoire agricole, en une vache à lait pour leur caisse électorale. Après tout, les avocats spécialisés en « dézonage », les promoteurs, les firmes d'ingénieurs et les entrepreneurs en construction forment une famille soudée, surtout autour de Montréal et notamment à Laval. Mais la commission aura-t-elle le temps, le courage et le mandat de se pencher là-dessus ? »<sup>27</sup>

Le président de l'UPA s'est fait demander en novembre dernier sur les ondes de Radio-Canada: « Est-ce qu'il y a un risque pour les entrepreneurs de miser sur le dézonage agricole? » Il a répondu : « Ce n'est pas un risque, c'est un investissement qu'ils font »<sup>28</sup>.

## 2.4 Les relations de proximité élus-entreprises

Témoignant il y a quelques jours devant cette même commission sur le projet de loi 122, des représentants de la Fédération des chambres de commerce du Québec affirmaient que les actions prises par le gouvernement devraient « rassurer les citoyens sur la volonté des pouvoirs public à tous les niveaux de tirer des leçons des dérapages du passé et de prendre les moyens afin de

---

<sup>26</sup> Il a ensuite continué pendant des années à fouiller les rapports de proximité entre décideurs et entreprises privées ainsi qu'à étudier le crime organisé, devenant par la suite enquêteur à la Commission Charbonneau.

<sup>27</sup> Ces propos sont tirés de ses mémoires (« Pour tout vous dire ») et repris dans l'hebdo *La vie agricole*: « Et si Garon pouvait encore parler ? » <http://lavieagricole.ca/3681>

<sup>28</sup> <http://www.laterre.ca/actualites/politique/pot-de-miel-de-corruption.php>

décourager les nouvelles tentatives de corruption et de collusion. Mais il faut reconnaître malheureusement (que) la méfiance perdure. »

Bien qu'inconfortable, la proximité entre les élus et les grands promoteurs est toujours latente; la tentation est forte et les occasions sont nombreuses. Il est indéniable que le libellé de l'article 185 du projet de loi 122 pourrait être une source de pressions sur les décideurs. Par un simple règlement adopté par le conseil de ministres, le gouvernement pourrait ensuite soustraire à la juridiction de la CPTAQ divers types d'usage non agricoles afin d'en décider directement ou encore d'en déléguer l'application aux municipalités. Tant le gouvernement que les municipalités peuvent être sujets à des demandes parfois insistantes de la part d'entrepreneurs ou d'entreprises parfois prêts à faire preuve d'affabilité, voire de générosité, pour obtenir ce qu'ils souhaitent. Les fréquentations peuvent alors devenir délicates...

## 2.5 À Québec

Chez nous à Québec, il y a une situation un peu inusitée quant à une partie de la zone agricole. L'un des plus grands propriétaires immobiliers au Canada, le Groupe Dallaire (partie prenante de Cominar) y a mis sur pied une société en commandite pour acheter une immense propriété « conventuelle », les terres des Sœurs de la Charité (plus de 200 hectares, soit environ 370 terrains de football américain). L'objectif est d'en faire une sorte de capital de développement résidentiel. Celui-ci doit être ensuite revendu par blocs à des entrepreneurs pour construire un nouveau quartier de 20 000 habitants. Les profits de la revente devraient permettre de pérenniser les œuvres (principalement une soupe populaire) de la communauté religieuse. Celle-ci avait antérieurement opéré durant des décennies une grande ferme pour occuper ses bénéficiaires sous l'angle thérapeutique, tout en les nourrissant et en approvisionnant de plus une clientèle dans les quartiers avoisinants.

Étonnante vision que ce projet dit « philanthropique »: pourquoi ne pas plutôt se servir de ces terres d'un fort potentiel agricole, d'ailleurs en production continue depuis plus de trois siècles (une location permet actuellement à une entreprise d'y produire des semences), pour notamment nourrir des gens qui sont dans le besoin? Ici comme ailleurs, les terres arables sont en quantité limitée. Quand elles sont de qualité et, en outre, facilement accessibles pour un grand bassin de population, elles prennent une importance stratégique en vue d'approvisionner la collectivité. Mais elles sont aussi fortement convoitées par d'autres acteurs économiques pour diverses fins. D'où la nécessité d'une protection rigoureuse de cette ressource rare et non renouvelable.

Les grandes tendances ailleurs dans le monde sont à l'effet de rapprocher la production des consommateurs, lesquels veulent de plus en plus en être partie prenante pour avoir prise sur leur sécurité alimentaire. Ce mouvement est déjà en plein essor un peu partout au Québec et au Canada. Ainsi Vancouver veut devenir la ville plus verte au monde et s'est mise en action à cet égard<sup>29</sup>. Dans plusieurs villes du Québec (Sherbrooke, Gatineau, Montréal), il y a des initiatives innovantes pour s'appropriier localement le patrimoine agricole en milieu urbanisé.

