



Mémoire présenté à
la Commission de l'aménagement du territoire

Assemblée nationale du Québec

Dans le cadre de l'étude du projet de loi 122
*Loi visant à reconnaître que les municipalités sont des
gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie
et leurs pouvoirs*

22 FÉVRIER 2017

Table des matières

À propos de Démocratie Québec	3
Introduction	4
Approbation référendaire.....	5
Transparence	11
Démocratie.....	15
Conclusion	18

À propos de Démocratie Québec

Résultat de la fusion de quatre formations politiques en 2013, Démocratie Québec présenta, dès sa première élection à l'automne 2013, une équipe de 21 candidats. Trois conseillers municipaux furent élus et le Parti devint alors l'opposition officielle au Conseil de la Ville de Québec. Comme son nom l'exprime, Démocratie Québec place la démocratie au premier rang des valeurs qui l'animent.

Introduction

La volonté du gouvernement du Québec de changer la relation entre l'État québécois et les municipalités est très positive. Le monde municipal est mûr pour une modernisation de sa gouvernance. Les élus qui sont les plus proches des citoyens doivent être mieux outillés pour répondre aux demandes croissantes de la réalité municipale.

Le projet de loi 122 est une occasion de mettre à jour le partenariat entre le gouvernement provincial et les municipalités afin d'optimiser le travail de chacun et alléger la lourdeur administrative qui peut parfois caractériser nos relations. Bien que nous croyions que plusieurs dispositions et volontés de ce document législatif soient bien intentionnées, il nous semble que la dimension citoyenne ait été complètement éludée.

Nous avons regroupé nos recommandations sous trois grands thèmes qui nous préoccupent particulièrement, soit l'approbation référendaire, la transparence et la démocratie. Nous vous présenterons pourquoi nous croyons que le référendum est un outil qui doit être conservé pour les citoyens comme police d'assurance d'une écoute active des élus. Nous exposerons également nos inquiétudes sur certaines dispositions du projet de loi qui vont à l'encontre des principes de transparence qui doivent guider la gouvernance. Enfin, nous expliquerons notre interprétation de certains articles qui fragilisent la démocratie du monde municipal.

Approbation référendaire

L'acceptabilité sociale est un principe moderne qui doit guider l'ensemble de nos décisions et l'amélioration de notre gouvernance. Plusieurs éléments du projet de loi 122 vont à l'encontre de ce principe. La proposition du projet de loi 122 avec laquelle nous tenons à exprimer le plus vivement notre désaccord est la modification de la Charte de la Ville de Québec et la suppression du processus d'approbation référendaire lors de modifications aux règlements de zonage. En effet, l'article 39 du PL122 stipule qu'aucun acte de la ville n'est susceptible d'approbation référendaire aux fins de l'application de la section V du chapitre IV du titre I de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1)*. D'autres articles suppriment toutes références à l'approbation référendaire ; c'est le cas des articles 29, 30, 31, 32 et 33 du projet de loi.

Si cette modification devait être adoptée, les citoyens perdraient le pouvoir de se prononcer par voie référendaire sur les projets ayant un impact sur leur milieu de vie. Il y aurait là un important recul pour les citoyens de Québec. En éliminant le processus référendaire, on ne s'attaque pas à la source du problème, qui est le manque ou même l'absence d'écoute de la part des élus. Ceux-ci poussent parfois des projets mal adaptés qui rapportent des taxes à court terme, mais qui peuvent dénaturer des milieux de vie. Si la collectivité se mobilise jusqu'au référendum, il est possible que l'administration ait fait fausse route ou qu'elle ait raté une occasion de mieux mener à bien le projet qui s'installe dans un quartier. Il y a là un risque significatif d'abus de pouvoir qui irait à l'encontre de l'intérêt des citoyens.

