



AUTONOMIE, RESPONSABILITÉ ET COHÉRENCE : POUR UNE CAPITALE NATIONALE EXEMPLAIRE ET INSPIRANTE

**EN ATTENDANT UNE POLITIQUE NATIONALE DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME**

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des Consultations particulières et auditions spéciales 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

Novembre 2016



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CRÉDITS

COORDINATION

Jeanne Robin, directrice générale adjointe

Christian Savard, directeur général

RECHERCHE ET RÉDACTION

Catherine Craig-St-Louis, conseillère à la direction générale

REMERCIEMENTS

L'équipe de Vivre en Ville remercie également pour sa contribution à sa réflexion madame Marie-Odile Trépanier, urbaniste émérite, professeure honoraire, Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal.



Sommaire

Vivre en Ville salue l'intention du gouvernement du Québec de doter la Ville de Québec des moyens à la hauteur de son rôle de capitale nationale.

Ce mémoire approfondit particulièrement deux sections du projet de loi : celle portant sur l'approbation référendaire des règlements d'urbanisme (art. 10 à 17), et celle portant sur le pouvoir général de taxation et celui d'exiger des redevances réglementaires (art. 19).

Vivre en Ville voit également dans le projet de loi 109 une préfiguration de la redéfinition, plus générale, des relations entre Québec et les municipalités, annoncée par le gouvernement pour des travaux législatifs à venir prochainement. La dernière section de ce mémoire portera donc sur ce qui, dans le projet de loi 109, peut inspirer l'évolution des relations entre Québec et les municipalités, en vue de soutenir, à travers un aménagement du territoire rationnel et cohérent, le développement d'une société prospère, inclusive et durable.

RECOMMANDATIONS

Dans ce mémoire, les recommandations applicables via le projet de loi 109 sont qualifiées de « Recommandations spécifiques », tandis que les travaux législatifs à entreprendre en marge de ce projet de loi sont qualifiés de « Chantiers ».

Recommandation spécifique 1

Ne pas faire le débat sur l'abolition des référendums locaux dans le cadre du projet de loi sur le statut de capitale nationale.

Recommandation spécifique 2

Extraire du projet de loi 109 les articles 10 à 17.

Recommandation spécifique 3

Conserver le seuil de 25 000 mètres carrés pour l'autorisation par le conseil de ville d'un projet relatif à un établissement résidentiel, commercial ou industriel en dépit d'un règlement d'arrondissement (Art. 13).

Chantier A

Modifier le processus d'approbation référendaire [...].

Chantier B

Exempter certaines modifications réglementaires du processus d'approbation référendaire [...].

Chantier C

Créer, pour la Ville de Québec, un organisme local de consultation, indépendant des autorités municipales, responsable de mener à bien les processus de consultation publique.



Chantier D

Établir un mécanisme d'arbitrage des décisions municipales.

Recommandation spécifique 4

Faire passer la Ville de Québec d'un régime fiscal de permission à un régime fiscal d'interdiction pour lui donner la marge de manœuvre nécessaire à l'élaboration d'une fiscalité responsable, ou écofiscalité (art. 19).

Recommandation spécifique 5

Faciliter l'application de redevances aux nouveaux développements, notamment par l'octroi du pouvoir général de taxation et de redevances à la Ville de Québec (art. 19).

Recommandation spécifique 6

Modifier la loi sur les carburants pour donner à la Communauté métropolitaine de Québec la possibilité d'appliquer une taxe ou une redevance à l'égard d'un carburant, comme c'est le cas pour la Gaspésie et l'AMT.

Recommandation spécifique 7

Favoriser l'application du nouveau régime fiscal à l'échelle de la région urbaine [...].

Chantier E

Instaurer une redevance spécifique pour tout développement immobilier qui induit une artificialisation des sols.

Chantier F

Confier à l'État la gestion des revenus de la redevance liée à l'artificialisation des sols et les dédier à un Fonds « Milieux de vie écoresponsables ».

Chantier G

Ouvrir la réflexion sur la fiscalité responsable ou écofiscalité, avec la participation des Villes de Québec et de Montréal, d'autres municipalités volontaires, d'experts et de représentants de la société civile.

Recommandation spécifique 8

Adopter l'article 9 du projet de loi 109 qui reconnaît le pouvoir de la Ville de Québec de favoriser « un aménagement rationnel et le développement harmonieux du territoire, la protection de l'environnement et un milieu bâti de qualité ».



Recommandation spécifique 9

Adopter l'article 43 du projet de loi 109 qui exempte la Ville de Québec du pouvoir du désaveu du ministre des Transports en matière de fixation des limites de vitesse.

Recommandation spécifique 10

Renforcer, au sein du conseil d'administration de la société de transport collectif, la place des usagers ainsi que celle de la société civile [...].

Recommandation spécifique 11

Donner à la Ville de Québec le pouvoir d'assujettir tout permis à l'inclusion de logements abordables.

Chantier H

Mobiliser les municipalités dans la lutte contre les changements climatiques [...].

Chantier I

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.



Table des matières

VERS UNE CAPITALE NATIONALE PROSPÈRE, INCLUSIVE ET DURABLE	9
Autonomie de moyens, obligation de résultats	9
Approbation référendaire et implication des citoyens : permettre l'évolution urbanistique, et l'expression des contre-pouvoirs	10
Les règlements d'urbanisme, pour permettre l'évolution du cadre bâti et conserver une marge de manœuvre	10
La participation publique : un sujet à aborder pour l'ensemble des municipalités	11
Une situation actuelle qui concourt au blocage de projets intéressants	11
Un projet de loi qui élimine tout contre-pouvoir	12
Vers une participation publique renforcée	14
Stratégie n°1 : Élargir les zones concernées par l'approbation référendaire	14
Stratégie n°2 : Soustraire certaines modifications réglementaire à l'obligation d'approbation référendaire	15
Stratégie n°3 : Renforcer le processus de consultation publique	15
Stratégie n°4 : Établir un mécanisme d'arbitrage des décisions municipales	16
Pouvoir général de taxation et redevances réglementaires : un pas de plus vers l'écofiscalité	17
Quatre principes pour une fiscalité responsable	17
Davantage de moyens, davantage d'influence	17
D'un régime de permission à un régime d'interdiction	17
La reconnaissance du caractère incitatif de la fiscalité	18
Mettre à profit les nouveaux pouvoirs pour favoriser les bonnes pratiques	18
Faciliter l'application de redevances aux nouveaux développements	19
La contribution des promoteurs : lier les dépenses spécifiques à des revenus dédiés	19
Une mesure fiscale à faciliter pour généraliser son application	20
Étendre le pouvoir de redevance à d'autres mesures écofiscales	20
Garantir l'applicabilité des changements fiscaux par leur application dans l'ensemble de la région urbaine	21
Prendre le leadership pour la mise en pratique de l'écofiscalité	22
Les services publics : une subvention collective au développement immobilier	22
Ouvrir la réflexion sur l'écofiscalité avec les Villes de Québec et de Montréal	23
Autres mesures d'intérêt	25
Vers un aménagement rationnel du territoire	25
Autonomie dans la fixation des limites de vitesse	25
Gouvernance des sociétés de transport	26
Logement social	26



POUR UNE VISION ET UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	27
Responsabilité et cohérence : vers un partenariat État-municipalités redéfini	27
L'État comme gardien de l'aménagement du territoire	27
Subsidiarité : quel niveau approprié d'autorité pour l'aménagement du territoire ?	27
L'État québécois : leader et arbitre	28
Adapter les exigences gouvernementales selon les municipalités	28
Intégrer la lutte contre les changements climatiques aux orientations et à la planification en aménagement du territoire	29
Vers une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme	31
CONCLUSION	32
BIBLIOGRAPHIE	33



Vers une capitale nationale prospère, inclusive et durable

Vivre en Ville salue l'intention du gouvernement du Québec de doter la Ville de Québec des moyens à la hauteur de son rôle de capitale nationale.

Plusieurs éléments du 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, ont attiré l'attention de Vivre en Ville. Ce mémoire approfondit particulièrement deux sections du projet de loi : celle portant sur l'approbation référendaire des règlements d'urbanisme (art. 10 à 17), et celle portant sur le pouvoir général de taxation et celui d'exiger des redevances réglementaires (art. 19).