Cependant, notre maire Régis Labeaume est plutôt un fervent promoteur du projet d'urbanisation mentionné ci-dessus et considère que l'agriculture n'a pas sa place en ville, autrement que pour du jardinage de loisir familial. Même si la population est consultée via la révision du schéma d'aménagement de l'Agglomération de Québec, la décision politique semble déjà prise, envers et contre tous. De plus, malgré une coalition qui a demandé de ne pas dézoner les terres agricoles et un sondage indiquant que 74% de la population supporte cette

---

<sup>29</sup> <http://vancouver.ca/green-vancouver/greenest-city-action-plan.aspx>

position<sup>30</sup>, le maire « a répliqué que la demande de dézonage allait de l'avant et qu'il n'était pas question de changer d'avis »<sup>31</sup>.

Pourtant, la révision du schéma d'aménagement doit passer à travers d'autres étapes : il y a quelques mois, un avis du MAMOT a relevé que les intentions énoncées dans la première version ne sont pas conformes aux orientations gouvernementales. Et la CPTAQ n'a pas encore, à notre connaissance, été saisie d'une demande concernant la zone agricole. Pourtant, la Ville agit déjà, à certains égards, comme si c'était chose faite. Par exemple, le Groupe Dallaire a aménagé à proximité du secteur visé de la zone agricole un parc destiné à la famille, contenant des équipements pour les enfants et une fontaine, le tout au coût de 1,5 million \$. Le parc Ruisseau-du-Moulin a été ensuite cédé gratuitement à la Ville de Québec l'été dernier (via une entente de partenariat dont les termes ne sont pas précisés). Celle-ci en a profité pour faire la promotion des qualités du futur quartier<sup>32</sup> qu'on présente comme une réalisation très prochaine.

Il y a diverses formes de proximité relationnelles, même philanthropiques. On partage, on aide, on écoute. Ainsi, le maire de Québec explique : « (...) quand Yvon [Charest, président de l'Industrielle Alliance] et moi on se met ensemble, pis qu'on appelle Jacques Tanguay [d'Ameublement Tanguay], on mobilise de grands donateurs! »<sup>33</sup>. Il décrit aussi une expérience à travers Centraide : « On a tous embarqué dans un autobus. Il y avait tellement d'argent dans cet autobus, c'était incroyable. Ashton Leblond [des restaurants Ashton], Michel Dallaire [de Cominar], *name it!* ». On voit régulièrement dans les médias MM. Dallaire et

---

<sup>30</sup> <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/agro-alimentaire/201605/31/01-4986848-une-coalition-contre-le-dezonage-des-terres-agricoles-de-quebec.php>

<sup>31</sup> <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/201606/03/01-4987996-terres-des-soeurs-de-la-charite-pas-juste-de-lasphalte.php>

<sup>32</sup> [https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/arrondissements/beauport/nouvelles/archives\\_details.a\\_spx?id=15225](https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/arrondissements/beauport/nouvelles/archives_details.a_spx?id=15225)

<sup>33</sup> « Régis Labeaume : l'écu altruiste », <http://magazine1608.com/?s=hiver+2015>

Labeaume participant très cordialement à diverses activités culturelles, économiques ou caritatives de la scène locale ou régionale.

## 2.6 Les préoccupations de *Voix citoyennes*

Pour le citoyen qui regarde ça à distance, il y a un malaise. Ces fréquentations « chaleureuses » soulèvent des questions au plan éthique et des craintes face à l'avenir.

Ainsi, dans quelle mesure une telle situation pourrait-elle présenter des risques si le gouvernement du Québec disposait du pouvoir réglementaire actuellement prévu à l'article 185 du projet de loi 122? Adopterait-il par la suite un/des règlements(s) permettant, par exemple, d'implanter certains équipements ou infrastructures sur ces terres conventuelles? Cela pourrait-il ensuite être utilisé comme justification partielle pour amorcer le projet d'urbanisation souhaité, tant par le maire que par le Groupe Dallaire? Quel serait alors l'effet d'entraînement sur les quelque autres 350-400 hectares (soit entre 650 et 740 terrains de football américain) de terres agricoles avoisinantes? Un pensez-y bien !

Et ce n'est pas tout. Le Groupe Dallaire est propriétaire de très grandes superficies de terres en zone agricole dans la partie ouest de l'agglomération (près de l'aéroport), où un développement industriel est pressenti d'ici quelques années<sup>34</sup>. Un règlement sur mesure écartant la CPTAQ pourrait-il en faciliter la réalisation?

---

<sup>34</sup> Colloque Québec 2050, Institut de développement urbain, <http://quebec2050.com/>

## 2.7 Se prémunir

Dans la mesure du possible, il faut se protéger contre de telles situations. Et le cas du pouvoir réglementaire non défini pour la LPTAA en est définitivement un.

