

Institut  
de politiques  
alternatives  
de Montréal

ipam

L a vie démocratique montréalaise:  
un équilibre essentiel à préserver

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'étude du projet de loi 121 - Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec

ip

## *Présentation de l'IPAM*

L'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM) est une initiative citoyenne qui a pour mission de contribuer à la planification urbaine viable de Montréal, à son développement économique et durable et à la démocratie locale.

L'IPAM crée des lieux d'échanges entre tous ceux et celles qui contribuent au développement de la métropole; un espace de réflexion qui sert à nourrir leur vision de l'avenir et à remettre en question les modèles de gouvernance et d'aménagement actuellement en place.

L'IPAM diffuse des idées, modèles et expériences porteuses pour façonner la ville. Il explore des moyens existants et novateurs pour faire en sorte que les politiques et décisions municipales servent la volonté collective.

ipam  [info@ipamontreal.org](mailto:info@ipamontreal.org)  
[www.ipamontreal.org](http://www.ipamontreal.org)

## *Le projet de loi 121 et l'entente-cadre « Réflexe - Montréal »*

Le PL 121 et l'entente-cadre « Réflexe-Montréal » qui l'accompagne constituent un pas de plus dans la reconnaissance de la spécificité montréalaise et de son rôle dans la société québécoise. Les nouveaux pouvoirs et les nouvelles collaborations qu'ils prévoient sont les bienvenus pour soutenir Montréal, bien que plusieurs les considèrent insuffisants. Nous avons pour notre part quelques interrogations et quelques préoccupations sur leur portée.

### *1 - Le territoire de la Métropole et la Ville de Montréal*

Le PL 121 propose de changer le titre de la *Charte de la Ville de Montréal par Loi sur la métropole du Québec*. Mais qu'est-ce que la métropole du Québec? Est-ce la Ville de Montréal? Pour nous la métropole inclut aussi la région métropolitaine, un ensemble complexe d'institutions municipales, dont la Ville de Montréal est le cœur, certes, mais qui se réunissent aussi au sein de la Communauté métropolitaine de Montréal, à l'échelle régionale, et au sein de l'agglomération, à l'échelle de l'île de Montréal. De plus, ces institutions sont en étroite coopération avec des organismes spécialisés et des instances gouvernementales québécoises ou fédérales œuvrant dans la région métropolitaine. À l'heure actuelle, le fait que la région métropolitaine soit toujours divisée en cinq régions administratives, qui ont un effet centrifuge, demeure un problème majeur qu'il faut résoudre.

Le PL et l'entente visent essentiellement la Ville de Montréal. Le « Réflexe-Montréal » constitue un engagement intéressant du gouvernement du Québec dans sa globalité, tandis que les ententes sectorielles annoncées impliquent spécifiquement plusieurs ministères. Ce sont là des éléments importants, mais qu'il faudrait songer à insérer dans une vision plus large de l'avenir et de l'ensemble du territoire métropolitain. Il nous apparaît primordial de poursuivre les démarches pour englober l'ensemble du système d'acteurs publics de la région métropolitaine et mettre en place des modalités d'interaction avec les autres instances de la région.

Dans cette perspective, **nous recommandons de ne pas remplacer le titre de la *Charte de la Ville de Montréal* par celui de *Loi sur la métropole du Québec***. À l'instar de ce qui a été reconnu pour Québec dans la Loi 109<sup>1</sup>, nous proposons de conserver le titre de *Charte de la Ville de Montréal*. Montréal est déjà reconnue comme « la métropole du Québec et un de ses principaux acteurs en matière de développement économique » dans l'article 1 actuel de la Charte. Par contre, l'ajout dans la loi d'un préambule qui définirait plus clairement la métropole et les objectifs poursuivis nous apparaîtrait utile (voir plus loin).

Certaines questions concrètes méritent aussi qu'on s'y penche davantage. Ainsi, on comprend mal pourquoi le pouvoir d'exiger du logement abordable dans un projet résidentiel ne serait pas accordé à toutes les municipalités ou tout au moins à l'ensemble de la Communauté métropolitaine, considérant que le logement social fait partie des responsabilités de la CMM. Il s'agit là d'ailleurs d'une des recommandations que la CMM a faites au gouvernement du Québec encore tout récemment<sup>2</sup>. Le PL propose de mettre en place des mesures qui, si elles étaient appliquées à la seule Ville de Montréal, pourraient poser des problèmes de compétition malsaine entre municipalités.

#### **D'où les recommandations suivantes :**

- **Ne pas changer le titre de la *Charte de la Ville de Montréal*;**
- **Élargir certains pouvoirs, dont le pouvoir d'exiger du logement abordable, à l'ensemble des municipalités ou tout au moins à celles de la CMM;**
- **Poursuivre les travaux pour l'élaboration d'une vision d'ensemble plus large de l'entité métropolitaine, englobant la Communauté métropolitaine de Montréal.**

---

1 La Loi 109, telle qu'adoptée en décembre, retient le mot Charte avec l'intitulé suivant : « *CHARTRE DE LA VILLE DE QUÉBEC, CAPITALE NATIONALE DU QUÉBEC* ».

2 Recommandations de la Communauté métropolitaine de Montréal dans le cadre de la consultation *Vers une nouvelle approche d'intervention en habitation* menée par le gouvernement du Québec, novembre 2016, p. 5.

## 1.1 Une vision d'ensemble

En effet, il est difficile de saisir quelle est la vision d'ensemble sur laquelle repose le PL 121. La notion même de métropole et le rôle que le gouvernement du Québec lui reconnaît ne sont pas définis dans le PL. Alors que l'article 4 de la Loi 109 sur Québec en définit les caractéristiques de capitale nationale et que le *Toronto Act* de 2006 comportait un long préambule fort éloquent<sup>3</sup>, pour Montréal, c'est dans l'entente-cadre qui accompagne le PL 121 que l'on retrouve un préambule qui fait état de ses atouts. **Une grande partie de ce préambule devrait figurer dans le PL même.** Nous croyons cependant qu'il doit être amélioré pour rappeler que Montréal est le noyau central d'une région métropolitaine plus vaste et que, de plus, Montréal est un gouvernement démocratique proche de ses citoyens et riche de ses milieux de vie.

Voici à cet égard **quelques propositions de bonification**, à partir des attendus de l'entente-cadre :

- **Insérer dès le premier de ces attendus les mots : «avec l'ensemble de la Communauté métropolitaine de Montréal»;**
- **Insérer un nouveau paragraphe visant la coopération entre les acteurs publics pour l'ensemble de la région métropolitaine : «ATTENDU QUE les enjeux métropolitains requièrent une coopération active entre tous les niveaux de gouvernement, dont le gouvernement québécois, la Ville et la Communauté métropolitaine de Montréal, dans un esprit de respect mutuel et de partenariat; »**
- **Insérer deux paragraphes pour rappeler le caractère de gouvernement démocratique de Montréal et sa vitalité : «ATTENDU QUE Montréal est**

<sup>3</sup> City of Toronto Act, 2006, S.O. 2006, c. 11, Sched. A (à jour décembre 2016)

«Preamble

The Assembly recognizes that the City of Toronto, as Ontario's capital city, is an economic engine of Ontario and of Canada. The Assembly recognizes that the City plays an important role in creating and supporting economic prosperity and a high quality of life for the people of Ontario.

The Assembly recognizes that the success of the City requires the active participation of governments working together in a partnership based on respect, consultation and co-operation.

The Assembly recognizes the importance of providing the City with a legislative framework within which the City can build a strong, vibrant and sustainable city that is capable of thriving in the global economy. The Assembly recognizes that the City is a government that is capable of exercising its powers in a responsible and accountable fashion.

The Assembly recognizes that it is in the interests of the Province that the City be given these powers.»

**reconnue comme un gouvernement à la fois responsable et redevable d'abord devant ses citoyens ; »**

- **«ATTENDU QUE Montréal est reconnue pour la qualité de vie de ses quartiers et joue un rôle important, en collaboration avec la société civile et les groupes communautaires, autant dans le maintien de cette grande qualité que dans l'accueil et le soutien de certaines catégories de population à situation précaire. »**

Outre ces nouveaux paragraphes, voici parmi les attendus de l'entente-cadre qui pourraient figurer dans le PL ceux que nous proposons de retenir :

« ATTENDU QUE la Ville de Montréal contribue largement au développement du Québec notamment par son rayonnement économique d'envergure mondiale dans plusieurs secteurs, tels que le jeu vidéo, les effets visuels, l'aérospatiale, les sciences de la vie ainsi que les technologies de l'information et des communications, et qu'elle est un haut lieu de savoir, d'innovation et de recherche et doit ainsi pouvoir saisir avec célérité les occasions de développement économique;

ATTENDU QUE Montréal est la deuxième métropole en Amérique du Nord pour le nombre d'étudiants universitaires per capita et qu'elle concentre sur son territoire un vaste réseau de centres de recherches privés et publics;

ATTENDU QUE Montréal, plus grand centre urbain du Québec, offre une gamme importante de services spécialisés et une concentration d'activités tertiaires supérieures propre à une métropole;

ATTENDU QUE Montréal, par sa situation géographique où convergent les principales voies d'exportation, qu'elles soient routières, aéroportuaires, ferroviaires ou maritimes, est la plaque tournante des exportations québécoises et du transport des marchandises, d'où la présence sur son territoire de près des deux tiers des entreprises exportatrices du Québec;

ATTENDU QUE la Ville de Montréal, avec quelque 60 organisations internationales, dont certaines onusiennes, et plus de 80 consulats étrangers, est la deuxième ville consulaire et le deuxième lieu de congrès internationaux en Amérique du Nord, le principal carrefour des échanges internationaux du Québec en plus d'être devenue une destination majeure pour les événements d'envergure internationale;

ATTENDU QUE la Ville de Montréal contribue, par son offre de service d'accompagnement des personnes immigrantes sur son territoire, à leur pleine

participation, en français, à la vie collective de la métropole ainsi qu'à la consolidation de relations interculturelles harmonieuses;

ATTENDU QUE la Ville de Montréal, métropole culturelle, est une ville UNESCO de design qui rayonne à l'échelle internationale avec des réalisations remarquées dans toutes les disciplines artistiques et contribue ainsi à la notoriété de la société québécoise dans les réseaux internationaux;

ATTENDU QUE la Ville de Montréal, ville olympique, accueillait en 1976 les XXI e Jeux olympiques qui rassemblèrent 94 nations et 6 084 athlètes;

ATTENDU QUE la Ville de Montréal dispose de l'expertise et de la capacité organisationnelle nécessaires pour répondre aux besoins de sa population dans ses champs de compétence; »

## *2 - La vie démocratique montréalaise*

Le gouvernement propose, par les projets 121 et 122, d'augmenter l'autonomie et les pouvoirs des élus municipaux dans le but de favoriser l'exercice d'une gouvernance locale démocratique. La vie démocratique montréalaise s'est déployée et raffinée au fil des années<sup>4</sup>. La pratique démocratique montréalaise se présente aujourd'hui comme un système complexe de pouvoirs et d'influences portés non seulement par les élus montréalais mais aussi par des institutions, une société civile organisée et des citoyens et qui ont à cœur la qualité de vie à Montréal et le développement durable de la Ville. Pour favoriser une gouvernance démocratique de proximité, comme le souhaitent le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, il faut dorénavant compter sur l'ensemble de la société montréalaise et sur les citoyens. La participation citoyenne n'est plus optionnelle. Elle est un acquis de grande valeur qu'il faut consolider surtout à un moment où le projet de Montréal-métropole devra se déployer. En aménagement du territoire, la pratique démocratique montréalaise repose sur une logique de poids et de contrepoids placés dans un fragile équilibre qui donne à tous et chacun une chance de faire valoir son point de vue, au moment de prendre une décision.

