CAT – 007M
C.P. – P.L. 121
Autonomie et
pouvoirs de la
Ville de Montréal

RIOCM | REGROUPEMENT INTERSECTORIEL DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DE MONTRÉAL

Projet de loi 121

Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec

«Pas de nouveaux pouvoirs sans davantage de démocratie»

MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

23 mars 2017

Table des matières

Introduction 3
Un changement historique 4
Participation citoyenne et transparence 5
Transfert de compétences 6
Itinérance 7
Immigration 8
Logement 9
Respect de l'autonomie des organismes communautaires 10
Recommandations 13

Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal
753, avenue du Mont-Royal Est
Montréal, Québec, H2J 1W8
514-277-1118
info@riocm.ca
www.riocm.ca

Introduction

Le Regroupement intersectoriel des organismes communautaires de Montréal réunit plus de 300 organismes communautaires de la région métropolitaine œuvrant majoritairement en santé et services sociaux, mais aussi dans le domaine de la famille, de l'immigration et de la défense collective des droits. À l'instar des autres tables de chacune des régions administratives du Québec, le RIOCM est voué à la représentation des organismes communautaires auprès des différents paliers gouvernementaux et administratifs tout en défendant les principes et valeurs propres au mouvement communautaire autonome. Il a récemment été partie prenante de la démarche menant à l'élaboration d'une politique de développement sociale par la Ville de Montréal.

En 2001, le gouvernement du Québec adoptait une politique intitulée *L'action communautaire : Une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Dans cette politique, le milieu communautaire est reconnu pour sa participation à « l'élargissement de la sphère démocratique ainsi qu'au développement social et économique[1] » de même que pour son rôle dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale[2]. En effet, les organismes communautaires partout au Québec contribuent par leurs actions au développement d'une citoyenneté active. Enfin, la politique gouvernementale affirme que les groupes sont des interlocuteurs incontournables dans les différents débats sur l'orientation de l'ensemble de la société en plus d'être des experts intervenant sur le terrain auprès de population aux prises avec des problématiques spécifiques[3] .

En ce sens, le RIOCM s'est senti interpelé par le projet de loi 121 : *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, qui propose un nouveau partage des responsabilités et des pouvoirs entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Plusieurs acteurs du monde communautaire montréalais sont également préoccupés par la question. Ce mémoire a donc été écrit avec la participation de la Table des groupes de femmes de Montréal (TGFM), du Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal (ROCFM), de la Table régionale des organismes volontaires d'éducation populaire de

[1] Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. *L'action communautaire : Une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2001, p.15.
[2] *Ibid*., p.16.
[3] *Ibid*., p.18.

Montréal (TROVEP), de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI) et de la Table des organismes communautaires montréalais de lutte contre le SIDA (TOMS) et s'attarde aux principes du projet de loi ainsi qu'à certaines de ses dispositions qui pourraient réduire les espaces de participation démocratique pour la population montréalaise.

Les organismes communautaires, reconnus pour leur contribution au développement d'une participation citoyenne active, placent le respect des processus démocratiques au cœur de leur action. Cela constitue d'ailleurs notre principale préoccupation en lien avec le projet de loi 121. En ce sens, ***nous recommandons que le gouvernement du Québec s'assure que des processus de consultation publique soient prévus par la loi afin que de véritables débats aient lieu sur les orientations prises par la Ville de Montréal dans le cadre de l'exercice des pouvoirs qui lui seront transférés.***

Au cours de la dernière année, la Ville de Montréal a démontré une tendance à élaborer certaines politiques sans consulter les différents acteurs du terrain. Par exemple, la Politique de l'enfant annoncée en juin 2016 fut élaborée sans l'apport des instances gouvernementales ou communautaires concernées ni des familles qui auraient pu y contribuer.

Un changement historique

Le 8 décembre 2016, le ministre des Affaires municipales, Martin Coiteux, annonçait le dépôt du projet de loi 121. En conférence de presse, il affirmait : « [a]ujourd'hui, nous proposons un changement historique qui respecte l'engagement que nous avons pris auprès des Montréalaises et Montréalais. Cette décentralisation des pouvoirs du Gouvernement du Québec vers notre métropole lui permettra de poursuivre son développement[4] ». Conjointement, les projets de loi 121 et 122 viennent modifier l'équilibre des pouvoirs et des compétences au Québec. Il s'agit là d'un enjeu majeur qui aurait mérité une plus vaste consultation.