D'autres aspects du projet de loi sont également relevés plus loin : autonomie dans la fixation des limites de vitesse (art. 43) et modification de la composition du conseil d'administration du Réseau de transport de la Capitale (art. 50), notamment.

Pour finir, Vivre en Ville voit dans le projet de loi 109 une préfiguration de la redéfinition, plus générale, des relations entre Québec et les municipalités, annoncée par le gouvernement pour des travaux législatifs à venir prochainement. La dernière section de ce mémoire portera donc sur ce qui, dans le projet de loi 109, peut inspirer l'évolution des relations entre Québec et les municipalités, en vue de soutenir, à travers un aménagement du territoire rationnel et cohérent, le développement d'une société prospère, inclusive et durable.

Dans ce mémoire, les recommandations applicables via le projet de loi 109 sont qualifiées de « Recommandations spécifiques », tandis que les travaux législatifs à entreprendre en marge de ce projet de loi sont qualifiés de « Chantiers ».

Autonomie de moyens, obligation de résultats

Vivre en Ville soutient un partenariat entre le gouvernement et le milieu municipal basé sur l'approche suivante : l'État joue le rôle de gardien de l'aménagement durable, pose les balises de l'aménagement du territoire et joue un rôle de leadership à travers ses orientations et programmes, tandis que les municipalités et MRC sont autonomes dans l'élaboration de leur vision, de leur planification et de leurs moyens de mise en œuvre à l'intérieur de ces balises.

Cette approche permet notamment d'éviter que les municipalités soient à la fois juge et partie dans le domaine de l'aménagement. C'est cette approche qui garantit la protection du territoire agricole, ainsi que celle des milieux naturels. C'est également à travers cette approche qu'il est possible d'impliquer les municipalités dans la lutte contre les changements climatiques, à titre d'exemple.

Puisqu'elles peuvent apporter une réponse locale à des enjeux nationaux, les municipalités et les MRC ont un rôle majeur et déterminant à jouer dans l'aménagement durable du territoire. À travers la redéfinition des relations Québec-municipalités, le gouvernement doit confier aux municipalités le devoir d'assumer leurs responsabilités et de démontrer de façon rigoureuse et transparente l'atteinte de résultats.

Le projet de loi sur le statut de capitale nationale est un premier pas dans cette direction.



Approbation référendaire et implication des citoyens : permettre l'évolution urbanistique, et l'expression des contre-pouvoirs

L'approbation référendaire des règlements d'urbanisme joue, pour les municipalités québécoises, un rôle de contre-pouvoir. Elle constitue aussi un moyen d'implication et d'expression des citoyens qu'il importe de renforcer, d'une manière ou d'une autre.

Vivre en Ville recommande de ne pas faire le débat sur l'approbation réglementaire (articles 10 à 17 du projet de loi 109) dans le cadre de projet de loi, et élabore plusieurs propositions en vue d'une amélioration des pratiques de consultation publique, à Québec et dans les municipalités du Québec.

Les règlements d'urbanisme, pour permettre l'évolution du cadre bâti et conserver une marge de manœuvre

Vivre en Ville est d'avis que les outils de planification, expression des intentions municipales en matière d'urbanisme, devraient pouvoir évoluer, en dehors d'une révision complète, par des modifications réglementaires. En effet, bien que les outils de planification soient adoptés suite à une consultation de la population et qu'ils doivent donc être considérés avec le respect dû à un contrat moral entre les décideurs municipaux et la société civile, le zonage n'est pas intouchable.

Un tissu urbain doit pouvoir évoluer, et les outils de planification ne peuvent pas prévoir toutes les opportunités susceptibles de se présenter avant la période dévolue à leur révision.

LE ZONAGE « CONSERVATEUR », UNE MARGE DE MANŒUVRE À CONSERVER

En fixant un zonage « conservateur », une municipalité peut conserver une marge de manœuvre qui se révélera utile pour négocier un changement ultérieur avec un promoteur. Ainsi, un promoteur demandant une modification de la hauteur autorisée pourrait se voir accorder ce changement au zonage, à la condition qu'il intègre à son projet, par exemple, des unités de logement social, des mesures de végétalisation, une épicerie communautaire, etc.

Considérer le zonage comme un contrat inviolable entre la Ville et ses citoyens priverait les municipalités de cette marge de manœuvre potentielle.

Il est toutefois nécessaire que le cadre législatif assure un équilibre entre, d'une part, ce besoin de souplesse et, d'autre part, la nécessité que puissent s'exprimer des contre-pouvoirs à un éventuel appétit de développement, qu'il soit public ou privé. C'est le rôle des processus de consultation publique, dont la soumission à approbation réglementaire est un des éléments les plus forts.



La participation publique : un sujet à aborder pour l'ensemble des municipalités

La participation publique, soit l'action pour les citoyens de prendre part, en vue de l'influencer, à une décision publique ou privée pouvant avoir un impact sur la communauté, revêt une importance toute particulière au regard des décisions d'ordre urbanistique. Celles-ci ont en effet le potentiel d'affecter durablement les conditions de vie. Il s'agit souvent d'un facteur clé dans l'acceptation et l'appropriation d'un projet (Vivre en Ville, s.d.a).

Le projet de loi 109 touche un des éléments d'implication des citoyens dans la prise de décision en urbanisme : l'approbation référendaire des règlements d'urbanisme.

Loin de concerner spécifiquement la Ville de Québec, la question de la participation publique, et notamment celle du retrait ou de la modification du processus référendaire, intéresse l'ensemble des municipalités du Québec. Vivre en Ville est donc en accord avec le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire lorsqu'il déclare (Boivin, dans Le Soleil, 1^{er} novembre 2016) que le débat sur l'abolition des référendums locaux devrait être fait une seule fois, dans le cadre du projet de loi sur les gouvernements de proximité, et non dans le cadre du projet de loi 109.

Recommandation spécifique 1

Ne pas faire le débat sur l'abolition des référendums locaux dans le cadre du projet de loi sur le statut de capitale nationale.

Toutefois, sans garantie que cet amendement soit adopté, Vivre en Ville ne peut passer sous silence les modifications qui se rapportent au processus référendaire dans le projet de loi 109 présentement à l'étude (art. 10 à 17).

Une situation actuelle qui concourt au blocage de projets intéressants

Les modalités actuelles du processus d'approbation référendaire des règlements d'urbanisme ne forment pas un cadre d'exercice optimal de prise de décision en urbanisme. L'histoire récente de la Ville de Québec, par exemple, présente plusieurs cas de projets immobiliers où le pouvoir de blocage, tel qu'encadré par la loi, n'a pas conduit à l'amélioration d'un projet immobilier, mais simplement à forcer son promoteur à respecter le zonage existant.

Vivre en Ville est donc d'avis qu'il y a des améliorations à apporter au processus d'approbation référendaire.



Un projet de loi qui élimine tout contre-pouvoir

Si le projet de loi à l'étude consacre la Ville de Québec comme capitale nationale et peut, à cet effet, lui donner des pouvoirs de ville de première classe, il ne doit pas conduire à faire de ses résidents des citoyens de seconde zone.

L'approbation référendaire des règlements d'urbanisme est une des rares possibilités pour les citoyens de s'exprimer sur une décision urbanistique, en dehors des grandes consultations. Si cette possibilité donne parfois lieu à l'expression du syndrome « pas dans ma cour », elle peut aussi concourir à améliorer un projet.

PROJET AMÉLIORÉ GRÂCE AU PROCESSUS RÉFÉRENDIAIRE

Dans le quartier de la Pointe-de-Sainte-Foy, un promoteur a présenté, pour un lot sur lequel une station service avait été fermée quelques années auparavant, un projet d'habitation nécessitant un changement de zonage. Ce projet prévoyait l'implantation d'un grand stationnement de surface autour du bâtiment, et impliquait l'abattage d'une rangée d'arbres matures en marge arrière.

