



**Mémoire sur le projet de loi 122 :
« Loi visant principalement à reconnaître
que les municipalités sont des gouvernements
de proximité et à augmenter à ce titre leur
autonomie et leurs pouvoirs »**

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Le 22 février 2017

INTRODUCTION

Fondé en 2004, Projet Montréal propose à la population montréalaise une façon de vivre dans une ville à échelle humaine, respectueuse de sa diversité ainsi que de l'identité et de la richesse propre à chacun de ses quartiers. Pour ce faire, le parti met de l'avant une vision urbanistique, sociale et économique innovante, à l'affût des bonnes pratiques, centrée sur le développement durable, la démocratie, la saine gestion et la transparence. Avec 26 élus, Projet Montréal forme l'Opposition officielle à l'Hôtel de ville de Montréal.

CONTEXTE

Projet Montréal souscrit au principe de subsidiarité, selon lequel une compétence doit être exercée par le palier qui se situe le plus près des citoyen(ne)s et qui a la capacité de la gérer efficacement. À ce titre, nous ne pouvons que nous réjouir de l'orientation générale de ce projet de loi, qui vise à reconnaître que les municipalités ne sont pas que de simples créatures du gouvernement, mais de véritables partenaires de celui-ci.

Néanmoins, quelques dispositions du projet de loi 122 méritent qu'on s'y attarde.

LES CONTRATS POUVANT ÊTRE OCTROYÉS DE GRÉ À GRÉ

L'article 68 du projet de loi révisé les plafonds d'attribution de contrats pouvant être octroyés de gré à gré par le maire ou par les fonctionnaires ayant obtenu une délégation de pouvoirs en ce sens. Cet octroi doit cependant être encadré par une politique d'attribution.

« La politique peut prévoir les règles d'attribution des contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$. Ces règles peuvent varier selon des catégories de contrats déterminées. Lorsque de telles règles sont en vigueur, l'article 573.1 ne s'applique pas à ces contrats. »

Le plafond actuel de 25 000 \$ date de 2001, et nous comprenons l'intention du législateur de faire une mise à jour de ce montant. S'il ne s'agissait que de tenir compte de l'inflation, une augmentation proportionnelle à l'évolution de l'IPC serait plutôt de l'ordre de 33 000 \$.

Nous craignons que l'augmentation du plafond à 100 000 \$ n'ouvre la porte à des abus. Le seul mandat actuel a déjà donné lieu à plusieurs exemples de contrats ou d'embauches à la Ville de Montréal qui soulèvent des questions éthiques :

- En novembre 2015, Robert Bouvier, un ami du maire Denis Coderre, s'est vu octroyer un contrat de gré à gré au montant de 24 999 \$;
- Au printemps 2014, la firme d'avocats Malouin & Phaneuf a reçu le mandat de représenter la Ville dans sa cause contre la Régie des alcools, des courses et des jeux (20 000 \$); or, l'un des associés de la firme, Me Richard Phaneuf, était un organisateur électoral de Denis Coderre. Son fils, Me Guillaume Phaneuf, qui travaille pour la même firme, a été candidat à l'élection générale de 2013 avec le parti du maire;
- En février 2014, Rick Leckner, un ancien solliciteur du parti du maire Coderre, a signé une entente prévoyant une rétribution maximale de 21 000 \$ avant taxes (soit 24 145 \$);
- Bien qu'il ne s'agisse pas d'un contrat, au moins un autre proche du maire a été embauché comme consultant, soit Michel Dorais (ancien sous-ministre de Denis Coderre lorsqu'il était ministre de l'immigration).

Cette liste et les montants des contrats, qui se situent tout juste sous le seuil de 25 000 \$, illustrent bien les abus que nous redoutons si le gouvernement décide d'aller de l'avant avec cette hausse du plafond des contrats pouvant être accordés de gré à gré. En cette ère post-commission Charbonneau, cette disposition proposée dans le projet de loi nous étonne beaucoup. Nous invitons le gouvernement à résister à ceux qui demandent ces assouplissements sous prétexte « d'aller plus vite », de « réduire la paperasse » et au nom de « gains d'efficience ». L'histoire récente nous montre qu'en ces matières, la prudence est la meilleure conseillère et qu'au bout du compte, c'est plutôt le manque de rigueur et de transparence qui finit par coûter cher aux contribuables.

