



**Mémoire déposé dans le cadre de l'étude du  
projet de loi 109 – Version finale**

**Loi accordant le statut de capitale nationale à  
la Ville de Québec et augmentant à ce titre son  
autonomie et ses pouvoirs**

---

15 novembre 2016

## Table des matières

À propos de Démocratie Québec.....	3
Introduction.....	3
Procédure d’approbation référendaire lors des modifications de zonage.....	4
Centralisation des pouvoirs.....	6
Conseil d’administration du RTC.....	11
Reddition de compte et transparence.....	13
Image d’une Capitale nationale.....	18
Autres mesures du projet de loi 109.....	20
Sommaire des recommandations.....	23

## À propos de Démocratie Québec

Résultat de la fusion de quatre formations politiques en 2013, Démocratie Québec présenta, dès sa première élection à l'automne 2013, une équipe de 21 candidats. Trois conseillers municipaux furent élus et le parti devint alors l'Opposition officielle au Conseil municipal de la Ville de Québec. Comme son nom l'exprime, Démocratie Québec place la démocratie au premier rang des valeurs qui l'animent.

## Introduction

A priori, soulignons que, depuis sa fondation, Démocratie Québec a toujours prôné une redéfinition du statut de la Ville de Québec et de l'ensemble des municipalités du Québec afin de leur accorder davantage d'autonomie, notamment en matière de fiscalité municipale. En ce sens, nous avons souscrit aux recommandations incluses dans le *Livre blanc des municipalités* de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), rendu public en novembre 2012.

Le 8 juin 2016, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire présentait le projet de loi 109 intitulé *Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs*. Parallèlement au dépôt de ce projet de loi, le gouvernement du Québec et la Ville de Québec signèrent le même jour l'*Entente sur les engagements du gouvernement et la Ville de Québec pour la reconnaissance du statut particulier de la Capitale nationale*. Ces deux documents ont pour objectif de redéfinir le statut de la Ville de Québec.

Tout d'abord, soulignons notre déception quant à l'absence de mesures visant à revoir la fiscalité de la Ville de Québec. En effet, tout comme l'UMQ, nous croyons que le financement municipal par l'impôt foncier a atteint ses limites. Le fait que l'impôt foncier soit la principale source de revenus des municipalités crée une dépendance au développement de projets immobiliers.

Comme l'affirmait l'ancien PDG de l'Institut du développement urbain du Québec (IDU), Mario Lefebvre, « l'impôt foncier a été conçu pour acquitter les coûts des services à la propriété, comme l'aqueduc ou le déneigement. Il ne convient pas aux nouvelles missions des municipalités, qui sont de plus en plus du côté des services à la personne<sup>1</sup>. » C'est pourquoi nous invitons le législateur à entamer une réforme fiscale en profondeur afin d'assurer une plus grande diversification des revenus municipaux.

## **Procédure d'approbation référendaire lors des modifications de zonage**

D'entrée de jeu, nous comprenons que le gouvernement ait décidé de surseoir à l'étude, dans ce projet de loi, de l'abolition de la procédure d'approbation référendaire lors des changements de zonage pour plutôt aborder cet enjeu dans un projet de loi distinct. Toutefois, il est important de rappeler que le projet de loi comporte encore des dispositions qui affaiblissent la procédure d'approbation référendaire. Pensons par exemple à celle qui modifie l'article 74.4 qui permettra au Conseil de la Ville d'outrepasser encore plus facilement un règlement du conseil d'arrondissement pour permettre la réalisation d'un projet et ainsi le soustraire de la procédure d'approbation référendaire. On y reviendra d'ailleurs plus loin dans ce mémoire.

Nous tenons ainsi à réitérer notre appui au maintien des référendums et nous profitons du projet de loi actuel pour proposer certaines modifications à la procédure qui les régit.

Rappelons que ce recours légal existe depuis les années 1930. La demande de participation à un référendum doit se faire sous forme de pétition présentée par 12 personnes habilitées à voter et qui proviennent de la zone

---

<sup>1</sup> « La TVQ permettrait de diversifier les sources de revenus », dans Le Devoir, 16 mai 2015.

visée<sup>2</sup>. Ensuite, au moins 10 % des électeurs de la zone visée doivent signer l'ouverture d'un registre pour qu'il y ait un référendum. Or, la réalité urbaine a fortement changé. C'est pourquoi nous croyons que le seuil de signatures devrait être augmenté, afin que la demande d'exercice de ce recours légal et démocratique soit appuyée par davantage de citoyens afin de lui assurer une plus grande légitimité et de lui éviter de faire l'objet de discrédit de la part des autorités municipales. Il serait également envisageable d'élargir les limites de la zone contiguë où peut se tenir un référendum, augmentant ainsi le nombre de personnes devant signer l'ouverture du registre et conférant du même coup davantage de légitimité à l'exercice.