À la Ville de Québec, seulement cinq projets en 15 ans se sont rendus à l'étape référendaire. C'est donc une infime partie des projets immobiliers qui ont fait face à une mobilisation citoyenne. En 2013, le projet de l'îlot Esso, au coin des rues Cartier et René-Lévesque, a été particulièrement médiatisé. 77% des citoyens qui se sont exprimés dans le cadre d'un référendum ont refusé la

demande du promoteur de faire passer le nombre d'étages maximal de quatre à six. L'argument des citoyens n'a jamais été de s'opposer à toute construction sur un terrain vacant, mais bien d'y voir s'implanter un immeuble qui s'inscrit dans la trame urbaine, respectueux de l'esprit du quartier et de son mode de vie. À la suite des démarches citoyennes, la nouvelle mouture du promoteur s'est réalisée.

À ce sujet, nous aimerions proposer que soit prescrit dans les politiques d'information et de consultation un suivi auprès des groupes citoyens mobilisés à la suite des résultats référendaires. Dans les rares cas où un projet se rend à l'étape référendaire, il semble normal, après la tenue du référendum, de réunir les promoteurs, citoyens et la Ville afin de discuter des demandes de chacun pour bonifier le projet et pour s'assurer que la nouvelle mouture est la meilleure pour tous.

L'approbation référendaire représente un dernier rempart pour les citoyens, l'assurance que leur point de vue pourra être entendu entre deux élections quant à l'aménagement de leur quartier. Et la meilleure façon de se prémunir contre une procédure référendaire est d'être à l'écoute des citoyens et de les engager le plus en amont possible des projets de développement de leur milieu de vie.

L'urbaniste Serge Viau souligne la pertinence du processus d'approbation référendaire : « Si l'administration accepte et impose des projets avant que la consultation [des citoyens] ne soit faite ou qu'on les modifie après coup [...] il est clair que les citoyens vont regretter la perte de ce mécanisme »¹.

Serge Belley, professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP), abonde dans le même sens : « Ce serait comme si le pouvoir citoyen n'existait qu'une fois tous les quatre ans. C'est la démocratie électorale uniquement. La démocratie doit pouvoir prendre place entre deux élections. [...] Si

¹ « Le processus référendaire empêche-t-il la densification ? », publié dans Le Soleil, 11 juin 2016, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201606/11/01-4990897-le-processus-referendaire-empêche-t-il-la-densification.php>

on met dans la balance les fois où ça se produit sur l'ensemble des projets réalisés dans une ville au cours d'une année, les référendums possibles sont assez peu nombreux »².

D'ailleurs, nous saluons la volonté du gouvernement d'obliger les municipalités de se doter d'une politique d'information et de consultation des citoyens afin de favoriser la diffusion et la participation pour se prévaloir du droit de retrait de l'approbation référendaire. Par contre, nous nous expliquons mal pourquoi les villes de Québec et de Montréal sont exemptées de cette obligation, dont on présume que la réglementation actuelle répond aux exigences. Or, ni la loi ni un règlement ne prévoit quelque balise ou mécanisme de contestation dans le cas de non-respect de cette exigence de communication et d'information de la part de la Ville. De plus, comme indiqué dans les première et deuxième recommandations du rapport L'Allier, il faut revoir le cadre juridique pour assurer aux citoyens que la politique déjà existante à Québec soit améliorée.

Certes, le dialogue en amont permet le développement de projets qui suscitent l'adhésion de la majorité et minimisent les éventualités référendaires. Lorsque les citoyens sont impliqués tôt, qu'ils sont associés aux réflexions d'urbanisme et qu'ils sont inclus dans les projets de modifications de zonage, il est moins probable que le recours au référendum soit utilisé puisque les préoccupations des citoyens auront pu influencer le projet. Toutefois, l'expérience à la Ville de Québec a connu des distorsions démocratiques qui appellent à la prudence et à la préservation de ce mécanisme citoyen.

