

L'enfer est pavé de bonnes intentions

Mémoire sur le projet de loi 22

*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant
l'agglomération de Montréal*

Présenté à la

Commission de l'aménagement du territoire

Par

L'Opposition officielle à la Ville de Montréal

1. Introduction et mise en contexte

Nous sommes aujourd'hui appelés à nous prononcer sur un projet de loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal, le projet de loi 22. Voir sa Charte modifiée, sa structure chambardée, la Ville de Montréal en a malheureusement pris l'habitude au cours des dernières années. Malheureusement aussi ce ne fut que trop rarement pour le mieux, malgré toutes les promesses et les bonnes intentions manifestées. Mais les intentions passent et les structures boiteuses, elles, restent.

En effet, à partir des intentions, nobles et légitimes, de rapprocher les centres de décision des citoyens et dynamiser la vie démocratique de la Ville, on a d'abord créé les arrondissements par la Loi 170. Ensuite, en voulant « sauver » cette même Ville de la menace introduite par la Loi 9 et les défusions, le maire Tremblay est revenu vous voir pour vous demander d'accorder encore plus de pouvoirs et d'autonomie à ces arrondissements en diminuant les pouvoirs de la ville centrale, ce à quoi le Gouvernement du Québec a acquiescé par la Loi 33.

Évidemment, cela n'a pas empêché plusieurs arrondissements de partir et de voir la reconstitution de nouvelles « anciennes villes » et la création du Conseil d'agglomération par la Loi 75, encore une nouvelle structure, qui, ne le cachons pas, est venue inutilement alourdir une machine qui avait plutôt bien besoin d'une cure d'amaigrissement.

170, 9, 33, 75 et maintenant 22, on ne tient pas le compte, mais disons que, dans tout cela, l'efficacité n'est pas loin du zéro. Le jugement pourra vous sembler exagéré, mais il nous apparaît nécessaire, voire essentiel, de ne pas être complaisant envers une structure et des réformes qui ont conduit Montréal sur la voie de garage si nous voulons, et nous sommes convaincus que c'est le désir de tous ici, lui insuffler, un jour, un nouveau dynamisme.

C'est pourquoi aujourd'hui nous nous présentons devant vous, non seulement pour nous prononcer sur le projet de loi 22, mais aussi pour venir plaider la cause des Montréalais et Montréalaises qui attendent plus d'une métropole que des discours, plus que des sommets, mais, surtout, des actions et un dynamisme qu'elle n'a plus connu depuis longtemps.

Ce que nous venons plaider aujourd'hui, c'est l'absolue nécessité d'un virage majeur qui viendra replacer Montréal dans la bonne direction. Nous croyons que plusieurs éléments du projet de loi qui est devant vous sont des relents de la force d'inertie d'un processus engagé dans la mauvaise direction il y a bien longtemps et auquel personne ne veut s'attaquer. En effet, il y a plusieurs

années, on a répondu de bonne foi à un problème par la multiplication des structures : arrondissements, ville centrale, agglomération etc. Malheureusement, cette multiplication a démontré son inefficacité et est même devenue partie intégrante du problème. Chacun a droit à l'erreur et la sagesse n'est pas de ne jamais en commettre, mais de savoir les reconnaître et de les corriger. Ici, ajouter de nouvelles structures à la Ville de Montréal ou à son agglomération, c'est tenter de solidifier les fondations d'un immeuble bancal en ajoutant des étages à son sommet.

Au cours des dernières années, nous avons été bien peu à soulever des questions sur la pertinence des différentes réformes de la Charte, notamment celles apportées par la Loi 33 en 2003, des réformes demandées par la Ville de Montréal qui, aujourd'hui, lui donnent des maux de tête.

Était-ce mieux auparavant ? N'y a-t-il pas eu des déficiences dans le processus qui a mené aux fusions municipales ? Bien entendu qu'il y a eu des lacunes, nous ne serions pas ici aujourd'hui, sinon. Nous croyons qu'il est plus que temps de cesser ce jeu puéril de se pointer du doigt, tout un chacun, en distribuant les fautes. Nous devrions plutôt, tous pointer vers l'avant, vers l'avenir. Il est terminé le temps des procès, il est venu celui des progrès.

