



## MÉMOIRE

de la Ville de Québec sur  
le Projet de loi no 58 –  
*Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme  
et d'autres dispositions législatives concernant  
les communautés métropolitaines*

Présenté par Monsieur Régis Labeaume  
Maire de la Ville de Québec

9 février 2010

## **Introduction**

La Ville de Québec remercie la Commission de l'aménagement du territoire de cette invitation à présenter ses commentaires sur cet important projet de loi.

La Commission a reçu le mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec et ce mémoire constitue le tronc commun des commentaires partagés par les membres du comité exécutif de la Communauté. À titre de président de la Communauté métropolitaine de Québec, j'endosse bien sûr le mémoire de la CMQ, et j'ajoute que la Ville de Québec fait siennes ses recommandations. Le plan d'aménagement et de développement métropolitain sera au cœur de mes priorités au cours des prochains mois.

La Ville de Québec reçoit donc favorablement le nouveau partage de compétences proposé par le Projet de loi 58 en matière d'aménagement du territoire. Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement est un outil intéressant pour relever les défis métropolitains en matière d'aménagement du territoire. Il est heureux également que ce projet de loi consacre le rôle essentiel des MRC et des deux grandes villes dans la planification de l'aménagement du territoire.

La Ville de Québec partage aussi les demandes d'amendements présentées dans le mémoire de la CMQ. Nous les rappellerons en deuxième partie.

À titre de maire de Québec, je veux essentiellement vous entretenir d'une considération qui devrait être centrale dans cette réforme pour la Communauté métropolitaine de Québec, mais qui en est absente. Cet élément est la pierre angulaire de toute planification efficace de l'aménagement du territoire métropolitain. Il concerne la gouvernance de la Communauté métropolitaine de Québec. Il est de toute première importance que le projet de loi 58 soit amendé pour modifier la règle de prise de décision à la Communauté métropolitaine de Québec.

# 1. La nécessaire révision de la règle de prise de décision à la CMQ

## ➤ *La triple majorité : la voie de l'immobilisme*

L'adoption du plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Québec doit se faire à la majorité des deux tiers des voix exprimées. C'est le cas aussi à la Communauté métropolitaine de Montréal.

Ce qui est unique à la CMQ cependant, c'est qu'aucun plan d'aménagement ne pourra être adopté sans l'accord de la quasi-unanimité du conseil. Pardonnez-moi ce raccourci, mais c'est là l'effet concret de la Loi qui prévoit que cette majorité (des deux tiers) doit aussi comporter la majorité des voix exprimées par les représentants de la Ville de Lévis et la majorité des voix exprimées par l'ensemble des représentants des trois MRC.

Dans un contexte de gouvernement majoritaire à Québec et à Lévis, cela revient à dire que deux membres du conseil (représentant des MRC) peuvent imposer leur refus aux 15 autres membres du conseil de la CMQ.

Or, le plan métropolitain devra, pour être efficace, contenir des orientations en matière de gestion de l'urbanisation qui déplairont inévitablement à certaines municipalités locales. Il est prévisible que les maires de ces municipalités feront pression sur le préfet qui n'aura d'autre choix que de s'opposer au plan métropolitain pour conserver l'appui du conseil de sa MRC. Les préfets subiront cette pression politique.

Évidemment, la voie de la concertation doit prévaloir au niveau métropolitain et ne lisez surtout pas ici mon intention d'imposer des décisions. Cependant, l'octroi d'un veto aux groupes qui composent la CMQ n'est pas une solution si

l'on veut relever de façon courageuse les défis qui se présentent à nous, tant au plan de la croissance urbaine que de la mobilité durable, de la mise en valeur du patrimoine et du territoire agricole et de la protection de l'environnement.

Ces droits de véto ne peuvent conduire qu'à l'immobilisme. S'ils sont maintenus, je crois que nous devrons anticiper trois situations :

- Soit l'absence de décision concernant le plan métropolitain; ou
- Un plan dilué, établi au plus bas dénominateur commun, qui ne rencontrera pas les objectifs poursuivis par la Loi et par le gouvernement;
- Le choix que devra faire le ministre d'accepter un tel plan ou d'imposer son propre plan.

Ces trois situations ne sont évidemment pas souhaitables.