Le changement de zonage étant soumis à approbation référendaire, le promoteur a consulté les citoyens des zones concernées, ce qui a conduit à la modification du projet pour améliorer son acceptabilité. Les gains obtenus par les citoyens suite à la consultation sont notamment les suivants :

- Remplacement du stationnement de surface par des cases de stationnements souterrains (meilleur encadrement de la rue, moins de surfaces minéralisées, moins d'îlot de chaleur, etc.) ;
- Protection d'une rangée d'arbres matures en marge arrière, assurant non seulement l'intimité des résidences voisines, mais également un service écologique.

Sans la menace référendaire, le projet aurait été réalisé tel que le prévoyaient les plans initiaux, puisque les services municipaux l'avaient accepté tel quel. C'est le processus de consultation rendu possible par l'exigence d'approbation référendaire qui a permis d'apporter des améliorations qui étaient, visiblement, possibles.

Source : Poirier, 2013 et Ville de Québec, 2014.

Qui plus est, éliminer l'approbation référendaire sans la remplacer par un autre processus de contrôle citoyen reviendrait à éliminer tout contre-pouvoir et, de fait, à laisser le champ libre, par exemple, à un promoteur qui aurait l'oreille du pouvoir municipal.

Vivre en Ville est donc d'avis que les articles du projet de loi 109 qui suppriment l'obligation pour la Ville de soumettre à l'approbation référendaire ses règlements d'urbanisme ne doivent pas être adoptés en l'état.

Recommandation spécifique 2

Extraire du projet de loi 109 les articles 10 à 17.



Il est aussi à souligner que les municipalités disposent déjà, avec les programmes particuliers d'urbanisme, d'un outil qui leur permet de modifier la réglementation sans passer par l'approbation référendaire. L'utilisation de cet outil d'urbanisme discrétionnaire est d'ailleurs très en vogue dans les municipalités du Québec, en particulier pour les secteurs où s'exerce une forte pression de développement.

Il n'y a donc aucune urgence à libérer les municipalités, et parmi elles la Ville de Québec, d'un processus dont l'application n'est déjà plus exigée pour nombre de secteurs de la ville.

LE PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME : UNE SITUATION PARTICULIÈRE

Les villes peuvent utiliser le programme particulier d'urbanisme [PPU] pour cibler un secteur particulier, par exemple là où il y a une forte pression de développement, afin de préciser davantage ce qui est attendu en matière de planification pour ce milieu. Ces précisions peuvent toucher différents aspects, comme le gabarit des constructions à venir ou la vocation prépondérante des parties de territoire visées.

Cet outil n'est pas susceptible d'approbation référendaire, ce qui permet à une Ville de l'utiliser sans avoir à s'attendre à ce qu'un référendum soit demandé avant que le PPU ne puisse entrer en vigueur.

Par ailleurs, le changement de seuil proposé pour l'article 74.4 de la Charte de la ville de Québec, de 25 000 à 15 000 mètres carrés de superficie de plancher, pour que le conseil de ville puisse autoriser un projet en dépit d'un règlement adopté par un conseil d'arrondissement, apparaît inopportun (article 13).

Recommandation spécifique 3

Conserver le seuil de 25 000 mètres carrés pour l'autorisation par le conseil de ville d'un projet relatif à un établissement résidentiel, commercial ou industriel en dépit d'un règlement d'arrondissement (Art. 13).



Vers une participation publique renforcée

Vivre en Ville considère qu'il est crucial de garantir une possibilité pour les citoyens de s'exprimer, en marge des consultations sur la révision des outils de planification, sur les décisions urbanistiques.

L'avis des citoyens et de la société civile peut s'exprimer à travers de multiples formes d'interactions, s'inscrivant dans le cadre d'un processus établi (participation publique) ou non (participation sociale), ainsi que la participation à la vie politique (élections, par exemple). La participation citoyenne vise notamment à assurer une meilleure adéquation entre les besoins de la population et les décisions.

Renforcer la participation publique tout en limitant l'expression dommageable du syndrome « pas dans ma cour » peut se réaliser par diverses stratégies. Ces stratégies peuvent bien entendu être mises en œuvre simultanément et ainsi se renforcer mutuellement.

Les pistes de réflexion présentées ci-après sont ici ébauchées à l'occasion de l'étude du projet de loi 109. Elles seront à approfondir en vue d'une réforme plus large du processus d'approbation référendaire au Québec.

Stratégie n°1 : Élargir les zones concernées par l'approbation référendaire

Pour conserver les avantages du processus actuel mais éliminer ses écueils, Vivre en Ville recommande de réviser ses modalités d'application.

Les problèmes vécus par certains projets soumis récemment à l'approbation référendaire sont notamment liés aux biais associés aux zones et aux secteurs de zones concernés. Ainsi, il apparaît inadéquat :

- Que la taille variable des zones fasse en sorte que le seuil de requérants nécessaire pour demander un référendum est trop facile à atteindre, ou au contraire trop difficile. Les zones trop petites devraient être élargies, et les zones trop grandes, rétrécies;
- Que seuls les secteurs ou les zones ayant atteint le seuil de requête d'un référendum soient, par la suite, habilités à voter lors de ce référendum. C'est l'ensemble des zones concernées qui devraient voter lors d'un éventuel référendum, qu'elles l'aient demandé ou non – sans quoi, par définition, seuls les opposants pourront s'exprimer;

D'une manière générale, le nombre de citoyens concernés par l'approbation référendaire devrait permettre d'atteindre un juste équilibre entre l'expression des préoccupations locales (par exemple, crainte d'une augmentation de la circulation motorisée) et celles des préoccupations collectives (par exemple, besoin de commerces de proximité ou de logements sociaux).

Chantier A

Modifier le processus d'approbation référendaire :

- ***Réviser la taille des zones concernées par l'approbation référendaire.***
- ***En cas de référendum, habiliter à voter l'ensemble des zones concernées.***
- ***Élargir la zone concernée habilitée à s'exprimer sur un projet soumis à l'approbation référendaire.***



Stratégie n°2 : Soustraire certaines modifications réglementaire à l'obligation d'approbation référendaire

Plutôt que d'affranchir les règlements de toute consultation, Vivre en Ville propose que certaines dispositions ne soient pas soumises à approbation référendaire. Par exemple, l'ajout d'un nouvel usage, qui favorise la mixité dans un secteur, pourrait relever de l'arbitrage de la Ville. La modification de la hauteur permise, jusqu'à 3 étages, pourrait bénéficier de la même souplesse.

Ces exemptions au processus d'approbation référendaire contribueraient à donner aux municipalités la marge de manœuvre évoquée plus tôt, sans pour autant renier le droit au référendum pour les modifications réglementaires d'une autre nature.

Chantier B

Exempter certaines modifications réglementaires du processus d'approbation référendaire :

- **Ajout d'un nouvel usage.**
- **Augmentation de la hauteur permise, jusqu'à 3 étages.**

Stratégie n°3 : Renforcer le processus de consultation publique

Élus et professionnels ne peuvent se substituer à l'expérience et aux perceptions des résidents. Actuellement, les citoyens jouent principalement un rôle de réaction face à des projets ou à des dispositions réglementaires. À travers les processus de consultation actuels, les citoyens semblent en effet intervenir le plus souvent à titre d'opposants.

Dans une perspective de développement durable, le citoyen devrait être impliqué en amont des décisions, afin de contribuer à la vision du développement et au sens donné à la planification. Au-delà des procédés d'information et de consultation, le citoyen doit participer plus activement à l'aménagement, non seulement à l'élaboration d'une vision, mais également à la conception plus fine de projets, ce qui favorisera d'ailleurs l'adhésion et l'appropriation des projets.

Par le passé, les chercheurs ont soulevé la possibilité d'une incohérence entre le fait de prendre des décisions, par exemple en matière d'aménagement du territoire, et celui de procéder à des consultations publiques. Certaines villes ou provinces ont décidé de passer outre ce petit paradoxe pour intégrer pleinement le processus de consultation de la population au processus décisionnel en aménagement du territoire et urbanisme.

Le renforcement du processus de consultation publique peut prendre diverses formes, à encadrer par le gouvernement. Dans les plus petites municipalités, cela peut passer par un simple processus associé à certains types de projets. Dans les plus grandes, et en particulier dans la Ville de Québec, en raison tant de sa taille que de son statut de capitale nationale, il apparaît opportun de créer un organisme de consultation indépendant, dans l'esprit et à l'exemple de l'Office de consultation publique de Montréal.