Soulevons ensemble quelques exemples. Prenons d'abord celui d'Outremont qui a occupé récemment une bonne place dans l'actualité. Comment est-il possible qu'autant d'abus puissent se dérouler, pendant aussi longtemps, sans qu'aucun mécanisme ou que personne ne vienne corriger la situation ? Et n'eut été de la détermination de quelques citoyens, les abus se poursuivraient encore. D'ailleurs rien ne nous garantit que nous connaissions l'ensemble des faits étant donné que personne ne s'est vraiment penché sans complaisance et en toute objectivité sur la gestion de cet arrondissement. Même le Vérificateur général de Montréal n'était pas certain d'avoir les ressources et les pouvoirs pour le faire¹. Heureusement, nous reconnaissons la sagesse de la ministre des Affaires municipales et des Régions, de transmettre, à notre demande, le dossier au Procureur général du Québec. Peut-être aurons-nous une lumière un peu plus complète sur ce dossier. Mais le seul fait de devoir faire appel à la police pour faire la lumière sur la gestion d'un arrondissement, est véritablement symptomatique de quelque chose de beaucoup plus grave.

Il faut dire que, même si l'administration municipale avait démontré une quelconque volonté de vouloir résoudre la situation, ses pouvoirs étaient bien limités. En effet, la précipitation dans laquelle la Ville de Montréal actuelle a été élaborée, a donné naissance à des arrondissements sans existence légale propre, mais avec des prérogatives inaliénables par aucune autorité, rendant ainsi impossible toute tutelle ou contrôle par une autorité supérieure. Dans leurs domaines de compétence, les arrondissements sont seuls maîtres à bord après Dieu. Et lui-même ne serait pas certain d'y pouvoir quelque chose!

¹ La Presse, *L'enquête n'est pas close*, le vendredi 12 octobre 2007, p. A19

Dans un monde parfait, cela ne causerait pas beaucoup de problème. Mais en cas de pépin, personne ne peut intervenir efficacement pour redresser une situation problématique d'incurie administrative. Et ça, c'est un problème majeur.

Prenons aussi pour exemple le déménagement de l'hôtel d'arrondissement et des bureaux de service dans l'arrondissement de Ahuntsic/Cartierville. Nous vous faisons grâce de l'historique du dossier. Rappelons seulement qu'une des raisons invoquées pour ce déménagement est le fait que l'arrondissement doit payer actuellement un loyer aux services centraux de la Ville et qu'on prétend économiser en versant un peu moins à un promoteur privé. On a perdu ici la perspective de ce que Montréal est, en théorie du moins : une seule et unique ville. À force de vider le centre de son autorité, on a perdu l'essence de ce qu'est une ville.

On a voulu unir des villes pour en faire des organisations dynamiques au service des citoyens et citoyennes. Malheureusement, on en a fait des monstres de bureaucratie où les citoyens ne se reconnaissent plus, où il n'y a plus de sentiment d'appartenance. Aujourd'hui, nous avons des arrondissements qui se concurrencent entre eux au lieu de s'unir pour avancer : on a institutionnalisé le repli sur soi et l'isolement, une conséquence amplifiée par les décisions des dernières années.

Déjà, dans un rapport commandé à gros prix par l'administration Tremblay en 2003, mais qu'elle n'a jamais rendu public, on soulignait que nulle part au monde on n'avait osé donner une autonomie exclusive aux arrondissements ou autres structures semblables, afin d'éviter les incohérences dans l'application des politiques et décisions². Malheureusement, comme pour la voie du bon sens, on a fait fi de cette information.