Déjà, l'administration en place a soustrait plusieurs secteurs du territoire à l'approbation référendaire en ayant recours, de façon répétée, à l'adoption de Programmes particuliers d'urbanisme (PPU). Ce qu'il faut savoir, c'est que le PPU, au sens de l'article 85 de la LAU, fait partie intégrante du plan d'urbanisme, de sorte qu'une ville n'est pas obligée de le soumettre à une approbation référendaire. On utilise dès lors de plus en plus les PPU afin de modifier de façon importante le zonage de secteurs et, ce faisant, on retire le processus d'approbation référendaire. C'est notamment le moyen emprunté par l'administration pour planifier les secteurs du Plateau Sainte-Foy, de Saint-Roch, du territoire de la colline parlementaire, du Pôle urbain Belvédère, de l'écoquartier d'Estimauville, du boulevard Sainte-Anne et du site patrimonial de Sillery et ses environs.

La Ville utilise les PPU pour changer le zonage et retirer l'approbation référendaire afin de répondre aux besoins des promoteurs, plutôt que comme un véritable outil de planification. On tente donc de faire indirectement ce qu'on ne peut pas faire directement. Pour éviter ce détournement de l'esprit de la loi, nous jugeons pertinent que les approbations référendaires soient également étendues pour inclure les PPU. C'est sans compter que les conclusions du Vérificateur

---

<sup>2</sup> Art.133 de la LAU.

général de la Ville de Québec<sup>3</sup> sont claires: il y a un grave problème de coordination et de planification dans la mise en œuvre des PPU.

### **Recommandations**

1. Que le seuil de signatures dans le cadre de la procédure d'approbation référendaire soit augmenté;
2. Que les limites des zones contiguës où peut se tenir un référendum soient élargies;
3. Que les approbations référendaires soient étendues pour inclure les PPU.

### **Centralisation des pouvoirs**

Au cours de son histoire, la Ville de Québec s'est développée autour des recoupements et superpositions des divisions administratives, territoriales et politiques des villes, villages, paroisses, arrondissements et quartiers qui lui donneront, au fil du temps, sa configuration actuelle. Avec le temps s'est aussi constituée la Communauté urbaine de Québec, composée de villes ayant chacune leur propre identité.

Le regroupement de ces villes à l'intérieur d'une même entité municipale n'a pas effacé le sentiment d'appartenance à de plus petits ensembles urbains que sont les quartiers, les paroisses ou les arrondissements.

Les citoyens de Québec s'identifient à leur quartier parce qu'ils y vivent, y élèvent leur famille, y pratiquent leurs loisirs. Si tous les citoyens se réjouissent de vivre dans cette grande et magnifique ville qu'est Québec, ils sont tout aussi attachés à leur démocratie locale qui s'exprime à travers leur conseil de quartier et leur conseil d'arrondissement. Ces derniers sont des structures de

---

<sup>3</sup> Vérificateur général de la Ville de Québec, Rapport annuel 2015, 2016, 229 pages

gouvernance bien implantées sur le territoire et qui respectent les identités locales.

Or, c'est une chose d'accorder plus de pouvoirs à la Ville de Québec afin de refléter son statut de Capitale nationale, mais il en est une autre de changer la structure de gouvernance et de démocratie de notre ville. En effet, ce projet de loi ouvre la porte à une plus grande concentration des pouvoirs au sein du Conseil de la Ville en réduisant les responsabilités des conseils d'arrondissement. Nous sommes estomaqués de voir que la loi permette la centralisation des décisions et la possibilité de concentration du pouvoir, puisqu'elle briserait l'actuel équilibre des pouvoirs et juridictions entre le conseil d'arrondissement et le conseil municipal. Il s'agit ni plus ni moins d'une prise de contrôle et d'une mise en tutelle des arrondissements. En effet, dans l'éventualité où une décision ne lui convienne pas, le maire pourrait la renverser avec l'appui d'une majorité de conseillers, s'ingérant ainsi dans la juridiction et les responsabilités des arrondissements, lesquels offrent les services de proximité. Le lien de confiance entre les citoyens et les élus de l'arrondissement serait grandement affaibli, puisqu'une épée de Damoclès planerait au-dessus de la tête de chaque décision du conseil d'arrondissement.

D'une part, plusieurs articles du projet de loi 109, s'ils sont adoptés, modifieront sensiblement la Charte de la Ville de Québec<sup>4</sup> et retireront des compétences aux conseils d'arrondissement afin de les centraliser au Conseil de la Ville.

