

LIGUE D'ACTION CIVIQUE

PROJET DE LOI N° 83

Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant
notamment le financement politique.

MÉMOIRE DÉPOSÉ À
LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

23 FÉVRIER 2016

Adopté par le conseil d'administration de la Ligue d'action civique le 22 février 2016

Au sujet de la Ligue d'action civique

La Ligue d'action civique est une OBNL rassemblant depuis 2011 des citoyens vigilants, des élus, des organisateurs de toutes les familles politiques québécoises qui ont décidé d'apporter ensemble des solutions face aux révélations ayant mené à la mise sur pied de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction – et depuis, aux révélations émanant de ladite Commission.

La Ligue a pour mission, en ce qui a trait aux municipalités, commissions scolaires ou autres entités locales, de valoriser une administration publique saine, de susciter une vigilance et une participation plus importante des citoyens ainsi que de soutenir leur engagement politique.

À cette fin la Ligue a mis en place :

- Un réseau d'information et d'entraide pour les dénonciateurs;
- Un colloque annuel d'échanges, de formation et de sensibilisation;
- Un gala annuel de remise de prix soulignant les contributions exceptionnelles de citoyens, de personnalités publiques et d'élus;
- Des initiatives juridiques (information, médiation, recours) en matières municipales;
- Le partage d'outils nécessaires à des élections professionnelles et propres;
- Une campagne d'obtention d'engagements des candidats et des élus municipaux en matière de saine gouvernance;
- Bientôt, l'évaluation de la gouvernance des villes.

La Ligue est financée essentiellement par ses membres, dont la plupart sont actifs depuis plusieurs années localement ou plus largement sur le front de la lutte à la corruption.

Résumé du présent mémoire :

La Ligue d'action civique accueille favorablement le projet de loi 83, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique.

La Ligue d'action civique est particulièrement satisfaite des mesures touchant le financement public complémentaire : de la contribution de démarrage de la part de la municipalité pour les candidats (2,50 \$ pour chaque 1,00 \$ amassé) ainsi que du maintien de la possibilité pour le candidat de contribuer un 800 \$ supplémentaire à sa propre campagne, via un parti politique ou non. Le législateur pourrait aussi permettre à plus de villes et aux candidats indépendants de recourir à la règle du colistier pour permettre encore davantage de concurrence politique.

La Ligue s'interroge par contre sur la sagesse de réduire le plafond des sommes disponibles en matière de recherche et soutien aux élus dans certaines villes. Il est bienvenu que des élus de villes plus petites en profitent (20 K à 50 K habitants). Il est contreproductif que le législateur coupe les ailes des élus les plus actifs et les plus vigilants à Gatineau, à Laval, à Saguenay ou ailleurs. Il nous apparaît inapproprié de traiter différemment les élus se présentant réunis en partis et ceux qui se présentent en tant qu'indépendants.

En matière de vérification générale des villes, le législateur devrait suivre la recommandation #26 de la Commission Charbonneau, soit d'ajouter les municipalités de moins de 100 000 habitants au champ de compétence du Vérificateur général du Québec (VGQ). À la lecture du projet de loi 83 touchant les vérificateurs généraux des villes de 100 000 habitants et plus, il nous apparaît que le projet de loi gagnerait en simplicité, et les vérificateurs généraux en indépendance, si l'embauche et la supervision des vérificateurs généraux municipaux relevaient également du VGQ.

Le présent mémoire détaille et argumente ces trois positions principales. Également, il explique la philosophie de la Ligue à l'égard de la gouvernance municipale : elle peut être plus autonome, mais les conditions de l'autorégulation doivent être réunies. L'autonomie de l'institution municipale n'est pas l'autonomie du maire; il est naturel que les organisations qui représentent les maires voient la chose ainsi, mais le législateur doit voir les choses autrement. Le législateur doit justement encadrer l'exercice du pouvoir municipal de manière à permettre le travail des élus, la concurrence politique, la transparence et la participation des citoyens, principes garants de la justesse des décisions et de la bonne utilisation des fonds publics.

Enfin, parce que l'autorégulation peut faillir à maintenir l'institution municipale dans le bon chemin, le législateur doit prévoir les mécanismes de détection et de correction. Nous abordons dans le présent mémoire quatre d'entre eux : la protection des divulgateurs, la vérification générale, la Commission municipale, et enfin l'application des lois criminelles (UPAC, DPCP).