Enfin, pour terminer d'illustrer l'absurde de la structure municipale de Montréal, permettez-nous de vous parler du parc de la Vérendrye dans l'arrondissement du Sud-Ouest. Dans ce parc, il y a un bâtiment où on retrouve des toilettes dont un de nos conseillers a obtenu la clé car il est très impliqué dans l'organisation des activités sportives locales. Quand est venu le temps d'utiliser cette clé, il s'est aperçu que la porte était bloquée. Il a donc signalé ce fait à l'arrondissement qui lui a répondu qu'on ne s'occuperait de cette porte bloquée que si c'était le cadre de porte qui faisait problème car il tombait sous leurs compétences d'arrondissement. Mais si c'était la serrure qui faisait défaut, il leur était impossible d'intervenir car la porte relevait des services centraux. Peut-être est-ce le résultat d'une interprétation erronée de la part de fonctionnaires au sujet de la responsabilité de chacun, il est difficile d'établir la véracité de cette interprétation de la répartition des champs de responsabilité, mais c'est un peu

² Document produit par Cap Gemini Ernst & Young en juillet 2003 et obtenu en vertu de la *Loi d'accès à l'information*.

ça Montréal aujourd'hui : une porte bloquée avec des citoyens qui attendent à l'extérieur pendant que tout le monde se renvoie la balle.

Cette introduction fut longue, mais ce n'est pas sans raison. En effet, elle constitue une mise en garde : attention, l'avenir de Montréal est fragile et on ne joue pas impunément avec sa Charte. Même si l'intention est louable, comme de servir la démocratie, parfois le résultat est tout à fait le contraire.

C'est pourquoi nous croyons que, désormais, toute intervention dans la Charte de Montréal ne devrait tendre que vers la simplification des structures et la disparition de certaines d'entre elles, si nécessaire, et redonner sa souveraineté au conseil municipal et sa capacité de gérer efficacement Montréal. Toute modification de la Charte devrait avoir comme premier objectif de simplifier la structure pour mieux servir le citoyen et la citoyenne, lui permettre de se retrouver, lui donner le goût de se reconnaître dans sa ville et de s'y impliquer.

De plus, un état de fait demeure : la population montréalaise représente quand même 87% de la population de l'agglomération de l'île de Montréal, c'est un fait qu'aucune mesure administrative ou organisationnelle ne viendra changer. Il ne faut pas l'oublier, si personne ne souhaite nuire au 13% que représente la population des villes reconstituées, personne n'acceptera la paralysie parce que l'on donnerait des privilèges à une minorité.

Ce sont ces principes qui guident aujourd'hui notre appréciation du projet de loi qui nous occupe.

2.Le projet de loi 22

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'agglomération de Montréal

2.a Les pouvoirs habilitants

Le projet de loi 22 vient enfin offrir à Montréal un élargissement de sa gamme d'outils fiscaux afin de palier, du moins partiellement, à un manque de financement chronique. Nous appuyons ces mesures tout en soulevant certaines mises en garde importantes dont il faut absolument tenir compte.

Tout d'abord, il serait assurément préférable que le Gouvernement du Québec accepte de se retirer quelque peu du champ fiscal pour le remettre à la Ville afin d'éviter d'alourdir le fardeau fiscal des contribuables montréalais. Nous appelons

donc le gouvernement et les villes à garder cette possibilité ouverte, d'ailleurs, la décision récente du gouvernement fédéral d'abaisser le taux de la taxe sur les produits et services devrait représenter une occasion d'explorer cette piste de solution. Cependant ce n'est pas la plus importante des mises en garde.

En effet, s'il est normal que l'on laisse aux élus de Montréal la responsabilité d'établir de possibles nouvelles taxes pour lesquelles ils seront imputables, il faut absolument éviter que ces pouvoirs viennent enrichir une confusion et un gaspillage déjà existants.

Il est de première importance que ce pouvoir ne puisse se transférer aux arrondissements et demeure une prérogative et une responsabilité du conseil municipal de Montréal. Déjà, à l'heure actuelle, la politique fiscale, les tarifications particulières et les taxes spéciales variant d'arrondissement en arrondissement, sont autant de sources de confusion, d'iniquité et d'inégalité pour les contribuables montréalais.