L'article 8 abroge les articles 70 et 70.1 de la Charte. Ces articles permettaient au Conseil de la Ville de fournir conseil et service à un conseil d'arrondissement, ainsi qu'à un conseil d'arrondissement de fournir la même chose à un autre conseil d'arrondissement.

---

<sup>4</sup> L.R.Q., c. C-11.5

L'article 26 retire au conseil d'arrondissement le pouvoir de recommandation lorsque le Conseil de la Ville doit imposer des mesures disciplinaires, une suspension ou une destitution au directeur d'arrondissement.

D'autre part, certains articles permettront également au Conseil de la Ville de renverser des décisions prises au conseil d'arrondissement. C'est le cas de l'article 29 qui insère l'article 84.2 à l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Québec*, ouvrant la porte à ce que le Conseil de la Ville puisse, par un règlement adopté aux deux tiers des voix, décréter qu'il a compétence sur tout ou une partie d'un domaine relevant du conseil d'arrondissement.

Nous sommes en profond désaccord avec l'ajout de l'article 84.2 qui aura des conséquences néfastes sur la démocratie locale, ce qui contredirait le principe de subsidiarité. Par cet article, le conseil d'arrondissement perdrait sa raison d'être. En effet, quelles seraient la légitimité et l'autorité du conseil d'arrondissement dans l'offre et la desserte de services de proximité s'il advenait que la majorité de ses membres ne soit pas constituée de conseillers municipaux provenant du parti majoritaire au Conseil de la Ville ? Cet article aurait pour conséquence de pénaliser les citoyens qui auront choisi des élus qui ne font pas partie de la majorité du conseil. Par le fait même, le projet de loi offrira un droit de veto ou un pouvoir discrétionnaire au maire dont l'équipe détient le  $\frac{2}{3}$  des sièges de conseillers municipaux au Conseil de la Ville. Il est du devoir des élus de l'Assemblée nationale de ne pas céder à la tentation de fragiliser davantage nos institutions municipales et aussi de prémunir nos institutions contre toute potentielle distorsion démocratique.

Également, le projet de loi veut modifier l'article 74.4 de la Charte en ramenant de 25 000 m<sup>2</sup> à 15 000 m<sup>2</sup> la superficie au-delà de laquelle le Conseil de la Ville peut permettre la réalisation d'un projet résidentiel, commercial ou industriel, et ce, en dépit d'un règlement du conseil d'arrondissement. Cela signifie que désormais, tout projet de 15 000 m<sup>2</sup> pourrait être soustrait de la



procédure d'approbation référendaire. À titre d'exemple, le projet de développement controversé de l'îlot Irving aurait été exclu du processus référendaire.

Cette réduction, si elle peut sembler anodine, est majeure. En d'autres termes, on permettra au Conseil de renverser une décision d'un conseil d'arrondissement pour de plus petits projets encore. Ainsi, on affaiblit les conseils d'arrondissement en tant que structure de gouvernance de proximité et on réduit davantage l'espace d'exercice de la démocratie citoyenne.

En résumé, les dispositions législatives, si elles deviennent force de loi, porteront indûment atteinte à cette institution démocratique que sont les conseils d'arrondissement, lesquelles incarnent une relation de proximité entre les citoyens, les élus et les décisions prises. La Ville pourra accaparer les compétences des arrondissements selon le bon vouloir de la majorité du moment du Conseil de la Ville, comme l'urbanisme, les loisirs, les matières résiduelles, la culture, les parcs ou la voirie. D'ailleurs, à ce chapitre, il est bon de se rappeler la fois où le maire s'est ingéré dans le dossier de la collecte des déchets à Québec et surtout le cafouillage qui s'en suivit.

Nous considérons que ces mesures sont inquiétantes puisqu'elles pourraient être utilisées pour invalider des décisions démocratiques. Ceci représenterait une entorse majeure à la démocratie municipale.

Ces mesures s'insèrent dans un historique de centralisation des pouvoirs et un amoindrissement de la gouvernance démocratique. Rappelons à cet effet qu'en près de 10 ans, la Ville de Québec a connu une réduction majeure dans le nombre de districts électoraux et de conseillers municipaux. À la suite de la fusion municipale, la Ville de Québec comptait 37 élus. En 2008, le gouvernement du Québec a permis la réduction à 27 conseillers. Puis, en 2011, ce nombre est passé à 21 conseillers municipaux. Le nombre de conseillers

municipaux a diminué de 43 %, alors que la population de Québec est en croissance. On affaiblit donc le lien étroit de proximité entre les citoyens et leurs représentants.