RECOMMANDATION #1 : Annuler la possibilité, introduite par l'article 68 du projet de loi, qu'une municipalité puisse octroyer des contrats de gré à gré jusqu'à 100 000 \$, ou à tout le moins, restreindre l'augmentation à un montant justifiable par la seule inflation depuis 2001 (par exemple, à 30 000 \$ ou 35 000 \$).

L'ABOLITION DU PROCESSUS RÉFÉRENDAIRE : LA FIN DE LA CONSULTATION PUBLIQUE À MONTRÉAL

État de la situation de la consultation et de la participation publique à Montréal

L'état de la situation de la consultation et de la participation publique diffère grandement entre Montréal et les autres villes québécoises. Outre les dispositions prévues par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en matière de consultation publique, le conseil municipal de Montréal dispose, depuis 2002, d'un pouvoir unique face au référendum en urbanisme, l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal.¹ Ce pouvoir permet au conseil de mettre en échec toute initiative de contrer le développement de projets structurants dont les retombées seraient positives pour l'ensemble de la collectivité, tels que des hôpitaux, des universités ou des projets immobiliers comportant des logements sociaux, par exemple.

Le conseil municipal de Montréal peut ainsi utiliser une mesure d'exemption au processus référendaire pour permettre des changements de zonage associés à des projets immobiliers majeurs,² à condition que le projet fasse l'objet d'une consultation publique organisée par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

1. L'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal est disponible en annexe.

2. Afin d'éviter les répétitions, nous utiliserons le terme « projet immobilier » pour évoquer les projets de type résidentiel, commercial, industriel, institutionnel ou mixte.

L'objectif du législateur, par la création de ce pouvoir, était d'éviter qu'un petit groupe de citoyens puisse bloquer, par processus référendaire, un projet d'envergure. Cette procédure spéciale permet d'éviter que les intérêts particuliers d'un faible nombre passent devant l'intérêt collectif.

Montréal est forte d'une longue tradition de consultation participative. De 1988 à 1995, le Bureau de consultation de Montréal, mis sur pied par l'administration Doré, a constitué une première expérience participative en matière d'urbanisme. Il fut aboli par l'administration suivante. En 2001, à la suite des fusions municipales, l'Office de consultation publique de Montréal (OPCM), a vu le jour. Le mandat de cet organisme indépendant est de recueillir l'opinion des citoyens sur des projets immobiliers majeurs et des changements au plan d'urbanisme.

En 2010, la Ville de Montréal ajoutait à la Charte montréalaise des droits et responsabilités le droit d'initiative en consultation publique. Afin d'avoir droit à une consultation publique sur un enjeu qui les préoccupe, les citoyens doivent recueillir en format papier soit 25 000 ou 5 000 signatures, en fonction du territoire visé (ville ou arrondissement). En sept ans, seul un groupe de citoyens voulant être entendu sur « l'état de l'agriculture urbaine à Montréal » est parvenu à se prémunir de ce droit.

En vertu du projet de loi 122, les municipalités québécoises devront se doter d'une politique de consultation et produire des études d'impact pour se prévaloir de l'abolition des référendums en urbanisme. Seules des zones à requalifier identifiées au plan d'urbanisme pourront bénéficier de cette mesure d'exemption. Les villes de Montréal et de Québec, quant à elles, obtiennent le retrait de l'approbation référendaire sans avoir à remplir ces exigences.

Afin d'obtenir ce privilège, l'administration de la Ville de Montréal a prétendu que la seule présence de l'OCPM lui permettait de s'affranchir de l'obligation d'adopter une politique d'information et de consultation.

Il est toutefois important de souligner que le recours à l'OCPM lors de projets immobiliers ou de changements aux règlements d'urbanisme demeure facultatif. En effet, l'article 89 de la Charte précise que le conseil peut permettre un projet structurant sans qu'il soit susceptible d'approbation référendaire.

Ainsi, advenant l'abolition du processus référendaire prévu dans le projet de loi, les Montréalais seraient doublement lésés. Dans un premier temps, l'approbation populaire des projets de plus petite envergure serait abolie. En l'absence de la possibilité d'un référendum, on peut s'attendre à ce que l'article 89 – mesure d'exemption aux référendums pour adopter des projets structurants – perde toute pertinence. Par la même occasion, les consultations publiques associées à cette mesure d'exemption disparaîtraient.

Aucune mesure législative n'obligerait alors la Ville, les arrondissements et les promoteurs à consulter les citoyens, quelle que soit la taille du projet. Projet Montréal ne peut que s'inquiéter des impacts d'une telle situation à Montréal.