Ce ne sont pas les arrondissements les plus pauvres qui taxent leurs citoyens et citoyennes pour offrir plus de services. Dans la Ville de Montréal actuelle, les secteurs les plus pauvres ont moins de services, c'est un fait. Et ils n'ont pas les moyens d'en offrir plus à moins de prendre le parti de taxer des secteurs déjà défavorisés. Si on devait encore ajouter de nouvelles taxes, ou de nouvelles possibilités de taxes, nous croyons qu'il n'en résulterait alors qu'une amplification des problèmes actuellement constatés : disparité des tarifs, disparité des services, incohérences administratives et redondances des dépenses. Des problèmes qui ne sont pas le fruit de cette fiscalité particulière, mais qui seraient alors exacerbés par cette dernière. Rappelons seulement que, avant même que les représentants de Montréal ne viennent devant vous, demander des pouvoirs de taxation et de tarification pour les arrondissements en 2003, ils avaient été prévenus par leurs consultants³, que, nulle part ailleurs dans le monde on n'avait confié de tels pouvoirs aux arrondissements. Montréal fut la première ville à le faire... et la seule. Et ce n'est pas sans raison.⁴

Il est donc important de ramener le pouvoir de tarification et de taxation, et tout outil fiscal supplémentaire que le Gouvernement du Québec voudra bien confier à la Ville de Montréal, à son conseil municipal. Celui-ci deviendrait un forum, imputable, élu et transparent qui établirait alors les règles dans une optique d'équité et d'efficacité sur une base élargie à la ville entière. Il serait même souhaitable et nécessaire de ramener ce pouvoir de taxation au conseil

³ Étude monographique déposée par Cap Gemini Ernst & Young auprès de la Ville de Montréal, Juillet 2003, document obtenu en vertu de la Loi d'accès à l'information.

⁴ À l'heure actuelle, huit (8) arrondissements de Montréal ont mis en place des taxes spéciales afin de rendre des services à leur population. Cela est sans compter les disparités de tarification et les demandes relatives aux parcomètres, notamment. Ainsi, l'administration municipale se vante de ne pas alourdir le fardeau fiscal alors que, dans les faits, celui-ci augmente constamment pour une bonne part de la population.

municipal, dès maintenant, et de mettre fin à l'existence de ces taxes foncières particulières établies en arrondissement qui s'ajoutent aux taxes régulières.

À défaut de garantir l'exclusivité de ces pouvoirs au conseil municipal, nous pouvons immédiatement prévoir que les disparités dans le financement et la prestation de services entre arrondissements n'ira qu'en s'amplifiant. Les élus auront beau être imputables, comment s'y retrouveront les citoyens que l'on enverra de l'élu d'arrondissement à l'élu de ville, au maire d'arrondissement, au maire de la ville ou à la CMM, pour se plaindre dans un grand match de ping-pong pas très démocratique, mais auquel les Montréalais sont de plus en plus confrontés ? L'imputabilité commence par la clarté et la transparence.

2.b L'arbitrage des infrastructures d'agglomération

Le projet de création d'un comité d'arbitrage est un élément avec lequel nous sommes en accord. Toutefois, il serait nécessaire d'en mieux définir la portée, le mandat et surtout la fréquence de fonctionnement.

On peut en effet imaginer facilement que ce comité ne doit pas être un forum permanent, mais un comité qui se réunit le moins souvent possible, le plus efficacement possible afin d'abattre le plus de travail possible. Il est aussi logique de prévoir que les mêmes arbitrages, une fois faits, ne reviendront pas régulièrement à l'ordre du jour, donc que la tâche de ce comité sera de moins en moins chargée. Si c'est la vision que le Gouvernement du Québec a de ce comité, alors inscrivons-le dans la loi, plaçons-en les balises dès maintenant et évitons immédiatement de créer une nouvelle lourdeur administrative et un nouveau frein à l'efficacité.

2.c Le conseil d'agglomération

Au conseil municipal spécial de juin dernier nous avons soutenu, conjointement avec l'administration municipale, une résolution qui allait tout à fait dans le sens de l'incorporation du conseil d'agglomération au conseil de ville de Montréal.

Nous croyons qu'une telle mesure encouragerait également le dialogue entre tous les arrondissements de Montréal et les villes défusionnées de l'agglomération. En effet, à l'heure actuelle, la mainmise du maire de Montréal sur la représentation de la Ville au conseil d'agglomération, exclut de facto les représentants d'une large part de la population montréalaise et les élus de l'opposition, ce qui ne favorise pas le brassage d'idées. Si du choc des idées naît la lumière, alors il y en a très peu dans certaines réunions du conseil d'agglomération.