---

4 Vingt-neuf (29) tables de concertation de quartier regroupent au total des centaines de groupes locaux. *Arrondissement.com* regroupe dans son bottin 138 organismes en environnement, 582 dans la catégorie « famille » et « 495 » dans la catégorie économie et développement, 597 dans la catégorie « culture ». Et ce ne sont là que trois des 22 catégories répertoriées.

## *2.1- L'abolition du référendum et l'équilibre démocratique montréalais*

Les échanges en commission parlementaire sur le PL 122 ont soulevé beaucoup d'appréhension concernant la possibilité d'abolition totale de l'approbation référendaire à Montréal et à Québec. Dans le cas de Montréal, il ne faut pas changer l'équilibre qui existe dans les processus, mais plutôt le bonifier.

Les petits projets locaux sont traités en arrondissement et sont susceptibles d'approbation référendaire lorsqu'ils paraissent mettre en cause la qualité d'un milieu de vie. Comme l'ont démontré plus d'un mémoire, le référendum est cependant un dernier recours, car sa seule menace incite les promoteurs et élus à effectuer davantage de consultations en amont, à chercher à mieux cerner les préoccupations des citoyens et à les intégrer à leurs projets. Les grands projets privés, les projets publics structurants ou d'envergure métropolitaine peuvent pour leur part être soumis à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Ainsi, les élus et les promoteurs qui craignent un référendum n'ont qu'à soumettre leur projet à l'OCPM. Il n'y a donc pas de nécessité d'éliminer le référendum.

### **L'OCPM, une alternative au référendum pour les projets structurants**

À Montréal, en effet, le recours à l'OCPM offre une alternative au risque du phénomène « pas dans ma cour » dans le cas d'enjeux plus structurants ou plus métropolitains. Les citoyens apprécient cet organisme neutre et indépendant qui leur procure une information complète et accessible, et qui favorise un examen de l'ensemble des différentes dimensions que peut affecter un projet ainsi que des points de vue et préoccupations multiples qu'il mobilise. Nombreux sont ceux qui nous envient l'OCPM et qui souhaitent obtenir un organisme semblable chez eux.

La mécanique du recours à l'OCPM est précisée à l'article 89 de la Charte de la Ville. Cet article prévoit que le conseil de Ville « peut » soustraire de l'approbation référendaire certains projets qui y sont listés, en les référant à l'OCPM pour audiences publiques et rapport au conseil municipal. Le recours à l'article 89 a comme corolaire la soustraction à l'approbation référendaire. Comme nous l'avons précédemment souligné dans notre mémoire sur le PL 122, il arrive souvent qu'un promoteur demande de soumettre son projet à l'OCPM pour éviter

un référendum ou que le Conseil de Ville percevant le projet comme source de controverses décide de mandater l'OCPM pour l'examen sérieux usuel. Il y a donc une complémentarité et une **cohérence**, entre le cheminement par modification de règlement avec la possibilité d'un recours référendaire et la saisine selon l'article 89 avec le renvoi devant l'OCPM.

Qu'advient-il de cette cohérence s'il y a l'abolition complète de l'approbation référendaire en urbanisme sur le territoire de Montréal, tel que préconisé dans le PL 122? Disparaitrait un incitatif important pour soumettre un projet à l'Office, si le référendum disparaissait. Cette éventualité se traduirait par une perte énorme de possibilité d'influencer les décisions pour les citoyens de Montréal.

Également dans la LAU actuelle, les élus et les promoteurs peuvent opter pour la procédure des *Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'immeuble* (PPCMOI) qui permet à un arrondissement d'autoriser une dérogation majeure aux règlements d'urbanisme pour un projet précis, sans cependant avoir à procéder par la démarche lourde de la modification règlementaire. De tels projets doivent toutefois être soumis à l'approbation référendaire. Si l'approbation référendaire était abolie, comme le préconise le PL 122, cette procédure deviendrait un échappatoire trop facile et pourrait être utilisée de façon abusive. Pour pallier ce problème, dans le cas de Montréal, il faudrait remplacer l'obligation référendaire par l'obligation de soumettre ces projets à l'OCPM.

Les *Programmes particuliers d'urbanisme* ou PPU s'avèrent eux aussi être des outils majeurs de modification des règles d'aménagement d'une partie du territoire urbain qui peuvent ne faire l'objet que d'une consultation réduite en arrondissement. Le PPU est en fait une modification du plan d'urbanisme, souvent pour un secteur stratégique. Une telle modification peut impliquer des changements substantiels des usages ou des densités d'un secteur d'une municipalité et pourtant n'est pas soumise à référendum. En pratique, des municipalités ont compris qu'en procédant par un changement au plan d'urbanisme, elles évitaient le référendum et donc elles le font de plus en plus, même pour des projets plus restreints. À Montréal, les PPU, lorsqu'ils proviennent des arrondissements peuvent être soumis à l'OCPM, mais pas nécessairement. Cette question devrait être clarifiée, car l'importance des PPU est telle qu'ils devraient toujours être soumis obligatoirement à l'OCPM.

Une pratique intéressante est en train de se mettre en place, favorisant une consultation en amont sur la vision, parfois tenue par l’OCPM, avant l’élaboration détaillée du PPU. Cela permet de tenir compte dans la rédaction du PPU des enjeux perçus par les intervenants, des préoccupations et des pistes de solutions mises de l’avant. Par la suite, le projet de PPU complété est formellement soumis à la consultation par l’Office. Cette démarche gagnerait à être formellement reconnue.

L’enjeu du maintien de l’équilibre des processus consiste donc non seulement, d’une part, à maintenir la procédure référendaire de base, à la bonifier; mais d’autre part, à renforcer l’OCPM. Différents groupes ainsi que les rapports annuels de l’Office depuis 2007 ont suggéré plusieurs avenues d’amélioration:

- une systématisation de la soumission des grands projets à l’examen de l’OCPM;
- des consultations en amont mieux balisées et encadrées ;
- une procédure de consultation en deux grandes étapes, de façon à mieux saisir en amont la recevabilité des grands projets, de même que les enjeux, les préoccupations des différentes parties, ainsi que les perspectives de conciliation à explorer.

Il est bien entendu que ces renforcements des recours à l’OCPM nécessiteraient que les ressources de l’Office soient augmentées en conséquence.

**L’abolition du référendum n’est donc nullement utile à Montréal; elle est plutôt inquiétante pour l’équilibre du processus décisionnel. Ce qu’il faut, ce n’est pas de changer cet équilibre, mais de l’améliorer. À cet égard, nous formulons trois recommandations :**

- **Que la procédure d’approbation référendaire soit maintenue à Montréal.**
- **Si le législateur devait maintenir son projet d’abolir l’approbation référendaire, le gouvernement devrait impérativement revoir et clarifier d’abord l’économie de la procédure selon l’article 89 de la *Charte de la Ville de Montréal* et les critères d’assujettissement à l’OCPM ;**
- **Il serait essentiel de renforcer l’OCPM, notamment en précisant dans la loi même que tout projet structurant, tel que décrit à l’article 89 de la *Charte de la Ville de Montréal*, toute dérogation majeure de type PPCMOI (au sens de la LAU) et toute modification au plan d’urbanisme par PPU devraient obligatoirement être soumis à une consultation publique de l’OCPM.**

## 2.2 - *Le patrimoine et le PL 121*

Bien que l'intention de reconnaissance de la Ville de Montréal et d'allègement des contrôles bureaucratiques soit louable, nous sommes surpris des propositions du PL 121 concernant la délégation de pouvoirs d'autorisation du ministre de la Culture en matière de patrimoine. Nous sommes particulièrement préoccupés en ce qui concerne les sites patrimoniaux du Mont-Royal et du Vieux-Montréal. La reconnaissance par le gouvernement du Québec de ces sites patrimoniaux avait reflété l'importance nationale de ces sites. Nous sommes inquiets qu'une telle délégation, aussi générale, malgré les exceptions, ne conduise à un certain désengagement de la part du gouvernement. Le rapport Leroux avait suggéré que la Ville de Montréal «ne devrait pas être assujettie aux autorisations gouvernementales prescrites par la Loi en ce qui concerne les biens lui appartenant, comme les équipements municipaux situés dans le Vieux-Montréal.»<sup>5</sup> C'est beaucoup plus restreint que ce que l'on trouve dans le PL 121. Nous croyons que ce genre de situation pourrait se régler par entente administrative, sans donner des pouvoirs aussi généraux à la Ville. Il existe par ailleurs des situations d'aménagement d'espaces publics qui ont une grande portée pour la qualité du milieu de vie des citoyens, et qui ne sont donc pas que des dossiers administratifs. Le gouvernement aussi possède des propriétés dans ces sites patrimoniaux, et plusieurs propriétaires institutionnels qui s'y trouvent relèvent du gouvernement ou d'un de ses ministères. Il est important de gérer ces propriétés dans une vision d'ensemble des sites patrimoniaux. La bonne gestion et la protection de ces sites requièrent l'engagement et la collaboration de tous les propriétaires institutionnels, des autorités publiques, de la société civile et des résidents. Les tables de concertation des deux sites patrimoniaux montrent bien la complexité de ce système d'acteurs et le besoin de vigilance constante.

L'implication de la direction du patrimoine du ministère de la Culture constitue aussi un gage d'analyse plus approfondie des projets d'intervention dans ces sites avec les valeurs patrimoniales comme mission prioritaire. Le regard du ministre sur ces interventions, ses autorisations et les conditions qu'il peut imposer leur donnent un poids gouvernemental additionnel et rassurant pour la société civile. Pourtant, dans le PL 121, le ministre se garde peu de moyens pour s'assurer que les valeurs patrimoniales seront priorisées. Le respect des plans de conservation du ministre de la Culture? Comment cela se fera-t-il? Un rapport de la Ville après deux ans, puis aux cinq ans? Ces délais sont beaucoup trop longs. Le

<sup>5</sup> Comité de travail sur le statut de métropole, *Une métropole prospère et inclusive pour un développement durable*, oct. 2015, p. 21

PL ne précise pas non plus les conséquences de mauvaises décisions que pourrait prendre la Ville entre temps, ni aucune possibilité d'appel de ces décisions.