Comme nous l'avons stipulé d'entrée de jeu, il est une chose d'accorder plus de pouvoirs à la Ville de Québec, mais il en est une autre de modifier ses structures de gouvernance. Or, c'est exactement ce que feront les dispositions législatives du projet de loi 109 qui amoindrissent les pouvoirs des conseils d'arrondissement au profit du Conseil de la Ville. À notre avis, ce projet de loi n'est pas un projet de loi accordant à la Ville de Québec un statut de capitale nationale, mais bien un projet de loi sur la centralisation et la concentration des pouvoirs.

Nous souhaitons que les conseils d'arrondissement continuent à jouer pleinement leur rôle. Ces conseils offrent des services de proximité et sont à l'écoute des citoyens, eux qui ont leur mot à dire dans le développement des quartiers.

#### **Recommandation**

4. Que les articles 4, 5, 8, 13, 15, 26 et 29 soient supprimés du projet de loi 109 afin de préserver le rôle et les responsabilités actuelles des conseils d'arrondissement.

## Conseil d'administration du RTC

Un autre exemple de perte de pouvoir des citoyens se retrouve à l'article 50 du projet de loi 109. Ce dernier modifie l'article 9 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun (LSTC)* pour porter de neuf à douze le nombre d'administrateurs membres du conseil d'administration du Réseau de transport de la Capitale (RTC).

Actuellement, le conseil d'administration est composé de neuf membres, soit le maximum autorisé par la LSTC dont sept sièges sont alloués à des membres du conseil de la Ville de Québec et des conseils des autres municipalités dont le territoire est compris dans l'agglomération et deux sièges sont alloués aux usagers, dont un aux usagers du transport adapté. Cette composition représente une proportion de 29 % des sièges alloués aux usagers.

L'article 50 du projet de loi à l'étude augmentera le nombre de sièges à douze dont dix sièges désignés parmi les membres du conseil ordinaire de la ville de Québec et ceux des conseils des autres municipalités incluses dans l'agglomération et deux sièges alloués aux usagers. Il n'y aurait plus que 20 % des sièges qui seraient alloués aux usagers. La voix des usagers du RTC, c'est-à-dire les principaux intéressés, se fera enterrer davantage.

Nous estimons qu'il faille conserver une bonne représentation des usagers sur le conseil d'administration du RTC afin que cette voix ne soit pas noyée.

En comparaison, la *Loi sur les sociétés de transport en commun* accorde plus de place à la voix des usagers sur son conseil d'administration de la Société des transports de Montréal. En effet, ce conseil d'administration est composé de sept à dix membres, dont : 1) un maximum de sept sièges alloués à son conseil ordinaire et des conseils des autres municipalités dont le territoire est compris

dans l'agglomération, et; 2) trois sièges parmi les résidents de l'agglomération, dont deux usagers du transport en commun et un usager des services adaptés aux personnes handicapées. Pour la STM, c'est entre 30 et 43 % des sièges qui sont alloués aux usagers.

C'est le cas également de la Ville de Gatineau. Le conseil d'administration de la Société des transports de l'Outaouais est composé de sept membres, dont un membre représentant les usagers du service régulier de transport en commun et un membre représentant les usagers du service de transport adapté aux personnes handicapées. À Gatineau, c'est donc 28 % des sièges qui sont alloués aux usagers.

Si le gouvernement du Québec souhaite modifier la composition du conseil d'administration du RTC, nous croyons qu'il devrait accorder deux des trois nouveaux sièges à des représentants du milieu associatif ayant un lien avec le transport en commun : par exemple, des représentants jeunes, aînés, tout comme des représentants de groupes environnementaux ou de mobilité. Ainsi, ces représentants apporteraient une contribution non négligeable pour améliorer notre réseau de transport en commun. Ce modèle existe déjà. Prenons comme exemple la *Commission des partenaires du marché du travail* où, parmi les membres votant de la Commission, on retrouve trois membres issus du milieu communautaire œuvrant en employabilité (dont un représentant les jeunes).

Également, afin d'avoir un processus davantage transparent quant à la nomination des représentants des usagers, nous croyons que le processus de sélection devrait être ouvert à tous. Ainsi, par un appel de candidatures, le RTC pourrait recevoir les candidatures des usagers intéressés qui souhaiteraient siéger sur le conseil d'administration, afin d'apporter leur contribution à l'amélioration de notre service de transport en commun.

De plus, nous jugeons approprié de limiter la durée du mandat des membres du conseil d'administration à quatre ans, avec possibilité d'un renouvellement. Ceci a pour but d'assurer un sain renouvellement dans la composition du conseil d'administration du RTC.