L'Office de consultation publique de Montréal est un exemple d'organisme local de consultation, indépendant des autorités municipales, qui favorise la participation citoyenne et assure l'écoute des opinions dans le cadre de projets nécessitant des modifications réglementaires en dehors d'un processus de révision des outils de planification. Son inscription dans la Charte de la Ville est venue établir son fonctionnement. Dès 1986, Michel Yergeau, ex-vice-président du BAPE, estimait d'ailleurs qu'« [à Montréal, il n'y aurait] de résultats véritables avec la consultation que dans la mesure où on [l'aurait] inscrite dans la Charte de la Ville » (Yergeau, 1987, p.19).



ORGANISME DE CONSULTATION INDÉPENDANT ET PROCESSUS INSTITUTIONNALISÉ

L'Office de consultation publique de Montréal [OCPM] a développé, au fil des années, une expertise qui lui permet de réaliser des consultations publiques structurées et crédibles. Dans un premier temps, une information exhaustive au sujet du projet en cause est présentée et, dans un deuxième temps, les questions, commentaires et réflexions de ceux souhaitant s'exprimer sont consignés.

Les commissaires rédigent un rapport destiné à la Ville et qui contient des recommandations pour que cette dernière prenne une décision de façon éclairée. L'OCPM agit en tant que tierce partie neutre ; c'est un organisme indépendant qui est mandaté par la Ville pour réaliser certaines consultations publiques, notamment en ce qui a trait au domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Le processus rappelle un peu celui du Bureau d'audience publique en environnement.

Un droit d'initiative permettant aux citoyens de faire la demande d'une consultation a également été inséré dans la Charte des droits et responsabilités des citoyens.

Source : Gauthier et al., 2008, Paré, 2008 et OCPM (s.d.).

Chantier C

Créer, pour la Ville de Québec, un organisme local de consultation, indépendant des autorités municipales, responsable de mener à bien les processus de consultation publique.

Stratégie n°4 : Établir un mécanisme d'arbitrage des décisions municipales

Favoriser l'expression de contre-pouvoirs en matière de décisions urbanistiques peut aussi passer par l'établissement d'un mécanisme d'arbitrage en vue d'entendre les citoyens et les organisations en désaccord avec une décision municipale.

En Ontario, c'est la Commission des affaires municipales de l'Ontario [CAMO] qui entend les appels de décisions de municipalités en matière d'aménagement du territoire (Ontario, 2015).

ORGANISME D'ARBITRAGE INDÉPENDANT EN ONTARIO

Organisme d'appel, la Commission des affaires municipales de l'Ontario [CAMO] a pour compétence, entre autres, la planification de l'aménagement du territoire et les redevances d'aménagement. La CAMO examine les appels qui lui sont présentés, et décide du processus auquel ceux-ci seront soumis : médiation, motion, conférence préparatoire à l'audience publique ou audience publique directement.

Pour déposer un appel, des frais payables à l'ordre du ministre des Finances sont exigés. De plus, des conditions doivent parfois être remplies afin de pouvoir exercer ce droit de faire appel. Par exemple, dans certains cas, il faut avoir pris part au processus d'urbanisme en cause dès le début pour avoir droit de déposer un appel – la loi précise ces cas et ces conditions.

Source : Ontario, 2015

Chantier D

Établir un mécanisme d'arbitrage des décisions municipales.



Pouvoir général de taxation et redevances réglementaires : un pas de plus vers l'écofiscalité

La révision des relations Québec-municipalités, dont le projet de loi 109 est un des éléments législatifs, passe notamment par une révision de la fiscalité municipale. L'Union des municipalités du Québec, entre autres, a appelé à « une politique fiscale et tarifaire cohérente avec les principes du développement durable » (UMQ, 2012).

Quatre principes pour une fiscalité responsable

Pour Vivre en Ville, la révision de la fiscalité municipale doit être guidée par les principes suivants :

- Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme, tant celles des municipalités que celles des paliers supérieurs de gouvernement;
- Assurer l'équité, en rapport avec leurs choix, entre les ménages, les entreprises et les organisations;
- Internaliser les coûts du développement urbain, tant en matière d'infrastructures et de services que d'externalités environnementales, économiques et sociales;
- Favoriser l'émergence de collectivités viables, résilientes, efficaces, prospères et qui assurent le bien-être de leurs habitants.

L'octroi à la Ville de Québec d'un pouvoir général de taxation et de celui d'exiger des redevances réglementaires (art. 19) semble s'inscrire dans cette optique de fiscalité responsable, communément appelée « écofiscalité ».

Davantage de moyens, davantage d'influence

En donnant à la Ville de Québec le pouvoir général de taxation dont dispose déjà celle de Montréal, le gouvernement lui donne aussi la responsabilité d'user efficacement de ses nouvelles prérogatives.

D'un régime de permission à un régime d'interdiction

L'article 19 du projet de loi 109 fait passer la Ville d'un régime de permission (où tout ce qui n'est pas explicitement permis est interdit) à un régime d'interdiction (où tout ce qui n'est pas explicitement interdit est permis). Ce faisant, sa marge de manœuvre est considérablement augmentée. Elle pourra notamment s'en servir pour intégrer progressivement des mesures d'écofiscalité, voire remplacer en partie l'impôt foncier, qui ne tient compte ni des coûts à long terme, ni des externalités associées à l'étalement urbain (UMQ, 2012).



La reconnaissance du caractère incitatif de la fiscalité

Le projet de loi 109 spécifie que « la redevance peut aussi avoir pour but principal de favoriser, par son influence sur le comportement des personnes, l'atteinte des objectifs du régime [de réglementation relevant d'une de ses compétences] ».

Pour Vivre en Ville, ce nouveau pouvoir de taxation et de redevance favorise notamment l'application du 4^e principe de fiscalité responsable, soit celui de favoriser l'émergence de collectivités viables.

PRINCIPE 4 - FAVORISER L'ÉMERGENCE DE COLLECTIVITÉS VIABLES

L'environnement fiscal des municipalités doit devenir un véritable levier pour la création de collectivités viables. La réforme fiscale et budgétaire devra s'assurer d'encourager les meilleures pratiques, de décourager celles qui sont néfastes et de donner les moyens financiers aux municipalités pour tendre vers un aménagement durable du territoire :

- la reconstruction de la ville et de la banlieue sur elles-mêmes ;
- la protection du territoire agricole et des milieux naturels;
- l'articulation de l'urbanisation et du transport en commun ;
- la localisation stratégique et l'accessibilité des activités et des équipements;
- l'aménagement d'espaces publics de qualité;
- la création de quartiers complets, qui assurent la proximité des commerces et des services, résilients face aux changements démographiques, économiques et climatiques.

Vivre en Ville (2014). Assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes

Mettre à profit les nouveaux pouvoirs pour favoriser les bonnes pratiques

Les nouveaux pouvoirs alloués à la Ville de Québec par le projet de loi 109 lui permettront par exemple d'influencer, par des mesures fiscales :

- L'imperméabilisation des sols et le verdissement;
- L'utilisation d'espaces pour le stationnement;
- etc.

En Allemagne, la législation fédérale et les codes du bâtiment s'appuient sur les principes de compensation et de restauration des milieux naturels et de leur fonction écologique pour aborder la question de l'imperméabilisation des sols, considérée comme un problème environnemental majeur d'envergure nationale, corollaire de l'étalement urbain (Buehler, 2011). Le recours à une mesure écofiscale a produit des résultats intéressants en matière de gestion durable des eaux de pluie.



FAVORISER LA GESTION DURABLE DES EAUX DE PLUIE PAR LA FISCALITÉ EN ALLEMAGNE

Les municipalités allemandes prélèvent une taxe sur les eaux de ruissellement, taxe se rapportant à la quantité d'eau dirigée, pour chaque parcelle, vers le réseau d'égout municipal. La taxe est calculée sur la base de la surface imperméabilisée de la parcelle. Certaines municipalités offrent des crédits sur cette taxe, par exemple dans le cas de l'installation de dispositifs valorisant l'eau de pluie (récupération de l'eau à des fins domestiques, d'arrosage, etc.) ou pour l'installation de surfaces perméables pour les revêtements de sol (Assouad, 2012).

