

**Mémoire présenté
à la Commission sur l'aménagement du territoire**

**dans le cadre de la consultation
sur le projet de loi 122**

**Pour des gouvernements de proximité
imputables auprès de leurs citoyens**

Février 2017

Présentation

Le Comité logement Ville-Marie, anciennement le Comité logement Centre-Sud, est un organisme de défense collective des droits des locataires, à vocation locale, qui intervient dans l'est de l'arrondissement de Ville-Marie depuis maintenant 40 ans. Le Comité a été fondé, en 1976, par des citoyens du Centre-Sud, un ancien quartier ouvrier ravagé par de nombreuses opérations de « rénovation urbaine » visant à « moderniser » le quartier. En 2010, nos membres ont pris la décision de modifier le nom de l'organisme dans le but d'étendre notre intervention à l'ouest du centre-ville et desservir ainsi la population de l'ensemble du territoire de l'arrondissement.

Le Comité logement Ville-Marie est un organisme sans but lucratif, doté d'une structure démocratique, dont le conseil d'administration est élu par ses membres, actuellement au nombre de 250. Les interventions de notre organisme se déploient sur trois fronts principaux : promouvoir et défendre les droits des locataires, assurer un encadrement adéquat du marché privé de l'habitation et développer une alternative sociale durable à celui-ci : le logement social, dans la perspective de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Notre service d'information et de soutien aux locataires traite en moyenne 2500 demandes reliées à des problématiques de logement par an. Nous offrons, en parallèle à ce service, des ateliers de formation sur le droit du logement, et intervenons aussi sur des enjeux concernant le stock de logements locatifs privés, dans la perspective d'assurer la préservation de ce parc de logements important, dans lequel vivent plus de la moitié des ménages montréalais. Nous intervenons ainsi sur les enjeux concernant la démolition, les changements d'affectation, l'entretien ou encore la salubrité des logements.

Finalement, dans la perspective de maintenir et de développer une offre alternative au marché privé de l'habitation, nous travaillons afin de défendre le parc de logements sociaux existant, de même qu'afin de promouvoir et soutenir le développement de nouveaux projets de logements sociaux, et plus particulièrement de projets d'habitation pour familles et personnes à revenu faible ou modeste. À cette fin, nous administrons une liste de demandeurs de logements sociaux communautaires pour le centre-ville de Montréal qui compte plus de 600 ménages, dont près du tiers sont des familles avec enfants. Nous informons, favorisons le regroupement et appuyons les démarches collectives des demandeurs inscrits sur notre liste. Nous offrons également des ateliers d'information sur le logement social et soutenons, en partenariat avec d'autres organismes, le développement de plusieurs projets de logements sociaux visant à répondre aux besoins des citoyen-ne-s des différents quartiers de l'arrondissement.

Le Comité logement assure finalement la coordination et la représentation d'Habiter Ville-Marie, une table de concertation qui regroupe une douzaine d'organismes à vocation locale ou régionale, dont la mission est de « susciter, appuyer et promouvoir le développement du logement social et communautaire dans l'arrondissement de Ville-Marie, en priorisant la réponse aux besoins des populations locales et l'amélioration de la qualité de vie dans une perspective de développement durable. » Notre organisme est également membre, au niveau local, de la Corporation de développement communautaire du Centre-Sud, de la Table de concertation du Faubourg St-Laurent et de la Table de concertation InterAction du quartier Peter McGill; au niveau régional, de la Table régionale des organismes volontaires d'éducation populaire (TROVEP) et du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM); ainsi qu'au niveau national, du Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLACQ) ainsi que du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU).

Le présent mémoire a notamment reçu l'appui d'Inter-Loge, une entreprise d'économie sociale qui offre du logement abordable aux citoyens à faible et modeste revenu de la région de Montréal, ainsi que de la Pastorale sociale Centre-Sud.