L'accession de Montréal au statut de métropole n'est malheureusement pas le fruit d'une démarche impliquant la population ni les acteurs de la société civile, mais plutôt de négociations en vase clos entre le maire Coderre et le gouvernement du Québec. Le manque de transparence

[4] Parti libéral du Québec. *De la parole aux actes : Le gouvernement du Québec accorde de nouveaux pouvoirs à Montréal pour poursuivre son développement économique, social et culturel*, 2016, [en ligne] http://www.plq.org/fr/article/gouvernement-liberal-nouveaux-pouvoirs-montreal.

de ce processus a d'ailleurs été dénoncé par le milieu communautaire dès 2016[5]. À ce moment, les organismes craignaient l'impact que les nouveaux pouvoirs octroyés à la Ville de Montréal pourraient avoir sur la livraison et le financement des services et des programmes sociaux de même que sur la participation démocratique de la population.

Bien que nous comprenions que Montréal revendique plus d'autonomie en raison de ses compétences dans plusieurs dossiers, le partage ou le transfert de certains pouvoirs de Québec vers la ville doit être envisagé avec prudence. Même si le projet de loi 121 ne présente pas une très longue liste de nouvelles compétences que pourrait assumer la métropole, il ouvre la porte à des changements majeurs à court ou moyen terme.

Au moment de l'annonce du projet de loi 121, nous apprenions également que le ministre Coiteux avait conclu avec Philippe Couillard et Denis Coderre l'Entente-cadre « Réflexe Montréal » sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole. Nous avons été très surpris que la signature de cette entente ait lieu avant même que les projets de loi 121 et 122 aient été débattus.

Participation citoyenne et transparence

En abolissant le processus référendaire en matière d'urbanisme dans le projet de loi 122, le gouvernement du Québec est venu enlever un outil qui permettait à la population montréalaise de s'exprimer. Dans le cadre du projet de loi 121, celle-ci pourrait également perdre certains organismes consultatifs dont le rôle est de produire des avis sur diverses questions liées à leur domaine de spécialisation.

En effet, le projet de loi supprime de la Charte de la Ville de Montréal les dispositions concernant le conseil interculturel, le conseil du patrimoine, le conseil des Montréalaises et le conseil jeunesse de Montréal. Bien que la Ville de Montréal conserve le pouvoir de maintenir ses organismes en place, le maire aura désormais droit de vie ou de mort sur ceux-ci et pourra

[5] *Montréal métropole – Le maire Coderre doit mettre cartes sur table*, 2016, [en ligne] http://www.riocm.ca/montreal-metropole-coderre-transparence/.

nommer seul les personnes qui y siègeront. Ici, nous partageons la crainte du parti d'opposition Projet Montréal d'assister à une politisation de ces organismes[6].

À notre avis, l'accroissement des pouvoirs de la Ville de Montréal qui accède au statut de métropole doit se faire parallèlement au renforcement de la capacité des citoyens et citoyennes de s'informer sur les enjeux qui les touchent afin d'avoir une prise réelle sur les décisions qui les concernent. Pour cette raison, ***nous recommandons de ne pas abolir les dispositions concernant les organismes consultatifs contenues dans la Charte de la Ville de Montréal.***

Le projet de loi 121 autorise aussi la ville « à constituer tout organisme à but non lucratif ayant pour objet de fournir des services, avis, matières, matériaux et équipements, ou d'administrer des programmes[7] » dans tout domaine relevant de sa compétence. Or, il y a eu dans le passé certains dérapages au sein d'OSBL lié à la ville, notamment la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) ou encore Quartier international de Montréal, en raison de l'opacité de leur processus. En effet, les OSBL ne sont pas soumis à la loi sur l'accès à l'information, ce qui engendre un manque de transparence.

Le RIOCM questionne aussi les raisons pour lesquelles le gouvernement du Québec donne ce pouvoir à la Ville de Montréal. Dans un premier temps, nous sommes préoccupés par le maintien de services publics municipaux. Nous craignons que la création d'OSBL puisse engendrer une privatisation de ceux-ci. De plus, nous craignons que ces OSBL empiètent sur l'action des groupes communautaires autonomes issus de la communauté et dont la mission est décidée démocratiquement par celle-ci en fonction de ses besoins. Pour ces raisons, ***nous recommandons que le premier paragraphe de l'article 7 soit retiré du projet de loi***.