La Ville de Stuttgart, à l'instar de plusieurs villes allemandes, a instauré ce principe de taxation pour les bâtiments commerciaux. Cette taxe peut se voir diminuée jusqu'à 50 % selon certaines conditions, notamment par l'aménagement d'une toiture végétalisée. Ce système incitatif a progressivement rendu la toiture verte assez commune en Allemagne et y a ainsi considérablement limité la charge d'eau de pluie sur le réseau municipal.

Vivre en Ville (à paraître).

Recommandation spécifique 4

Faire passer la Ville de Québec d'un régime fiscal de permission à un régime fiscal d'interdiction pour lui donner la marge de manœuvre nécessaire à l'élaboration d'une fiscalité responsable, ou écofiscalité (art. 19).

Faciliter l'application de redevances aux nouveaux développements

La construction d'un nouveau bâtiment, voire d'un nouveau quartier, est associée à de nouveaux besoins : ouverture de rues, réseau d'aqueduc et d'égout, desserte de transport collectif, équipements sportifs et de loisirs, écoles, etc. Qu'ils exigent de nouveaux équipements strictement dédiés aux nouveaux bâtiments et à leurs habitants (comme un parc de quartier) ou l'augmentation de capacité d'équipements collectifs existants (comme une usine de traitement de l'eau, un garage municipal, un échangeur autoroutier), la plupart de ces besoins sont comblés par les administrations publiques.

La contribution des promoteurs : lier les dépenses spécifiques à des revenus dédiés

S'ils étaient directement portés au budget des municipalités, le coût des services et infrastructures rendus nécessaires par les nouveaux développements serait alors assumé par l'ensemble de la population, via le budget régulier ou le service de la dette. En autorisant les municipalités, via la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, à exiger une contribution des promoteurs pour les travaux requis, le cadre fiscal évite que ce soient les résidents actuels d'une municipalité qui paient pour l'accueil de nouveaux résidents.

La contribution des promoteurs aux travaux municipaux concourt ainsi à limiter la hausse du compte de taxes de l'ensemble de la population. Elle constitue une internalisation des coûts associés directement au développement immobilier.



Une mesure fiscale à faciliter pour généraliser son application

C'est la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) qui permet aux municipalités d'assujettir la délivrance d'un permis « au paiement par le requérant d'une contribution destinée à financer tout ou partie d'une dépense liée à l'ajout, l'agrandissement ou la modification d'infrastructures ou d'équipements municipaux requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux découlant de l'intervention visée par la demande de permis ou de certificat ».

Cette disposition a été clarifiée par la sanction, en juin 2016, du projet de loi 83 modifiant notamment la LAU. Cette disposition est cependant, pour le moment, appliquée avec parcimonie par les municipalités québécoises. La Ville de Gatineau, qui fait figure de pionnière de l'internalisation des coûts de développement, est en cours de révision de sa réglementation suite aux récentes modifications législatives.

En clarifiant le rôle des redevances, et notamment leur caractère incitatif, le projet de loi 109 peut favoriser leur mise en pratique.

Recommandation spécifique 5

Faciliter l'application de redevances aux nouveaux développements, notamment par l'octroi du pouvoir général de taxation et de redevances à la Ville de Québec (art. 19).

Étendre le pouvoir de redevance à d'autres mesures écofiscales

L'article 19 du projet de loi 109 exclut du pouvoir général de taxation les taxes à l'égard d'un carburant (art. 131.8, alinéa 2, paragraphe 8), à moins qu'une autre mesure législative l'accorde (art. 131.10).

Taxer l'utilisation de carburant est pourtant une mesure à la fois efficace et incitative. Les régions de Montréal et de la Gaspésie ont, depuis plusieurs années, implanté une telle taxe en vue de financer leurs réseaux de transport collectif. Cette application prouve, s'il en était besoin, que cette mesure est pertinente autant en milieu urbain que rural.

Vivre en Ville recommande au gouvernement de modifier la loi sur les carburants pour donner à la Communauté métropolitaine de Québec la possibilité d'appliquer une taxe ou une redevance à l'égard d'un carburant, comme c'est le cas pour la Gaspésie et l'AMT.

Recommandation spécifique 6

Modifier la loi sur les carburants pour donner à la Communauté métropolitaine de Québec la possibilité d'appliquer une taxe ou une redevance à l'égard d'un carburant, comme c'est le cas pour la Gaspésie et l'AMT.



Garantir l'applicabilité des changements fiscaux par leur application dans l'ensemble de la région urbaine

Le projet de loi 109 donne à la Ville de Québec de nouveaux pouvoirs de taxation. La marge de manœuvre de cette dernière est toutefois étroitement dépendante du contexte fiscal qui l'entoure. En effet, si la Ville de Québec décide, par exemple, d'appliquer une redevance incitative sur son territoire, mais que les municipalités voisines ne l'appliquent pas, elle fera face à une concurrence certaine.

Vivre en Ville prône depuis des années l'application des mesures fiscales à l'échelle de l'aire urbaine et non pas à l'intérieur de limites administratives qui ne constituent nullement des frontières infranchissables pour l'implantation des ménages et des activités.

DÉPASSER LES FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES DANS LES POLITIQUES FISCALES

Les mesures fiscales devraient toujours être appliquées à l'échelle de l'aire urbaine et non en fonction des frontières administratives, afin d'éviter de créer un régime à deux vitesses. Une application géographique segmentée des taxes aurait trois conséquences majeures.

Tout d'abord, la croissance démographique se fait de plus en plus en périphérie des aires urbaines. Pour inverser la tendance, il est donc indispensable d'appliquer les mesures, en particulier incitatives, à ces secteurs, sous peine de relative inefficacité. Les gains possibles dans les quartiers centraux seraient, sans cela, annulés par une fuite en avant dans la périphérie.

D'autre part, l'implantation de taxes spécifiques dans les villes-centres risquerait d'avoir un effet non souhaité sur leur vitalité économique qui contribuerait à l'étalement urbain.

Enfin, l'application de taxes à visée incitative uniquement dans les villes-centres constituerait une flagrante iniquité fiscale. Il ne serait pas acceptable que les résidents d'une ville-centre paient pour les coûts du mode de développement des municipalités des couronnes, tandis que les résidents de celles-ci en seraient exemptés.

Vivre en Ville (2016). Internaliser les coûts pour un mode de développement urbain viable

Pour répondre à cette préoccupation, le gouvernement pourrait accorder non pas à la seule Ville de Québec, mais plutôt à la Communauté métropolitaine, un pouvoir général de taxation et d'exiger des redevances réglementaires.

Par ailleurs, l'article 131.13, dont l'insertion est prévue à la Charte de la Ville de Québec, semble restreindre le droit d'exiger des redevances incitatives aux régimes réglementaires « relevant d'une compétence autre que d'agglomération ». Cette formulation semble un héritage désuet des négociations entourant les processus de fusions et défusions municipales, et devrait être extraite du projet de loi actuel, dont elle ne sert pas l'esprit.



Recommandation spécifique 7

Favoriser l'application du nouveau régime fiscal à l'échelle de la région urbaine :

- Accorder un pouvoir général de taxation à la Communauté métropolitaine de Québec.
- Modifier l'article 131.13 dont l'insertion est prévue à la Charte pour autoriser l'exigence de redevances incitatives pour les régimes réglementaires relevant d'une compétence d'agglomération.

Prendre le leadership pour la mise en pratique de l'écofiscalité

En élargissant le pouvoir de taxation de la Ville de Québec, le gouvernement fait un pas vers l'écofiscalité. Toutefois, le développement urbain mis en pratique par les municipalités a aussi des effets sur les finances publiques du Québec, à l'échelle des paliers supérieurs de gouvernement, et sur les grands objectifs que s'est donnés et se donnera le Québec en matière de protection des milieux naturels, de promotion de la santé ou de lutte contre les changements climatiques, par exemple.

