



MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Présenté dans le cadre du projet de loi 122 :

Loi visant à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

Le jeudi 9 février 2017

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
De créatures à gouvernements de proximité	6
AVIS PUBLICS, RÈGLES D'ADJUDICATION DE CONTRATS ET APPROBATIONS MINISTÉRIELLES	7
UN TAUX DE TAXE DIFFÉRENCIÉ ET DES SOUS-CATÉGORIES POUR LE SECTEUR NON RÉSIDENTIEL	8
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET URBANISME	9
CONTRIBUTIONS POUR FINS DE PARC	11
POUVOIR GÉNÉRAL DE TAXATION	11
ASSUJETTISSEMENT DE CERTAINS ORGANISMES AUX RÈGLES D'ADJUDICATION DES CONTRATS	13
Conclusion	14

Introduction

La Ville de Montréal accueille avec enthousiasme le projet de loi 122 visant à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et, à ce titre, à augmenter leur autonomie et leurs pouvoirs. Nous souhaitons que ce projet de loi soit adopté dans les meilleurs délais.

À la suite des demandes de la Ville de Montréal, de la Ville de Québec, de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), le Gouvernement du Québec avait annoncé en 2014 son intention de transformer de façon importante les relations entre Québec et les municipalités. Le monde municipal s'était alors engagé dans une vaste démarche d'élaboration d'un nouveau partenariat avec le Gouvernement du Québec. Au cœur de cette démarche, il y avait la reconnaissance des municipalités comme gouvernements de proximité ainsi que les statuts particuliers de la Ville de Montréal comme métropole québécoise et de la Ville de Québec comme capitale nationale.

La Ville de Montréal est heureuse de constater que le Gouvernement du Québec a tenu ses promesses à l'égard de la métropole, de la capitale et de l'ensemble des municipalités québécoises. Le gouvernement a choisi la voie d'une plus grande autonomie pour les municipalités. La Ville de Montréal ne peut qu'applaudir ce choix, car il nous apparaît évident que les municipalités sont les mieux placées pour répondre aux besoins divers et évolutifs sur leur territoire, selon leurs champs de compétences.

L'adoption en juin dernier du projet de loi 109 accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et le dépôt, en décembre dernier, des projets de loi 121 pour la métropole et 122 pour les gouvernements de proximité marquent, dans la relation entre le gouvernement et les municipalités, le début d'une nouvelle ère basée sur la complémentarité des différents ordres de gouvernement et des diverses régions du Québec. Cette relation partenariale reposera sur le principe que les responsabilités doivent être

exercées au niveau d'autorité approprié et qu'une répartition adéquate des lieux de décision doit être constamment recherchée.

De créatures à gouvernements de proximité

Les responsabilités municipales ont grandement évolué au cours des dernières décennies. Le vivre-ensemble, le développement économique, les enjeux environnementaux et le développement culturel constituent autant d'enjeux qui se jouent sur le plan local. Le monde se définit de plus en plus en terme de villes et de moins en moins en terme de pays.

C'est un secret de polichinelle que les municipalités québécoises sont régies par un nombre important de lois et de règlements. Or la Ville de Montréal est convaincue que s'il demeure nécessaire que les gouvernements supérieurs fixent de grands objectifs nationaux et que des mécanismes de reddition de compte *a posteriori* sont justifiés, il s'avère toutefois peu productif d'imposer aux municipalités québécoises un carcan de normes, d'obligations et de contrôles pointilleux.

Les réalités toujours plus complexes et diversifiées ainsi que les attentes de la population obligent tous les pouvoirs publics, et notamment les municipalités, à plus de souplesse et à une meilleure performance dans la gestion des services offerts aux citoyens.

La Ville de Montréal constate avec satisfaction que, en proposant un ensemble de modifications aux lois municipales, le gouvernement invite à passer à une nouvelle étape en ce qui concerne le cadre législatif régissant les municipalités. Ce changement de cap permettra d'accroître l'autonomie des municipalités et leur pouvoir d'action à titre de gouvernements de proximité tout en rapprochant les décisions des citoyens.

AVIS PUBLICS, RÈGLES D'ADJUDICATION DE CONTRATS ET APPROBATIONS MINISTÉRIELLES

Le projet de loi propose plusieurs allègements significatifs en matière de gestion, de reddition de compte et d'approbations ministérielles imposées aux municipalités.