Par exemple, dans le passé, de grands projets de redéveloppement ont bénéficié de la mesure d'exemption prévue à l'article 89 : les Bassins du Nouveau Havre, le Norampac, le site du Nordelec et les Ateliers Castelnau. À l'avenir, ce type de projet ne sera plus soumis à l'OCPM.

Des effets indésirables

Sans mécanisme d'approbation des projets par la communauté d'accueil ni consultation publique, la Ville de Montréal et les promoteurs de projets immobiliers, institutionnels ou industriels pourront être moins sensibles à l'acceptabilité sociale de leurs propositions.

En retirant le processus référendaire, le législateur prive les citoyens d'un levier démocratique qui protège leurs droits. La venue d'un important projet immobilier, institutionnel ou industriel peut entraîner des nuisances importantes (bruit, pollution, risques industriels), faire diminuer la valeur d'une propriété et porter gravement atteinte à la qualité de vie des résidents. Imaginez un instant qu'une cour de triage, une usine ou un vaste développement immobilier de plusieurs centaines d'unités de condos voient le jour au coin de votre rue : ne souhaiteriez-vous pas connaître les impacts de ces projets et être entendus sur vos préoccupations?

L'article 19.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement stipule pourtant que « toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent ».

Le retrait du processus référendaire aura également pour effet de concentrer le pouvoir de décision en aménagement du territoire et en urbanisme entre les mains des élus. Cette concentration de pouvoir va à l'encontre de l'esprit de LAU, qui prévoit que l'aménagement du territoire soit négocié avec les citoyens. En cette ère post-commission Charbonneau, il importe également de préserver des mécanismes de reddition de compte des élus envers les citoyens.

Un recours au référendum peu utilisé

Même si l'administration montréalaise a qualifié l'approbation référendaire « d'irritant » pour les promoteurs, dans les faits, aucun projet immobilier ne s'est rendu jusqu'à l'étape du référendum dans les cinq dernières années.

Les projets d'envergure disposent déjà d'une procédure d'exemption

Les défenseurs de l'abolition du référendum en urbanisme prétendent que ce processus permet à un faible nombre de résidents de bloquer des projets d'envergure qui seraient bénéfiques pour toute une communauté. Rien n'est plus faux : le législateur a prévu une procédure d'exemption afin que ces projets voient le jour pour le bien commun.

Lors de son passage en commission parlementaire, l'administration de la Ville a affirmé qu'un projet de bâtiment multifonctionnel près du métro Vendôme avait été bloqué par référendum. Ce projet, composé d'un supermarché grande surface, assorti d'une résidence pour personnes retraitées, du siège social de la Fondation de l'Hôpital de Montréal pour enfants ainsi que d'appartements destinés aux familles d'enfants hospitalisés, constitue pourtant un contre-exemple. En effet, des sources près du dossier ont affirmé que ce projet bénéficiera de l'article 89 et pourra être réalisé, avec l'arbitrage nécessaire entre les droits des résidents du secteur et le bien commun.

Ainsi, l'argument voulant que le référendum en urbanisme soit un frein au développement n'est pas validé par l'expérience montréalaise.

Dans le passé, les projets ayant fait l'objet de l'approbation référendaire ou de la procédure d'exemption étaient généralement de taille démesurée, entraînaient des nuisances importantes ou s'inséraient mal dans leur environnement immédiat.

D'aucuns pourraient affirmer que, dans ces situations, le référendum constitue un frein à la densification. Pourtant, la densification ne devrait pas se faire au détriment des résidents. De plus, l'expérience montréalaise révèle plutôt que de nombreux projets ont été bonifiés à la suite d'un référendum populaire et ont permis une densification douce.

Dans les secteurs où une forte densification doit être priorisée, par exemple près des stations de métro, l'administration montréalaise dispose de la procédure d'exemption de l'approbation référendaire.

Le référendum en urbanisme est donc un outil indispensable pour que la densification appropriée s'opère en fonction du milieu d'insertion et en harmonie avec les populations établies.

À la lumière des effets négatifs présentés, Projet Montréal est d'avis que le processus d'approbation référendaire ne devrait pas être aboli, car il s'agit d'un fondement de la démocratie participative et des mécanismes de consultation publique.

Au lieu d'être simplement aboli, le processus référendaire pourrait être repensé afin d'être simplifié et bonifié. Le processus actuel place les citoyens devant un projet fini, qu'ils sont appelés à approuver ou refuser. À aucun moment, l'approbation référendaire ne permet de recueillir les commentaires des citoyens afin d'améliorer le projet. Cette simple disposition pourrait permettre d'éviter un référendum en urbanisme dans certains cas.