Partout au Québec, des élus et des administrations municipales sont susceptibles d'être soumis à des pressions et peuvent parfois flancher. C'est humain. En réponse à un tel phénomène, il est normal que les citoyens se regroupent pour tenter de rééquilibrer les forces. Mais avec quels outils pouvons-nous faire porter notre voix? Les consultations et la mobilisation sont sans portée légale, contrairement au référendum.

## 2.8 Recommandation 4 de *Voix citoyennes*

### 2.8.1 Retrait de l'article 185

4. *Voix citoyennes* recommande :

- 1) Que le gouvernement retire l'article 185 du projet de loi.
- 2) Qu'il entreprenne une sérieuse démarche d'analyse et de diagnostic pour identifier plus tard de manière spécifique dans la LPTAA une liste d'usages non agricoles pouvant être introduits sans risque de déstructuration du territoire agricole ni porter atteinte au développement futur des activités agricoles.

### 3 Conclusion

La toute récente publication le 20 février 2016 du rapport de l'Institut du Nouveau Monde (INM) posant un diagnostic des pratiques de la Ville de Québec en matière de participation montre qu'il y a beaucoup à faire<sup>1</sup>. Pour que la participation citoyenne soit effective dans ses moyens et réellement prise en compte par les instances décisionnelles. Pour qu'elle prenne place dans un contexte de rigueur, de neutralité et de respect. Les citoyens ont, en outre, besoin d'un contrepoids dans un rapport de forces où les élus et les entreprises ont parfois tendance à développer des liens étroits. Le référendum représente davantage un outil favorisant le dialogue et la négociation qu'un outil empêchant la réalisation de projets pour la collectivité.

L'usage présentement abusif des PPU présentement pour éviter les référendums vient rendre cet outil administratif inefficace car il vient obstruer la vue d'ensemble que doit se donner une municipalité pour rendre sa ville fluide, reliée entre ses différents quartiers et ses différents centres d'intérêt. La prolifération de PPU vient dénaturer le zonage et la circulation routière et brouille son objectif visé.

Une ville c'est beaucoup une trame. Pensons à Paris et à New-York: à Paris, on voit d'ici les 6 étages des édifices de Paris, ses petits ponts, ses petites rues, sa cinématographie. À New-York, on voit ses grandes tours qui scintillent de nuit. À Québec, c'est l'image du Château Frontenac et de son histoire, les débuts de l'Amérique. Mais une ville n'est pas qu'une carte postale, c'est l'évolution d'une société et cette société est le témoin de notre passage sur terre et de notre culture. Québec est une ville de charme et le charme transcende les choix de société qui ont été faits au cours des siècles.

Une ville est un tout qui doit se projeter dans le futur sans négliger son âme et son patrimoine. Elle doit se situer à vol d'oiseau au-dessus des querelles entre

l'économie, l'environnement et la vie de ses résidents pour laisser sa marque et garder son attractivité.

Les autochtones nous indiquent le chemin à suivre avec leurs enseignements de prendre des décisions pour les 7 prochaines générations.

## 4. Liste des recommandations de *Voix citoyennes*

### 1. *Voix citoyennes* recommande :

- 1) le maintien des référendums pour les questions de zonage et l'abrogation des articles 29, 30, 31 et 32 du projet de loi 122;
- 2) le rétablissement des référendums pour les programmes particuliers d'urbanisme (PPU) quand les amendements proposés constituent des dérogations majeures aux principes initiaux du PPU;
- 3) la création de référendums d'initiative à propos de développement de projets immobiliers ou d'infrastructure.

### 2. *Voix citoyennes* recommande que les recommandations 35 et 37 du Rapport Perrault soient incluses.

35. modifier l'article 553 de la *Loi sur les élections et les référendums* dans les municipalités afin que le seuil minimum de signatures requis au registre, pour la tenue d'un référendum, constitue une proportion représentative de l'intérêt collectif;

37. exempter du processus référendaire les projets liés aux services essentiels.

### 3. *Voix citoyennes* recommande la création d'un organisme public de consultation publique similaire à l'Office de consultation publique de Montréal, dont l'existence est enchâssée dans la Charte de la Ville de Montréal. De plus, l'existence de cet organisme, son indépendance des pouvoirs élus, son mandat et son fonctionnement, basés sur les sept principes d'une bonne consultation, devraient être définis dans la Charte de la Ville de Québec.

4. *Voix citoyennes* recommande :

- 1) Que le gouvernement retire l'article 185 du projet de loi.
- 2) Qu'il entreprenne une sérieuse démarche d'analyse et de diagnostic pour identifier plus tard de manière spécifique dans la LPTAA une liste d'usages non agricoles pouvant être introduits sans risque de déstructuration du territoire agricole ni porter atteinte au développement futur des activités agricoles.