Ainsi, les règlements municipaux relatifs aux limites de vitesse ne pourront plus faire l'objet d'un désaveu du ministre des Transports. Il s'agit là d'une action typiquement locale qu'il était aberrant de soumettre à l'approbation du ministre. Par ailleurs, les municipalités n'auront plus à obtenir au préalable l'autorisation du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire lorsqu'elles engagent leur crédit sur une période de 5 ans et plus ou, dans le cas de la Ville de Montréal, pour une période de 10 ans et plus. De nombreux autres mécanismes garantissent déjà aux citoyens une gestion adéquate des crédits, notamment l'interdiction imposée aux municipalités de faire un déficit.

Autres avancées forts intéressantes, le projet de loi 122 propose de permettre aux municipalités de déterminer par règlement les modalités de publication des avis publics et de prévoir dans la politique de gestion contractuelle des règles d'attribution différentes pour les contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$, mais inférieure à 100 000 \$. Ces modifications répondent à des demandes historiques de la Ville de Montréal et de l'UMQ. Il était temps de moderniser ces règles conçues dans un autre siècle. Les nouvelles règles permettront, à terme, de générer des économies appréciables pour les contribuables municipaux.

En matière d'adjudication de contrats, la Ville est toutefois étonnée de ne pas retrouver dans le projet de loi 122 une disposition donnant le pouvoir aux municipalités de conclure des ententes de gré à gré avec les finalistes et le lauréat d'un concours de design et d'architecture, et ce, sans autorisation préalable du gouvernement. Malgré les nombreux précédents antérieurs, la

Ville n'arrive toujours pas à obtenir dans des délais raisonnables l'autorisation du ministre pour ce type de concours. Cette situation emblématique d'une certaine lourdeur administrative doit être corrigée.

Nous avons compris que le ministre était favorable à cette demande des municipalités.

Recommandation :

Bonifier le projet de loi 122 pour y inclure une disposition afin de permettre aux municipalités de conclure des ententes de gré à gré dans le cadre d'un concours de design et d'architecture, et ce, sans devoir obtenir au préalable l'autorisation du gouvernement.

**UN TAUX DE TAXE DIFFÉRENCIÉ ET DES SOUS-CATÉGORIES
POUR LE SECTEUR NON RÉSIDENTIEL**

Sur le plan des outils fiscaux, la Ville de Montréal est heureuse de constater que le législateur a répondu favorablement à sa demande de pouvoir déterminer un taux de taxation différencié qui s'appliquerait à une première tranche de valeur foncière pour les immeubles non résidentiels.

Fruit des travaux d'un comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique qui a été mis en place par la Ville en 2016, cette mesure permettra à Montréal d'alléger sensiblement le fardeau fiscal imposé aux petits commerçants de quartier. Bon nombre d'entre eux, notamment dans les quartiers centraux, ont connu depuis quelques années une croissance importante de leur compte de taxe découlant de la forte augmentation de la valeur foncière de leur immeuble.

La Ville de Montréal se réjouit également du fait que cette proposition novatrice qu'elle a elle-même initiée soit rendue disponible à l'ensemble des municipalités.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET URBANISME

En matière d'aménagement du territoire, la Ville de Montréal apprécie tout particulièrement le contenu de l'article 1 du projet de loi qui modifie la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) en prévoyant, dans la définition des *orientations gouvernementales* au sens de cette loi, l'obligation formelle pour le gouvernement de consulter le milieu municipal lors de l'élaboration de ses orientations en matière d'aménagement du territoire. La notion de partenariat gouvernement / municipalités que nous avons évoquée précédemment prend ici tout son sens.

La Ville de Montréal a souvent été à l'avant-garde quant à la mise en place d'outils novateurs liés à la gestion du territoire municipal.

C'est à Montréal que des mécanismes tels que les usages conditionnels et les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble ont été élaborés, en vertu de pouvoirs spécifiques prévus à la charte montréalaise, avant d'être intégrés à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Ce fut également le cas en matière de participation citoyenne et de consultation publique. La Ville de Montréal a, depuis plus de 20 ans, une pratique variée et une expertise reconnue en ce domaine. En 2002, la Ville de Montréal s'est donné un outil remarquable : l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Cet organisme indépendant est chargé de recueillir l'opinion des citoyens sur divers sujets en lien avec le développement de la métropole. Ses membres ne sont ni des élus ni des employés municipaux et ils mènent les consultations en toute neutralité.