Le législateur doit également protéger le droit des citoyens d'être consultés sur des projets d'envergure. Projet Montréal demande au législateur d'amender le projet de loi 122 afin que la Charte de la Ville de Montréal entraîne systématiquement une consultation obligatoire pour les projets structurants. Ainsi, à l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal, il est demandé de remplacer le verbe « peut » par « doit ».

RECOMMANDATION #2 : Maintenir l'obligation, pour Montréal, de soumettre à l'approbation référendaire toute modification aux règlements d'urbanisme.

RECOMMANDATION #3 : Simplifier et améliorer le processus d'approbation référendaire, notamment en instaurant des mécanismes qui permettraient aux citoyens de s'exprimer en amont des projets et des modifications aux règlements d'urbanisme.

RECOMMANDATION #4 : Amender le projet de loi afin que les projets décrits par l'article 89 de la Charte de la Ville fassent obligatoirement l'objet d'une consultation publique par l'OCPM.

LES AVIS PUBLICS

L'article 51 du projet de loi offre aux municipalités la possibilité de déterminer, par règlement, les modalités de publication de ses avis publics. Concrètement, les municipalités utiliseront vraisemblablement ce pouvoir pour cesser de publier leurs avis publics sur papier et s'en tenir à une publication sur internet.

Nous recommandons au gouvernement d'être extrêmement prudent. Certains pans de la population, particulièrement les personnes âgées, s'informent encore dans leurs journaux locaux ou régionaux; selon le ministère de la Culture et des Communications, plus de 60 % des Québécois et Québécoises âgées de 55 ans et plus lisent leur journal local toutes les semaines et ce chiffre est encore plus élevé en région. Les médias imprimés demeurent d'autant plus cruciaux quand on sait que toutes les régions du Québec ne sont pas encore desservies par un réseau d'internet à haute vitesse.

Enfin, la publication d'avis publics demeure une source de revenus importante pour plusieurs journaux locaux. Son retrait pourrait menacer l'accès, pour les citoyens et citoyennes, à une diversité de sources d'information dans plusieurs régions du Québec.

RECOMMANDATION #5 : Retirer l'article 51 du projet de loi.

REMERCIEMENTS

Projet Montréal remercie la Commission de l'aménagement du territoire de l'invitation à présenter ce mémoire.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION #1 : Annuler la possibilité, introduite par l'article 68 du projet de loi, qu'une municipalité puisse octroyer des contrats de gré à gré jusqu'à 100 000 \$, ou à tout le moins, restreindre l'augmentation à un montant justifiable par la seule inflation depuis 2001 (par exemple, 30 000 \$ ou 35 000 \$).

RECOMMANDATION #2 : Maintenir l'obligation, pour Montréal, de soumettre à l'approbation référendaire toute modification aux règlements d'urbanisme.

RECOMMANDATION #3 : Simplifier et améliorer le processus d'approbation référendaire, notamment en instaurant des mécanismes qui permettraient aux citoyens de s'exprimer en amont des projets et modifications aux règlements d'urbanisme.

RECOMMANDATION #4 : Amender le projet de loi afin que les projets décrits par l'article 89 de la Charte de la Ville fassent obligatoirement l'objet d'une consultation publique par l'OCPM.

RECOMMANDATION #5 : Retirer l'article 51 du projet de loi.

ANNEXE

L'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal :

89. Le conseil de la ville peut, par règlement, permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet relatif :

1° a un équipement collectif ou institutionnel, tel un équipement culturel, un hôpital, un établissement public d'enseignement, un établissement d'enseignement de niveau collégial ou universitaire, un centre des congrès, un établissement de détention, un cimetière, un parc régional ou un jardin botanique;

2° a de grandes infrastructures, tel un aéroport, un port, une gare, une cour ou une gare de triage ou un établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux;

3° a un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires ou, s'il est situé hors du centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m²;

4° a de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8);

5° a un immeuble patrimonial classé ou cité conformément à la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002) ou dont le site envisagé est situé dans un site patrimonial classé, déclaré ou cité au sens de cette loi.

