CAT – 021M
C.P. – P.L. 121
Autonomie et pouvoirs de la Ville de Montréal

Mémoire sur le projet de loi 121 : Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec

Préparé par le *Groupe aviseur sur les enjeux du Grand Montréal* dans le cadre des consultations particulières de la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale

Le 28 mars 2017

Le Groupe aviseur est composé de personnalités reconnues, provenant de différentes sphères de la communauté montréalaises qui, à titre personnel, se réunissent autour d'une réflexion sur la participation citoyenne, l'aménagement et sur le développement urbain et culturel de la métropole.

Il remercie la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale pour l'occasion qu'elle lui offre de soumettre ce mémoire qui complète celui présenté le 16 novembre 2016 dans le cadre des consultations parlementaires sur le projet de loi 109, Loi accordant le statut de Capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs.

Le mémoire est appuyé par :

Dinu Bumbaru, C.M.

L'honorable Serge Joyal, c.p., o.c., o.q., MSRC, Ad.E.

Phyllis Lambert, CC GOQ CAL M.S.Arch LLD FIRAC

David Levine

Nancy Neamtan, O.Q.

1. Une métropole animée par sa société civile

Montréal présente une situation particulière qui lui a valu d'avoir sa propre charte suite à la pétition adressée en 1828 par les Montréalais au gouvernement. C'est donc dire que le sujet de ce projet de loi 121 n'est pas que d'intérêt pour la seule relation entre l'administration de la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec mais qu'il revêt une dimension plus large et enracinée de nature sociétale, voire culturelle dont il faut tenir compte.

Depuis le XIXe siècle, la société civile montréalaise n'a jamais cessé d'agir pour que le développement de Montréal réponde à l'identité de Montréal. Son action a été essentielle à des réalisations comme la protection du Mont Royal, la rénovation de quartiers entiers dont le quartier coopératif de Milton Parc, l'aménagement de l'avenue McGill College, du Quartier international et du Quartier des Spectacles, du développement du Vieux Port, la réflexion sur l'avenir de l'Hôtel-Dieu et la réaffectation du parc immobilier public de la métropole. Cette action s'est aussi exprimée dans le développement d'un réseau d'organismes communautaire, de tables de concertation et d'organismes engagés dans l'économie sociale.

Il est impératif que la société civile montréalaise trouve sa place dans l'actuelle proposition législative des projets de loi 121 et 122, notamment dans un préambule ou l'article 1 de la future loi reconnaissant le statut de la métropole du Québec qui en définisse le sens et l'esprit. Contrairement à ce qui a été fait par l'article 1 de la loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec, le projet de loi 121 n'en compte aucun. Un tel article manque dans le projet de loi 121 et pourrait être élaboré à partir, par exemple, des considérants de l'entente-cadre « Réflexe Montréal » du 8 décembre 2016 entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal; il devrait reconnaître spécifiquement la valeur de l'apport de la société civile dans sa diversité, au développement et à l'identité propre de la métropole.

2. Le régime fiscal actuel, source de conflit d'intérêt structurel

Le régime fiscal actuel très majoritairement tributaire des taxes foncières, met la Ville de Montréal dans une situation permanente de conflit d'intérêt lorsqu'il s'agit d'assurer la protection et la revitalisation du patrimoine, de soutenir la qualité architecturale des projets immobiliers ou d'encourager la participation et la consultation de la population. En général, ce régime affecte l'engagement de la Ville envers un aménagement et un développement du territoire qui réponde aux intérêts collectifs plutôt qu'à ceux des promoteurs et du fisc.

Depuis des décennies avec des exemples sur la montagne ou au centre-ville comme la maison mère des Sœurs Grises ou la maison Shaughnessy et encore tout récemment avec la Maison Alcan en 2015, cette situation a forcé les

montréalais à appeler régulièrement l'intervention des Ministres de la Culture et du gouvernement du Québec pour protéger le patrimoine de la métropole contre des projets immobiliers que la Ville de Montréal préférait autoriser pour des raisons de recettes fiscales.