Transfert de compétences

La revendication de la Ville de Montréal d'acquérir de nouvelles responsabilités et compétences semble à première vue tout à fait légitime. Il est vrai que le palier municipal est parfois le mieux placé pour exercer une coordination au niveau local et une gestion de plusieurs services de proximité. Cependant, le nouveau statut introduit dans le projet de loi 121 amorce un

[6] Projet Montréal. *Statut de métropole : les Montréalais en sortent perdants*, 2016, [en ligne] http://www.newswire.ca/fr/news-releases/statut-de-metropole--les-montrealais-en-sortent-perdants-605511796.html

[7] Assemblée nationale, *op. cit*., p.2

changement qui n'est pas anodin : la municipalisation de certains services de compétence provinciale.

Au Québec, le partage des responsabilités entre les paliers de gouvernement fédéral, provincial et municipal n'est pas le fruit du hasard, mais bien l'héritage de plusieurs négociations historiques entre ceux-ci. Bien que d'autres modèles existent ailleurs, nous croyons que les changements proposés sont susceptibles de compromettre la cohérence et la continuité de certaines politiques publiques de responsabilité provinciale s'ils sont faits sans un niveau de planification et de consultation adéquat.

À notre avis, tout nouveau pouvoir revendiqué par la Ville de Montréal dans les champs de compétences d'autres paliers gouvernementaux doit être évalué en profondeur et à la pièce. S'il y a lieu d'effectuer un transfert, une cohérence et une continuité devront être maintenues avec les politiques existantes au niveau provincial ou fédéral. Cela veut dire qu'avant de modifier des orientations existantes, il devrait y avoir des consultations publiques afin de démontrer que les changements apportés sont les plus pertinents et appropriés pour la population.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le RIOCM est préoccupé par l'Entente-cadre « Réflexe Montréal », qui annonce un partage ou un transfert de compétences dans des domaines aussi sensibles que l'immigration, l'itinérance et l'habitation, et ce, sans qu'aucun débat ou véritable consultation n'ait eu lieu. Cette entente permet à la ville de s'impliquer dans certains dossiers de compétence provinciale et de créer de nouvelles structures qui auront un impact sur les plans d'action et mécanismes de travail en place. Pour cette raison, ***nous recommandons d'inclure dans le projet de loi un principe de précaution et une obligation de préserver la cohérence et la continuité des politiques publiques existantes lorsque la Ville de Montréal agit dans les champs de compétences des autres paliers gouvernementaux.***

Itinérance

La Ville de Montréal ne dispose pas de compétence historique en matière de santé et de services sociaux, mais l'entente conclue avec Québec lui permet désormais de s'impliquer davantage dans la gestion de certains dossiers. Ces nouveaux pouvoirs sont susceptibles de réorienter certaines actions sans garantie sur les processus de consultations avec les acteurs déjà impliqués. À ce sujet, nous sommes solidaires des préoccupations du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM), qui déposera un avis dans le cadre de la présente consultation.

Les expériences de plusieurs décennies dans la gestion de la santé et des services sociaux ne peuvent être écartées du revers de la main pour mettre en place de nouveaux processus de gouvernance municipale. Dans le dossier de l'itinérance, par exemple, l'Entente-cadre « Réflexe Montréal » prévoit la mise sur pied du Bureau de gouvernance conjointement avec la ministre déléguée à la Réadaptation, à la Protection de la jeunesse, à la Santé publique et aux Saines habitudes de vie, alors qu'il existe déjà des instances de concertation dans la région sous l'égide du ministère de la Santé et des Services sociaux. Cette nouvelle structure viendra donc dédoubler le travail et potentiellement créer de l'interférence dans l'application d'une politique provinciale.

Immigration

En matière d'immigration et d'intégration des nouveaux arrivants et nouvelles arrivantes, l'Entente-cadre « Réflexe Montréal » donne plus de pouvoir à la Ville de Montréal dans la coordination et la mise en œuvre des mesures sur son territoire. La création du Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal (BINAM) s'est toutefois faite sans concertation préalable avec les ministères ou organisations communautaires concernés.

En effet, le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) n'a pas été interpellé pendant l'élaboration de cette entente. Celle-ci a plutôt été négociée bilatéralement par la Ville de Montréal et le Ministère des Affaires municipales et de l'Aménagement du Territoire (MAMROT). La TCRI déplore cet état de fait et émet certaines préoccupations sur le maintien de la cohérence et la continuité des politiques et programmes québécois relatifs à l'accueil, l'employabilité et la francisation des nouveaux arrivants et nouvelles arrivantes avec la venue du nouvel acteur qu'est la Ville de Montréal dans le dossier.