De plus, la création du conseil d'agglomération et la transmission de pouvoirs exclusifs aux conseils d'arrondissement, ont vidé le conseil municipal d'une large part de son rôle et de son aspect démocratique. En effet, bien souvent c'est le seul forum où l'on pourrait véritablement débattre publiquement et ouvertement de questions importantes, mais où il reste très peu à débattre. D'un forum décisionnel, celui-ci est devenu une espèce de forum consultatif qui ne fait que donner des orientations sur des sujets qui ne seront même pas débattus au conseil d'agglomération car celui-ci est sous le contrôle du maire de Montréal. Montréal n'est plus une ville où l'on décide, c'est une ville où l'on cause.

Le conseil municipal, à l'heure actuelle, gère l'équivalent d'un budget de 200 millions de dollars sur un total de près de 4 milliards. Le reste est géré à l'agglomération, où il n'y a pas de débat, et en arrondissement, où souvent, il y en a encore moins.

2.d Le secrétariat d'agglomération

Nous abordons ici le cœur de nos préoccupations, de nos inquiétudes, face au projet de loi qui nous occupe aujourd'hui, le Secrétariat d'agglomération. Disons-le clairement et sans nuances, car celles-ci sont inexistantes : la création d'un tel secrétariat ne satisfera personne, ne fera que nuire à la bonne marche de l'administration montréalaise et sera la source de conflits et, encore une fois, d'un désintéressement encore plus grand des populations face à la politique municipale.

Ce secrétariat est problématique sous de nombreux aspects. Premièrement, son existence légale, en dehors des structures municipales, constitue une mise en tutelle de la Ville de Montréal par un organisme tiers non imputable devant la population.

De plus, sa capacité de réclamer, selon son bon vouloir, toute information sur tout sujet qu'il juge de sa compétence à tout fonctionnaire de la Ville de Montréal, outrepassé les pouvoirs que même le Vérificateur général possède sur le Gouvernement du Québec lui-même ; il excède également le cadre et la portée de la *Loi sur l'accès à l'information dans les organismes publics*. Pouvez-vous imaginer ce que serait la capacité de l'État québécois à bien fonctionner si un organisme comparable existait à son niveau ? On ne parle pas dans le projet de loi de questionner la Ville, mais bien d'interpeller directement des fonctionnaires qui ne peuvent refuser de donner l'information, sans aucun filtre. C'est un pouvoir beaucoup trop grand.

Peut-être n'est-ce pas la volonté du Gouvernement du Québec de donner de tels pouvoirs au Secrétariat ? Alors il se peut que la Loi ne soit pas correctement

formulée et les balises mal définies. Nous ne croyons pas que le gouvernement souhaite un scénario aussi catastrophique. Cependant la meilleure façon d'éviter les abus d'un pouvoir est de bien en tracer les limites dès le départ. Et cela ne semble pas clair ici.

De plus, nous comprenons tous que les élu,es des villes reconstituées désirent être mieux informés de la gestion de la Ville de Montréal et de l'agglomération. Ils en ont assez de recevoir les documents à la dernière minute et de se les faire enfoncer dans la gorge. Nous les comprenons bien car la situation n'est pas différente pour nous, l'Opposition officielle au conseil municipal, et nous pourrions vous donner de nombreux exemples de dossiers nébuleux qui arrivent à la dernière minute sur notre pupitre.

Ce n'est pas une question de structure ou d'organisation. En effet, nous pouvons évoquer ici, sans doute une certaine forme de mépris des assemblées démocratiques Puisqu'elle a le contrôle absolu des différentes instances, l'administration se permet d'en livrer le moins possible avant les assemblées et va même jusqu'à se donner le loisir d'imposer, séance tenante, des points à l'ordre du jour qui, bien que refusés par le Président du conseil, sont imposés par la majorité.

Mais pour corriger cela, nous ne réclamons pas un tel pouvoir d'inquisition alors que nous représentons quand même plus de 30% des électeurs et électrices montréalais et montréalaises. Nous nous battons pour que l'administration fasse mieux son travail, pas pour pouvoir aller nous-mêmes regarder par-dessus l'épaule de tous les fonctionnaires. Par ailleurs, permettez-nous de vous rappeler que nous réclamons une vice-présidence à la Commission de la Sécurité publique dont nous sommes complètement absents. Cette commission est la seule dont la composition est prévue par la loi.