La réaffectation anticipée de nombreux ensembles du patrimoine institutionnel et religieux de Montréal présage de futurs conflits si cette fiscalité essentiellement foncière n'est pas remise en question. Nous regrettons donc que le projet de loi, non plus que l'entente-cadre « Réflexe Montréal » ne comporte aucune mesure substantielle qui réduise la dépendance fiscale de la métropole à l'impôt foncier.

3. La participation et la consultation de la société montréalaise

Le projet de loi 121 ne comprend pas de mesures spécifiques pour la consultation publique. Même plus, le projet de loi 122, également à l'étude par la Commission de l'aménagement du territoire, propose l'abolition pure et simple de la procédure d'approbation référendaire pour Montréal, et pour Québec.

Dans le cas de Montréal, l'abolition de cette procédure référendaire prend pour prétexte l'existence de l'Office de consultation publique (OCPM). Cependant, dans les faits, les obligations de recourir à l'OCPM sont plus que limitées sinon minimes et le recours à l'OCPM est largement discrétionnaire. La Ville «peut» plutôt que «doit» recourir à l'OCPM. Ainsi, des projets majeurs de développement comme l'îlot Voyageur ou le secteur Griffintown en 2008 ont été traités par la Ville et les arrondissements en évitant la démarche rigoureuse de l'OCPM, résultant en des réalisations qui montrent bien les risques urbains qu'une telle discrétion des élus peut imposer à la société montréalaise.

L'abolition par le projet de loi 122 de l'approbation référendaire sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal remplacerait en ce sens une obligation de la loi par une discrétion non-balisée des élus ce qui affecterait la crédibilité de la prise de décision. Le recours à l'OCPM est largement tributaire de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal qui, dans sa rédaction actuelle, sert davantage à alimenter le discrétionnaire du Conseil municipal envers les Conseils d'arrondissements. Cet article 89 devrait être modifié pour rendre obligatoire le recours à l'OCPM pour tout projet, provenant d'un arrondissement ou de la Ville et qui répondrait aux catégories qui y sont actuellement mentionnées – équipement collectif ou institutionnel; grandes infrastructures; établissement résidentiel, commercial ou industriel dans le centre des affaires ou aux établissements d'une certaine taille hors de celui-ci; habitation destinées à certaines clientèles; immeuble patrimonial désigné selon la Loi sur le patrimoine culturel.

4. La question du patrimoine

Le projet de loi affecte le patrimoine de manière plutôt disproportionnée. En effet, sur les 30 articles et 12 pages du projet de loi, 6 articles et environ 2,5 pages portent sur le patrimoine. Alors que l'orientation générale du projet de loi semble être le développement économique et social de la métropole, on peut se demander pourquoi autant d'attention sur cette question, sans que dans l'ensemble les mesures proposées visent à en améliorer la protection.

Le projet de loi traite essentiellement du patrimoine sur deux points particuliers :

- L'élimination du Conseil du patrimoine de Montréal de la Charte de la Ville et son remplacement par un pouvoir général du conseil municipal de créer des OSBL qui fournissent des avis (articles 4 et 7).

- La délégation à la Ville de Montréal de plusieurs responsabilités du Ministre de la Culture et des Communications pour l'application de la Loi sur le patrimoine culturel (articles 25, 26 et 27) avec certaines conditions tel que le respect des plans de conservation adoptés par le Ministre en vertu de cette Loi et la production d'un rapport quinquennal au ministre sur l'application de cette délégation.

Pour ce qui concerne l'abrogation des articles de la Charte créant le Conseil du patrimoine de Montréal, il n'y a aucune justification et ce, d'autant plus que le projet de loi propose de déléguer plus de responsabilités à la Ville de Montréal dont on sait que, si elle a fait de réels progrès depuis les années 1970 en matière de patrimoine, elle est en conflit d'intérêt permanent par sa fiscalité et reste ambivalente en matière de protection comme l'illustrent les cas tout récents du réaménagement du carré Viger ou de la protection de la Maison Alcan. Le Conseil du patrimoine de Montréal doit rester enchâssé dans la Charte car cette instance est essentielle à une métropole moderne et intelligente. On devrait plutôt retirer ces articles du projet de loi 121 et les remplacer par des propositions pour renforcer le mandat et l'autonomie du Conseil du patrimoine de Montréal dans la Charte de la Ville, en garantissant son existence comme instance consultative experte contribuant à la prise de décisions éclairées et à la réflexion collective sur les questions de patrimoine, quitte à laisser au Conseil municipal la responsabilité de formuler les modalités de son action et à lui assurer des ressources adéquates pour accomplir son mandat.