Si la loi accorde autant de pouvoirs à la Ville, quels moyens sont prévus pour renforcer la prise en compte des valeurs patrimoniales dans le processus décisionnel au sein même de la Ville? Le Conseil du patrimoine de Montréal ne devrait-il pas être davantage sollicité? Or, c'est le contraire que propose le PL, puisqu'il prévoit l'abrogation des dispositions le concernant dans la *Charte de la Ville de Montréal* et dans la Loi sur le patrimoine culturel. Comment se fait-il que, pour Québec, dans la Loi 109, la Commission d'urbanisme et de conservation voit son rôle confirmé, alors que le PL 121 remet en question l'existence même du Conseil de patrimoine?

Les lieux patrimoniaux relèvent des fondements mêmes de l'existence et de l'identité de la ville. Ils suscitent souvent beaucoup d'inquiétude de la part des citoyens montréalais et donnent lieu à des controverses importantes. Il est essentiel que les décisions les concernant se prennent de manière éclairée et transparente. La perspective d'une sous-délégation au comité exécutif de « l'exercice de tout ou partie des pouvoirs prévus par la présente loi... » (art. 179.5) n'a rien de rassurant et pourrait favoriser des décisions expéditives sur des questions fort délicates. Nous croyons que cette disposition est trop large et devrait être retirée.

**Nous recommandons de :**

- **Retirer l'article 26 qui prévoit la délégation à la Ville de Montréal de pouvoirs d'autorisation du ministre dans les aires et sites patrimoniaux et de régler les irritants actuels par des ententes administratives et en utilisant les possibilités qu'offre déjà la Loi en la matière, de manière à cerner plus spécifiquement les objets qui peuvent être délégués à la Ville;**
- **Maintenir dans la *Charte de la Ville de Montréal* les dispositions concernant le Conseil du patrimoine (article 83.11 à 83.14) dans l'hypothèse du maintien de la délégation prévue à l'article 26, de considérer notamment les éléments suivants :**
  - **Rendre obligatoire la consultation et l'émission d'un avis du Conseil du patrimoine de Montréal pour tout projet d'intervention dans les sites patrimoniaux déclarés;**

- Clarifier la portée du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 179.1 qui serait inséré dans la Loi sur le patrimoine culturel, quant à la façon de lier la Ville par les plans de conservation du ministre;
- Concevoir un mécanisme de suivi rigoureux et continu de la part du ministre; et prévoir la possibilité pour le ministre d'intervenir sur des dossiers où la préservation des valeurs patrimoniales lui paraîtrait non suffisamment prise en compte ;
- Insérer un mécanisme d'appel des décisions de la Ville pour les citoyens auprès du ministre ou du Conseil national du patrimoine;
- Biffer la sous-délégation de pouvoirs au comité exécutif envisagée dans le PL.

### *2.3 – Les 3 autres conseils consultatifs*

En plus du Conseil du patrimoine, trois autres conseils consultatifs ont le mandat d'aviser les élus municipaux sur des problématiques particulières: le Conseil de la jeunesse, le Conseil des montréalaises et le Conseil interculturel. Certains d'entre eux existent depuis près d'une décennie. Ils ont une histoire qui leur est propre et ont développé des liens avec la communauté sur les enjeux qui relèvent du domaine de leur compétence. Le PL 121 met en cause leur pérennité en faisant disparaître la protection que leur accorde la *Charte de la Ville de Montréal*. La Ville disposerait dorénavant de la possibilité de créer des OSBL relevant de sa compétence et bénéficierait d'une plus grande liberté pour décider de son fonctionnement en matière d'instance consultative. Or, aucun bilan n'a été fait de la valeur de l'apport des conseils à la compréhension et à la résolution des enjeux dans leur domaine. Des enjeux qui sont toujours d'actualité d'ailleurs.

#### **Notre recommandation :**

- **Les conseils consultatifs ont démontré leur utilité jusqu'à présent sur des problématiques d'actualité et qui le demeureront dans l'avenir: le PL121 devrait en protéger la pérennité.**

### *3 - Le logement*

L'entente-cadre « Réflexe-Montréal » prévoit un transfert des responsabilités relatives au développement et à la gestion de l'habitation sur son territoire. Ce processus permettra d'offrir une plus grande flexibilité pour le développement des projets passant notamment par une simplification du processus d'approbation. Ce transfert permet par ailleurs une plus grande autonomie de la Ville de Montréal de réaliser des projets urbains en fonction de ses priorités et de ses politiques, tout en respectant les orientations générales du gouvernement du Québec. L'entente-cadre prévoit également le transfert des budgets associés au développement et à la gestion de l'habitation. Or, les budgets alloués présentement sont insuffisants et ne prennent pas suffisamment en compte la réalité immobilière d'une métropole : le coût des terrains y est plus élevé, la rénovation de son parc locatif tarde, le problème d'itinérance y est particulièrement aigu, etc. Ainsi, le budget dédié à l'habitation doit être bonifié pour reconnaître l'autonomie de la Ville de Montréal et permettre la mise en place d'une réelle politique de logement abordable et pour familles. Soulignons de plus que le projet de loi propose à l'article 18, la modification de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal*, pour permettre la réglementation de la construction d'unités de logement abordable ou familial, le versement d'une somme d'argent ou la cession d'un immeuble en faveur de la ville en vue d'améliorer l'offre en matière de logement abordable ou familial. Ce nouveau pouvoir est une bonne nouvelle en ce qu'il permettrait à la Ville de Montréal d'augmenter significativement l'offre de logements sociaux et familiaux. Toutefois, pour rester en ligne avec la préoccupation centrale de notre mémoire qui est d'assurer la qualité de la vie démocratique montréalaise, et pour prendre en compte les réalités particulières de Montréal, l'élaboration de ce règlement et des politiques et stratégies qui l'entourent doit être réalisée en collaboration avec les membres de la société civile pertinents.

## *Annexes*

### ***1 - COMPTE-RENDU DU FORUM DU 30 NOVEMBRE 2016***

***MONTRÉAL-MÉTROPOLE :***

***LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES CITOYENS VERS UNE GOUVERNANCE  
COLLABORATIVE***

### ***2 - COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE DU 30 JANVIER 2017***

***MONTRÉAL-MÉTROPOLE :***

***PROJET DE LOI 121 SUR LA VILLE DE MONTRÉAL, MÉTROPOLE DU QUÉBEC  
PROJET DE LOI 122 SUR LES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ***

## COMPTE-RENDU

### FORUM DU 30 NOVEMBRE 2016

#### **MONTRÉAL-MÉTROPOLE : LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES CITOYENS VERS UNE GOUVERNANCE COLLABORATIVE**

Animation : IPAM (Marie-Odile Trépanier et Louise Roy)

Logistique : IPAM (Spiro Metaxas, Nadia Abdelahad), Rayside Labossière (Alexie Baillargeon-Fournelle, Jean-Baptiste Dupré, Karim Hammouda)

---

#### **PRÉSENTATION DE L'IPAM**

L'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM) est une initiative citoyenne qui a pour mission de contribuer à la planification urbaine viable de Montréal, à son développement économique et durable et à la démocratie locale.

L'IPAM crée des lieux d'échanges entre tous ceux et celles qui contribuent au développement de la métropole; un espace de réflexion qui sert à nourrir leur vision de l'avenir et à remettre en question les modèles de gouvernance et d'aménagement actuellement en place.

L'IPAM diffuse des idées et des expériences porteuses pour façonner la ville. Il explore des moyens existants et novateurs pour faire en sorte que les politiques et décisions municipales servent la volonté collective.

#### **L'ÉVÉNEMENT**

Sur invitation de l'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM), près de 140 acteurs montréalais<sup>1</sup> se sont réunis le 30 novembre 2016 au Centre canadien d'architecture, dans le but de débattre sur le projet de doter Montréal du statut de Métropole.

Les contours du projet de loi sur Montréal - Métropole étant encore inconnus en date du 30 novembre, l'évènement vise, d'une part à travers l'observation de trois villes possédant un statut de métropole, Toronto, Québec-Capitale (le projet de loi 109 est en cours de discussion à l'Assemblée nationale) et Lyon, à explorer la contribution que peuvent y apporter les citoyens et la société civile, et d'autre part à prendre appui sur l'expérience montréalaise en matière de gouvernance collaborative pour réfléchir à leur rôle dans la future métropole.

---

<sup>1</sup> Annexe 1 - Liste des participants

La tenue de cet évènement vise à alimenter la réflexion sur les inquiétudes et les aspirations de la société civile quant à l'élaboration du projet de loi 121 sur le statut de métropole de Montréal ainsi que le projet de loi 122 sur les gouvernements de proximité, tandis que l'IPAM, pour sa part, s'engage à poursuivre ses démarches dans cette direction

## Accueil, présentation de l'IPAM et objectif du Forum

Les participants sont accueillis par Phyllis Lambert, qui rappelle la nécessité de maintenir la démocratie participative active. Ce débat est pertinent dans le contexte où une autonomie de gestion est demandée par la Ville de Montréal. De l'expérience montréalaise, on peut notamment retenir la création de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) ainsi que les tables de quartier. Il ne faut pas négliger l'impact de la société civile sur un quartier avec sa capacité de mobilisation. L'Hôpital pour enfants de Montréal (le Children's) en est un exemple. Phyllis Lambert souligne également la diversité montréalaise, élément qui en fait sa distinction.

Madame Lambert fait un parallèle entre le projet de loi sur Québec-Capitale et ce qui pourrait advenir pour Montréal. Elle présente plusieurs questions soulevées dans un mémoire auquel elle a participé concernant le projet de loi 109 sur le statut de capitale nationale pour la Ville de Québec. Le mémoire insiste sur l'importance de la protection du patrimoine bâti, objet d'une lutte constante des citoyens. La fiscalité foncière engendre sur le patrimoine une forte pression pour un développement urbain accru. C'est à force de luttes que le patrimoine a été reconnu par les politiques et les lois; pourtant, le projet de loi sur le statut de capitale nationale à Québec ne prévoit aucun objectif, ni obligation de protection. Un équilibre doit être trouvé; obtenir plus de pouvoirs sans les ressources nécessaires à leur exercice est dangereux et accroît le risque de disparition d'éléments patrimoniaux. En parallèle, le projet de loi ne fait aucune place à la participation citoyenne tandis que la suppression du processus référendaire est envisagée. La démarche participative doit pourtant être perçue comme un atout pour la ville. Il est convenu que les référendums présentent des limites, mais ce mécanisme doit plutôt être repensé et mieux utilisé.

Par la suite, le président du conseil d'administration, Dimitri Roussopoulos, remémore aux participants le contexte de la fondation de l'IPAM par Dinu Bumbaru, Phyllis Lambert et lui-même. Issu d'une démarche citoyenne, l'IPAM est apparu à une époque où la société civile n'était pas reconnue comme une entité et où il n'y avait pas de relation créative avec l'administration municipale.

Préoccupé par la gouvernance de la métropole, l'IPAM s'inquiète de la manière dont les projets de loi 109, 120, 121 et 122 sont traités à Québec. La population n'est pas informée de leur contenu. La raison d'être de l'évènement est de débattre du statut de métropole afin d'éviter que les nouveaux pouvoirs de la métropole ne soient concentrés en un seul lieu. Il n'y a pas de vraie démocratie sans un débat public qui engage tous les citoyens.