# Annexes

## Annexe 1, Conférence organisée par *Voix citoyennes* le 11 avril 2016



Conférence  
À la mémoire de Jean-Paul L'Allier

# RENAISSANCE DES COURS D'EAU EN VILLE

Réalisations inspirantes  
dans le monde



**Le lundi, 11 avril 2016**  
19 h | entrée libre

Centre communautaire  
Noël-Brûlart  
1229, Chanoine-Morel  
Québec (Sillery)

Une présentation des conseils  
de quartier de l'arrondissement  
de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge,  
du Réseau d'agriculture urbaine  
de Québec, de l'Organisme  
des bassins versants de la Capitale  
et du syndicat local UPA  
Québec—Jacques-Cartier

avec **John MacLeod**  
professeur, architecture de paysage  
Université de Montréal

**Animatrice**  
Françoise Guénette

Annexe 2, Conférence organisée par *Voix citoyennes* le 30 mai 2016

Conférence

## LA VALEUR MONÉTAIRE DE LA NATURE EN VILLE

Un nouveau levier pour agir sur  
nos milieux de vie



avec **Benoît Limoges**  
Biologiste expert en biodiversité

Le lundi 30 mai 2016  
19h

**Centre culture et environnement**  
**Frédéric Back**  
870, avenue de Salaberry  
Salle 322-324

### **Contribution volontaire**

Une présentation du Réseau d'agriculture  
urbaine de Québec, du Conseil de  
quartier Saint-Jean-Baptiste et du  
Syndicat local UPA  
Québec—Jacques-Cartier



Annexe 3, Table ronde organisée par *Voix citoyennes* le 8 septembre 2016

Table ronde

LA CONSULTATION PUBLIQUE :  
UN MÉCANISME  
À REVOIR À QUÉBEC

Panélistes :

Jonathan Durand-Folco, prof., U. Saint-Paul  
Hélène Laperrière, urbaniste, Ph.D.  
Serge Viau, architecte et urbaniste  
François Bourque, chroniqueur, Le Soleil  
et autres invités

Animation : Jean Rousseau

Une présentation citoyenne

Le jeudi  
8 septembre  
2016

19h

Loisirs Montcalm (Grande salle)  
265, boulevard René-Lévesque O,  
Québec

**ENTRÉE LIBRE**

Contribution volontaire

Annexe 4, Atelier de travail organisé par *Voix citoyennes* le 20 octobre 2016



# VOIX CITOYENNE

Invitation à participer à un  
**ATELIER DE TRAVAIL**

En réponse au projet de loi sur  
**LA CAPITALE NATIONALE**

**Entrée libre**  
**Réservation requise** (avant le 16 octobre à 16h)  
damedetrefle\_1@hotmail.com

**Le jeudi 20 octobre 2016, 19 h**

**Loisirs Montcalm**  
265, boulevard René-Lévesque O,  
Québec

Une présentation citoyenne  
Partenaire : Le Collectif 55 +

Annexe 5, Colloque organisé par *Voix citoyennes* le 1<sup>er</sup> mars  
2017



**UN MONDE EN TRANSITION**

**UNE DÉMOCRATIE À REVOIR**

Un colloque citoyen pour favoriser  
**le savoir et le débat**

**Thèmes**

Révolution du système de transport  
Aménagement du territoire et santé publique  
Éthique municipale  
Valeur des terres agricoles à Québec  
Avenir de la démocratie

**Conférenciers**

Jean Mercier, Université Laval  
Joël Riffon, Santé publique  
Marie-Odile Trépanier, urbaniste  
Jean-Pierre Amyot, agriculteur-biologiste  
Marc Jeannotte, co-fondateur [Votepour.ca](http://Votepour.ca)

**Le mercredi 1er mars**

13h30 à 17h30

**Pavillon d'optique-photonique  
Université Laval**

2375 Rue de la Terrasse

**Salle 1168**

Contribution volontaire

## Annexe 6, Critères à respecter pour la consultation publique selon le rapport L'Allier

### Rapport L'Allier

#### Les critères à respecter pour la consultation publique

- La transparence du processus décisionnel;
- Des procédures permettant la consultation des citoyens en amont de la prise de décision;
- La diffusion d'une information complète, compréhensible et adaptée aux circonstances;
- Des délais adaptés aux circonstances, suffisants et permettant aux citoyens de s'approprier l'information;
- La présence active des élus dans le processus de consultation;
- Des procédures permettant l'expression de tous les points de vue;
- Des procédures permettant la conciliation des points de vue en présence;
- La possibilité de prévoir des règles variant en fonction de l'objet de la modification, de la participation des citoyens ou de la nature des commentaires formulés;

Un mécanisme de reddition de compte à l'issue du processus consultatif quant au respect de la politique applicable.

## Annexe 7, Réponse à la « charge » du maire de Québec en commission parlementaire le 14 février 2017

### Contexte :

Madame Agnès Maltais, députée, a déclaré spontanément en commission parlementaire le 14 février 2017, dans le cadre de l'étude du PL 122, après la présentation du maire Labeaume que celui-ci venait de mener une « charge » sans dire plus.