Les consultations publiques menées par l'OCPM permettent l'étude en profondeur d'un projet et de ses enjeux sur le plan collectif. Elles donnent une voix aux citoyens, leur permettant de poser des questions et de faire valoir leurs points de vue. Les recommandations émanant des consultations de l'OCPM reflètent de véritables choix collectifs.

Conformément à la Charte des droits et responsabilités des citoyens de la Ville, les Montréalais et les Montréalaises peuvent, depuis janvier 2010, se prévaloir du droit d'initiative qui leur permet de s'engager activement en proposant à la consultation publique des idées, des orientations ou des projets novateurs qui leur tiennent à cœur et qui sont d'intérêt public. C'est d'ailleurs à l'initiative de citoyens que l'OCPM a été mandaté par la Ville en 2016 pour mener des consultations sur les énergies fossiles.

Le projet de loi supprime l'obligation de soumettre à l'approbation référendaire toute modification aux règlements d'urbanisme. Certains groupes y voient un recul sur le plan de la démocratie participative.

La réalité est que, tel qu'il est défini et utilisé, le processus d'approbation référendaire constitue davantage un outil d'opposition qu'un outil de consultation. Un outil qui malheureusement favorise souvent les intérêts particuliers d'un petit groupe de citoyens au détriment de l'intérêt collectif. Est-ce bien raisonnable qu'une décision basée sur l'intérêt public de l'ensemble de la collectivité puisse être remise en question par un petit groupe de citoyens ayant des intérêts particuliers dans la décision ? Il nous semble que poser la question, c'est y répondre !

Au fil des dernières années, plusieurs projets structurants comportant des retombées bénéfiques pour la collectivité ont été malheureusement bloqués par un petit groupe de citoyens.

Prenons par exemple le cas très récent du projet de construction d'un nouveau bâtiment multifonctionnel près du métro Vendôme. Ce projet comportait une épicerie de 4 000 m², un complexe résidentiel pour des personnes retraitées, le siège social de la Fondation de l'Hôpital de Montréal pour enfants ainsi qu'une dizaine d'appartements destinés à héberger les familles des enfants hospitalisés à l'Hôpital de Montréal pour enfants.

L'opposition de seulement 17 personnes a suffi pour bloquer un projet qui aurait eu de nombreuses retombées positives pour l'ensemble des résidents du quartier, de l'arrondissement et même de la Ville.

Nous pourrions aussi évoquer de nombreux cas d'écoles dont la construction a été indûment retardée par ces procédures.

CONTRIBUTIONS POUR FINS DE PARC

Le projet de loi 122 accroît également le pouvoir des municipalités en matière d'urbanisme, notamment en ce qui concerne l'encadrement des contributions pour fins de parc, lequel permettra à une municipalité de demander au promoteur une contribution en terrain qui va au-delà de la limite actuelle prévue à la LAU, soit 10 % de la superficie du site. Cependant, nous trouvons très peu logique de limiter cette mesure aux secteurs centraux de la municipalité, notamment dans les milieux fortement urbanisés. À Montréal par exemple, les milieux naturels sont situés principalement dans des secteurs éloignés du centre de la ville. Pour répondre aux objectifs ambitieux de protection des milieux naturels de Montréal, il serait donc souhaitable que le projet de loi ne limite pas le nouveau pouvoir aux « secteurs centraux ».

Recommandation :

Modifier l'article 8 du projet de loi afin de préciser que la portée territoriale de ce nouvel outil d'aménagement ne se limite pas aux secteurs centraux dans les milieux fortement urbanisés.

POUVOIR GÉNÉRAL DE TAXATION

L'article 58 du projet de loi 122 confère un pouvoir général de taxation à toutes les municipalités du Québec et abroge les dispositions de la Charte de la Ville de Montréal à ce sujet. Bien que la plupart des articles soient semblables à ceux qui se trouvent actuellement dans notre charte, une

nouvelle disposition introduite par le projet de loi 122 pose quelques difficultés.

Les nouveaux articles du projet de loi prévoient qu'une taxe imposée en vertu de ce pouvoir ne donne pas droit au versement d'une somme tenant lieu de taxes déterminée en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM). Cette nouveauté soulève plusieurs enjeux pour la Ville de Montréal, qui utilise déjà ce pouvoir pour imposer une taxe sur les stationnements situés principalement dans son centre-ville.