Louise Roy rappelle les objectifs du forum : permettre aux citoyens de contribuer au débat sur le statut de métropole, et réaliser un bilan de l'état de santé de la démocratie citoyenne. Face à un réalignement des pouvoirs entre le gouvernement provincial et la ville ainsi qu'à des allègements des contrôles bureaucratiques, qu'en est-il de la vie démocratique locale? Assistera-t-on à une concentration du pouvoir local? Ou s'orientera-t-on vers plus de rapprochement entre la ville et les citoyens?

Les débats sont structurés autour de deux thèmes :

- Le statut de métropole et la démocratie locale;

- L'expérience montréalaise de gouvernance collaborative.

## Présentation des panélistes

- Laurence Bhérer, professeure au département des Sciences politiques de l'Université de Montréal
- Pierre Fillion, professeur à l'École d'urbanisme de l'Université de Waterloo
- Mireille Bonin, citoyenne qui a été membre du conseil de quartier de St-Jean-Baptiste à Québec
- Franck Scherrer, directeur de l'École d'urbanisme et d'architecture du paysage, Université de Montréal, et ancien directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon
- Véronique Fournier, directrice, Centre d'écologie urbaine de Montréal
- Dinu Bumbaru, directeur des politiques, Héritage Montréal
- Mario Lafrance, directeur, Société de développement commerciale (SDC) du Vieux-Montréal et membre de la Table de concertation du Vieux-Montréal
- Nathalie Fortin, présidente, Coalition montréalaise des Tables de quartier.
- Carle Bernier-Genest, conseiller à la vie associative et aux relations institutionnelles, Concertation Montréal
- Coralie Deny, directrice, Conseil régional de l'environnement de Montréal.

## Le statut de métropole et la démocratie locale : les exemples de Toronto, Québec-Capitale et Lyon

Marie-Odile Trépanier assure l'animation du premier thème de réflexion.

Elle évoque une conjoncture actuelle à travers le monde en faveur des métropoles. Elle demande aux panélistes quelle fut la contribution des citoyens et de la société civile au dynamisme de chacune des métropoles, dans leur contexte particulier, de Toronto-Métropole, constitué en 2006, Québec-Capitale et du Grand Lyon, métropole depuis 2014.

### Toronto-Métropole, par Laurence Bhérer et Pierre Fillion

À l'issue des présentations de Laurence Bhérer et de Pierre Fillion, il apparaît que Montréal et Toronto présentent deux systèmes de gouvernance aux philosophies différentes. Cela a un impact direct sur le nombre d'élus à leur conseil de Ville respectif (103 à Montréal contre 45 à Toronto). Une meilleure efficacité d'un système par rapport à l'autre est difficile à évaluer. Chacun présente des forces et des faiblesses et il n'existe pas de système parfait.

Montréal a adopté une approche dite « parlementaire » avec un pouvoir centralisé et un maire fort. L'équilibre du pouvoir repose sur une opposition fortement représentée au conseil de Ville qui est une assemblée délibérante, et à la délégation d'un certain nombre de compétences aux conseils d'arrondissement qui ont un réel pouvoir décisionnel.

Le modèle torontois est dit « réformé » et est relativement peu hiérarchisé. Le pouvoir est fragmenté entre différentes instances. Le maire de Toronto a une marge d'action réduite et agit par la négociation. Le pouvoir est davantage concentré au sein du conseil de Ville où les élus sont indépendants, ce qui rend leurs positionnements politiques plus difficiles à définir pour les citoyens. Le conseil de Ville délègue un grand nombre de ses pouvoirs à différentes instances tels que les *Standing committees*, qui fonctionnent à la fois comme une commission parlementaire et comme un comité exécutif, ou les

agences spécialisées (*Boards*). Le conseil de Ville discute leurs décisions quand l'une d'elles soulève un débat.

Tandis qu'à Montréal les commissions ont un rôle consultatif, à Toronto elles ont un réel rôle décisionnel. Le conseil de ville et les conseils d'arrondissement sont à la fois des instances décisionnelles et de consultation à Montréal. Les citoyens ont l'occasion de questionner les élus à tous les niveaux. À Toronto, il est exceptionnel que le public ait l'occasion de s'exprimer devant le conseil de ville; néanmoins, les citoyens bénéficient d'un plus grand nombre d'instances locales pour s'exprimer (*Boards, Community Council et Standing Committees*).

Toronto présente une grande diversité au niveau de son territoire dont les trois couronnes s'étalent jusqu'à plus de 100km du centre-ville. En matière de gouvernance, il demeure une opposition entre la ville centrale et sa banlieue, qui présentent des priorités et des budgets différents. Traditionnellement, en Amérique du Nord, il n'existe pas de coordination métropolitaine, sauf en matière de transport. Ce cas de figure est valable pour Toronto.

Pierre Fillion conclut sa présentation en signalant que la loi de 2006 a offert à la métropole des compétences en matière de taxation, mais que cette mesure est difficilement évaluable du fait que Toronto a peu utilisé ce levier.

### **Québec-Capitale, par Mireille Bonin**

La Ville de Québec est constituée de six arrondissements et de 37 quartiers, avec un maire en position de force face à une faible opposition. Parmi les institutions démocratiques présentes à Québec, 28 conseils de quartier sont constitués. Ces institutions sont prévues à la Charte de la Ville de Québec. Leur objet premier fut la réalisation de plans directeurs afin de développer des projets et améliorer la qualité de vie dans le milieu. Or, depuis, aucun plan directeur n'a été révisé et les conseils de quartier servent essentiellement à la réalisation de consultation publique. Il y a eu un détournement de leur fonction. À l'origine, les conseils de quartier étaient de véritables partenaires de la Ville.

Le projet de loi 109, particulièrement à travers l'article 29, apparaît comme une menace pour les conseils de quartier et soulève l'opposition des citoyens. Sur résolution des deux tiers du conseil municipal, le maire pourra s'approprier les pouvoirs des conseils d'arrondissement. Cet article renforce le pouvoir du maire car il contrôle le conseil de ville; il n'y a que 3 élus dans l'opposition sur 22. Cela assurerait une plus forte concentration des pouvoirs. Les relations sont difficiles entre les arrondissements et la Ville centre.

Les grands enjeux du projet de loi 109 identifiés par Mireille Bonin sont :

- L'abolition des référendums (maintenant reportée dans un autre projet de loi);
- La possibilité de rapatrier des pouvoirs d'arrondissement par une majorité des deux tiers du conseil de Ville;
- Modification du titre de la charte;
- La diversification de la taxation;
- La protection du patrimoine culturel.

## **Lyon, par Frank Scherrer**

Tel que mentionné par Frank Scherrer, il peut être difficile de faire des comparaisons à l'échelle internationale tant le contexte et la culture peuvent être différents.

Lyon a obtenu le statut de métropole en 2014, via la Loi sur les métropoles. Cette dénomination couronne un mouvement débuté il y a 35 ans qui vise à décentraliser le pouvoir et regrouper les communes. À la différence du Québec, les communes françaises ne sont pas dissoutes dans le regroupement, mais associées (ou fédérées). La Loi sur les métropoles vise ainsi à accroître la compétitivité économique, mais également à renforcer la cohésion sociale.

Lyon bénéficie d'un statut de « super métropole » (comme Paris et Marseille) avec la suppression de l'échelon supérieur qu'était le département, et la fusion de leurs compétences.

La métropole lyonnaise s'organise autour de :

- Un président, le maire de Lyon;
- Un conseil métropolitain de 165 conseillers, élu au suffrage universel dès 2020;
- Une commission permanente qui agit à titre exécutif;
- 59 municipalités.

On trouve également des instances de concertation telles que le conseil de développement, la commission consultative des services publics locaux et la commission intercommunale d'accessibilité.

Créé en 1999, le Conseil de développement est renforcé par la Loi sur les métropoles. De par sa constitution en six collèges (acteurs économiques, organismes publics, vie associative, représentation territoriale des habitants, citoyens volontaires et personnalités qualifiées), il représente toute la diversité de la société lyonnaise et est consulté sur un certain nombre de sujets touchant les projets de territoire, les grandes orientations locales et toute question de nature métropolitaine. Cette instance permet ainsi d'être dans la proposition et non dans la critique et contribue à la définition des politiques dès le début du processus. Néanmoins, cette instance souffre d'une surreprésentation des élites métropolitaines, d'une faible participation effective des citoyens volontaires et de l'absence des élus aux débats, ce qui nuit à la prise en compte des avis dans les politiques.

## **Période d'échanges**

L'enjeu de la suppression annoncée de la procédure d'approbation référendaire a particulièrement mobilisé les intervenants. Certains ont dénoncé les abus de la procédure pour contrer des projets tels que des logements sociaux, mais il est rappelé que la procédure a également permis de forcer les promoteurs à bonifier leur projet. Le référendum apparaît ainsi comme l'un des rares pouvoirs que l'on accorde aux citoyens. Celui-ci mérite d'être maintenu, mais doit être réformé pour mieux encadrer l'opposition entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif, entre l'intérêt local et l'intérêt régional.

Les mécanismes de la participation citoyenne sont également questionnés, le lien entre la décentralisation et une plus grande implication des citoyens, ainsi que la prise en compte des avis dans la prise de décision n'est pas automatique. L'absence de reddition de comptes des démarches de consultation est problématique et n'engage pas à la prise en compte des avis exprimés. Les

intervenants dénoncent que beaucoup de structures de concertation ont récemment disparu. Enfin, on se demande si le PL sur la métropole visera aussi la Communauté métropolitaine de Montréal.

## **L'expérience montréalaise de gouvernance collaborative**

Présidé par Louise Roy, le second thème de réflexion invite à faire le bilan de l'expérience montréalaise en matière de gouvernance collaborative et à en illustrer la richesse. D'entrée de jeu un constat se pose : la diversité des modes de consultation n'est pas garante de leur prise en compte. Dans le contexte de l'attribution du statut de métropole à Montréal, l'ensemble des participants est invité à réfléchir sur les moyens de consolider les acquis et de bonifier la participation citoyenne.

### **L'élaboration des plans d'aménagement et des projets urbains, Véronique Fournier et Dinu Bumbaru**

La première intervention vise à évaluer l'état de santé des mécanismes de la participation publique. Véronique Fournier fait le constat que les instances démocratiques montréalaises ne vont pas si mal, mais devraient évoluer vers de meilleures habitudes de consultation. Il existe des exemples intéressants, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) en fait partie.

Cependant, il n'existe pas de formule magique. Des pièges doivent être évités et la démocratie décomplexée. En premier lieu, Véronique Fournier dénonce la « démocratie post-it ». L'addition d'opinions ne peut constituer le reflet de l'opinion démocratique qui au contraire est basée sur un dialogue sur les enjeux et un apprentissage collectif. En second lieu, la « démocratie n'est pas une licorne ». La concertation ne se satisfait pas à elle-même, elle doit s'inscrire dans un processus parfois douloureux. La démocratie est une relation de pouvoir, de tensions créatrices et il est important de s'autoriser à avoir des opinions divergentes pour avancer. Ces espaces de débat doivent être reconnus.