Voici donc nos éléments de réponse aux arguments du maire Labeaume

Monsieur Labeaume a donné l'exemple de l'Îlot Irving et de l'Îlot Esso en réponse à la question du ministre Coiteux de lui donner des exemples de « mauvais » référendums. Selon monsieur Labeaume, en réduisant la hauteur et donc la taille de l'Îlot Irving, cela a eu pour effet de retirer du stationnement pour les citoyens du quartier et d'empêcher la construction de logements sociaux. Quant à l'Îlot Esso, le référendum en a également réduit la taille et donc empêché la construction de logements assez grands pour les familles.

Éléments de réponse :

-L'Îlot Irving

L'Îlot Irving est situé dans le quartier le plus dense à Québec et sa construction a eu pour effet de modifier le paysage de manière substantielle notamment au niveau de ses percées visuelles.

La construction d'un lot occupé par un stationnement à ciel ouvert a forcément des impacts sur le paysage. Le projet initial a été dénoncé par plusieurs personnes en raison de sa hauteur excessive, sur 9 étages. Plusieurs tentatives précédentes de construction en hauteur dans le quartier ont causé des torts encore visibles au paysage. Le référendum a permis au promoteur de bien comprendre cet aspect et le projet révisé est revenu à un gabarit plus proche de celui du milieu environnant.

Le premier projet de construction de l'Îlot Irving aurait probablement ajouté une nouvelle « erreur » au quartier; le projet révisé à la suite au référendum est plus proche de ses voisins et est donc plus « intégré » à son environnement. La trame et le respect du paysage urbain sont des éléments essentiels à une densification harmonieuse. L'ajout de logements sociaux à la demande de clients potentiels a été un objet de négociation pour influencer la hauteur de l'édifice hors norme.

Quant au stationnement à l'Îlot Irving, il convient de souligner que le promoteur a fait dynamiter le terrain pour faire un étage supplémentaire de stationnement en cours de construction avant de procéder à la consultation publique nécessaire en vertu de la réglementation municipale. Nous avons suggéré au promoteur d'installer un poste

pour Communauto au lieu de faire plus de stationnement en ville qui viennent alourdir la circulation et accroître la pollution. Par ailleurs, à l'Îlot Irving, il y a présentement et depuis des mois une énorme bannière en façade de l'édifice annonçant des stationnements à louer. J'ai communiqué au numéro annoncé et madame Gagné m'indique aujourd'hui, 20 février 2017, que le montant mensuel est de 140,00\$ plus taxe pour un minimum de 3 mois. Les stationnements sont offerts au grand public, y inclus aux résidents.



L'effet du référendum n'a pas été de passer d'un projet de trois étages conforme à la réglementation en vigueur à un projet de cinq étages, mais plutôt d'un projet de neuf étages non-conforme à la réglementation en vigueur à un projet de cinq étages, lui aussi non-conforme, mais nettement plus acceptable en termes de hauteur. En ce sens, le référendum a été utile car la voix des riverains a été entendue,

Lors des différentes rencontres que le conseil de quartier a eu avec le promoteur à la suite du référendum, ce dernier a pu présenter un projet dans lequel il y avait du verdissement grâce à une cour intérieure. Notre souhait n'a pas été entièrement exaucé car ladite cour demeure privée et seuls les résidents y ont accès. Mais la cour intérieure n'aurait jamais été possible s'il n'y avait pas eu un référendum. Les cours intérieures sont très importantes dans Saint-Jean-Baptiste et sont reconnues. De plus, les appartements ont des ouvertures des deux côtés opposés, ce qui favorise la ventilation naturelle et réduit les besoins de climatisation. Là encore, cela n'aurait pas été possible sans référendum. Les plans du projet soumis à la consultation publique ne prévoyaient pas cette caractéristique réduisant la demande énergétique.

#### -L'Îlot Esso

Il n'y a jamais eu de stationnement prévu à l'Îlot Esso, desservi par plusieurs circuits d'autobus, dont les métrobus.

Quant aux grands logements, rappelons qu'il existe des normes à la municipalité pour la répartition du nombre de grands logements dans un projet de construction domiciliaire et le référendum n'a rien eu à y voir.

Le référendum a eu pour effet cependant de favoriser le compromis entre le promoteur et les citoyens en vue d'une meilleure intégration au paysage d'une rue commerciale qui s'identifie comme le quartier des arts.