Les services publics : une subvention collective au développement immobilier

Outre les services fournis par les municipalités, les nouveaux développements bénéficient d'équipements dont le coût est assumé par les paliers supérieurs de gouvernement : nouvelles écoles, réseau routier supérieur, etc. Le développement de secteurs peu denses serait souvent déficitaire si promoteurs et municipalités devaient tenir compte de l'ensemble de ces coûts.

À l'inverse des services municipaux, il n'existe pas, pour les services assumés par l'État, de mécanisme d'internalisation des coûts liés au développement. C'est donc l'ensemble de la société québécoise qui supporte actuellement, à travers les impôts et autres taxes, une partie des coûts entraînés par le développement immobilier. L'État subventionne ainsi des choix de développement coûteux, au détriment d'une croissance urbaine plus économe.

La fiscalité municipale ne reflète ni l'impact de l'étalement urbain sur les budgets d'immobilisation et d'exploitation des autres administrations publiques, ni la valeur collective ou écologique associée à la réaffectation des terres agricoles et des milieux naturels.

Vivre en Ville recommande donc au gouvernement du Québec d'instaurer une redevance spécifique pour tout projet qui induit une artificialisation des sols, au titre de compensation pour les dommages environnementaux encourus, pour la perte de jouissance collective de ces espaces ainsi que pour les surcoûts budgétaires des administrations publiques autres que municipales. Mesure phare d'écofiscalité, une telle redevance favorisera une utilisation plus efficiente du territoire.

Chantier E

Instaurer une redevance spécifique pour tout développement immobilier qui induit une artificialisation des sols.



Cette redevance liée à l'artificialisation des sols devrait être versée dans un fonds géré par l'État. Comme elle compense la perte d'espaces qui constituent le patrimoine naturel de tous les Québécois, il est normal que la gestion en soit confiée au gouvernement du Québec.

L'objectif de la redevance, et donc du fonds, serait d'aider les municipalités à optimiser l'utilisation du territoire déjà urbanisé, plutôt que de recourir à l'étalement urbain sur des espaces vierges. En ce sens, Vivre en Ville recommande au gouvernement de dédier les revenus de la redevance liée à l'artificialisation des sols à un Fonds « Milieux de vie écoresponsables », afin de soutenir les initiatives municipales de consolidation et de requalification des quartiers centraux et des cœurs villageois, ainsi que des friches industrielles et commerciales, et de réalisation d'écoquartiers.

Chantier F

Confier à l'État la gestion des revenus de la redevance liée à l'artificialisation des sols et les dédier à un Fonds « Milieux de vie écoresponsables ».

Ouvrir la réflexion sur l'écofiscalité avec les Villes de Québec et de Montréal

Vivre en Ville appelle depuis plusieurs années à l'ouverture d'un chantier sur la fiscalité responsable dont l'objectif soit de proposer une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises, pour parvenir à «une politique fiscale et tarifaire cohérente avec les principes du développement durable» (UMQ, 2012).

En accordant à la Ville de Québec le pouvoir général de taxation dont dispose déjà celle de Montréal, le gouvernement se donne la possibilité d'inviter ces deux partenaires à une réflexion commune sur l'écofiscalité.

Cette réflexion devrait viser à établir un cadre fiscal et budgétaire cohérent avec les principes d'aménagement et d'urbanisme durable, et propice au déploiement de la mobilité durable. Elle peut notamment conduire à identifier des solutions favorisant l'imputabilité quant à l'utilisation du territoire, tant dans la gestion durable des actifs municipaux que dans le mode de développement urbain.



PLAN D'ACTION 2013-2020 SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : UN APPEL À LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE

Réviser le cadre fiscal et budgétaire pour cesser de soutenir l'étalement urbain soutiendra l'atteinte de nombreuses cibles gouvernementales, notamment socioéconomiques et environnementales.

Le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (MDDEP, 2012) identifie d'ailleurs clairement la nécessité de mettre fin à l'étalement urbain, notamment au moyen d'une fiscalité favorable :

*« Vision du Québec en aménagement du territoire dans une perspective de changements climatique : En 2020 et au-delà, **grâce notamment à une législation et à une fiscalité** qui favorisent la réduction des émissions de GES, les municipalités québécoises ont mis un frein à l'étalement urbain en axant leur développement sur la densification autour des axes de transport collectif et sur l'implantation de services de proximité. »*

Source : Québec (2012). Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques.

Chantier C

Ouvrir la réflexion sur la fiscalité responsable ou écofiscalité, avec la participation des Villes de Québec et de Montréal, d'autres municipalités volontaires, d'experts et de représentants de la société civile.



Autres mesures d'intérêt

Plusieurs autres éléments du projet de loi 109 ont suscité l'intérêt de Vivre en Ville. Par ailleurs, certains ajouts au projet de loi pourraient favoriser le développement d'une capitale nationale exemplaire.

Vers un aménagement rationnel du territoire

L'article 9 prévoit, par l'insertion dans la Charte de la Ville de Québec de l'article 72.0.1, la reconnaissance de la légitimité pour la Ville de prévoir la répartition des activités sur son territoire et de régir l'utilisation du sol, en vue notamment de favoriser un aménagement rationnel du territoire.

Vivre en Ville salue cette mesure qui favorise un aménagement durable du territoire.

Recommandation spécifique 8

Adopter l'article 9 du projet de loi 109 qui reconnaît le pouvoir de la Ville de Québec de favoriser « un aménagement rationnel et le développement harmonieux du territoire, la protection de l'environnement et un milieu bâti de qualité ».

Autonomie dans la fixation des limites de vitesse

L'article 43 exempte la Ville de Québec du pouvoir de désaveu du ministre des Transports vis à vis de certains règlements municipaux. Cette mesure vise essentiellement la fixation de vitesses maximales et minimales des véhicules routiers.

Bien que les municipalités aient obtenu l'autorisation en 2008 de modifier les limites de vitesse sur leur territoire, sous réserve de désaveu par le ministre des Transports, l'application de cette mesure semble souffrir d'une part d'un manque de publicité – plusieurs acteurs semblant ignorer son existence – et d'autre part d'un poids administratif, les municipalités étant actuellement tenues de transmettre au ministère des Transports toute réglementation prise en ce sens.

Bien que le pouvoir de désaveu du ministre des Transports ne semble pas avoir été largement employé jusqu'ici, la simplification administrative contenue dans l'article 43 est susceptible de favoriser l'implantation par la Ville de Québec de limites de vitesse plus basses, en vue d'une amélioration de la sécurité routière et du confort des usagers vulnérables que sont les cyclistes et les piétons. Vivre en Ville est donc en faveur de cette modification législative.

Recommandation spécifique 9

Adopter l'article 43 du projet de loi 109 qui exempte la Ville de Québec du pouvoir du désaveu du ministre des Transports en matière de fixation des limites de vitesse.



Gouvernance des sociétés de transport

L'article 50 du projet de loi 109 modifie la composition du conseil d'administration du Réseau de transport de la Capitale (art. 50). Il a notamment pour effet de réduire le poids des usagers au sein du conseil, ceux-ci passant, de 2 membres sur un maximum de 9, à 2 membres sur 12.

La modification à la Loi sur les sociétés de transport est par ailleurs l'occasion de renforcer la représentativité du conseil d'administration du Réseau de transport de la Capitale, à l'instar de ce qui a été fait pour la région de Montréal, où la composition du CA du RTM est maintenant à quasi parité entre indépendants (experts et représentants des usagers) et élus.

Vivre en Ville recommande de renforcer, au sein du conseil d'administration de la société de transport collectif, la place des usagers ainsi que celle de la société civile.

Recommandation spécifique 10

Renforcer, au sein du conseil d'administration de la société de transport collectif, la place des usagers ainsi que celle de la société civile :

- **S'assurer que les représentants des usagers forment au moins un quart du conseil d'administration.**
- **S'assurer que les représentant des usagers soient représentatifs des usagers, en étant soit désignés par les associations d'usagers, soit nommés par la Ville à partir d'une liste fournie par les associations d'usagers.**
- **S'assurer d'un équilibre entre élus et indépendants, en allouant deux des nouveaux sièges créés au milieu associatif ou à des experts nommés suite à un appel de candidatures.**

Logement social

Le projet de loi 109 ne fait pas mention du logement social, pourtant une stratégie clé du développement d'une collectivité inclusive – et une stratégie susceptible de favoriser un développement urbain durable.