TABLES DES MATIÈRES

1 – Favoriser l’autorégulation des municipalités	1
1.1 – Le travail des élus	3
1.1.1– Budget de recherche et soutien	3
1.1.2– La formation	6
1.1.3 – La prise de décision éclairée en conseil municipal	7
1.1.4– La MRC	8
1.2 La concurrence politique	9
1.2.1– Le financement politique	10
1.2.1.1 Le plafond de financement par un électeur	10
1.2.1.2 Le plafond de financement par un candidat	11
1.2.1.3 Le financement public complémentaire	12
1.2.1.4 Diminution du remboursement des dépenses électorales	13
1.2.2 – Le colistier	14
1.2.3 – Les violations à la lettre et à l’esprit de la Loi électorale	15
1.2.4 - Déontologie et passations de pouvoir	16
1.2 –La transparence	17
1.3.1 – L’accès à l’information / données ouvertes	18
1.3.1.1 Pour les citoyens	18
1.3.1.2 Pour les conseillers municipaux	21
1.3.2– Les assemblées et les avis publics	22
1.3.2.1- Documents relatifs aux assemblées publiques	22
1.3.2.2 Régie interne des séances du conseil	22
1.3.2.3 Les avis publics	24
1.3.3 – Les médias,	25
1.4 – Loi sur l’aménagement du territoire et les recours référendaires	26
2 – Organiser la détection et correction des dysfonctions	28
2.1 Assujettir les municipalités à l’application du projet de loi 87	28
2.2 Renforcer la fonction de vérification générale	29
2.3 La Commission municipale	31
2.4 Financer adéquatement UPAC et DPCP	32
RESUME DES RECOMMANDATIONS	34

1 – Favoriser l'autorégulation des municipalités

La Ligue d'action civique est une organisation qui prône d'abord l'exercice maximal des responsabilités par les citoyens avant la revendication de contrôles ou d'interventions extérieures. Si les solutions peuvent être locales, tout doit être mis en œuvre pour qu'elles le soient. L'UMQ ne dit pas autre chose quand elle explique que « pour les dirigeants municipaux consultés, la reddition comptes à l'endroit des citoyens doit primer sur la reddition de comptes à l'endroit des fonctionnaires québécois. »¹ Une culture politique de responsabilité et d'engagement des citoyens ne s'invente pas du jour au lendemain, c'est un muscle qui se renforce par la pratique. Il faut à la fois la favoriser, et miser sur elle.

La Ligue — pas forcément tous ses membres individuels, engagés à divers titres dans plusieurs partis — est ainsi par définition encline à donner à l'institution municipale plus de liberté face aux contrôles administratifs qui seraient exercés par le Gouvernement du Québec. De la même manière, le rapport Perreault explique que « des ministères imposent aux municipalités des démarches ou leur demandent des renseignements dont l'utilité ne semble pas justifier le volume de travail que ces exigences entraînent dans les administrations municipales, ni les délais qu'elles occasionnent dans la mise en œuvre de projets visant à répondre aux besoins des citoyens ou des entreprises. »² Si emprunter cette voie permet de réaliser des économies tant à Québec que dans les municipalités, tant mieux.

¹ Rapport Perreault. *Faire confiance, pour une reddition de comptes au service des citoyens*. 2015, p 11

² Ibid. P 49.

Moins de contrôles administratifs, plus d'autonomie pour l'institution municipale, cela ne signifie pas forcément plus de pouvoir pour le maire ou pour l'administration face aux autres joueurs. Il nous apparaît naturel que des organisations menées par des maires, représentant en pratique des maires, fassent la promotion de la liberté d'action des maires. Toutefois la décentralisation, au nom de l'autonomie municipale, de la reconnaissance de « gouvernements de proximité », de la « métropole » ou de la « capitale », n'est responsable pour nous que si on renforce parallèlement l'autorégulation au sein des municipalités et des MRC.

Si des règles doivent être prévues par le législateur, c'est pour permettre aux élus de bien exercer leur rôle : budget, formation, accès à l'information et aux lieux de décision. C'est bien pourquoi nous avons une démocratie locale, déléguer certains citoyens au cœur de la prise de décision pour s'assurer que celles-ci sont prises dans l'intérêt du plus grand nombre.

La légitimité du conseil des élus repose sur leur élection, c'est-à-dire sur la possibilité des électeurs de choisir, puis de sanctionner. Un grand soin doit donc être accordé par le législateur aux conditions de la concurrence politique locale. Le pouvoir se partage aussi entre les élections : consultations, registres, permettent à la population de se faire entendre et de se protéger relativement à certaines décisions. Le législateur doit s'assurer que les règles permettant à la population d'être informée de la gestion de ses taxes, et des décisions qui la concerne, même à la MRC, seront accessibles au moment utile. La transparence est ici une valeur cardinale, sans laquelle la vigilance médiatique et citoyenne n'est pas possible.