Aux fins du paragraphe 3° du premier alinéa, le centre des affaires comprend la partie du territoire de la ville délimité par la rue Saint-Urbain, depuis la rue Sherbrooke Ouest jusqu'à la rue Sainte-Catherine Ouest, par la rue Sainte-Catherine Ouest jusqu'à la rue Clark, par la rue Clark jusqu'au boulevard René-Lévesque Ouest, par le boulevard René-Lévesque Ouest jusqu'à la rue Saint-Urbain, par la rue Saint-Urbain jusqu'à la côte de la Place d'Armes, par la côte de la Place d'Armes jusqu'à la Place d'Armes, de la Place d'Armes jusqu'à la rue Notre-Dame Ouest, par la rue Notre-Dame Ouest jusqu'à la rue de la Montagne, par la rue de la Montagne jusqu'à la rue Saint-Antoine Ouest, par la rue Saint-Antoine Ouest jusqu'à la rue Lucien-Lallier, par la rue Lucien-Lallier jusqu'au boulevard René-Lévesque Ouest, par le boulevard René-Lévesque Ouest jusqu'à la rue de la Montagne, par la rue de la Montagne jusqu'aux terrains bordant le côté nord du boulevard René-Lévesque, des terrains bordant le côté nord du boulevard René-Lévesque jusqu'à la rue Drummond, de la rue Drummond jusqu'à la rue Sherbrooke Ouest et de la rue Sherbrooke Ouest jusqu'à la rue Saint-Urbain.

Un règlement vise au premier alinéa ne peut contenir que les règles d'urbanisme nécessaires à la réalisation du projet. Il a pour effet de modifier tout règlement en vigueur adopté par le conseil d'arrondissement, dans la mesure qu'il doit prévoir de manière précise et spécifique.

2000, c. 56, ann. I, a. 89; 2001, c. 25, a. 265; 2002, c. 77, a. 13; 2003, c. 19, a. 62; 2012, c. 21, a. 2; 2011, c. 21, a. 218.

89.1. Malgré le troisième alinéa de l'article 123 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), un règlement adopté par le conseil de la ville en vertu de l'article 89 n'est pas susceptible d'approbation référendaire, sauf, sous réserve des dispositions prévues au quatrième alinéa le cas échéant, dans le cas d'un règlement permettant la réalisation d'un projet visé au paragraphe 5° du premier alinéa de cet article.

Le projet d'un règlement visé au premier alinéa de l'article 89 doit faire l'objet d'une consultation publique effectuée par l'Office de consultation publique de Montréal, qui doit à cette fin tenir des audiences publiques et rendre compte de cette consultation au moyen d'un rapport dans lequel il peut faire toute recommandation.

La consultation publique visée au deuxième alinéa tient lieu de celle prévue aux articles 125 à 127 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Dans le cas d'un règlement susceptible d'approbation référendaire, le dépôt au conseil du rapport de l'Office de consultation publique tient lieu, pour l'application de l'article 128 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, de la tenue de l'assemblée publique visée à l'article 125 de cette loi.

Pour l'application des articles 130 à 137 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme à un règlement permettant la réalisation d'un projet visé au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 89, lorsque ce projet est situé dans le site patrimonial déclaré du Vieux-Montréal, les dispositions suivantes s'appliquent:

1° les demandes de participation à un référendum en fonction du second projet de règlement peuvent provenir de l'ensemble de l'arrondissement dans lequel le projet est envisagé, ou de l'ensemble des arrondissements touchés par le projet, le cas échéant;

2° l'avis public prévu à l'article 132 est dispensé de la description et de la mention des zones ou secteurs de zone d'où peut provenir une demande;

3° la demande prévue à l'article 133 est dispensée d'indiquer clairement la zone ou le secteur de zone d'où elle provient;

4° malgré l'article 136.1 de cette loi, le règlement qui, le cas échéant, a été adopté en vertu de l'article 136 de cette loi doit être approuvé par les personnes habiles à voter de l'arrondissement touché par le projet, ou par celles de l'ensemble des arrondissements touchés par le projet, le cas échéant.

Toutefois :

1° le quatrième alinéa ne s'applique pas à un règlement ayant pour but de permettre la réalisation d'un projet, visée au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 89, projeté par le gouvernement ou par l'un de ses ministres, mandataires ou organismes;

2° ni le deuxième alinéa, ni les articles 125 à 127 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne s'appliquent au projet d'un règlement dont l'unique but est de permettre la réalisation d'un projet visé au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 89.

2001, c. 25, a. 265; D. 1308-2001, a. 11; 2003, c. 19, a. 63; 2008, c. 18, a. 6; 2011, c. 21, a. 219.