### **Recommandations**

5. Que l'article 50 du projet de loi 109, quant à l'augmentation du nombre de sièges sur le conseil d'administration du RTC, soit modifié afin que deux des trois nouveaux sièges soient alloués au milieu associatif;
6. Que les représentants des usagers du RTC soient nommés par un processus d'appel de candidatures;
7. Que la durée du mandat des membres du conseil d'administration du RTC soit limitée à quatre ans, avec possibilité d'un renouvellement.

### **Reddition de compte et transparence**

La question de la reddition de compte ne fait pas partie du projet de loi 109. Or, puisque la reddition de compte est abordée au point 1.1.5 de l'*Entente sur les engagements entre le gouvernement du Québec et la Ville de Québec*<sup>5</sup>, nous nous permettons de sensibiliser le législateur à cet enjeu.

Nous croyons que revoir le statut particulier de la Ville de Québec pour lui accorder davantage de pouvoirs, conformément à son statut de Capitale nationale, oblige une nécessaire contrepartie : il faut une meilleure reddition de compte. Le statut particulier de Québec doit être accompagné de mesures visant à assurer une plus grande transparence et améliorer la reddition de compte à l'égard de ses citoyens.

---

<sup>5</sup> Entente sur les engagements du gouvernement et la Ville de Québec pour la reconnaissance du statut particulier de la Capitale-Nationale, 8 juin 2016.

Le 11 mai 2016, le gouvernement du Québec annonçait une diminution de la reddition de compte des municipalités à son égard. Nous appuyons un tel allègement lors de leur reddition de compte à l'endroit du gouvernement, laquelle était jugée trop lourde. À cet égard, il faut offrir une plus grande autonomie aux municipalités.

Or, cet allègement dans le fardeau administratif ne doit pas se faire au détriment de la transparence et de la reddition de compte à l'endroit des citoyens. C'est d'ailleurs ce que préconisait le Rapport Perrault, publié à l'automne 2015 : « La reddition de compte à l'endroit des citoyens doit primer sur la reddition de compte à l'endroit des fonctionnaires québécois.<sup>6</sup> »

Présentement, nous constatons d'inquiétantes lacunes quant à la transparence et la reddition de compte à l'égard des citoyens de Québec. Celles-ci pourraient être amplifiées en accordant à la Ville davantage de pouvoirs, sans contrepartie. En effet, par le projet de loi 109, l'Assemblée nationale du Québec déléguerait certains de ses pouvoirs à la Ville de Québec. Or, le Conseil de la Ville de Québec n'a pas les mêmes mécanismes de reddition de compte que l'Assemblée nationale; pensons notamment à l'absence de mécanismes équivalents sur la scène municipale aux commissions parlementaires. Les quelques contrepoids des pouvoirs exercés par la Ville de Québec se trouvent dangereusement affaiblis par le projet de loi 109, puisqu'il vise à rétrécir les pouvoirs des conseils d'arrondissement. Ces modifications dans l'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs se feront ressentir dans la reddition de compte, la transparence et la participation citoyenne.

Ce manque de transparence est particulièrement manifeste à l'égard du traitement offert aux élus au Conseil de la ville et à la population.

---

<sup>6</sup> Faire confiance : Pour une reddition de compte au service des citoyens, Rapport du Groupe de travail sur la simplification des redditions de comptes au gouvernement, 23 octobre 2015, p.11.

Depuis le début de notre mandat, en novembre 2013, la Ville de Québec refuse souvent aux élus de l'Opposition officielle l'accès à de nombreux documents et informations. Les élus doivent donc passer par le processus d'accès à l'information pour obtenir des documents essentiels à leur travail. De plus, dans plusieurs demandes, les délais prévus par la loi ne sont pas respectés. Ces demandes sont toutefois faites de façon officielle, en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Conséquemment, à ce jour, nous avons déposé plusieurs demandes de révision auprès de la Commission d'accès à l'information, ce qui s'avère une procédure longue et parfois complexe.

En nous refusant régulièrement des documents de la Ville, l'administration nous empêche de posséder toute l'information nécessaire et pertinente pour une prise de décision éclairée. Sans ces documents, nous ne pouvons exercer notre rôle d'élus en toute diligence et voter de façon éclairée.

Pensons notamment à l'amphithéâtre de Québec, un équipement public qui appartient à la Ville de Québec. Le 23 mars 2016, le comité exécutif a adopté une résolution modifiant l'entente de 2011 entre la Ville de Québec et Quebecor concernant la divulgation d'informations financières sur la gestion de l'amphithéâtre. En vertu de la nouvelle entente adoptée, Quebecor n'a plus à remettre ses prévisions budgétaires, ni ses revenus de vente au guichet, ni ses états financiers et ni ses bilans annuels à la Ville de Québec. Les élus et la population n'ont pas accès à ces documents, puisque la Ville et Quebecor sont maintenant liés par des ententes de non-divulgation. Ce changement majeur au contrat initial comporte des lacunes importantes en matière de transparence. Il touche au droit fondamental qu'ont les citoyens de savoir comment sont dépensés les fonds publics.