S'il est du souhait du gouvernement, comme du nôtre, d'obliger l'administration montréalaise à être plus efficace et à livrer les documents dans des délais raisonnables, alors qu'il impose dans la Charte des délais plus respectueux. Nous applaudirons alors, car, nous aussi, sommes fatigués d'être confrontés, régulièrement, aux documents déposés séance tenante.

Si c'est de personnel dont ces villes ont besoin afin de monter des dossiers, faire des demandes d'accès à l'information etc., bref un travail normal d'analyse et de connaissance de dossiers, alors dotons-les d'un budget de recherche. En aucun cas, sous aucune forme, un tel secrétariat, tel que formulé dans la Loi, ne serait acceptable. Si Montréal devait composer la majorité au sein de ce secrétariat, alors ce ne serait qu'une perte de temps et de ressources ; et si c'était les villes de banlieue ou un système de double majorité, alors ce serait absolument odieux et une insulte à l'équité.

3. Conclusions

Nous invitons le gouvernement à bien réfléchir aux conséquences du projet de loi que cette commission étudie présentement. Nous croyons, non, nous SAVONS, que les conséquences n'en seront qu'un boulet de plus pour la Ville de Montréal, qui malheureusement n'en manque pas. Non seulement nous nous questionnons sur la pertinence de plusieurs des structures existantes à l'heure actuelle, mais nous sommes aussi persuadés que la création d'une nouvelle structure ne participe pas plus au problème qu'à la solution. Nous rappellerons ici que toute intervention devrait désormais tendre vers la simplification des structures et la clarification du modèle d'organisation de Montréal. Ramenons la perspective du citoyen au cœur de nos préoccupations.

C'est d'autant plus important que le maire de Montréal s'apprête à vous demander de lui redonner le contrôle de l'arrondissement de Ville-Marie, une autre modification à la pièce contre laquelle nous ne saurions trop vous inviter à la prudence. Qu'il y ait une analyse sérieuse de la répartition des pouvoirs au sein de la Ville de Montréal, une analyse ouverte, où les intervenants pertinents seront consultés dès le départ dans un processus clair, nous en sommes et nous le réclamons même le plus tôt possible. Cependant cette évaluation doit se faire pour l'ensemble de Montréal et pas seulement le centre-ville. Montréal est une ville, unique et unie, arrêtons de la considérer comme un assemblage hétéroclite d'arrondissements, arrêtons de faire du cas par cas en fonction des humeurs de son maire, quel qu'il soit.

Prenons conscience qu'en multipliant les niveaux décisionnels on a diminué la démocratie en éloignant le pouvoir décisionnel du citoyen et en le perdant dans un dédale de structures. Ils ne savent plus à quel saint se vouer, ou plutôt à quel élu, e ni à quel conseil, d'arrondissement, municipal ou d'agglomération.

Nous croyons également que c'est la précipitation qui a souvent marqué la mise en place de ces structures et de ce mode de fonctionnement déficient malgré la bonne volonté de tous, que nous ne remettons pas en question. Cependant, nous croyons qu'il serait temps que s'amorce un véritable processus de simplification des structures de la Ville afin de créer une ville efficace et efficiente. Évaluons les structures existantes et sachons y reconnaître les erreurs, y reconnaître nos erreurs. Ensuite, dans le calme et le consensus, apportons des correctifs qui sauront refaire de notre ville une organisation au service de nos concitoyens et concitoyennes.

Nous pensons qu'il est désormais clair que certains pouvoirs devront être centralisés, et les politiques et façons de procéder devront être uniformisées à l'ensemble de la Ville. Mais nous croyons également que ce processus ne doit pas se faire derrière des portes closes ou à la pièce.

Montréal est unique, Montréal est la métropole du Québec, redonnons-lui son souffle et cessons d'essayer de faire fonctionner une structure issue d'un processus mal né. La meilleure façon de réparer les erreurs du passé, c'est d'abord de ne pas les répéter.