Déjà, la Ville a soustrait de l'approbation référendaire plusieurs secteurs du territoire en adoptant à répétition des Programmes particuliers d'urbanisme (PPU). L'exemple du secteur Plateau-Sainte-Foy est probant. Bien que la Ville ait consulté en 2011 et 2012 les citoyens en amont pour établir le PPU, l'administration actuelle

² « Politique municipale : trop de pouvoir aux citoyens ? » dans Le Soleil, 25 mai 2013, <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/201305/24/01-4654273-politique-municipale-trop-de-pouvoir-aux-citoyens.php>

s'apprête à rompre son engagement en modifiant le programme pour doubler la hauteur permise dans la zone où sera établi le projet Le Phare, afin d'accommoder le projet d'un seul promoteur, et ce, sans que les citoyens ne puissent se prononcer par voie de référendum. Pour éviter ce détournement, nous jugeons pertinent que les approbations référendaires soient également étendues pour inclure les PPU³.

En ce sens, l'abrogation de l'article 123 de la LAU et l'ajout de l'article 113.1 à l'Annexe « C » de la Charte de la Ville soustrayant tout acte de la Ville de l'approbation référendaire pour des projets de zonage, de lotissement, de construction, de dérogation mineure, de plan d'aménagement d'ensemble (PAE), de plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), de contribution à des travaux ou services municipaux, serait un coup fatal porté à la démocratie municipale et constituerait une injection d'adrénaline au cynisme ambiant.

Nous croyons que la modernisation de la gouvernance municipale est l'occasion de mettre fin à une autre distorsion, soit l'article 74.4 de la Charte de la Ville de Québec. En vertu de cet article, l'administration peut soustraire, entre autres, tout projet de 25 000 mètres carrés du processus d'approbation référendaire.

Le cas du projet de développement immobilier sur les terrains de Ste-Maria-Goretti est un exemple frappant du déni démocratique que cet article peut entraîner. Les citoyens du secteur ont été mis devant un projet déjà maintes fois révisé par la Ville, qui soulevait des inquiétudes quant à l'impact du nombre d'unités sur le quartier et du gabarit des constructions sur la trame urbaine. N'ayant pas été consultés en amont, les citoyens se sont organisés pour soumettre cette mouture au processus d'approbation référendaire. En réponse à cette mobilisation citoyenne, la Ville a invoqué l'article 74.4 pour soustraire le développement

³ À noter que, pour les élus de Démocratie Québec, l'extension des approbations référendaires aux PPU ne porterait que sur les changements de zonage, et non sur le PPU en soit.

immobilier au référendum. L'administration a imposé un projet encore plus problématique à des citoyens engagés qui s'inquiétaient de l'ampleur des constructions et non pas de la pertinence de celles-ci.

Si l'administration en place avait été réellement à l'écoute des citoyens, on aurait pu avoir un meilleur résultat pour tous. Pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, et parce que nous sommes convaincus que les citoyens peuvent apporter une contribution positive à tous les projets, nous demandons que l'article 74.4 de la Charte de la Ville de Québec soit abrogé.

Ainsi, nous croyons que le projet de loi 122 doit plutôt être vu comme une occasion de moderniser le processus d'approbation référendaire pour mieux refléter la réalité de notre ville, plutôt que de l'abolir dans sa totalité. Une des avenues serait d'équilibrer les seuils de signatures pour les référendums et d'élargir l'assise territoriale des personnes aptes à s'en prévaloir.

Nous proposons également d'élargir les limites de la zone contiguë où peut se tenir un référendum. En élargissant le territoire, on augmente aussi le nombre de personnes devant signer l'ouverture du registre, ce qui assure une consultation et des résultats plus représentatifs.

Recommandations :

- Que l'article 39, et tous les articles de concordance soient abrogés ;
- Que les approbations référendaires soient étendues pour inclure les Programmes particuliers d'urbanisme ;
- Que l'article 74.4 de la Charte de la Ville de Québec soit abrogé ;
- Que l'article 133 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* soit modifié afin d'équilibrer le seuil de signatures ;
- Que les limites des zones contiguës où peut se tenir un référendum soient élargies ;
- Que soit prescrit dans les politiques d'information et de consultation un suivi auprès des groupes citoyens mobilisés à la suite des résultats référendaires.