➤ ***Une réforme qui le justifie***

La réforme proposée par le projet de loi 58 justifie l'abrogation de cette triple majorité. Lors de l'adoption de la *Loi sur la communauté métropolitaine de Québec*, il était prévu que les Villes et MRC du territoire soient dépouillées de leur schéma d'aménagement. Cette avenue peut expliquer, en partie du moins, pourquoi le législateur a choisi de conférer un véto à chacun des groupes qui composent la Communauté. La CMQ devait prendre toutes les décisions en matière d'aménagement du territoire, tant celles d'intérêt métropolitain que celles d'intérêt local. Chaque entité pouvait donc voir la CMQ s'immiscer dans des orientations qui sont spécifiques à son territoire.

Or, le projet de loi 58 modifie cette situation. Chaque MRC retrouve sa compétence en aménagement du territoire. Chaque entité enrichira, par sa planification, la réflexion de la Communauté métropolitaine. Les enjeux d'intérêt métropolitains seront les seuls qui feront l'objet d'un encadrement dans le plan métropolitain. Il devient alors illogique de maintenir une règle de majorité selon

laquelle les intérêts locaux l'emportent sur le très large consensus des 2/3 des membres du conseil de la CMQ.

➤ ***La majorité des 2/3 des voix : une garantie suffisante***

Au plan démocratique, la majorité des 2/3 est déjà questionnable, dans la mesure où elle permet à une minorité des membres d'imposer sa décision à la majorité. Cependant, nous comprenons que, dans le contexte où l'agglomération de Québec détient la majorité des voix, le législateur ait choisi d'imposer cette majorité plus élevée pour la prise de décision au sein de la Communauté métropolitaine.

L'agglomération de Québec détient 9 sièges sur 17 au conseil de la CMQ. L'un d'eux revient au président, et un autre est actuellement occupé par le maire de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures. La Ville de Québec ne détient pas, à elle seule, les deux tiers des voix des membres du conseil et ne pourrait donc imposer ses volontés au reste de la Communauté, même avec la simple règle des 2/3. Si tous les représentants de l'agglomération de Québec s'entendent sur une proposition, il faut, pour obtenir les 2/3 des voix, rallier trois membres additionnels du conseil de la CMQ. Il nous semble que c'est là une garantie suffisante pour assurer une saine concertation.

➤ ***La triple majorité : un processus antidémocratique***

Avec la règle de triple majorité, les représentants d'une très faible minorité de la population peuvent empêcher l'adoption du plan métropolitain (moins de 5% de la population si l'on prend l'exemple hypothétique des représentants de deux MRC).

Il faut prendre conscience que déjà, au plan de la répartition des voix, la composition du conseil de la CMQ engendre un important déficit démocratique pour l'agglomération de Québec. Les tableaux ci-après illustrent une

intéressante comparaison avec la répartition des voix, plus équilibrée, au sein de la Communauté métropolitaine de Montréal.

**Nombre de municipalités, population et représentation au conseil de la CMM**

|                            | Nombre de municipalités | Population (2008) | Pourcentage de la population de la CMM | Nombre de votes | Représentation par vote |
|----------------------------|-------------------------|-------------------|--|-----------------|-------------------------|
| Agglomération de Montréal  | 16                      | 1 875 919         | 52,14%                                 | 14              | 133 994                 |
| Laval                      | 1                       | 377 332           | 10,49%                                 | 3               | 125 777                 |
| Agglomération de Longueuil | 5                       | 389 938           | 10,84%                                 | 3               | 129 979                 |
| Couronne Nord              | 20                      | 512 524           | 14,25%                                 | 4               | 128 131                 |
| Couronne Sud               | 40                      | 442 141           | 12,29%                                 | 4               | 110 535                 |
| CMM                        | 82                      | 3 597 854         | 100%                                   | 28              | 128 495                 |
| Deux-tiers                 |                         | 2 398 569         |  | 19              |                         |

**Nombre de municipalités, population et représentation au conseil de la CMQ**

|  | Nombre de municipalités | Population (2008) | Pourcentage de la population de la CMQ | Nombre de votes | Représentation par vote |
|--|-------------------------|-------------------|--|-----------------|-------------------------|
| Agglomération de Québec  | 3                       | 536 595           | 73,47%                                 | 9               | 59 622                  |
| Lévis  | 1                       | 132 851           | 18,19%                                 | 5               | 26 570                  |
| MRC de L'Île-d'Orléans, La Jacques-Cartier et La Côte-de-Beaupré | 24                      | 60 936            | 8,34%                                  | 3               | 20 312                  |
| CMQ  | 28                      | 730 382           | 100%                                   | 17              | 42 964                  |
| Deux-tiers   |                         | 486 921           |  | 12              |                         |