Avec l'attribution du statut de métropole, Montréal fait face à un défi de taille : revoir ses rapports vis-à-vis du gouvernement, mais également face à ses arrondissements et ses citoyens.

Les mécanismes de la participation publique varient. Les consultations fermées plus traditionnelles, avec un objet clair, existent toujours. De plus en plus, on assiste à des consultations ouvertes où les projets sont co-construits et où les décideurs s'engagent sans connaître d'avance le résultat final. La ville est davantage perçue comme un bien collectif sur lequel il est justifié que le citoyen agisse. L'OCPM est une institution à améliorer, mais sa force est d'être institutionnalisée dans la Charte de la Ville de Montréal. Elle crédibilise la participation citoyenne dans les débats et est un acquis à préserver. Par ailleurs, Véronique Fournier déplore que d'importants espaces de décision aient disparu récemment (CDEC, CA en santé, CLD) et que malgré les progrès réalisés pour consulter les citoyens en amont, il demeure encore un manque d'imputabilité et de suivi face aux éléments soulevés en consultation.

Dinu Bumbaru rappelle que l'OCPM est un gain réalisé par les Montréalais. Dans une période où la Ville de Montréal agissait sans concertation et où de nombreux bâtiments patrimoniaux ont été démolis, plusieurs citoyens se sont élevés contre ces pratiques et ont obtenu la mise en place d'une commission pour la réforme municipale. Les créations de l'OCPM et du Conseil du patrimoine sont des événements marquants pour Montréal. La société est capable de se mobiliser et de générer ce type d'institution.

Dinu Bumbaru souhaite que la société montréalaise passe d'une vision binaire à une vision complexe de la ville, que le patrimoine ne soit plus perçu comme un bien sauvé ou perdu, mais que l'on se questionne sur son renouvellement et son intégration dans le futur de la ville.

De façon générale, il importe de penser la ville avec une vision et que la consultation et les référendums ne soient pas seulement des freins de secours. Il importe de repenser le fonctionnement du Conseil du patrimoine de Montréal, d'aller au-delà d'un urbanisme de dérogation, en travaillant à anticiper le développement urbain de demain.

Les réactions de la salle ont été diverses et ont porté sur un grand nombre de sujets. La gouvernance du projet de Réseau électrique métropolitain (REM) et l'absence de concertation pour un projet structurant majeur ont été décriées. Les participants sont revenus sur l'enjeu des référendums. Ceux-ci font certes autant de mal que de bien, néanmoins ils permettent de bonifier des projets du fait de la menace qu'ils représentent. Dinu Bumbaru propose que le concept « d'acceptabilité » soit remplacé par celui de « recevabilité ». Cette notion induit que des mécanismes de consultation prennent place en amont de la conception des projets.

En matière de suivi, Véronique Fournier insiste sur l'importance d'associer aux démarches de consultation une étape dédiée à la reddition de comptes afin d'assurer une certaine transparence dans le processus et permettre aux citoyens de constater la prise en compte des avis exprimés et de l'imputabilité des choix retenus. Les participants relèvent que Montréal fait face à un véritable défi quant à l'information des citoyens, celle-ci est déficiente, que ce soit lors de l'affichage sur les terrains de projets qui ne sont pas vraiment présentés, ou dans les avis publics qui apparaissent davantage comme des avis légaux que des avis d'informations expliquant les projets. Il est ici dénoncé une démocratie de procédure. Plus que des mécanismes normés, la consultation publique devrait répondre à des objectifs et des valeurs. En ce sens, l'exemple de la Commission nationale du débat public en France est présenté comme inspirant.

Il est également signalé que la société civile montréalaise doit faire preuve de vigilance et de résilience face à la surabondance des objets, des modes et des organisateurs de consultations. Il peut être complexe de prendre connaissance de toutes les activités organisées, et faute de temps, de pouvoir y participer.

Enfin, il est mentionné qu'il est judicieux de garder en mémoire tous les succès et les gains obtenus par la société civile pour se souvenir d'où nous sommes partis et quels obstacles ont dû être surmontés.

### **Le développement économique et social local soutenu, par Mario Lafrance et Nathalie Fortin**

Les panélistes sont invités à présenter l'état de la démocratie collaborative quant au développement local via les Sociétés de développement commercial (SDC) pour les enjeux du secteur commercial et via les tables de quartier pour les enjeux sociaux-économiques..

Mario Lafrance présente le fonctionnement des SDC. Ces organismes sont prévus dans la Charte des cités et des villes et sont reconnus comme des partenaires par la Ville de Montréal.

La Ville a dû apprendre à travailler avec les SDC. Il est rappelé que les SDC ne peuvent réaliser leur mission sans la collaboration de la Ville. La Ville édicte des politiques, mais il est nécessaire d'avoir des

ressources sur le terrain pour faire avancer des projets. Une fois constituée, les membres sont dans l'obligation de cotiser à la SDC, ce qui lui assure ses revenus de fonctionnement.

La SDC du Vieux-Montréal regroupe près de 2 000 membres, dont seulement 25% de commerçants, tandis que 75% des membres sont des bureaux d'affaires. Le Vieux-Montréal est en phase de devenir ce qu'il devrait être. Le mandat de la SDC est de développer les mécanismes pour que le secteur ne redevienne plus le désert qu'il était.

Pour Mario Lafrance, les SDC ne peuvent pas adopter une approche purement économique, mais doivent s'inscrire dans une démarche sociale en concertation avec le milieu. Les gens visitent un milieu de vie, celui-ci doit être convivial et représenter une expérience. La SDC du Vieux-Montréal travaille ainsi avec la Ville pour déminéraliser le quartier et s'implique sur l'enjeu d'itinérance. Il est rappelé que ce sont les individus qui changent les choses. Plus les membres sont nombreux et impliqués, plus grande sera sa capacité d'influencer l'administration municipale. Il est important que les citoyens restent vigilants pour que la démocratie fonctionne et que le pouvoir politique respecte la volonté des gens. La ville ne se résume pas à de l'asphalte, mais à un ensemble de milieux de vie.

Les tables de quartiers ont vécu des années d'incertitudes avec les mouvements de déstructurations entamées en 2014, mais celles-ci sont sorties relativement indemnes juge Nathalie Fortin. Elles ne devraient pas être remises en cause par le statut de métropole. Les tables de quartier ont des budgets modestes provenant de plusieurs bailleurs de fonds (Ville de Montréal, Centraide, Direction de la santé publique). Une forme d'interdépendance entre ces acteurs offre une certaine sécurité face aux velléités de coupures budgétaires.

Ces lieux de concertation ont été mis en place lors de trois phases distinctes, tout d'abord durant les années 80 avec les mouvements populaires, puis dans les années 90 sous l'impulsion de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de la stratégie *Villes et villages en santé*, puis dans les années 2000 à l'occasion des fusions-défusions municipales.

Selon Nathalie Fortin, les tables de quartiers sont une richesse pour Montréal. Ce sont des lieux d'échange où se rassemblent les citoyens, les organismes communautaires, les élus et les regroupements d'affaires. L'intelligence collective est mobilisée afin d'œuvrer à l'amélioration de la qualité de vie des milieux et de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Ce sont à la fois des forums, des lieux de décision et des lieux d'action. Leur mandat est de définir des priorités et d'agir pour la population selon ses problématiques propres. Elles tâchent de rejoindre des citoyens qui généralement n'ont pas l'occasion de participer au processus de création de la démocratie. Depuis 10 ans, il est constaté que de plus en plus de citoyens non organisés qui ne font pas partie de « l'élite citoyenne » prennent part aux discussions des tables.

Les tables de quartier ont des ancrages géographiques et sociologiques. Certaines couvrent des territoires plus vastes que d'autres telles que Côte-des-Neiges qui regroupe plus de 100 000 habitants, ou la table de la Petite Bourgogne qui rejoint 6 000 habitants. L'influence des tables provient de leur capacité à mobiliser une masse critique de citoyens et d'organismes afin de susciter le dialogue. Néanmoins, Nathalie Fortin déplore que la légitimité des tables de quartier, qui devrait être reconnue d'office par les conseils d'arrondissement, soit parfois encore contestée.

Dans la salle, plusieurs opinions sont partagées. Il est regretté que la plupart des SDC n'aient pas dans leurs habitudes de travailler en collaboration avec leur milieu. Il importe que les membres du conseil

d'administration impulsent cette vision et que celle-ci soit évolutive. Ce sont des acteurs du milieu. Les panélistes sont interrogés sur leurs outils pour documenter leurs modèles de fonctionnement démocratique. De nombreux rapports et bilans sont produits par les tables pour documenter les défis et les succès. Ce modèle suscite également la curiosité. Les tables de quartier de Montréal font ainsi l'objet d'études en France.

La vitalité des tables de quartier et leur capacité à se maintenir dans une période difficile sont saluées. Un comparatif avec les conseils de quartier à Québec est avancé. Dans le contexte d'un maire fort, les conseils de quartier passent pour être la principale source d'opposition, mais sont également accusés de partisanerie. Il est ainsi important de réfléchir à la place des élus dans ces instances pour l'élaboration de mesures concrètes. Pour Nathalie Fortin, c'est en restant proactif et rigoureux que les tables prouvent leur pertinence et assurent leur maintien. Il est rappelé que de doter les tables de quartier de pouvoirs de recommandation équivalents à ceux des conseils de quartier a déjà été envisagé sous le parti de Jean Doré, mais n'a jamais été appliqué.

### **La qualité du cadre de vie et les défis environnementaux, par Carle Bernier Genest et Coralie Deny**

Exemplaire en matière de résilience, Concertation Montréal est une instance de concertation qui a survécu à trois purges successives. Tout d'abord Conseil de développement de Montréal, puis Conférence régionale des élus (CRÉ), Concertation Montréal regroupe des instances régionales, qui elles-mêmes regroupent les citoyens. Le conseil d'administration est paritaire entre les élus et membres de la société civile représentant diverses activités socio-économiques.

Organisé par une CRÉ vouée à disparaître, le forum montréalais sur la métropole constitue l'acte fondateur de Concertation Montréal. En 2014, le maire a posé à la société civile la question de savoir comment le nouveau statut de métropole pourrait améliorer les services aux citoyens. Le forum a ainsi permis de réaliser un tour d'horizon sur les initiatives déjà existantes avec la création de onze tables de discussion sectorielle. Chaque table, dirigée par deux présidents, a produit un rapport identifiant les blocages et les attentes. Discutés avec le maire, les rapports ont permis à la Ville de se positionner et de rédiger le rapport Leroux. Véritable argumentaire pour la Ville de Montréal face au gouvernement du Québec. Ainsi, malgré l'abolition de la CRÉ, la société civile a pu obtenir l'appui du maire de Montréal à la création d'une nouvelle instance de concertation.