Transparence

Démocratie Québec salue la volonté du gouvernement de donner davantage d'autonomie aux municipalités. Avec ce projet de loi, le gouvernement a une opportunité de propulser les municipalités dans le 21^e siècle en édictant de nouveaux standards en matière de transparence et de reddition de compte aux citoyens. Toutefois, l'absence de mécanismes de reddition de comptes accrus soulève des préoccupations.

La proposition du projet de loi qui modifie la *Loi sur les cités et les villes* et qui prévoit que le seuil pour l'octroi des contrats de gré à gré passe de 25 000\$ à 100 000 \$, soit l'article 68, nous préoccupe. Selon les chiffres compilés par le quotidien *Le Devoir*⁴, c'est plus de 40% des contrats octroyés par appel d'offres en 2016 qui auraient été touchés par cette modification à la Ville de Québec. Ce sont 135 contrats d'une valeur appréciable qui auraient échappés à un processus transparent et compétitif. Le processus d'appel d'offres permet une optimisation des dépenses publiques et contribue à la santé de la gouvernance des villes.

En procédant ainsi, les élus se protègent contre les apparences de copinage, tout comme la Ville se protège contre la potentielle collusion. En modifiant le processus comme proposé dans le projet de loi 122, sans aucun encadrement pour des valeurs de contrats beaucoup plus importantes, on risque d'alimenter le cynisme chez les citoyens en plus de miner la confiance envers les élus. On ouvre la porte au copinage dans le monde municipal sans aucun mécanisme pour le contrer.

Nous sommes aussi inquiétés par l'article 51 qui prévoit la modification du mode de diffusion des avis publics des municipalités. Nous joignons ainsi notre

⁴ Moins de mise en concurrence dans les petites municipalités, *Le Devoir*, 14 février 2017, page A3.

voix à celles des entreprises de presse⁵ et de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec⁶ pour exprimer nos réserves. La proposition à l'étude omet d'encadrer la diffusion des avis publics pour les municipalités qui choisiront de les publier strictement en ligne et n'offre aucun rempart pour assurer un accès facile, ouvert et transparent aux citoyens à ces informations.

L'article 47 nous semble également problématique. En vertu de cet article, le vérificateur général ne doit plus remettre son rapport sur le taux global de taxation au Conseil, mais bien directement au trésorier de la Ville. En supprimant l'obligation de déposer ce rapport au Conseil, on éloigne l'information des citoyens alors que les administrations publiques devraient plutôt viser l'ouverture et la transparence dans leur mode de gouvernance.

De même, certains articles du projet de loi 122 suppriment un important mécanisme de reddition de comptes. On élimine à la fois l'obligation du maire de présenter annuellement la situation financière de la ville devant le Conseil en plus de la diffusion de cette allocution aux citoyens. Puisque l'année financière est en cours lors de la période prescrite pour déposer cet état de la situation, il peut être justifiable de déplacer cette obligation, mais pas de l'éliminer complètement. Il deviendra ainsi plus compliqué pour la population de connaître l'état des finances de leur ville et de savoir comment leur contribution est dépensée.

La suppression des articles exigeant la présentation sur la situation financière de la Ville apporte également des changements en ce qui a trait aux listes des contrats de 2000\$ qui totalisent plus de 25 000\$ en faveur du même contractant. En effet, celles-ci devront dorénavant être déposées sur un portail d'appel d'offres en ligne, au plus tard le 31 janvier, contrairement à la pratique actuelle où ces listes étaient déposées simultanément au dépôt du rapport sur la

⁵ L'autopublication des avis publics par les villes inquiète des entreprises de presse, *Le Devoir*, 15 décembre 2016, page B1-2.

⁶ Municipalités : plus d'autonomie rend la reddition de compte incertaine, *Fédération professionnelle des journalistes du Québec*, [En ligne], 15 décembre 2016.

situation financière de la ville. Cette information sera désormais rendue publique près de deux mois plus tard.