Pour nous, les principes de transparence et de reddition de compte sont essentiels à l'exercice démocratique et à la participation des citoyens aux

affaires de la ville. Celle-ci doit s'assurer de mettre en place des outils visant à assurer une plus grande transparence à l'égard de sa gestion. Ceci est fondamental afin d'alimenter la confiance des citoyens en leurs institutions.

Nous considérons que la situation qui prévaut à la Ville de Québec et à laquelle nous sommes confrontés est inacceptable. Elle contrevient aux obligations de la Ville en matière de diffusion des documents publics et d'accès à l'information. Afin de faire notre travail et d'assumer les responsabilités qui nous sont confiées par les citoyens, nous devons disposer de ces informations et de ces documents.

Cette situation est contraire aux directives offertes par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. En effet, le MAMOT a publié en 2013 le *Guide d'accueil et de référence pour les élus municipaux*. On peut y lire, à la page 25, que : « la jurisprudence reconnaît aussi aux élus un accès privilégié aux documents municipaux. Ils peuvent, dans le cadre de leurs fonctions, consulter ou obtenir certains documents détenus par la municipalité afin de leur permettre non seulement de participer pleinement et en toute connaissance de cause aux délibérations du conseil municipal, mais également de prendre une décision éclairée et réfléchie au plus grand bénéfice de leurs électeurs.<sup>7</sup> »

D'ailleurs, le 4 avril 1996, la Cour supérieure, dans l'affaire de Ville de L'Ancienne-Lorette contre la C.U.Q.<sup>8</sup>, a fixé les principes de base en matière d'accès à l'information pour les membres d'un conseil municipal au Québec. Ce jugement concluait que l'on ne peut mettre en doute le principe selon lequel que les membres du conseil d'un organisme ont le droit d'obtenir l'information que

---

<sup>7</sup> Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Guide d'accueil et de référence pour les élus municipaux, 2013, p. 25.

[http://www.electionsmunicipales.gouv.qc.ca/pub/elections/guide\\_elus.pdf](http://www.electionsmunicipales.gouv.qc.ca/pub/elections/guide_elus.pdf)

<sup>8</sup> [1996] R.J.Q. 1345 (C.S.).



détient l'organisme sur une question soumise aux délibérations du conseil, dans la mesure où cette information est utile à la prise de décision au conseil.

C'est pourquoi il est primordial de renforcer la balance du pouvoir en permettant une meilleure transparence, une meilleure reddition de compte et une meilleure participation citoyenne.

À cet égard, le législateur devrait, par exemple, envisager la possibilité d'accroître les responsabilités de l'ombudsman de la Ville de Québec. S'il est vrai que cet ombudsman relève d'un règlement municipal, il relève également des articles 573.14 à 573.20 de la *Loi sur les cités et les villes*; le législateur a donc une responsabilité en la matière.

Les élus de Démocratie Québec croient donc que le législateur devrait inclure, dans le projet de loi 109, des dispositions déterminant les responsabilités de l'ombudsman de Québec afin de les renforcer. En effet, nous croyons que le législateur devrait enchâsser dans la loi le rôle de cet ombudsman afin de lui octroyer des pouvoirs de surveillance et d'intervention en matière de transparence et de reddition de compte.

#### **Recommandation**

8. Que le projet de loi 109 inclut des dispositions afin d'octroyer à l'ombudsman davantage de pouvoirs en matière de surveillance et d'intervention en matière de transparence et de reddition de compte.

## **Image d'une Capitale nationale**

Avec le projet de loi 109, Démocratie Québec se réjouit que le gouvernement reconnaisse, dans un texte de loi, des pratiques diplomatiques et protocolaires qui devraient aller de soi pour une capitale nationale. Pensons au fait que la Capitale sera désormais le lieu privilégié pour les rencontres diplomatiques, les sommets gouvernementaux, les grandes rencontres politiques et les négociations importantes, en plus de désigner le premier ministre maire honoraire.

Tout d'abord, nous saluons l'article 2 du projet de loi qui reconnaît explicitement le statut de Capitale nationale à la Ville de Québec. Si cette reconnaissance était déjà acquise avec la *Loi sur la commission de la Capitale nationale*, nous sommes favorables à son inclusion dans la *Charte de la Ville de Québec*. Par le fait même, nous accueillons favorablement la volonté du gouvernement du Québec de privilégier notre Ville pour l'accueil de dignitaires étrangers, la tenue de rencontres diplomatiques ainsi que les grandes rencontres politiques. Considérant la riche et longue histoire de notre ville, cela nous semble juste et à-propos.