Pour les 20 ans du Conseil régional de l'environnement (CRE), sa directrice, Coralie Deny, établit plusieurs constats quant à la consultation publique sur les enjeux environnementaux. La transparence passe par la connaissance et l'accessibilité des informations. Les données ouvertes sont un pas important dans cette direction. Les citoyens et les organismes qui souhaitent s'investir sur un enjeu doivent être en mesure de connaître toutes les données. La compréhension est essentielle pour permettre un débat, développer des idées et dépasser le syndrome du « pas dans ma cour » au profit du bien commun.

Le CRE a dressé une ligne du temps pour revenir sur les grands enjeux et les grandes étapes en matière de protection de l'environnement. Cette démarche permet de constater à quel point les actions menées prennent du temps, mais également que lorsque les citoyens et la société civile se mobilisent, ils peuvent avoir beaucoup d'impact, tel que pour obtenir une consultation sur l'agriculture urbaine.

Néanmoins, les très gros projets ne laissent qu'une faible marge de manœuvre. De plus, la notion d'urgence est problématique. Au nom de l'urgence à agir, des décisions malheureuses sont prises comme pour le réaménagement de l'échangeur Turcot ou la réfection à l'identique de la rue Saint-Denis. L'urgence à agir sabote le processus et entraîne des occasions manquées, là où la concertation aurait permis de faire les choses autrement, et mieux.

L'importance de se doter d'indicateurs de suivi est répétée. Sans outils pour mesurer l'impact de la mobilisation dans les démarches de concertation, celle-ci s'épuise si elle ne semble pas avoir d'impacts.

À la suite des présentations, les participants déplorent un manque de connaissance de base de la part des décideurs sur les enjeux environnementaux. Il est signalé que les élus bénéficient néanmoins de l'appui de fonctionnaires experts pour les conseillers, ainsi que de la société civile qui doit offrir son expertise. Les élus ont néanmoins la responsabilité de s'informer avant de décider. Ceci témoigne de l'importance de bien communiquer son message pour se faire entendre. L'exemple des effets nocifs du chauffage au bois est révélateur. La démonstration que neuf heures de chauffage au bois équivaut aux émissions d'une automobile parcourant 18 000 km a eu un effet marquant.

Les mécanismes de la consultation sont contestés. Le manque de temps laissé pour analyser les données soumises à consultation, ainsi que leurs caractères parfois incomplets laissent penser aux participants que le processus est biaisé. En conclusion des échanges, Coralie Deny met en avant l'importance de démontrer aux décideurs politiques que la concertation ne constitue pas un frein aux projets, mais au contraire une plus-value.

## La suite : les grands enjeux dégagés

Ron Rayside et Michel Gariépy, tous deux membres de l'IPAM, ont la charge de résumer les grands enjeux dégagés lors de l'évènement. Ils s'interrogent sur la gouvernance collaborative et sa raison d'être. Il y a la volonté parmi chacun des participants d'agir sur la ville, de laisser une trace et que la ville soit mieux après nous. Ron Rayside insiste sur ce point, c'est la volonté de changer les choses pour le mieux qui est le point de départ des discussions entamées aujourd'hui. Dans une période de populisme, certaines structures démocratiques sont malmenées, il importe de les défendre.

La raison d'être de l'IPAM est de susciter une mobilisation autour de certains enjeux, ouvrir le dialogue afin d'anticiper les orientations gouvernementales et d'être prêt à réagir lorsque le projet de loi sera publié.

Michel Gariépy dégage des discussions, quatre grandes thématiques :

### 1) Les approches

Il existe une diversité d'approches qui sont à la fois des mécanismes institués et d'autres plus informels. Ils font la richesse de la gouvernance collaborative. À la lumière des commentaires, il apparaît que le référendum n'est pas le mort en sursis que l'on pensait. C'est un outil qui a besoin de modification, mais qui demeure important et qui permet d'agir dans le rapport de pouvoir. L'OCPM est un acquis à conserver qui crédibilise la participation publique. Il nécessite toutefois une adaptation réfléchie de son fonctionnement au nouveau contexte créé par le foisonnement des consultations. La multiplication des consultations provoque un essoufflement des participants. Une réflexion devrait être engagée pour déterminer la pertinence d'adopter une approche de participation spatialisée, face à une participation

généralisée. Se pose également la question de la durée de la concertation. L'urgence à agir tend à court-circuiter les démarches de consultation.

## 2) Les acquis

Les échanges ont démontré un fort attachement aux mécanismes en place. Malgré les souhaits de réforme, aucune critique majeure n'a été formulée. Néanmoins, l'étude des cas de pouvoirs métropolitains ailleurs au Canada ou dans le monde démontre la fragilité des mécanismes de consultation. Il demeure important d'être vigilant face à une certaine précarité et à l'érosion de leurs fonctions. La concentration des pouvoirs peut mettre en danger tout un système. L'architecture de la gouvernance est une notion intéressante. Il est nécessaire de la comprendre afin d'acquérir une vue d'ensemble de la culture de la démocratie montréalaise, pour maintenir les acquis et revoir les mécanismes déficients. Il importe de comprendre comment faire une réelle différence pour ne plus se mobiliser durant des années sans en voir les effets.

## 3) Suivis

Plusieurs fois répété, le suivi des démarches consultatives est un enjeu important. La concertation devrait impliquer la notion d'imputabilité. Des comptes doivent être rendus à l'issue des concertations. La mise en place d'indicateurs et d'une approche de *benchmarking* est souhaitable et serait l'occasion pour les décideurs politiques de mettre en valeur leurs réalisations.

## 4) Influences

Avons-nous réellement le niveau d'influence que nous pensons? Il est remarquable d'adopter une diversité d'approche pour concerter la société civile, mais celle-ci a-t-elle un impact réel? Une nouvelle équation de l'influence est proposée à l'assemblée :

**Influence** = masse critique des citoyens et des organismes × long terme

Plus que d'avoir des idées, l'important réside dans notre capacité à les faire cheminer.

La mémoire collective doit être mobilisée pour se souvenir du chemin qui a été parcouru, des réalisations passées et définir ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas pour mobiliser efficacement les contre-pouvoirs.

## Annexe 1 : Liste des participants

Nom	Prénom	Organisme / institution
Abdelahad	Nadia	IPAM
Adamson	Claire	
Alexan	Nadia	Citizens in Action
Alexandroff	Natacha	Action Gardien
Alrabi	Rana	Public relations strategist
Al-Ubaidi	Halah	Directrice générale - Conseil communautaire NDG
Arseneault	Alain	
Astels	Sascha	Building community
Atomei	Claudia	UdeM, École d'urbanisme et d'architecture
Audet	Myreille	Clinique communautaire Pointe-st-Charles
Banville	Marie-Sophie	Vivacité - Société immobilière solidaire
Baillargeon-Fournelle	Alexie	Rayside/IPAM
Baril	Pierre-Antoine	CDC, community organizer
Beal	Vincent	Étudiant INRS
Beaulieu	Valerie	Directrice, Culture Montréal
Bélanger	Chantal	
Belec	Pierre	
Belliveau	Marie-Josée	Action Gardien
Ben Slymen	Syrine	Post-doc, ÉNAP
Bergeron	Bruno	OCPM
Bernier	Joce	
Bernier-Genest	Carle	Concertation Montréal
Besner	Eric	Regroupement de tables de concertation La Petit-Patrie
Bherer	Laurence	
Bonin	Mireille	Collectif 55+
Booth	Claire	
Boskey	Sam	
Boucher	Catherine	Concertation Saint-Léonard
Brais	Michelle	
Bridgman	Aengus	McGill University
Brunelle	Dorval	Professeur, UQAM
Brunelle	Richard	
Bumbaru	Dinu	IPAM / Héritage Montréal
Cameron	Ronald	Institut de coopération pour l'éducation des adultes
Casara	Danielle	
Chiarreli	Marco	McGill University (étudiant)
Cliché	Benjamin G.	
Cohen	Robert	
Coman	Gabriela	Doctorant
Constantin	Louise	Conseillère aux affaires associatives et politiques, FECHIMM

Nom	Prénom	Organisme / institution
Cudmore Lynn	Jaimie	McGill PhD Architecture
Demers Godley	Claudette	
Demers	Clément	Société AGIL
Deny	Coralie	IPAM
Desroches	Monique	Professeure émérite
Dinelle	Lucie	
Dionne	Geralyne	
Drouin	Louis	Direction régionale de santé publique, CIUSSS
Duhenois	Benjamin	Consulting Territorial
Dupré	Jean-Baptiste	Rayside Labossière
Durand Folco	Jonathan	Réseau action Montréal
El-Khoury	Joey	PHD Candidate UdeM
Emond	Mathieu	Université de Montréal
Fakotakis Kolaitis	Eleni	Hellenic Social Services of Quebec / SSHQ
Fellowes	Lucie	
Fillion	Pierre	Université de Waterloo
Fortin	Nathalie	
Fortin	Natalie	Président du Coalition Montréalaise de Tables du quartier
Fournier	Veronique	Directrice générale g, CEUM
Gagnon	Luc	Conseiller Arrondissement. Verdun
Gareau	Kristian	
Gariepy	Michel	IPAM
Ghafouri	Mehdi	MOAQ 1987
Glorioso-Deraïche	Cédric	Action Gardien
Goulet-Beaudry	Laurence	Étudiant en Maîtrise
Grondin	Myriam	Les Amis de la Montagne
Guernier	Geneviève	ExAequo
Hammouda	Karim	Rayside Labossière
Harel Bourdon	Catherine	CSDM (Commission scolaire de Montréal)
Houdeib	Mazen	Directeur du Regroupement des organismes du Montréal ethnique pour l'habitation
Johnston	Shaen	
Joly	Émilie	FRAPRU- Front d'action populaire en réaménagement urbain
Karam	Hassoun	
Karamyslova	Nadia	
Kettenbeil	Anne	ACEM
Kettenbeil	Peter	
Lagacé	Francis	Formateur syndical
Lambert	Phyllis	CCA/IPAM
Lambert	Michel	
Lareau	Linda	
Lavallée	André	
Lefranc	Hélène	Ordre des architectes du Québec

Nom	Prénom	Organisme / institution
Letard	François	
Levert	France	Urbaniste, Réseau des femmes en environnement
Lysenko	Olia	MPC
Maillé	Marie-Ève	Notre Boîte - Renforcement des collectivités
Martin	Simone	
Martinez	Angel	MPC
Mauger	Marie-Andrée	Conseillère - Arrondissement de Verdun
McDonnell	Nathan	Building Community
Melki	Amal	Coalition Montréal
Metaxas	Spiro	IPAM
Michaud	Éric	Coordonnateur, Comité logement Ville-Marie
Mitton	Christine	Conseillère politique de Catherine Bourdon
Moussaoui	Farid	Publink Interest
Neale	Laurie	Europa Nostra Council
Palynchuk	Matthew	Concordia, MA Philosophy
Paré	Jean	Urbaniste
Parent	Marc-Antoine	Solutions Convergence
Pedneault	Martin	Directeur FECHIMM
Prescott	Michel	
Primeau	Charles	
Proulx	Sebastien	Chercheur associé Université de Montréal, design et société
Racette	Benoit	EX AEQUO
Ramacieri	Constance	BRAC
Rayside	Ron	IPAM / Rayside Labossière
Reagan	Terrence	
Romana	Alfredo	Global carbon initiative
Roussopoulos	Dimitri	IPAM
Roy	Louise	IPAM
Roy	Francine	
Rudloff	Mathilde	
Sa	Leonardo	
Sainte-Marie	Charles	Conseil Central du Montréal métropole
Saint-Jarre	Claude	
Saïto	Taka	Publink Interest
Salvione	Marie-Dina	Héritage Montréal
Samson	Noelle	Comités de citoyens du Mile-End
Savard	Christian	Vivre en ville
Scherrer	Franck	Directeur, École d'urbanisme et d'architecture de paysage, Université de Montréal
Schirardin	Claudine	Comités de citoyens du Mile-End
Serge	Luba	
Souef	Amine	Marketing HEC
Szarek	Jessica	CKUT media, McGill
Tassé	Alain	Directeur intérim, Groupe CDH