Introduction

Les objectifs généraux du projet de loi 122, visant à reconnaître les municipalités du Québec comme des gouvernements de proximité et à leur concéder, à ce titre, une plus grande autonomie, peuvent paraître, à prime abord, fort louables. Cependant, la Commission Charbonneau, de même que certains procès très médiatisés au cours des derniers mois, tels que ceux de l'ancien Maire de Montréal, M. Michael Applebaum, ou de l'ancien président du Comité exécutif de la Ville de Montréal, M. Frank Zampino, ont contribué à mettre en lumière les risques de corruption et de collusion associés, au niveau municipal, à l'attribution de contrats publics, de même qu'aux modifications de zonage à des fins de développement immobilier. Le Gouvernement du Québec se doit donc d'être très prudent dans toute délégation de pouvoir auprès des municipalités ainsi que de prendre les moyens adéquats afin de s'assurer que les élus municipaux demeurent imputables, en particulier auprès de leurs citoyens.

En effet, la mise en place de « gouvernements de proximité » ne se fonde-t-elle pas sur la prémisse que les municipalités constituent le palier de gouvernement le plus proche des citoyens, et donc le mieux à même de comprendre et de répondre à certains de leurs besoins? Dans une telle perspective, le projet de loi doit, à notre avis, proposer des mesures qui favorisent un rapprochement entre administrations municipales et citoyens, en assurant notamment l'accès à l'information et en encourageant la participation et l'implication citoyennes.

Or, malheureusement, plusieurs dispositions du projet de loi 122 vont, paradoxalement, dans une direction opposée. Ainsi, la disposition prévoyant qu'une ville puisse dorénavant déterminer elle-même les modalités de publication de ses avis publics, en lui permettant notamment de les afficher uniquement sur son site internet, va à l'encontre des principes de transparence et d'accès à l'information sur lesquels devrait être fondé une telle loi. De même, la disposition supprimant l'obligation de soumettre à l'approbation référendaire certaines modifications aux règlements d'urbanisme vient enlever aux citoyens de Montréal et de Québec, en particulier, un des rares processus de démocratie participative existant dans la législation québécoise et un garde-fou essentiel, de notre point de vue, en matière de développement urbain.

De tels assouplissements, effectués aux dépens des citoyens, et ce au nom de « l'efficacité » économique, ne peuvent qu'alimenter encore davantage le cynisme des citoyens envers les institutions démocratiques et favoriser un retour en force de la corruption au niveau municipal. Ils risquent par ailleurs de compromettre irrémédiablement le fragile équilibre des pouvoirs existant entre citoyens, promoteurs et administrations municipales.

L'abolition des référendums aura aussi pour effet d'éliminer en grande partie le recours à l'Office de consultation publique (OCPM), à propos duquel le Maire de Montréal, M. Denis Coderre, ne tarit pourtant pas d'éloges. En effet, à l'exception de quelques cas de figure exceptionnels, le recours à un examen public des projets immobiliers ou urbains devant l'OCPM est actuellement facultatif. Très souvent, les promoteurs demandent à l'administration municipale de soumettre leur projet à un examen public devant l'OCPM afin de ne pas exposer celui-ci à un éventuel processus d'approbation référendaire. Le processus d'approbation référendaire constitue donc, dans l'état actuel des choses, un incitatif puissant pour les promoteurs et la Ville de Montréal à soumettre les projets requérant des dérogations importantes au zonage à un examen public rigoureux devant l'Office de consultation publique de Montréal. Supprimer le processus d'approbation référendaire, c'est du même coup supprimer le recours à un examen public devant l'OCPM pour la grande majorité des projets qui y sont soumis aujourd'hui. Il s'agit donc d'un recul majeur en matière de démocratie municipale à Montréal.

Ce projet de loi nous inquiète d'autant plus qu'il survient à un moment où la Ville de Montréal vient d'annoncer, dans le cadre de sa *Stratégie centre-ville*, son intention de densifier de façon importante son centre-ville en utilisant la réglementation d'urbanisme comme principal levier d'action. La Ville entend ainsi augmenter la population du centre-ville de Montréal de 50% sur un horizon de 15 ans, et la doubler d'ici 30 ans. Une telle orientation soulève bien sûr des inquiétudes légitimes parmi les citoyens du centre-ville de Montréal qui craignent de voir leurs quartiers dévastés par la construction de bâtiments mal adaptés à leur environnement, ou encore d'assister, dans le sillage d'un tel développement, à une augmentation importante des valeurs foncières, et par conséquent à une augmentation en conséquence du coût de leur logement, amplifiant le phénomène de gentrification du centre-ville déjà à l'oeuvre.