D'une part, on prive les élus d'informations pertinentes pour le débat sur le budget annuel de la Ville qui se déroule annuellement début décembre, soit bien avant la nouvelle date butoir du 31 janvier. D'autre part, non seulement éloigne-t-on encore une fois l'information des citoyens en préférant la déposer quelque part en ligne plutôt que devant leurs représentants élus, mais ce faisant, on manque de respect envers les membres de l'institution démocratique qu'est le conseil municipal.

Ensuite, la mise en application de ce projet de loi privera les élus municipaux d'une mise à jour de la situation financière en éliminant l'exigence pour le secrétaire-trésorier de déposer des états comparatifs à la fin du premier semestre. Or, comme le soulignent certaines organisations internationales, « la transparence aide les économies à mieux fonctionner et les rend moins vulnérables aux crises. [...] Une ouverture accrue encourage l'élargissement du débat et de l'examen publics des politiques [...], elle renforce l'éthique de responsabilité des décideurs politiques et optimise la crédibilité de la politique économique⁷ ».

Nous sommes particulièrement préoccupés par la fin du modèle prescrit par le ministère pour la transmission des informations financières des municipalités. Cette nouvelle façon de faire compliquera passablement la compilation et la comparaison des données financières du monde municipal au Québec. Or, il est reconnu que le monde académique représente un gardien important de l'imputabilité des pouvoirs publics et nous croyons que le politique ne devrait pas lui mettre de bâtons dans les roues.

⁷ [La transparence au FMI](#), *Fonds monétaire international*, [En ligne], 6 mai 2014.

Enfin, nous tenons également à faire écho aux propos de l'Union des producteurs agricoles qui s'inquiète des modifications quant aux autorisations octroyées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Démocratie Québec est convaincu que les terres agricoles de la Ville de Québec sont un patrimoine important qu'il faut préserver. Non seulement ont-elles un aspect historique important, elles sont également un élément clé pour un développement responsable de la ville axé sur l'économie circulaire et l'alimentation de proximité, en plus de représenter un potentiel d'innovation économique intéressant. Nous croyons que l'expertise de la CPTAQ devrait demeurer la gardienne des terres agricoles du Québec.

Recommandation :

- Que soient abrogés les articles 42, 47, 48, 49, 51, 55, 68, 101, 103 et 181 à 185.

Démocratie

Le projet de loi 122 représente une belle opportunité de renforcer les démocraties municipales en leur donnant plus d'autonomie. Or, certaines dispositions vont dans le sens contraire.

Le projet de loi prévoit donner du lest aux municipalités pour déterminer la rémunération de ses élus en supprimant toutes références à des sommes minimales ou maximales. Bien que nous comprenions la volonté du gouvernement d'inscrire cette mesure dans un gain d'autonomie pour les municipalités, nous sommes inquiets de l'absence d'encadrement et donc de l'utilisation discrétionnaire, voire arbitraire que ferait l'administration du moment, de ce mécanisme susceptible d'être joué les uns contre les autres au mépris de l'équité. Avoir certaines balises permet de se prémunir contre de potentiels dérapages.

Il est noble de présumer de la bonne foi des personnes titulaires de charges publiques. Chez Démocratie Québec, nous sommes convaincus que la volonté de servir ses concitoyens et de faire avancer sa collectivité devrait être au cœur de l'engagement politique et que cette charge d'élu doit être rémunérée à juste titre et à sa juste valeur. L'assurance d'une rémunération adéquate encourage une diversité de candidats de qualité aux postes de charge publique. Nous croyons qu'il est primordial d'engager davantage les jeunes, les femmes et les personnes issues des communautés culturelles dans nos institutions municipales.