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme / institution</b>
Théoret	Stéphane	Corporation de développement communautaire solidarité de Villeray
Therrien	Jean	Ville de Montréal
Torres	Olivia	
Trépanier	Marie-Odile	IPAM
Triollet	Karine	Action Gardien
Trudeau	Olivier	Maîtrise urbanisme - Université de Montréal
Turgeon	Robert	Président du CA - Héritage Montréal
Vaillancourt	Marie-Josée	
Van Vliet	Simon	Pamplemousse.ca - média indépendant
Vermette - Febbari	Stéphane	Table interaction du quartier Peter-McGill
Vodanovic	Maja	Conseillère, district du canal
Wolfe	Joshua	OCPM

## COMPTE RENDU

### TABLE RONDE DU 30 JANVIER 2017

#### MONTRÉAL-MÉTROPOLE :

PROJET DE LOI 121 SUR LA VILLE DE MONTRÉAL, MÉTROPOLE DU QUÉBEC

PROJET DE LOI 122 SUR LES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

**Animation** : IPAM (Dinu Bumbaru, Marie-Odile Trépanier, Ron Rayside)

**Logistique** : Rayside Labossière (Alexie Baillargeon-Fournelle, Jean-Baptiste Dupré, Kenny Harrouche, Ron Rayside)

### L'ÉVÈNEMENT

Sur invitation de l'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM), une trentaine d'acteurs montréalais se sont réunis le 30 janvier 2017, dans le but d'échanger sur les objectifs, le contenu et les craintes qui entourent les projets de loi 121 et 122, qui accorderaient à Montréal le statut de métropole et réformeraient les rapports entre Québec et les municipalités.

Sous forme de discussion ouverte, les différents participants ont notamment mentionné le décalage existant entre l'objectif annoncé de donner à Montréal une stature de Métropole et un projet de loi qui concerne exclusivement la Ville de Montréal. Ils ont de plus évoqué leurs craintes quant à la disparition annoncée du processus référendaire, l'affaiblissement des instances consultatives, l'insertion des nouvelles compétences de la Ville de Montréal face au gouvernement provincial et aux municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), ainsi que la protection du patrimoine.

Au cours des prochains mois, l'IPAM prévoit la production d'un mémoire sur chacun des projets de loi en s'inspirant entre autres des opinions exprimées par les participants.

**Personnes présentes (en ordre alphabétique) :**

Alexie Baillargeon-Fournelle (Rayside Labossiere)  
Louis Beriau (Interloge)  
Dinu Bumbaru (IPAM/Héritage Montréal)  
Carle Bernier-Genest (Concertation Montréal)  
Mireille Bonin (Collectif 55+)  
Cameron Charlebois (GPMC Montreal)  
Jean-Robert Choquet (Culture Montréal)  
Simon Chouinard-Laliberté (CEUM -Stagiaire en Sciences politiques)  
Louise Constantin (FECHIMM)  
Marie-José Corriveau (FRAPRU)  
Yvon Couillard (GEIPSI)  
Coralie Deny (IPAM/CRE Montréal)  
Mélicca Duclos (Cabinet de Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve)  
Jean-Baptiste Dupré (Rayside Labossiere)  
Marc-André Fortin (Table de concertation du Faubourg Saint-Laurent)  
Marie-Noëlle Foschini (Cabinet de Manon Massé, députée de Sainte-Marie-Saint-Jacques)  
Véronique Fournier (CEUM)  
Winnie Frohn (UQAM)  
Pierre Gaudreau (RAPSIM)  
Catherine Harel-Bourdon (Présidente CSDM)  
Kenny Harrouche (Stagiaire - Rayside Labossiere)  
André Lavallée  
Céline Magontier (FRAPRU)  
Éric Michaud (Comité logement Ville-Marie)  
Hélène Panaïoti (Amis de la montagne)  
Pierre Paquin (Bélanger Sauvé)  
Mario Polèse (INRS - Urbanisation, culture et société)  
Ron Rayside (IPAM/Rayside Labossière)  
Jeanne Robin (Alliance Ariane /Vivre en ville)  
Dimitri Roussopoulos (IPAM)  
Louise Roy (IPAM)  
Marie-Odile Trépanier (IPAM)  
Maja Vodanovic (Ville de Montréal - Conseillère d'arrondissement Lachine)

## COMPTE RENDU DES ÉCHANGES

### Mise en contexte

Les grands enjeux dégagés lors du forum organisé par l'IPAM, le 30 novembre 2016 sur le rôle de la société civile et des citoyens dans le projet de Montréal-Métropole sont d'abord présentés. Il est aussi noté que le projet de loi 121, sur Montréal-Métropole, concerne exclusivement le territoire de la Ville de Montréal.

### Présentation des projets de loi 121 et 122

Les projets 121 et 122 résultent d'une conjonction de plusieurs courants: la décentralisation, le caractère de gouvernement des municipalités et le renforcement des grandes villes, en particulier Québec-Capitale et Montréal-Métropole. Durant les années 70, les premiers projets de décentralisation visaient à renforcer les municipalités québécoises. Celles-ci étaient réticentes à se faire imposer des responsabilités. Aujourd'hui, les municipalités ont développé de nouvelles capacités et ont une meilleure compréhension de la décentralisation, mais elles manquent d'outils et d'argent et demandent d'être traitées avec plus de respect. Les municipalités veulent se faire reconnaître comme des gouvernements à part entière et non plus comme des créatures de Québec, de simples administrations exécutant les politiques gouvernementales. Plusieurs rapports ont fait ressortir la lourdeur des contrôles bureaucratiques encore aujourd'hui. La jurisprudence elle-même reconnaît les responsabilités générales que possèdent les municipalités et applique davantage de souplesse dans l'interprétation de leurs compétences. La *Loi sur les compétences municipales* de 2006 a également introduit une certaine flexibilité.

Les fusions municipales de 2002 visaient le renforcement du système municipal par la constitution de grandes villes plus fortes. Pour leur part, les villes de Québec et Montréal ont demandé un statut à part. Ainsi, à Montréal, les maires Doré et Tremblay ont tour à tour demandé une meilleure reconnaissance du rôle de métropole de Montréal au sein du Québec. Plus récemment, Denis Coderre a commandé le rapport Leroux (2015) et mandaté la Conférence régionale des élus (CRÉ) pour organiser le forum Montréal-Métropole afin de documenter les revendications de la Ville.

Cela s'inscrit aussi dans un contexte mondial de métropolisation. Plusieurs grandes villes se sont vu reconnaître un statut et des pouvoirs particuliers, telles que Toronto ou Lyon.

Les projets de loi visent à changer les relations entre Québec et les municipalités. Ils visent la réduction des contrôles bureaucratiques et l'augmentation des moyens à la disposition des villes. Mais la démocratie locale en est-elle améliorée? C'est là, une préoccupation majeure de l'IPAM. Avons-nous une démocratie locale forte, mature, équilibrée, transparente et imputable?

## **Discussions collectives**

### Le processus référendaire

Le processus décisionnel en urbanisme serait significativement modifié par les projets de loi, qui prévoient l'abolition de la procédure référendaire à Montréal et à Québec. Quelles seront les modalités de consultation alternatives? Quelle consultation pour les modifications aux règlements de zonage, pour les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'immeubles (PPCMOI)? Aucune proposition n'a été formulée.

Dans le reste des municipalités, le projet de loi 122 prévoit l'abolition des référendums, mais seulement dans les *zones de requalification*, dont la création devra se faire via leur plan d'urbanisme. Il s'agirait de territoires « que le conseil estime devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, dans une perspective de développement durable. » Le projet de loi prévoit en contrepartie l'obligation pour les municipalités d'adopter une politique de consultation et d'information des citoyens. Chaque projet devrait également faire l'objet d'une analyse des effets probables sur les plans social, économique et environnemental. Il n'est pas clair si cette mesure s'appliquera également à Montréal et Québec.

La remise en cause du processus référendaire préoccupe la majorité des participants. Considérée comme un outil imparfait par la société civile, celle-ci démontre un rapport ambigu face au référendum qui permet à la fois de bloquer des projets jugés socialement inacceptables, mais qui peut également être un obstacle à la réalisation de projets sociaux. Toutefois, le référendum a le mérite de permettre aux citoyens de s'exprimer et sa suppression apparaît comme un recul démocratique.

En réalité, peu de projets se rendent au stade du référendum. Plusieurs promoteurs préfèrent présenter leur projet via l'OCPM plutôt que de prendre le risque de voir leur projet rejeté lors d'une procédure de changement de zonage ou de PPCMOI, susceptible d'approbation référendaire. L'existence des référendums apparaît comme un garde-fou qui encourage le recours à l'OCPM. Leur suppression aurait pour conséquence de fragiliser cette instance de concertation, qui perdrait alors un incitatif majeur. Ainsi, bien que l'OCPM ne soit pas directement remis en cause par le projet de loi 121, son influence en sera grandement affectée.

Il est préconisé que la suppression du processus référendaire ne soit pas précipitée, sans qu'une sérieuse réflexion n'ait été réalisée quant à sa révision ou à son remplacement. Son amélioration devrait primer sur sa suppression. Les travaux effectués dans le cadre du PL 47 de 2011 pourraient être un point de départ pour ces améliorations.

### La fragilisation des instances de concertation

La remise en cause par le projet de loi 121 de certaines instances de concertation prévues à la Charte de la Ville de Montréal est une source d'inquiétude. Dans les dernières années, la suppression de la Conférence régionale des élus (CRÉ) et le démantèlement des

Corporations de développement économique communautaire (CDEC) démontrent une tendance à la fragilisation des instances consultatives. Les participants souhaitent au contraire les voir protéger et regrettent que le projet de loi 121 ne fasse aucune mention de la place des citoyens et de la société civile dans le statut de métropole.

La métropole lyonnaise est présentée en contre-exemple. La reconnaissance du statut de métropole y a permis le renforcement d'une instance consultative qui existait déjà, le Conseil de développement économique et social. Les mécanismes de concertation et de consultation ont été intégrés au projet de loi. Une telle approche manque dans le cas de Montréal. Certains participants voient le projet de loi comme une occasion pour que Concertation Montréal se voie confirmé et renforcé dans son mandat.