Au-delà des pertes de revenus, le fait de soustraire les propriétaires de ces immeubles à l'obligation de verser un paiement tenant lieu de taxe, alors que les propriétaires d'immeubles voisins dotés de parcs de stationnements devront continuer de payer une taxe, soulève des enjeux d'équité. En effet, dans la mesure où l'État et la Société québécoise des infrastructures (SQI) offrent dans leurs immeubles des places de stationnement au public, les nouvelles règles risqueraient de se traduire par une concurrence déloyale sur le marché du stationnement à la journée.

De plus, étant donné que l'article 208 de la Loi sur la fiscalité municipale n'est pas applicable à la SQI, cela a pour conséquence que si cette société signait un bail avec un tiers afin qu'il opère son parc de stationnement, il lui serait impossible de créer un compte foncier pour cet occupant. Une iniquité fiscale en découlerait.

De plus, tel que rédigé, l'article 255 du projet de loi 122 (disposition transitoire) semble déclaratoire et pourrait être interprété comme ayant des effets rétroactifs. Cela contreviendrait au principe de la stabilité des finances municipales.

Recommandation

Retirer de l'article 58 la disposition qui prévoit qu'une taxe imposée en vertu de ce pouvoir ne donne pas droit au versement d'une somme tenant lieu de taxe déterminée en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale.

ASSUJETTISSEMENT DE CERTAINS ORGANISMES AUX RÈGLES D'ADJUDICATION DES CONTRATS

Le PL 122 modifie la Loi des cités et villes (LCV) en y introduisant un nouvel article qui impose le respect des règles relatives à l'adjudication des contrats à tout organisme qui remplit l'une ou l'autre des conditions suivantes, à savoir :

1. Il est un organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité;
2. Son conseil d'administration doit, en vertu des règles qui lui sont applicables, être composé majoritairement de membres d'un conseil d'une municipalité ou de membres nommés par des municipalités;
3. Son budget est adopté ou approuvé par une municipalité;
4. Son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité;
5. Il est désigné par le ministre comme organisme assujetti à ces dispositions.

Le fait que le respect des règles relatives à l'adjudication des contrats s'appliquerait à tout organisme, lorsque son financement est assuré pour plus de la moitié par des fonds provenant d'une municipalité, constitue une règle difficile à appliquer. Le financement d'un organisme, tout particulièrement les organismes à but non lucratif (OBNL), est, par essence, appelé à évoluer dans le temps de sorte que, pour une même période, la condition du financement peut être respectée ou non. De plus, ces organismes n'ont pas

toujours les ressources requises pour appliquer ces règles, mettant ainsi en péril la sécurité juridique des contrats qu'ils concluent.

La Ville de Montréal contribue notamment au financement de plusieurs organismes de loisir et de sports qui, pour la grande majorité, n'ont pas les ressources pour gérer convenablement des appels d'offres selon les normes municipales. Tel qu'il est rédigé, l'article 69 embrasse trop large.

Recommandation :

Revoir les dispositions prévues à l'article 69 pour permettre d'atteindre l'objectif recherché tout en ne mettant pas en péril le fonctionnement de plusieurs organismes à but non lucratif et la sécurité juridique des contrats qu'ils concluent.

Enfin, en terminant, nous tenons à profiter de l'occasion pour rappeler au gouvernement que, dans le cadre des travaux de la Table sur les relations municipales, il s'est engagé à examiner les deux sujets suivants :

- ✓ Établir en matière d'appels d'offres, des critères d'évaluation permettant de favoriser certains types d'entreprises innovantes;
- ✓ Permettre aux municipalités de régir les cinémomètres photographiques et les systèmes de contrôle de circulation aux feux rouges.

La Ville de Montréal offre son entière collaboration pour faire avancer ces deux dossiers le plus rapidement possible.

Conclusion

La Ville de Montréal souhaite que le projet de loi 122 visant à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et, à ce titre, à augmenter leur autonomie et leurs pouvoirs, soit rapidement adopté en y intégrant les quelques bonifications proposées dans ce mémoire.

Au cours du mois de février, la Ville de Montréal soumettra à la Commission une série de commentaires techniques portant sur un certain nombre d'articles du projet de loi 122.