La création d'un comité administratif entre le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) et la Ville de Montréal vient dédoubler, voire même se substituer à d'autres espaces de concertation et de coordination déjà bien établis et fonctionnels sur le terrain. La ville n'ayant pas *a priori* l'expertise et l'expérience de la gestion de telles politiques et mesures, sa position de coordination dans ce nouveau comité administratif risque d'avoir un impact négatif sur les services en matière d'accueil, d'employabilité ou de francisation pour les nouveaux arrivants et nouvelles arrivantes.

En fait, nous craignons que cela engendre une séparation des services d'intégration de la métropole face au reste du Québec. Rappelons qu'il existe actuellement un dispositif et un

continuum de service d'accueil des nouveaux arrivants et nouvelles arrivantes sur le territoire de la métropole financé par le gouvernement du Québec. Celui-ci dessert environ 40 000 personnes par année et est principalement porté par le réseau des organismes communautaires du secteur de l'immigration et de l'intégration.

Nous souhaitons vivement, contrairement aux dispositions de l'Entente-cadre « Réflexe Montréal », que le gouvernement du Québec conserve ses compétences dans ce secteur et que les mécanismes de liaison avec les autorités municipales soient davantage consultatifs qu'exécutifs . Les organismes communautaires, très présents dans le secteur de l'immigration et de l'intégration, sont prêts à faire leur part pour assurer une meilleure organisation des services, que ce soit à Montréal ou ailleurs.

Logement

Plusieurs articles du projet de loi 121 touchent la question du logement. Par exemple, l'article 12 permet à la Ville de Montréal d'« acquérir de gré à gré ou par expropriation, tout immeuble à l'égard duquel un avis de détérioration a été inscrit au registre foncier depuis au moins 60 jours et sur lequel les travaux exigés dans cet avis n'ont pas été effectués[8] ». L'immeuble peut ensuite être cédé gratuitement à l'Office municipal d'habitation de Montréal ou à un OSBL d'habitation afin d'y réaliser du logement social.

De l'avis du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), il s'agit là d'un élément positif, mais le projet de loi aurait pu aller encore plus loin[9]. En effet, il serait préférable que la Ville de Montréal se voie octroyer le pouvoir de saisir ces immeubles, surtout dans le cas d'édifices à logement appartenant à des propriétaires multirécidivistes en matière d'insalubrité. Ainsi, la ville n'aurait pas à acquérir l'immeuble au prix du marché et cela créerait un incitatif pour les propriétaires à poser les gestes nécessaires à l'entretien de leur bâtisse. ***Nous recommandons donc que le projet de loi donne à la Ville de Montréal le pouvoir de saisir tout immeuble à l'égard***

[8] Assemblée nationale. *Projet de loi no 121 : Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, 2016, p.7.
[9] Front d'action populaire en réaménagement urbain. *Montréal aura les moyens d'intervenir plus efficacement en matière de logement, mais en aura-t-elle la volonté?*, 2016, [en ligne] http://www.frapru.qc.ca/montreal-aura-les-moyens-dintervenir-plus-efficacement-en-matiere-de-logement-mais-en-aura-t-elle-la-volonte/

duquel un avis de détérioration a été inscrit au registre foncier depuis au moins 60 jours et sur lequel les travaux exigés dans cet avis n'ont pas été effectués.

De son côté, l'article 17 stipule que la Ville de Montréal disposera d'un pouvoir de préemption sur tout immeuble public aux fins déterminées par la municipalité, dont le logement social. Nous partageons ici aussi l'analyse du FRAPRU, qui voit une occasion pour la constitution d'une véritable réserve de terrains et de bâtiments à des fins de logement social. Pour ce faire, il faudra par contre que l'administration Coderre révise à la hausse le montant consacré à cet effet dans le Programme triennal d'immobilisation (PTI), qui n'est pour le moment que de 3 millions $ sur trois ans[10].

Enfin, l'article 18 du projet de loi 121 donne la possibilité à la Ville de Montréal de contraindre les promoteurs immobiliers à accepter l'inclusion de logements dits abordables et familiaux dans leurs projets résidentiels. Toujours selon le FRAPRU, il faudra que la ville renforce sa politique actuelle d'inclusion pour augmenter considérablement le pourcentage de logements sociaux que doivent bâtir les promoteurs immobiliers pour que cette disposition ait un impact réel[11].