De plus, contrairement à ce qu'en pense M. Labeaume, l'absence de stationnement au centre-ville n'a pas à être perçue comme une nuisance. En fait, la proximité d'un réseau de transport collectif à haute fréquence permet aux personnes qui s'établissent au centre-ville de se départir de leur voiture. Ainsi, le référendum de l'Îlot Esso<sup>35</sup> et celui de l'Îlot Irving ont permis aux promoteurs de prendre conscience qu'en choisissant de bâtir un projet au centre-ville, le stationnement n'est pas essentiel. Le référendum n'a donc pas été négatif en ce sens. Il est cependant essentiel que la densification du centre-ville s'accompagne de mesures incitatives à délaissier l'automobile individuelle comme choix modal, en améliorant la desserte de transport collectif et en rendant le transport actif plus attrayant. Ce dernier objectif passant notamment par l'amélioration de la sécurité des piétons.

Vivre au centre-ville c'est choisir aussi un type un type de mobilité qui découle de la proximité des commerces et services. Ce que l'on peut dire à ce sujet c'est que les logements construits après le référendum correspondent davantage au mode de vie urbain que le projet initial qui en était déconnecté. En ce sens, le référendum a été un gain net pour la population car il y a moins une cassure entre les nouveaux occupants et les résidents qui habitent déjà le quartier.

Monsieur Labeaume déclare qu'on n'a pas besoin de plus d'institutions de consultation publique, car on a déjà tout ce qu'il faut : le conseil municipal, les conseils de quartier, le conseil d'arrondissement, la commission d'urbanisme et les 117 consultations de l'administration Labeaume depuis qu'il est au pouvoir.

Éléments de réponse :

- Les conseils de quartier sont des conseils d'administration, ce n'est pas un lieu de débat ou de conversation avec le C.A. Il y a une période de question de quelques minutes mais les gens y viennent en nombre quand il y a un événement spécial qui les y amène : soit une consultation publique organisée par la ville, soit un invité du C.A. sur un sujet spécifique, ou alors une problématique particulière. Lors de l'assemblée générale, certains conseils de quartier ont choisi d'en faire un événement spécial, soit pour un débat sur une question précise, soit une conférence sur un sujet d'intérêt général.
- Au conseil de ville : il y a une courte période de question de quelques minutes réservées au public, où il est intimidant d'y procéder.
- Le conseil d'arrondissement est un endroit pour faire part d'une problématique, ce n'est pas un lieu de discussion ou de débat social. Peu de temps est réservé aux cas apportés lors de la séance.

---

<sup>35</sup> D'autres bâtiments du quartier ne disposent pas de stationnement, la cooperative des Escaliers, située à proximité de l'édifice Marie-Guyart, n'a que quatre (4) places de stationnement que Communauto utilise.

- Quant à Commission d'urbanisme sur l'urbanisme et de conservation de Québec, celle-ci siège à huis-clos. Elle n'est pas un organisme de consultation.<sup>36</sup>

Il existe une distinction importante entre répondre à des questions, fournir une information et consulter les citoyens, entre informer et consulter.

- Quant aux 117 séances de consultation, beaucoup tombent sous le radar, on en apprend l'existence par hasard. Souvent les citoyens ont très peu de temps pour s'y préparer et présenter des mémoires. Une telle prolifération non organisée de consultations dont les résultats sont rarement connus et les motifs des décisions le sont encore moins, n'est pas le modèle consultatif participatif souhaitable.

Monsieur Labeaume a fait référence au mandat de l'INM auquel il a donné le mandat de revoir la politique de consultation publique de la Ville. L'étude n'est pas rendue publique et on peut présumer que celle-ci ne le sera pas avant que la loi ne soit adoptée.

Éléments de réponse :

- L'INM a eu un très court mandat et nous a informés qu'elle avait pour mandat de consulter les gens sur l'amélioration à apporter à la politique de consultation publique. Nous avons compris que son mandat était de colliger des données recueillies au cours de leur consultation. Les citoyens rencontrés par l'INM ont été choisis pour leur implication sociale, des gens principalement issus de conseils de quartier, de comités populaires, de groupes environnementaux, dont la plupart d'entre eux agissent dans les quartiers centraux car c'est là où il y a le plus à faire : ce sont les quartiers les plus denses, les plus fragiles avec leurs îlots de chaleur, les plus envahis par l'automobile et souvent les plus pollués. Les citoyens engagés travaillent à influencer les dirigeants à améliorer la qualité de vie des gens, leur santé et leur sécurité.

La plupart de ces personnes sont des bénévoles et s'intéressent à la chose publique et au bien collectif . Ce sont des gens engagés socialement.

Monsieur Labeaume a fait référence et a lu de grands extraits du Rapport L'Allier de 2008, lequel recommande de retirer le droit au référendum, entre autre.

Éléments de réponse :

- Monsieur L'Allier a repensé la consultation publique pour le besoin des élus et a intitulé son rapport :

*Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif*

---

<sup>36</sup>[https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie\\_democratique/administration/services\\_organismes\\_municipaux/autres\\_organismes\\_municipaux/cucq.aspx](https://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/administration/services_organismes_municipaux/autres_organismes_municipaux/cucq.aspx)

Ce titre dit tout. Pour monsieur L'Allier le partenariat était nécessaire entre les citoyens et les élus pour toutes les municipalités du Québec. Aujourd'hui les citoyens ne sont pas des partenaires du point de vue des municipalités.