Le mode de financement des municipalités québécoises, qui repose essentiellement sur l'impôt foncier, incite trop souvent les municipalités à prendre tous les moyens à leur disposition afin d'attirer l'investissement immobilier, dans le but d'élargir leur assiette fiscale et d'augmenter leurs revenus, et ce en reléguant à l'arrière-plan certaines considérations de nature sociale ou environnementale qui devraient normalement, dans un autre contexte, prévaloir. La Ville de Montréal n'échappe pas à cette règle. Ainsi, la *Stratégie centre-ville* établit-elle le constat suivant : « Les recettes fiscales municipales générées par le seul territoire de l'arrondissement de Ville-Marie en 2016 excéderont de 371 M\$ les dépenses qu'on y fera. Ainsi, 42 % des revenus fiscaux générés par l'arrondissement seront retournés à la collectivité montréalaise et financeront des projets et des activités qui bénéficieront à l'ensemble des citoyens. » Il est bien sûr tentant pour l'administration montréalaise de prendre des mesures afin d'augmenter toujours plus les revenus issus du développement du centre-ville, et ce même si cela doit se faire au détriment de la qualité de vie des citoyens qui y demeurent. En faisant sauter un des rares outils dont disposent les citoyens afin d'exercer un contrôle sur le développement immobilier, le Gouvernement du Québec s'apprête à donner le feu vert à un type de développement dicté essentiellement par l'intérêt économique des promoteurs et l'intérêt financier des municipalités, au détriment de l'intérêt public et de l'intérêt des citoyens.

Les assouplissements concédés aux Villes de Montréal et de Québec peuvent de plus être considérées comme une autre résultante du programme d'austérité libéral, soit une compensation offerte aux municipalités par le Gouvernement du Québec pour suppléer aux coupures qu'il leur a imposées. La dimension politique des mesures d'austérité, présentées généralement comme des mesures relevant de la simple rationalité économique et budgétaire, apparaît ainsi plus clairement : transformer la démocratie québécoise en une « démocratie » de moins en moins subtile, et soumettre entièrement la sphère démocratique à la dictature des marchés.

Nous désirons finalement attirer l'attention de la Commission sur un autre élément qui milite en faveur du maintien du processus d'approbation référendaire sur le territoire de la Ville de Montréal, et plus particulièrement sur celui de l'Arrondissement de Ville-Marie : le déficit démocratique qui accable déjà les citoyens de l'Arrondissement de Ville-Marie suite à la mise en tutelle de l'Arrondissement par la Mairie de Montréal, en 2009, suite à l'adoption du projet de loi 22. Cette loi, qui est venue modifier la composition du conseil d'arrondissement de Ville-Marie, a fait en sorte que le vote des membres du conseil élus par la population de l'arrondissement devienne minoritaire à l'intérieur du conseil et que la voix du Maire de Montréal y soit prépondérante. La suppression de la procédure référendaire aura comme conséquence d'accentuer encore le déficit démocratique auquel sont déjà confrontés les citoyens de Ville-Marie et revêt, de ce fait, pour eux, un caractère doublement inacceptable.

La suppression de l'obligation de publication d'avis public dans les médias écrits

Nous estimons que les municipalités du Québec, et la municipalité de Montréal en particulier, devraient être tenues de continuer à publier les avis publics dans les journaux, comme cela est présentement le cas. L'apparition de nouveaux médias de communication ne doit pas servir de prétexte pour réduire l'accès à l'information des citoyens, mais être plutôt utilisée afin de multiplier les façons de les rejoindre.