Respect de l'autonomie des organismes communautaires

En obtenant le statut de métropole, la Ville de Montréal obtient davantage de responsabilités dans plusieurs secteurs au sein desquels œuvrent de nombreux organismes communautaires autonomes. Or, les organismes montréalais nous ont signalé que leur autonomie n'est pas toujours respectée dans leurs relations avec les différents paliers de l'administration municipale.

Pour cette raison, nous croyons que la politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome est un outil essentiel. Dans ce document, le gouvernement québécois associe le concept d'autonomie à « la distance critique qui doit exister entre le mouvement communautaire et l'État afin que s'instaure une relation véritablement dynamique où le communautaire protège son identité et conserve une marge de manœuvre dans les relations qu'il entretient avec les pouvoirs publics[12] ».

[10] *Ibidem*.
[11] *Ibidem*.
[12] Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. *op. cit*., p.17.

Le respect de cette autonomie figure parmi les conditions permettant l'évolution positive des relations entre un bailleur de fonds et les organismes, et donnant à ceux-ci la possibilité d'influencer l'élaboration des programmes qui les concernent afin que les balises mises en place ne soient pas définies de manière trop étroite. En effet, les groupes communautaires doivent avoir la capacité de développer la structure et le contenu des services qu'ils offrent à la population[13].

La politique de reconnaissance de l'action communautaire valorise également le financement à la mission comme mode de soutien prépondérant des organismes. Celui-ci permet de pérenniser la relation partenariale tout en assurant un respect de l'autonomie des organismes. Nous sommes d'avis que la Ville de Montréal devrait également valoriser cette forme de soutien, plutôt que d'utiliser d'autres moyens comme les ententes de service et les projets ponctuels.

Pour assurer des relations harmonieuses et constructives avec le milieu communautaire, la Ville de Montréal devrait adhérer à la politique de reconnaissance de l'action communautaire du gouvernement québécois bien qu'elle n'y soit pas directement liée. En effet, celle-ci « interpelle les ministères et les organismes gouvernementaux ainsi que les différents partenaires publics et privés qui soutiennent l'action des organismes et qui s'y associent[14] » à respecter l'autonomie des groupes communautaires.

Dans son dernier rapport, le Vérificateur général de la Ville de Montréal se penchait sur l'attribution de contributions financières à des organismes sans but lucratif (OSBL) dans quatre arrondissements montréalais et concluait que les processus en place manquaient d'objectivité et de transparence. Son premier constat était que tous les arrondissements ne possèdent pas nécessairement de politique de reconnaissance et de soutien des OSBL.

Ainsi, l'attribution de contributions financières se fait à certains endroits de gré à gré. De plus, il n'y a pas d'harmonisation entre les politiques existantes dans les arrondissements qui en ont mis en place. Ce faisant, les critères ne sont pas les mêmes partout. Une harmonisation des relations avec les organismes communautaires est donc nécessaire; partons des acquis avant de développer de nouvelles politiques qui peuvent s'avérer disparates et contradictoires. En fait, ***nous recommandons d'introduire dans le projet de loi une disposition permettant de lier la Ville***

[13] *Ibid*., p.13.
[14] *Ibid*., p.10.

de Montréal à la politique de reconnaissance de l'action communautaire du gouvernement du Québec.

Recommandations

1. Nous recommandons que le gouvernement du Québec s'assure que des processus de consultation publique soient prévus par la loi afin que de véritables débats aient lieu sur les orientations prises par la Ville de Montréal dans le cadre de l'exercice des pouvoirs qui lui seront transférés;
2. Nous recommandons de ne pas abolir les dispositions concernant les organismes consultatifs contenues dans la Charte de la Ville de Montréal;
3. Nous recommandons que le premier paragraphe de l'article 7 soit retiré du projet de loi;
4. Nous recommandons d'inclure dans le projet de loi un principe de précaution et une obligation de préserver la cohérence et la continuité des politiques publiques existantes lorsque la Ville de Montréal agit dans les champs de compétences des autres paliers gouvernementaux;
5. Nous recommandons donc que le projet de loi donne à la Ville de Montréal le pouvoir de saisir tout immeuble à l'égard duquel un avis de détérioration a été inscrit au registre foncier depuis au moins 60 jours et sur lequel les travaux exigés dans cet avis n'ont pas été effectués;
6. Nous recommandons d'introduire dans le projet de loi une disposition permettant de lier la Ville de Montréal à la politique de reconnaissance de l'action communautaire du gouvernement du Québec.