Comme l'indiquent ces tableaux, une voix représente entre 110 500 et 134 000 personnes dans la région métropolitaine de Montréal, soit une variation d'un maximum de 14% par rapport à la moyenne. La représentation est de 20 300 à 59 600 personnes dans la région métropolitaine de Québec, soit une variation pouvant atteindre 53% par rapport à la moyenne. L'agglomération de Québec se retrouve considérablement sous-représentée au conseil de la CMQ par rapport aux autres constituantes.

Combiné à la triple majorité, ce déficit démocratique est démesuré pour les citoyens et les citoyennes de l'agglomération de Québec qui composent près des trois quarts de la population de la région métropolitaine. Avec une représentativité de près de trois fois inférieure celle des MRC et la règle de triple majorité, la population de l'agglomération de Québec devient minoritaire dans la prise de décision en aménagement du territoire à la CMQ.

La Ville de Québec est consciente qu'une redistribution des voix au conseil de la CMQ, au prorata de sa population, rendrait les votes de l'agglomération de Québec prépondérants, ce qui pourrait susciter une désaffection de la Ville de Lévis et des MRC. Elle n'entend pas demander une nouvelle redistribution des voix.

**La Ville de Québec demande cependant que la règle de la triple majorité qui s'applique uniquement à la Communauté métropolitaine de Québec soit abrogée. La Ville de Québec demande que la prise de décision soit la même aux conseils des deux communautés métropolitaines, soit aux deux tiers des voix exprimées.**

## **2. Les recommandations formulées par la Communauté métropolitaine de Québec**

Pour les raisons exposées dans le mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec auquel nous vous référons, la Ville de Québec fait siennes les demandes de la CMQ à l'effet de modifier la loi pour :

- préciser que les orientations, les objectifs et les critères que définit le Plan métropolitain d'aménagement et de développement doivent intéresser plus d'une MRC, ou plus que la Ville de Québec ou la Ville de Lévis;
- reporter la date d'adoption du projet de plan métropolitain au 30 avril 2011, et l'adoption du plan au 31 décembre 2011;
- modifier l'échéance à laquelle doit débiter la révision d'un schéma d'aménagement ou du plan métropolitain de façon à ce que cette révision doive débiter entre le septième et le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur du schéma ou du plan courant.

## **Conclusion**

La Ville de Québec est très consciente que la demande qu'elle formule aujourd'hui, à l'effet d'abroger la règle de prise de décision à la triple majorité au conseil de la Communauté métropolitaine de Québec, nous place tous devant la déchirante décision politique de devoir déplaire à nos partenaires au sein de la CMQ. Ce n'est pas de gaieté de cœur que nous formulons cette demande. Nous le faisons parce que c'est crucial pour nous permettre de relever les défis qui se présentent dans la région en matière d'aménagement du territoire.

Nous espérons avoir réussi à vous convaincre du bien fondé de ce point de vue et du fait qu'il est motivé par l'intérêt public. La Communauté métropolitaine de Québec a besoin d'un leadership fort et uni. La règle actuelle de prise de décisions ne peut être que source de division.

## ANNEXE

### Liste des modifications demandées par la Ville de Québec au Projet de loi 58 - *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines*

1. Abroger la règle de prise de décision à la triple majorité afin que la prise de décision soit la même aux conseils des deux communautés métropolitaines, soit aux deux tiers des voix exprimées;
2. Préciser que les orientations, les objectifs et les critères que définit le Plan métropolitain d'aménagement et de développement doivent intéresser plus d'une MRC, ou plus que la Ville de Québec ou la Ville de Lévis;
3. Reporter la date d'adoption du projet de plan métropolitain au 30 avril 2011, et l'adoption du plan au 31 décembre 2011;
4. Modifier l'échéance à laquelle doit débiter la révision d'un schéma d'aménagement ou du plan métropolitain de façon à ce que cette révision doive débiter entre le septième et le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur du schéma ou du plan courant.