L'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (Québec, 2011) prévoyait de donner aux municipalités le pouvoir d'assujettir tout permis en vue de la construction d'un ensemble domiciliaire à la conclusion d'une entente portant sur l'inclusion d'un nombre de logements abordables dans cet ensemble (art. 183). La crise du logement qui sévit actuellement dans plusieurs villes du Québec appelle à des mesures de ce type.

Vive en Ville recommande au gouvernement de saisir l'occasion du projet de loi sur le statut de capitale nationale pour donner à la Ville de Québec qui, en tant que capitale, a un devoir d'exemplarité et de leadership, la possibilité de mieux prendre en compte les besoins en habitation et l'accessibilité au logement.

Recommandation spécifique 11

Donner à la Ville de Québec le pouvoir d'assujettir tout permis à l'inclusion de logements abordables.



Pour une vision et une responsabilité partagées en aménagement du territoire

Le projet de loi 109 peut inspirer l'évolution des relations entre Québec et les municipalités, en vue de soutenir, à travers un aménagement du territoire rationnel et cohérent, le développement d'une société prospère, inclusive et durable.

Malgré un préjugé favorable envers l'autonomie municipale, Vivre en Ville rappelle toute l'importance qui doit être accordée, tant à l'échelle québécoise que municipale, à l'utilisation rationnelle du territoire, ressource précieuse et limitée appartenant à tous les Québécois.

Responsabilité et cohérence : vers un partenariat État-municipalités redéfini

La redéfinition des relations entre Québec et les municipalités ouvre toute la question de l'équilibre entre intérêt collectif et intérêts locaux en matière d'aménagement du territoire et dans les domaines associés : transport, changements climatiques, énergie, territoire agricole, milieux naturels, etc.

L'État comme gardien de l'aménagement du territoire

La redéfinition des relations Québec-municipalités doit affirmer clairement le rôle de l'État dans les décisions d'aménagement. En effet, l'État québécois a une responsabilité centrale en aménagement du territoire, même une grande partie des décisions concrètes se prennent dans les municipalités.

Vivre en Ville appuie le gouvernement du Québec dans son intention de développer une approche davantage collaborative avec le milieu municipal en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, le gouvernement doit aussi chercher à responsabiliser davantage le monde municipal face aux choix qui sont faits en matière d'urbanisme et d'aménagement. Vivre en Ville s'oppose en revanche fermement à un désengagement de l'État en aménagement et à l'éventualité de restreindre son rôle à celui d'accompagnateur des municipalités.

En somme, il importe de conserver l'équilibre actuel, voire de le renforcer. Le Vérificateur général du Québec abondait dans le même sens dans l'un de ses rapports : « Il appartient à l'État de mettre en place des balises pour encadrer la planification et le développement visé et, par conséquent, orienter les interventions des différents acteurs sur le territoire » (Québec. Vérificateur général, 2009).

Subsidiarité : quel niveau approprié d'autorité pour l'aménagement du territoire ?

Si le principe de subsidiarité est reconnu dans la Loi sur le développement durable, Vivre en Ville constate que le gouvernement du Québec souhaite aussi atteindre de grands objectifs nationaux. Ces grands objectifs touchent notamment la protection des terres agricoles, la conservation et la diversité biologique, la protection des milieux humides, de même que la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le gouvernement du Québec est, dans ces domaines, le gardien de l'intérêt collectif de l'ensemble des Québécois.



Puisque les décisions locales en aménagement du territoire ont des conséquences majeures sur ces grands enjeux, mais aussi sur la santé de tous les Québécois et l'équilibre des finances publiques, c'est à l'État de définir la direction à prendre et les cibles à atteindre par les municipalités, puis d'en assurer le suivi.

Ainsi, si le principe de subsidiarité sous-tend que les pouvoirs et responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité, le niveau approprié d'autorité, lorsqu'il est question de déterminer les grands objectifs à atteindre en matière d'aménagement du territoire et d'évaluer la réalisation, demeure celui du gouvernement du Québec.

L'État québécois : leader et arbitre

Il est donc de la responsabilité du gouvernement de faire respecter ses orientations et ses engagements à toutes les échelles de décision. En ce sens, il doit non seulement accompagner le milieu municipal, mais le guider par un encadrement approprié, en tout respect des compétences municipales. La redéfinition des relations Québec-municipalités est une opportunité de faire en sorte que les choix locaux et régionaux en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire se fondent sur le respect de l'intérêt collectif.

À titre de gardien de l'aménagement durable, l'État doit assumer un rôle de leader et d'arbitre. D'abord, un rôle de leader, pour montrer la voie par des décisions d'aménagement et d'investissement exemplaires. La cohérence des actions de l'État est primordiale, sans quoi, non seulement les objectifs en aménagement ne peuvent être atteints, mais la légitimité du gouvernement en tant qu'arbitre se trouve amoindrie et remise en question.

Ensuite, un rôle d'arbitre, car il appartient à l'État de poser les balises pour que la planification territoriale soit conforme à ses orientations, en s'assurant que tous les acteurs assument leurs responsabilités à cet égard. Ce rôle d'arbitre permet d'établir les règles du jeu afin quelles soient les mêmes pour tous et ainsi d'éviter le nivellement par le bas. En effet, la compétition déloyale que pourraient exercer certaines municipalités pour attirer des résidents ou des activités aurait pour impact de pénaliser les municipalités qui tentent de bien faire les choses.

Adapter les exigences gouvernementales selon les municipalités

Le gouvernement peut présenter des exigences asymétriques envers les municipalités. L'État devrait être plus exigeant face aux municipalités de plus grande taille et à celles qui connaissent une croissance significative, étant donné que les actions en aménagement de ces municipalités risquent d'avoir davantage d'impacts sur les grands enjeux : émissions de GES, protection des milieux naturels et du territoire agricole, etc.

Intégrer la lutte contre les changements climatiques aux orientations et à la planification en aménagement du territoire

Assurément l'enjeu du siècle, les changements climatiques et leurs conséquences sont au cœur des préoccupations des décideurs, notamment au niveau national, mais également, de plus en plus, à l'échelle municipale. Le Québec vise pour 2030 une réduction de 37,5% de ses émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990, et compte essentiellement pour ce faire sur les secteurs du bâtiment et du transport (Québec. MDDELCC, 2015).

L'évolution du bilan carbone dans ces deux secteurs dépend étroitement des décisions municipales, notamment en aménagement du territoire. La collaboration des municipalités est donc primordiale pour que le Québec atteigne ses cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

La mobilisation des municipalités dans la lutte contre les changements climatiques passe par le cadre législatif et le cadre fiscal, mais aussi par le soutien technique et financier que leur apportera le gouvernement pour soutenir l'évolution des pratiques.

Chantier H

Mobiliser les municipalités dans la lutte contre les changements climatiques :

- **Intégrer et prioriser la préoccupation pour la lutte contre les changements climatiques dans les orientations gouvernementales en aménagement du territoire révisées.**
- **Accompagner les municipalités dans l'intégration, à leurs outils de planification, des éléments relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, notamment via la mise sur pied d'un programme de soutien financier.**
- **Exiger que les municipalités se dotent d'un « plan climat » prévoyant notamment l'évaluation de l'effet de leurs outils de planification (schémas, plans d'urbanisme, règlements de zonage, etc.) sur le bilan carbone de la collectivité.**
- **Moduler les exigences relatives au plan climat selon la taille et le taux de croissance des municipalités et MRC, en fonction de seuils à déterminer (assujettir en priorité à cette mesure les municipalités situées dans les six régions métropolitaines de recensement qui accueilleront 78% de la croissance démographique attendue d'ici 2030).**
- **Rendre disponible le programme financier Climat municipalité 2 pour le milieu municipal.**
- **Fournir aux municipalités et MRC les outils appropriés à la réalisation des évaluations et des bilans (banques de données, soutien technique, outils d'évaluation simplifiée, etc.).**



EXEMPLE DE L'ONTARIO

Le gouvernement ontarien propose de modifier quatre plans provinciaux qui régissent l'aménagement du territoire dans la région élargie du Golden Horseshoe. Les modifications proposées prévoient notamment « [d'exiger] que les municipalités de la région élargie du Golden Horseshoe incluent des politiques sur le changement climatique dans leur plan officiel et effectuent des évaluations des risques de vulnérabilité au changement climatique lorsqu'elles planifient ou remplacent leur infrastructure ».