Cette reconnaissance découle de la longue et féconde histoire de la Ville de Québec comme capitale de la nation québécoise, notamment en raison de son riche patrimoine. Démocratie Québec considère le patrimoine comme une richesse collective. Sa préservation et sa mise en valeur favorisent l'identité et rehaussent l'image de la Ville de Québec. C'est pourquoi nous accueillons favorablement les articles 46 et 48 du projet de loi 109 quant au patrimoine. Riche de ses 400 ans, la Ville de Québec accueille plusieurs bâtiments et sites patrimoniaux. Ces articles accorderont plus d'autonomie à la Ville en matière de préservation et mise en valeur du patrimoine. Ainsi, la Ville de Québec pourra exercer des pouvoirs quant à la division, le morcellement d'un terrain et la réalisation d'une construction dans une aire protégée. De plus, elle aura les

coudées franches pour inspecter, enquêter et intervenir sur les lieux d'un bien patrimonial ou d'une aire de protection.

Si le projet de loi 109 reconnaît à sa juste valeur un statut spécial à la Ville de Québec ainsi que d'importants nouveaux pouvoirs en matière de patrimoine, nous déplorons qu'il n'y ait aucune contrepartie, aucune obligation afin de préserver cette image de Québec.

L'article 2 du projet de loi 109 prévoit que le territoire de la ville constituera le lieu privilégié et prioritaire pour la réception de dignitaires étrangers ainsi que les rencontres diplomatiques et gouvernementales. Pour ce faire, cet article stipule que la « ville peut faire toute dépense utile à affirmer et à soutenir le statut qui lui est consacré par le présent article ». À l'heure actuelle, il est d'usage que la direction du Protocole du Ministère des Relations internationales et de la Francophonie assumait une partie importante des frais reliés à l'accueil, à l'aménagement et au pavoisement lors d'événements d'envergure. Est-ce qu'il aura un transfert de fonds adéquat pour permettre la mise en œuvre de ce statut de Capitale nationale?

De plus, le législateur n'inclut aucune mesure pour s'assurer que l'aménagement de la ville soit fait en concordance avec ce haut statut. Si la Ville de Québec doit être le lieu privilégié pour recevoir des dignitaires étrangers, et donc devenir la vitrine pour l'ensemble du Québec, quelles obligations le législateur a-t-il prévu pour la Ville afin de s'assurer que l'aménagement soit à la hauteur de son statut ?

C'est pourquoi nous croyons que le projet de loi devrait inclure des obligations pour la Ville de Québec afin d'assurer un aménagement respectant l'importance conférée par le statut de Capitale nationale et soit accompagné d'enveloppes budgétaires conséquentes.

### **Recommandation**

9. Que le projet de loi 109 inclut des obligations pour la Ville de Québec afin d'assurer un aménagement respectant l'importance conférée par le statut de Capitale nationale, et que ces obligations soient accompagnées d'enveloppes budgétaires conséquentes.

### **Autres mesures du projet de loi 109**

Bien que nous estimions que ce projet de loi ne soit pas une loi portant sur le statut de Capitale nationale à proprement parler, mais plutôt une loi visant au renforcement de la centralisation des pouvoirs à l'avantage du Conseil de la Ville de Québec, nous voyons cependant d'un bon œil certaines modifications à la Charte de la ville de Québec qui méritent d'être soulignées.

Nous accueillons favorablement l'article 36 qui insère les articles 105.1 et 105.2 à l'annexe C de la *Charte*, permettant au comité exécutif d'exiger des travaux de réfection, de réparation ou d'entretien pour rendre un bâtiment conforme aux règlements lorsque ce dernier risque de porter atteinte à la santé et la sécurité des occupants. Il y a, à Québec, des bâtiments vétustes, insalubres et laissés à l'abandon. Bien que la Ville dispose de moyens pour forcer un propriétaire à effectuer les travaux nécessaires, notamment par les articles 227 et 231 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, elle doit passer par la Cour supérieure pour le faire. L'article 36 du projet de loi 109 permettra donc à la Ville de Québec d'agir directement à l'égard d'un propriétaire fautif, et ce, sans être obligé de passer par la voie des tribunaux.

Soulignons aussi au passage que nous sommes favorables à l'article 43 qui insère l'article 164.1 à l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Québec*, suspendant le pouvoir de désaveu du ministre des Transports quant à la réglementation de la Ville de Québec envers la sécurité routière. Cette mesure

accordera plus d'autonomie à la Ville de Québec pour déterminer ses propres règles de sécurité routière.