Le projet de loi 122 reconnaît les municipalités comme des gouvernements de proximité. Il s'agit d'une avancée, car la population les perçoit déjà comme des formes de gouvernement et tend à surévaluer leurs responsabilités réelles. Cependant, obtenir davantage de responsabilités implique davantage de lieux d'expression démocratique. Il n'y a aucune mention de mécanismes d'appel contre un projet. La concertation ne peut pas être remplacée par de simples mécanismes d'information. Il est nécessaire de recevoir et de prendre en compte l'avis des citoyens.

#### Vision d'ensemble et compétition entre les municipalités

Malgré le rapport Leroux et les conclusions du Forum montréalais sur la métropole organisé par la CRÉ, on constate un écart important entre le contenu du projet de loi 121 et les demandes formulées pour une meilleure reconnaissance du rôle de Montréal comme métropole. De nombreux comités ont été mis en place au cours des quarante dernières années, et pourtant, le projet de loi ne répond pas aux attentes formulées.

Le projet de loi offre peu de vision sur les moyens dont disposerait Montréal pour s'acquitter de ses nouvelles compétences. En matière de logement social, le transfert des responsabilités de la Société d'Habitation du Québec (SHQ) vers la Ville de Montréal ne s'accompagne pas d'une revalorisation du budget alloué. Celui-ci ne prend pas en considération les besoins montréalais spécifiques en matière de logement social, notamment la rénovation du parc locatif et social. Considérant que les budgets dédiés ont été réduits au cours des années précédentes, il paraît difficile pour les participants que la Ville puisse assumer convenablement cette responsabilité. Tandis que le sujet est déjà une source de tension entre la Ville centre et les arrondissements, celles-ci vont s'accroître.

De plus, une des principales critiques formulées par les participants est le manque de cohésion que présente le contenu du projet de loi vis-à-vis à la fois du territoire de la CMM, mais également envers les politiques nationales. La région métropolitaine n'y est pas davantage reconnue, car elle reste un territoire subdivisé en cinq régions administratives.

L'abolition du plafond des aides aux entreprises et l'obtention d'un pouvoir général de taxation dans un contexte territorial circonscrit présentent de sérieuses limites. Montréal

possède déjà certains pouvoirs de taxation, mais ne les utilise pas. Sans une réglementation uniforme appliquée à l'ensemble de l'aire urbaine métropolitaine, la CMM fait face au risque de *dumping* fiscal et d'une concurrence malsaine entre les municipalités pour accueillir les entreprises. Une généralisation des crédits de taxe renforcerait la pression fiscale sur les ménages tout en renforçant la compétition économique entre des territoires voisins liés. Ainsi, le projet de loi 121 ouvre la voie à une compétition entre Montréal et sa banlieue et n'intègre pas l'aire montréalaise comme une région métropolitaine. La CMM est une structure imparfaite, mais elle représente la vraie métropole montréalaise et n'apparaît aucunement dans le projet de loi.

Le projet de loi 121 n'offre pas une vision d'ensemble. La métropole est perçue dans les limites exclusives de la Ville de Montréal. L'objectif de renforcer la cohésion du territoire apparaît difficile à atteindre. Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) a suscité beaucoup d'espérance, mais certains enjeux comme le logement social bénéficient de peu d'intérêt en dehors de Montréal. La dimension métropolitaine de la gouvernance n'est ainsi aucunement assurée.

L'entente-cadre, jointe au projet de loi 121, prévoit la prise en compte des particularités de Montréal via le *réflexe Montréal*. Cela sous-entend une négociation directe de la Ville avec chaque ministère. Le citoyen et de nombreux acteurs semblent complètement évacués de la démarche. Le projet de loi 121 semble outiller Montréal « à la pièce », sans vision d'ensemble. Il importe pour les participants de sortir de cette logique. L'architecture du texte des projets de loi 121 et 122 fait problème. Les textes sont liés, mais ne font pas référence aux politiques générales. Au lieu de s'arrimer aux politiques, il est prévu la création de nouvelles instances. À ce titre, la mise en place de bureaux de gouvernance Québec/Montréal pour les enjeux de l'itinérance et de l'immigration sans prendre en compte la société civile équivaut à un affaiblissement de la concertation.

L'autonomie offerte aux municipalités suscite ainsi certains questionnements. Les groupes communautaires craignent l'application de standards différents entre les programmes gouvernementaux et municipaux, ce qui complexifierait grandement leurs actions.

L'absence de vision à long terme est également remarquée via l'instauration d'un groupe de travail sur le partage des équipements scolaires et municipaux alors que les commissions scolaires, dans un contexte de restrictions budgétaires, subissent une importante pression sur leurs équipements et ont de la difficulté à anticiper l'absorption de l'augmentation du nombre d'élèves.

Bien que Montréal soit qualifiée de métropole dans l'intitulé du projet de loi, celui-ci ne lui en donne pas pour autant le statut. Un préambule est réclamé par les participants afin de lever tous les doutes sur la portée territoriale de la loi, de la place accordée à la société civile montréalaise, des mécanismes de gouvernance, de concertation et d'arbitrage à l'échelle métropolitaine. La Ville de Montréal représente 1.6 million d'habitants et l'aire métropolitaine en compte 4 millions. Cette dernière ne peut être ignorée.

### La protection du patrimoine

Le projet de loi 121 prévoit la délégation de certains pouvoirs du ministre de la Culture et des communications à la Ville de Montréal, notamment dans la gestion des sites patrimoniaux sur son territoire, soulevant certaines interrogations. La Ville serait liée par les plans de conservation adoptés par le ministre, mais selon quelles modalités? Quel arrimage entre ces plans et les gestes de la Ville? Quelle sanction en cas de non-respect? La Ville de Montréal serait tenue de réaliser un premier rapport au gouvernement dans les deux ans, puis d'en produire tous les cinq ans. Ce délai apparaît comme beaucoup trop long. De quelle manière les citoyens pourront-ils contester les décisions? Le Conseil du patrimoine pourrait-il exercer un rôle d'appel? Or ce conseil serait plutôt menacé par le projet de loi qui abrogerait les dispositions de la Charte de Montréal le concernant.

La protection du patrimoine est un enjeu important pour la société civile montréalaise. Celle-ci présente actuellement des carences. L'avis du ministère offre une forme de sécurité face aux décisions de la Ville de Montréal. Le retrait du gouvernement entrainerait la disparition d'un « second regard » jugé comme nécessaire par les participants.

Ceux-ci s'interrogent sur les mécanismes de protection du patrimoine et sur la place du Mont-Royal. Le site est classé patrimonial depuis 10 ans et une démarche a été entamée pour l'inscrire au patrimoine mondial de l'UNESCO. Il appartient à tous les Montréalais et à tous les Québécois. Faute d'une gouvernance métropolitaine, le gouvernement ne peut se désengager en matière de protection pour un tel site. Il nécessite une vision d'ensemble et de la coordination entre les différentes instances (deux villes, quatre arrondissements, deux parcs, des cimetières, deux universités...).

### Transparence et éthique

Des craintes sont exprimées concernant la possibilité pour la Ville de Montréal de constituer des organismes sans but lucratif (OSBL) pour la gestion de ses compétences. Les OSBL ne sont pas liés par la *Loi sur l'accès à l'information*, ce qui renforce le risque d'opacité dans leur gestion.

Une réflexion sur l'éthique et le fonctionnement municipal doit être soulevée face à la réduction du contrôle exercé par le gouvernement. La très grande dépendance des revenus municipaux aux taxes foncières et la proximité des élus avec les entrepreneurs invitent à la prudence.

## BILAN DE LA RENCONTRE

La table ronde a permis de constater une méfiance manifeste de la société civile à l'encontre des projets de loi 121 et 122. Néanmoins, les participants ont de la difficulté à définir vers qui la diriger, le gouvernement, ou bien la Ville de Montréal? Le sentiment général est que Ville et gouvernement se sont entendus et qu'il y a peu de marge de manœuvre pour modifier le projet de loi.

La démarche sous-jacente au projet de loi 121 suscite beaucoup d'interrogations au lieu d'inviter les participants à se projeter vers l'avant. On ne voit pas les moyens supplémentaires ni les pouvoirs réels que le projet de loi apporte à Montréal. Les participants y voient principalement des problématiques et la fragilisation de la société civile et des instances de concertation.

Le projet de loi 121 répond peu aux attentes et n'offre pas à Montréal la dimension de métropole à laquelle elle aspire.

L'absence de la Communauté métropolitaine démontre le manque de vision d'ensemble pour la grande région montréalaise. Ce manque de vision est également perçu par l'absence de toute référence aux politiques nationales déjà établies.

Tandis que le statut de métropole et de nouvelles compétences étaient revendiqués par Montréal au nom du principe de subsidiarité, l'ensemble des participants se désole de constater que les projets de loi 121 et 122 entraîneraient plutôt un affaiblissement des instances de concertation et du rôle de la société civile, sans que des gains majeurs soient entrevus.

## POSITIONS ET PROPOSITIONS

Des discussions menées, trois constats peuvent être relevés concernant les manquements du projet de loi 121 :

- Ajout d'un préambule afin de définir une vision d'ensemble claire du territoire concerné, des mécanismes de fonctionnement, de la finalité de la métropole ainsi que de la place des citoyens dans la gouvernance de la Ville de Montréal;
- L'insertion des différentes politiques nationales et des enjeux métropolitains dans l'exercice des compétences de la Ville de Montréal;
- Inscription du rôle de la société civile dans les mécanismes de gouvernance et renforcement des mécanismes de concertation.

## L'IPAM

**L'Institut de politiques alternatives de Montréal (IPAM) est une initiative citoyenne qui a pour mission de contribuer à la planification urbaine viable de Montréal, à son développement économique et durable et à la démocratie locale.**

L'IPAM crée des lieux d'échanges entre tous ceux et celles qui contribuent au développement de la métropole; un espace de réflexion qui sert à nourrir leur vision de l'avenir et à remettre en question les modèles de gouvernance et d'aménagement actuellement en place.

L'IPAM diffuse des idées, modèles et expériences porteurs pour façonner la ville. Il explore des moyens existants et novateurs pour faire en sorte que les politiques et décisions municipales servent la volonté collective.

[info@ipamontreal.org](mailto:info@ipamontreal.org)  
[www.ipamontreal.org](http://www.ipamontreal.org)

## Références

PL 121, *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, 1<sup>e</sup> sess, 41<sup>e</sup> lég, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2016 (sanctionné le 08 décembre 2016).

PL 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*, 1<sup>e</sup> sess, 41<sup>e</sup> lég, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2016 (sanctionné le 06 décembre 2016).

Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, *Le « réflexe Montréal », entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole*, Québec, 8 décembre 2016

Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire, *Montréal notre métropole : donnons à notre métropole les moyens de ses ambitions*, 2016.

Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire, *Redéfinition des relations Québec-municipalités. Les municipalités officiellement reconnues comme gouvernements de proximité*, 2016.