Monsieur Labeaume a rappelé en commission parlementaire qu'il avait été élu avec 74% des voix et que c'était à lui de déterminer ce qui était bon pour le bien commun. La démocratie représentative à laquelle il fait référence ne s'exprime qu'à tous les quatre ans, lors des élections, aujourd'hui, les citoyens croient à la démocratie participative et veulent être traités comme des partenaires importants par les élus.

Même les conseils de quartier ont vu leur rôle être modifié. Aujourd'hui, ils sont les « collaborateurs » de la Ville.

L'expression « esprit de collaboration avec la Ville » provient de la politique de consultation publique de la Ville de Québec<sup>37</sup>

Dans ces conditions, nous avons besoin de maintenir le référendum pour équilibrer les forces nécessaire en démocratie.

Monsieur Labeaume a déclaré que les référendums sont des menaces et le fait du syndrome « pas dans ma cour » et que les citoyens sont là pour faire de la politique active ou para politique.

Éléments de réponse :

- La problématique du référendum est systémique. Elle s'inspire du modèle du droit civil. Le droit civil, c'est à dire les rapport entre citoyens, édicte qu'il faut un **intérêt** pour revendiquer quelque chose devant les tribunaux, donc il faut être touché personnellement pour avoir le droit d'ester en justice et être poursuivi. Le droit civil devient donc le modèle suivi dans les rapports avec les citoyens et c'est avec ce modèle qu'a été construit le modèle référendaire. Ainsi, le registre pour s'opposer à un projet n'est ouvert qu'aux riverains, c'est à dire ceux qui sont dans la zone contiguë au projet. ceux qui sont touchés de près, donc ceux qui ont un intérêt à remettre en question le projet. C'est donc par ignorance du système qu'on blâme les citoyens de défendre un projet qui les dérange personnellement alors qu'on ne fait appel qu'à eux pour en débattre.

S'il faut porter un blâme sur le référendum, c'est au système qu'il faut s'en prendre et non aux citoyens qui ne font que répondre à la demande qui leur est faite. Bref, ouvrir le référendum à un plus grand nombre est ce qu'il faut faire.

Et pourtant, s'il est un endroit où le bien commun est décidé, c'est bien par référendum. Un édifice qui ne cadre pas avec son milieu, qui laisse percevoir un trouble de voisinage est souvent un projet à revoir. Le référendum devient cet outil qui permet de revoir et de redessiner le projet.

---

<sup>37</sup> [http://reglements.ville.quebec.qc.ca/fr/resource/cr/R.R.V.Q.P-4\\_FR\\_001\\_0002.pdf](http://reglements.ville.quebec.qc.ca/fr/resource/cr/R.R.V.Q.P-4_FR_001_0002.pdf)

Un mauvais projet immobilier est un projet qui hypothèque au moins sur 30 ans un quartier, voire une ville. On peut se donner le temps d'y penser. Certaines de ces erreurs du passés bien connues à Québec sont la colline parlementaire planifiée dans les années 60 et la Rivière Saint-Charles.

Monsieur Labeaume a déclaré que les référendums étaient menés par des groupes organisés avec des visées politiques

-Éléments de réponse :

Les référendums dépendent du nombre de signatures consignées dans un registre. Ces signatures émanent de citoyens qui résident dans la zone de l'objet du référendum. Pour la plupart d'entre eux, ce sera probablement la seule fois de leur vie qu'ils signeront un tel registre. Dans un quartier, quel qu'il soit, peu de gens ont le temps de consacrer la majeure partie de leur temps libre à s'intéresser à la chose publique, à écrire des mémoires, à participer à des consultations publiques, des commissions parlementaire, écrire des opinions dans les journaux, participer à des conférences, en organiser. Cette implication est non partisane mais vise à influencer les décisions qui sont prises au sujet d'enjeux qui leur tiennent à cœur. Leur intérêt personnel n'est pas en cause, ils sont bénévoles et dépensent de leur argent personnel pour s'investir dans leurs milieux de vie. Ils s'intéressent au bien commun, à la qualité de vie des résidents de leur milieu. Ces actions sont par définition politiques car voici la définition du politique :

*Vx. Qui a rapport à la société organisée. Il les a vues [les âmes des justes], formant, de leurs splendeurs groupées ensemble, ces mots écrits en lettres de feu, comme la loi fondamentale des cités politiques : Diligite justitiam, qui judicatis terram.*<sup>38</sup>

1. ... l'information a pour nature et pour objet de faire *participer* l'individu à la vie sociale par la connaissance, afin de lui permettre d'y participer de manière plus lucide et plus consciente par l'action : à cet égard, elle est essentiellement « **politique** », au sens plein du mot – l'homme est un « animal politique » – que son contenu soit politique *stricto sensu*, économique, religieux, scientifique, etc..., ou purement « événementiel » (faits « divers » de tous ordres). SALLERON, *Comment informer*, 1965, p. 10.<sup>39</sup>

Ces actions requièrent un engagement social très prenant car l'aménagement du territoire est un sujet complexe et très diversifié. Peu d'entre eux ont des visées d'être élus en politique active et c'est bien dommage car ces gens connaissent le savoir citoyen.