De plus, l'article 47 du projet de loi à l'étude crée le Fonds de la Capitale nationale et de sa région en insérant des articles après l'article 3.41 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*. Ce fonds aura pour objet de contribuer au dynamisme et au développement de la Capitale nationale et de sa région.

À l'aide de ce fonds, le ministre responsable de son application pourra octroyer une aide financière à la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) ou à une municipalité de la région afin de les appuyer dans leur développement et leur rayonnement. Une aide financière peut également être octroyée à toute entreprise privée ou à toute coopérative à but lucratif constituées depuis moins de trois ans.

Démocratie Québec applaudit cette mesure qui, nous l'espérons, dynamisera davantage le développement de la région de la Capitale nationale. Cela dit, nous nous expliquons mal pourquoi les entreprises d'économie sociale semblent exclues d'emblée de ce Fonds.

Les entreprises d'économie sociale de la région de la Capitale jouent un rôle important dans l'essor de la Ville de Québec. Rappelons que l'économie sociale dans la région de la Capitale-Nationale représente plus de 710 entreprises, dont 633 uniquement pour la Ville de Québec<sup>9</sup>. De plus, elles génèrent 2,5 milliards \$ et emploient plus de 7 500 personnes<sup>10</sup>. D'ailleurs, la *Loi sur l'économie sociale* du Québec reconnaît déjà que ces entreprises « ont la capacité de mobiliser les forces du milieu afin de répondre à ses besoins,

---

<sup>9</sup> Rapport annuel 2015, Pôle des entreprises d'économie sociale de la région de la Capitale-Nationale, 2015, p. 3.

<sup>10</sup> « L'économie sociale dans la Capitale-Nationale », présenté par le Pôle des entreprises d'économie sociale de la région de la Capitale-Nationale, <http://polecn.org/economie-sociale/portrait-regional/>

devenant ainsi un important levier de richesse collective<sup>11</sup>. » Sur cette base, ces entreprises répondent à l'objectif du fonds.

À cet égard, soulignons l'article 7 de la *Loi sur l'économie sociale* qui édicte le rôle du gouvernement à l'égard de l'économie sociale. Il est stipulé que « [...] tout ministre doit [...] reconnaître l'économie sociale comme partie intégrante de la structure socioéconomique du Québec, en prenant en considération l'économie sociale dans les mesures et les programmes, dans leur mise à jour ainsi que dans l'élaboration de nouveaux outils destinés aux entreprises. »

Puisque le Fonds de la Capitale nationale et de sa région constitue un nouvel outil de développement destiné notamment aux entreprises, nous souhaitons que les entreprises d'économie sociale soient admissibles au fonds.

#### **Recommandation**

10. Que l'article 47 du projet de loi 109 soit modifié afin de rendre admissibles les entreprises d'économie sociale, telles que définies dans la *Loi sur l'économie sociale*.

---

<sup>11</sup> Préambule de la Loi sur l'économie sociale du Québec.

## Sommaire des recommandations

1. Que le seuil de signatures dans le cadre de la procédure d'approbation référendaire soit augmenté;
2. Que les limites des zones contiguës où peut se tenir un référendum soient élargies;
3. Que les approbations référendaires soient étendues pour inclure les PPU;
4. Que les articles 4, 5, 8, 13, 15, 26 et 29 soient supprimés du projet de loi 109 afin de préserver le rôle et les responsabilités actuelles des conseils d'arrondissement;
5. Que l'article 50 du projet de loi 109, quant à l'augmentation du nombre de sièges sur le conseil d'administration du RTC, soit modifié afin que deux des trois nouveaux sièges soient alloués au milieu associatif;
6. Que les représentants des usagers du RTC soient nommés par un processus d'appel de candidatures;
7. Que la durée du mandat des membres du conseil d'administration du RTC soit limitée à quatre ans, avec possibilité d'un renouvellement;
8. Que le projet de loi 109 inclut des dispositions afin d'octroyer à l'ombudsman davantage de pouvoirs en matière de surveillance et d'intervention en matière de transparence et de reddition de compte;
9. Que le projet de loi 109 inclut des obligations pour la Ville de Québec afin d'assurer un aménagement respectant l'importance conférée par le statut de Capitale nationale, et que ces obligations soient accompagnées d'enveloppes budgétaires conséquentes;
10. Que l'article 47 du projet de loi 109 soit modifié afin de rendre admissibles les entreprises d'économie sociale, telles que définies dans la *Loi sur l'économie sociale*.