La suppression du processus d'approbation référendaire à Montréal et à Québec

Le processus d'approbation référendaire n'est pas un processus parfait, loin s'en faut. Son application est lourde et complexe, et il faut être particulièrement déterminé pour se résoudre à l'utiliser. D'ailleurs, il s'agit d'un mécanisme, dans les faits, fort peu utilisé. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un outil important de la démocratie municipale québécoise, et d'un des rares garde-fous à la disposition des citoyens désirant intervenir sur le développement urbain. Nous estimons pour notre part que, plutôt que de faire reculer de façon significative les droits des citoyens montréalais en supprimant le processus d'approbation référendaire, il serait davantage avisé d'en réformer le mécanisme, et de ne pas ainsi « jeter le bébé avec l'eau du bain ».

Parmi les irritants associés au processus actuel, on entend souvent citer le processus de détermination des zones à l'intérieur desquelles les citoyens sont habilités à voter, de même que, dans certains cas, le faible nombre d'électeurs appelés à trancher sur l'avenir d'un projet. Une révision du mécanisme permettrait de résoudre ces problèmes sans pour autant abroger le droit des citoyens de faire entendre leur voix.

Certains reprochent à cet outil de n'être pas « constructif ». Pourtant, on a souvent vu des projets ayant fait l'objet d'une ouverture de registre être révisés à la satisfaction du voisinage et être par la suite approuvés. Le recours au processus permet, contrairement à ce qui est souvent véhiculé, d'améliorer des projets immobiliers afin qu'il s'intègrent mieux à leur milieu et soient plus acceptables socialement.

D'autres prétendent que ce mécanisme est trop souvent utilisé à mauvais escient, et permet notamment à des citoyens de s'opposer à des projets d'intérêt public, tels que l'implantation de garderies, d'écoles ou encore de projets de logements sociaux destinés à des clientèles vulnérables. L'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal permet pourtant à l'administration municipale montréalaise de soustraire de tels projets au processus d'approbation référendaire. Il s'agit donc selon nous d'un argument non fondé. D'autre part, nous sommes d'avis que ce n'est pas en faisant reculer les droits de l'ensemble des citoyens qu'on peut faire avancer ceux des plus vulnérables.

La Ville de Montréal soutient aussi que la procédure d'examen de projets dérogatoires par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) est un processus mieux adapté à la réalité du XXI^{ème} siècle et que le modèle de consultation mis en place par l'OCPM constitue un modèle du genre à l'échelle internationale. En effet, le processus d'examen des projets devant l'OCPM est somme toute un modèle du genre. Cependant, dans les faits, on constate que plusieurs promoteurs demandent à l'administration municipale de soumettre leur projet à un examen public devant l'OCPM, en vertu de l'article 83 de la Charte de Montréal, afin d'éviter d'exposer leur projet au processus d'approbation référendaire associé aux projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI). Le recours à un examen public des projets immobiliers ou urbains dérogatoires devant l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) est en effet facultatif dans la majorité des cas. Seuls quelques cas particuliers, tels qu'une modification au document complémentaire du Plan d'urbanisme ou encore les révisions quinquennales du Plan d'urbanisme lui-même sont soumis à un examen public obligatoire devant l'OCPM. Tout le reste dépend de la bonne volonté du promoteur et de la Ville.

Le processus d'approbation référendaire agit ainsi comme un incitatif auprès des promoteurs afin qu'ils présentent leur projet au processus d'examen public devant l'OCPM. Si le processus d'approbation référendaire est éliminé, il y a fort à parier que les promoteurs demandent systématiquement à la Ville de Montréal de présenter leur projet sous la forme d'un PPCMOI, dont la procédure d'examen public, menée en Arrondissement, est beaucoup moins exigeante. En effet, les procédures de consultation publique menées en arrondissement constituent le plus souvent de simples parodies de consultation et sont expédiées en quatrième vitesse, en une seule séance confondant séance d'information et de consultation. La démocratie municipale montréalaise risque donc de perdre beaucoup au change avec la suppression des processus d'approbation référendaire : c'est en effet tout le système d'examen public des projets de développement immobilier qui sera affecté par une telle suppression.

Nous nous opposons donc fortement à cette disposition du projet de loi.

Autres considérations

Nous accueillons par ailleurs favorablement l'augmentation des pouvoirs en matière de gestion des immeubles détériorés, quoiqu'encore une fois nous considérons que le projet de loi aurait pu aller plus loin à cet égard et donner des pouvoirs de saisie aux municipalités.