Pour ce qui est de la délégation des responsabilités du Ministre de la Culture et des Communications, elle ne repose pas sur une nécessité claire démontrée suite à une étude exhaustive et objective sinon qu'elle a été accordée à la Ville de Québec. On entend aussi que les responsables montréalais sont réticents à avoir à demander des permis au Ministère pour des travaux sur les bâtiments de la Ville dans le Vieux Montréal. Or, le patrimoine ne peut être traité dans un contexte législatif uniquement sur la base de ce genre de situations particulières

qui méritent une attention d'ordre administratif et ce, d'autant plus que le patrimoine, à Montréal comme ailleurs, revêt une valeur pour l'ensemble de la population québécoise et s'inscrit dans le cadre des responsabilités constitutionnelles du Québec.

La situation du patrimoine à Montréal est différente de celle de Québec où les enjeux sont moins complexes et diversifiés et où le partage des responsabilités entre le Gouvernement, la Ville et les Arrondissements, est différent. L'actuelle Loi sur le patrimoine culturel permet déjà une certaine délégation aux villes. De même, le Ministre et la Ville peuvent et ont déjà signé des ententes administratives sur certains sujets lorsqu'il est dans l'intérêt de ces deux niveaux de gouvernement de réaliser des objectifs précis.

Le Ministre doit garder sa responsabilité d'ensemble de protection du patrimoine pour répondre de l'intérêt général à l'égard de certains biens qui intéressent l'ensemble du Québec. On devrait donc retirer ces articles du projet de loi 121 pour les remplacer par des règles balisant la signature d'ententes entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal sur le patrimoine, notamment des règles de suivi et de transparence avec la production de rapports publics biennaux que la société montréalaise pourrait commenter et enrichir de son point de vue et de ses recommandations. L'intervalle de cinq ans et le caractère interne de tels rapports tel que proposé dans le projet de loi est insuffisant, notamment du fait que le patrimoine est par essence, non renouvelable et ne peut que très rarement retrouver son authenticité perdue si des travaux inadéquats sont permis.

5. Le développement de Montréal, métropole du Québec

Depuis les débuts de Montréal comme poste de commerce des fourrures entre peuples autochtones et Français puis sa transformation avec la Révolution industrielle suivie de la nouvelle économie créative, la dimension économique participe fortement à définir la métropole.

Si l'on constate avec intérêt la présence dans le projet de loi 121 de mesures relatives aux sociétés de développement commercial, l'ensemble du texte ressemble plutôt à un document d'ajustements administratifs que la création d'un nouveau régime de pouvoir et d'autonomie pour soutenir véritablement le développement de la métropole.

Enfin, le projet de loi devrait établir, dans un article précisant la nature de ce qui est entendu par l'expression « métropole du Québec », un certain nombre de principes et d'éléments essentiels sur lesquels reposerait la confiance de l'Assemblée nationale pour reconnaître ce titre à Montréal et accroître ses pouvoirs et son autonomie. Parmi ceux-ci devraient figurer le principe d'un traitement intelligent, diligent et transparent des projets selon leur pertinence,

leur recevabilité et la valeur qu'ils ajoutent au patrimoine de la métropole et de ses quartiers authentiques, et l'objectif de faire de la métropole du Québec, une ville durable, démocratique, verte et équitable au service de sa société et exemplaire à l'échelle nationale et internationale, et enfin, pour agir, le principe d'une haute direction permanente de la planification urbaine et de l'aménagement du territoire en interaction avec les instances comme l'OCPM, le Conseil du patrimoine de Montréal, les arrondissements et les tables de concertation dans les quartiers, au Vieux Montréal ou sur le mont Royal.