Monsieur Labeaume a dit que Québec n'était pas comme Laval (en référence à la condamnation pour fraude du maire de Laval)

---

<sup>38</sup> OZANAM, *Philos. Dante, 1838*, p. 183:

<sup>39</sup> <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/politique>

Élément de réponse :

Attention monsieur Labeaume, certains de vos comportements pourraient correspondre aux risques à l'éthique relevés par des experts en éthique.

-Référence à la recherche sur l'éthique du professeur Yves Boisvert de l'ÉNAP intitulée Analyse thématique du diagnostic des risques éthiques dans le milieu municipal : Étude exploratoire<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup>[http://www.cergo.ena.ca/cerberus/files/nouvelles/documents/CERGO/note%20de%20recherches%20boisvert%202016\\_09.pdf](http://www.cergo.ena.ca/cerberus/files/nouvelles/documents/CERGO/note%20de%20recherches%20boisvert%202016_09.pdf)

## Annexe 8, Projet de développement domiciliaire le long de l'autoroute 73, dans le secteur Orsainville

Les citoyens du secteur Bon-Pasteur qui ont assisté à une séance d'information d'un nouveau promoteur, le 9 novembre 2016 à Charlesbourg, pour une nouvelle mouture de projet domiciliaire sont ressortis contrariés après avoir constaté que les balises, fixées par la ville n'étaient pas respectées. L'aménagement prévoit la destruction d'une partie significative de la tourbière boisée dans la partie nord du projet, servant d'écran protecteur contre le bruit et la pollution atmosphérique en provenance de l'autoroute 73. En raison de l'impact sur la santé et le bien-être des citoyens du quartier, les citoyens croient que cette partie de la tourbière boisée doit être préservée. De plus, la distance prévue entre des résidences et l'autoroute ne semble pas rencontrer les orientations gouvernementales et ce, malgré les atténuations projetées (importante dénivellation).

Le projet de développement soulève donc à nouveau de sérieuses inquiétudes quant à la destruction d'hectares de milieux humides alors qu'une carte de l'Association pour la protection de l'environnement du lac Saint-Charles et des Marais du Nord (APEL) révèle que le développement projeté se situe à l'intérieur des limites du bassin versant de la prise d'eau.

## Annexe 9, Le « dézonage » agricole scandaleux de 1989 à Laval

Dans le contexte de la révision de la zone agricole qui s'est déroulée à travers le Québec entre 1987 et 1992, les négociations entre la CPTAQ et la ville-MRC de Laval avaient abouti en 1989 à l'exclusion de 4 451 hectares, soit 38,2% de la zone agricole initiale. Il s'agissait pourtant de terres de très grande qualité.

Une part importante de ces superficies avait été achetée par des spéculateurs. Bon nombre d'entre eux avait versé des contributions élevées au Parti libéral du Québec (PLQ) au cours de cette période, selon une enquête en profondeur menée par le journaliste André Noël de *La Presse*. Durant les années d'intenses négociations pour la révision de la zone agricole à travers le Québec, les levées de fond du PLQ, menées par l'organisateur en chef Marc-Yvan Côté, avaient atteint des niveaux record.

Pendant environ six semaines, l'attention de la période des questions à l'Assemblée nationale a été monopolisée par un débat constamment alimenté par de nouvelles révélations. Le point culminant de la « crise » a été atteint lorsqu'il a été démontré, par un reportage de Radio-Canada, que le président de la CPTAQ, Pierre-Luc Blain, et le trésorier du PLQ s'étaient rencontrés pour discuter de l'exclusion de lots appartenant à ce dernier, M. Tommy D'Errico, alors dirigeant de l'entreprise Beaver Asphalte. M. D'Errico a dû démissionner de son poste de grand argentier du PLQ. Selon des articles d'André Noël publiés il y a quelques années, Beaver Asphalte a été démantelée dans les années 2000 et ses actifs ont été repris par Tony Accurso, un autre entrepreneur qui a été souvent cité dans les manchettes des dernières années.

Pour sa part, le président de la CPTAQ a été remplacé. Quant au reste, le décret d'exclusion a quand même été approuvé par le gouvernement et l'équipe de négociation de la CPTAQ a poursuivi sa tâche. Les propriétaires ont empoché les bénéfices du développement immobilier des années suivantes, accéléré par la construction d'un pont sur l'autoroute 25, reliant l'est de Laval à l'île de Montréal et à la rive nord.