EXEMPLE DE LA CALIFORNIE

Le Sustainable Communities and Climate Protection Act (SB 375) de Californie, adopté en 2008 par le gouverneur Arnold Schwarzenegger, vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports par une meilleure intégration de la planification des investissements en transport, de la planification territoriale et de la politique d'habitation. Il impose l'adoption par chacune des grandes régions métropolitaines d'une "Sustainable Communities Strategy" avec des cibles prédéterminées, notamment la réduction du kilométrage parcouru par véhicule.



Vers une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Compétence partagée entre les autorités municipales et les paliers supérieurs de gouvernement, l'aménagement du territoire est un champ d'action structurant et transversal. En définissant la forme des collectivités, l'aménagement du territoire et l'urbanisme déterminent en bonne partie le mode de vie de la population, l'organisation des activités économiques, etc. Ils influencent tant l'atteinte des objectifs sociétaux (protection de l'environnement, santé publique, etc.) que le coût des services à fournir à la population.

Les dernières années ont été à la fois l'objet d'un renouveau dans les pratiques en aménagement du territoire et d'une poursuite de l'étalement urbain. Par ses décisions et ses actions, l'État québécois a lui-même contribué à ces deux courants, démontrant une incohérence inacceptable.

Afin d'assurer la cohérence des actions sur le territoire de la part de tous les ministères et du milieu municipal, les Québécois devront rapidement se doter d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette vision permettra de renforcer la collaboration entre l'État et les municipalités, et de clarifier les attentes de notre société envers les acteurs, tant publics que privés, qui influencent la qualité de nos milieux de vie.

Vivre en Ville recommande au gouvernement de réunir, dans un même texte ayant statut de Politique nationale, une vision d'ensemble assortie de principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales. Cette Politique devrait être notamment basée sur les principes suivants :

- ◆ Le territoire du Québec est le patrimoine commun de l'ensemble des Québécois;
- ◆ Ce territoire étant une ressource limitée et son altération ayant souvent un caractère irrémédiable, l'usage qui en est fait doit préserver le droit des générations futures de répondre à leurs besoins fondamentaux et de s'épanouir;
- ◆ L'aménagement du territoire est une responsabilité partagée entre le gouvernement du Québec et les instances municipales;
- ◆ Les instances municipales sont, dans le respect réciproque des compétences des divers paliers décisionnels, les gestionnaires du territoire sur lequel s'exerce leur autorité, et sont garantes d'en assurer une utilisation économe.
- ◆ À travers leurs politiques, programmes et actions en aménagement du territoire et urbanisme, le gouvernement du Québec et les instances municipales :
 - ▶ contribuent à l'atteinte des grands objectifs collectifs que s'est donnés et se donnera le Québec;
 - ▶ font primer l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers;
 - ▶ prennent en compte et reflètent la diversité des collectivités québécoises.

Chantier I

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.



Conclusion

Vivre en Ville remercie les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de l'avoir entendue en consultation 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, et profite de l'occasion pour rappeler l'intérêt de l'organisation à contribuer à cette importante réflexion qu'est la redéfinition des relations Québec-municipalités, dans une perspective de développement durable.

Le Québec fait face à plusieurs défis, que ce soit l'assainissement de ses finances publiques, la lutte contre les changements climatiques ou le virage vers l'économie verte. En développant une vision québécoise de l'aménagement durable du territoire, l'État aura en main un levier des plus structurants pour atteindre ces ambitieux objectifs.

Les recommandations émises dans ce mémoire visent, en attendant, à soutenir l'établissement pour la Ville de Québec d'un statut de capitale nationale axé sur l'autonomie, la responsabilité et la cohérence, en vue d'en faire une locomotive exemplaire et inspirante pour les villes du Québec.



Bibliographie

- Assouad, Benjamin (2012). « Étalement urbain : des collectivités européennes innovent », Fédération Inter-Environnement Wallonie des associations au service de l'environnement. [PDF] 4 p.
- Boivin, Simon (2016) « Coiteux veut repousser le débat sur l'abolition des référendums locaux. ». *Le Soleil*, 1^{er} novembre 2016. [<http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201611/01/01-5036804-coiteux-veut-repousser-le-debat-sur-labolition-des-referendums-locaux.php>] (consulté le 8 novembre 2016).
- Buehler, Ralph et collab. (2011) « How Germany Became Europe's Green Leader: A Look at Four Decades of Sustainable Policymaking », *Solutions*, vol. 2, n° 5, pp. 51-63. [<http://www.thesolutionsjournal.com/node/981>] (consulté le 23 juillet 2013).
- Office de consultation publique de Montréal (s.d.). *OCPM.qc.ca*, Montréal. [<http://ocpm.qc.ca/>] (consulté le 8 novembre 2016).
- Ontario, Gouvernement de l' (2015). « CAMO Page d'accueil », *Elto.gov.on.ca*, Ontario. [<http://elto.gov.on.ca/omb/?lang=fr>] (consulté le 10 novembre 2016).
- Paré, Jean (2008). « Chapitre 7 : Le rôle de l'Office de consultation publique de Montréal », dans Gauthier, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*. Presses de l'Université de Montréal, 354 p.
- Poirier, Chantal (2013). « Règlement modifiant le règlement de l'arrondissement de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge sur l'urbanisme relativement aux zones 35008Ha, 35028Hb et 3521 Mc. » R.C.A 3V. Q. 139. Ville de Québec, division de la gestion du territoire, fiche synthèse. 6 p. [PDF]
- Québec. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques [MDDELCC] (2015). *Cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030 – Document de consultation*. Québec: Gouvernement du Québec. 51 p.
- Québec. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire [MAMOT] (2010). « Programme particulier d'urbanisme », Guide La prise de décision en urbanisme – Outils de planification. Québec : Gouvernement du Québec. [<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/programme-particulier-durbanisme/>] (consulté le 14 novembre 2016).
- Vérificateur général du Québec (2009). Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal, Tome II, chapitre 3, p. 13
- Trépanier, Marie-Odile et Martin Alain (2008). « Chapitre 8 : Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal », dans Gauthier, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*. Presses de l'Université de Montréal, 354 p.
- Union des municipalités du Québec [UMQ] (2012). *L'avenir a un lieu*. Livre blanc municipal. [PDF] 75 p.



Ville de Québec (2014). « Règlement modifiant le règlement de l'arrondissement de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge sur l'urbanisme relativement à la zone 35211Mc » R.C.A. 3V.Q. 166. Ville de Québec, demande d'opinion et consultation publique, fiche synthèse. 2 p. [PDF]

Ville de Québec (2016). « Programme particulier d'urbanisme ». Planification et orientation, aménagement urbain.
http://www.ville.quebec.qc.ca/planification_orientations/amenagement_urbain/ppu/index.aspx
(consulté le 14 novembre 2016).

Vivre en Ville (s.d.a). « Participation citoyenne », *Collectivitesviables.org*, Vivre en Ville.
[<http://collectivitesviables.org/sujets/participation-citoyenne/>]

Vivre en Ville (2014). *Assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes. Pour une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises*. [PDF] 4 p.

Vivre en Ville (2015.) *De meilleures villes pour un meilleur climat*. Coll. «L'Index», 32 p.
[Vivreenville.org/changements-climatiques]

Vivre en Ville (2016). *Internaliser les coûts pour un mode de développement urbain viable*, mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations sur le projet de loi 83. [PDF] 28 p.

Vivre en Ville (à paraître). *Lutte contre les changements climatiques et mesures d'adaptation*.

Yergeau, Michel (1987). «La consultation et la participation publiques: évitons les pièges», dans *Les actes de Dessesins sur Montréal*, Montréal, GIUM, p.18-19.





VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4

■ GATINEAU

MAISON AUBRY

177, Promenade du Portage, 3^e étage
Gatineau (Québec) J8X 2K4