En mai 2015, l'Union des municipalités du Québec publiait un *Guide sur la rémunération des élus municipaux* dans lequel elle met en lumière des problématiques liées au mode actuel de rémunération. Dans cette publication, l'UMQ souligne la faible diversité démographique des élus municipaux, en mettant la rémunération, parmi d'autres facteurs, en cause. Elle explique que la moyenne de rémunération pour les élus municipaux se situe davantage près des montants

minimaux prescrits par la loi et que « comme les tranches de population plus jeunes ont souvent davantage d'obligations familiales, ils n'ont pas « l'indépendance financière » qui leur permettrait d'occuper un poste d'élu.⁸ »

« En conséquence, les candidats se font de plus en plus rares et présentent un profil démographique peu diversifié, c'est-à-dire majoritairement des hommes âgés de 55 ans et plus.⁹» Les résultats des dernières élections municipales sont d'ailleurs probants.

De plus, le projet de loi retire toutes références à des postes officiels au sein d'un conseil de ville. D'importantes modifications sont apportées tant à la *Loi sur le traitement des élus municipaux* qui définit des postes particuliers qu'aux chartes des différentes villes, incluant la Ville de Québec. Nous nous inquiétons que ces suppressions ouvrent la porte à une modification de la gouvernance à la Ville de Québec et à une centralisation des pouvoirs.

L'article 35 du projet de loi apporte une nuance au poste de chef de l'opposition en le confinant au cadre du conseil de ville. Nous croyons que cette nuance fragilise la démocratie municipale. Le rôle de l'opposition est-il remis en question ? Le conseil de la Ville est-il le seul forum où l'opposition officielle d'une municipalité a la légitimité de s'exprimer ?

Pour la santé de notre démocratie et afin que les citoyens se sentent efficacement représentés au sein de nos institutions, il est primordial d'encourager l'écoute, le débat et l'expression d'opinions diverses. C'est en dialoguant et en travaillant ensemble que nous pouvons tous amener nos villes plus loin, que nous pouvons rallier la population à des projets qui font consensus. En affaiblissant le rôle du chef de l'opposition, on décourage la diversité et l'engagement en plus de nuire à l'avancement de nos communautés.

⁸ [Guide sur la rémunération des élus municipaux](#), Union des municipalités du Québec, [En ligne], 24 pages, p.8

⁹ [Guide sur la rémunération des élus municipaux](#), Union des municipalités du Québec, [En ligne], 24 pages, p.8

Recommandations :

- Que des balises soient maintenues pour encadrer le traitement des élus municipaux, afin de favoriser la diversité des candidats aux charges publiques.

Conclusion

En somme, nous croyons que le projet de loi 122 aurait pu moderniser davantage la gouvernance municipale. Certes, il simplifie la relation entre les municipalités et les différents ministères, mais il escamote complètement la possibilité d'édicter des orientations dans la relation avec les citoyens. Pour nous, moderniser la démocratie municipale, c'est mettre tout en œuvre pour favoriser la participation citoyenne continue.

Tout d'abord, les approbations référendaires doivent rester. Nous avons l'opportunité de modifier certaines dispositions encadrant ce mécanisme afin de l'adapter à la réalité du 21^e siècle, mais il demeure indispensable à la fois pour accroître l'engagement des citoyens dans leur milieu de vie et assurer une véritable écoute de la part des élus dans une vision de démocratie participative.

Ensuite, plusieurs articles du projet de loi auront comme conséquence d'éloigner les informations des citoyens, plutôt que d'en faciliter l'accès. La transparence est exigeante, mais elle est essentielle pour freiner le cynisme envers le politique et tenter de mettre fin à la déconnexion entre les citoyens et les élus. Enfin, le projet de loi supprime certaines balises importantes pour la santé de notre démocratie.

Nous croyons que certains éléments doivent faire l'objet d'un réexamen de la part du gouvernement afin d'assurer que les gouvernements de proximité que sont les municipalités puissent bénéficier à la fois d'une plus grande marge de manœuvre vis-à-vis l'appareil gouvernemental et d'une plus grande transparence et ouverture aux citoyens.