1.1 – Le travail des élus

1.1.1– Budget de recherche et soutien

Nous sommes ravis de voir des précisions dans la loi au sujet des budgets de recherche et de soutien. Les fonds dépensés auparavant à ce titre ont souvent été mal utilisés, les cabanes à sucre de Laval s'en souviennent³, et encore aujourd'hui il est parfois difficile de distinguer ce qui relève du réel soutien au travail de l' élu ou alors plutôt de l' argent dépensé à des fins partisans. La Ligue d' action civique entend faire sa part en augmentant sa surveillance de l' utilisation de ces fonds, notamment par l' entremise de l' évaluation de la gouvernance des villes. En vertu de l' article 31.5.2 de la Loi sur le traitement des élus municipaux, le ministre pourra par règlement apporter toutes les précisions utiles quand à ce qui constitue une dépense admissible. Les Villes dotent de politiques cohérentes qui seront, nous l' espérons et nous le vérifierons, appliquées avec intelligence et rigueur.

Nous pensons que le budget de recherche et de soutien jouera un rôle grandissant pour développer la capacité des élus de s' engager de manière vigilante dans les affaires de la municipalité. À cet égard, **que des budgets soient accessibles y compris pour des municipalités de 20 000 habitants est une excellente nouvelle**. Nous pensons que le législateur est sage de fixer dans la Loi les montants auxquels les conseillers auront droit.

³ <http://journalmetro.com/actualites/montreal/36036/gilles-vaillancourt-a-la-cabane-a-sucre-aux-frais-de-laval/>

Les plafonds identifiés nous apparaissent moins sages. Il est utile que des plafonds soient fixés : ils déterminent le droit du conseiller, mais aussi une limite budgétaire globale à ne pas dépasser. Nous ne voudrions pas que des villes puissent retomber dans les travers passés, tels que financer la campagne permanente du parti au pouvoir par des fonds publics illimités au titre du budget de recherche et soutien des élus. Seulement, les plafonds dans le projet de loi 83 sont plus bas que ce à quoi ont actuellement droit les élus de plusieurs villes. Par exemple :

Budget de recherche et soutien pour certaines villes et budget de recherche prévu par le projet de loi par rapport au nombre d'habitants :

<u>Ville</u>	<u>Habitants</u>	<u>Actuel rech. et s.</u>	<u>Projet de loi 83</u>
Laval	420 000	27 000\$	15 000\$
Gatineau	270 000	24 000\$	11 000\$
Saguenay	150 000	9 000\$	8 000\$
Repentigny	85 000	8 000\$	6 000\$

Il y a des conseillers municipaux exemplaires derrière ces coupures de budget. Michel Trottier, seul conseiller municipal de Laval élu en tant qu'indépendant, qui rassemble ceux qui par ailleurs ont quitté des partis depuis 2013. La majorité des conseillers municipaux à Gatineau, indépendants, dont plusieurs comme Sylvie Goneau qui investissent davantage dans leur fonction que le 24 000\$ ici affiché (c'est une moyenne). Julie Dufour, conseillère indépendante à Saguenay, qui doit consacrer une partie de son budget pour obtenir un avis juridique crédible dans le dossier de la nomination illégale

d'une vérificatrice générale adjointe par son conseil de ville. Bruno Villeneuve à Repentigny, seul élu de son parti, sans cabinet d'opposition puisque dans une ville de tout juste de moins de 100 000 habitants. Chaque dollar pour ces conseillers et les autres augmente leur capacité de défendre un point de vue différent et, au total, favoriser l'intérêt public.

La solution pour nous est simple : **augmenter les droits (le plafond) plus près des dépenses actuelles de recherche et de soutien pour ces catégories de municipalité.** Le contribuable y trouvera son compte. Il y aura même toujours des municipalités où ces fonds ne seront pas utilisés, Terrebonne et Granby sont des exemples récents, et elles continueront de s'en féliciter publiquement.

La Ligue d'action civique n'est pas entichée de l'idée de traiter différemment, en regard des dépenses de recherche et soutien, les élus qui sont regroupés en partis politiques et les élus indépendants. Nous pensons que ces fonds doivent être associés à la personne du conseiller municipal, libre à lui ensuite de s'associer à d'autres, de la même formation politique ou autrement, pour réaliser des économies d'échelle. Rappelons qu'il y a des partis politiques où les conseillers sont très libres, et des conseils de villes où les indépendants ne le sont que d'étiquette. Enfin, il y a une mobilité importante des conseillers municipaux vers les partis / hors des partis, et il ne nous apparaît ni sage ni pratique de lier les droits des conseillers à leur affiliation.

1.1.2– La formation

Nous suggérons fortement une implication des instances régionales du Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) dès les premières semaines du nouveau mandat des citoyens élus : visite de courtoisie à chaque conseil municipal, présentation des grandes lignes de leurs rôles et responsabilités, explication des bonnes pratiques en matière de démocratie locale, etc. De nombreuses formations sont offertes actuellement par des tiers, elles nous apparaissent chères et ne semblent pas suffire à éviter les dérives et méconnaissances.

Nous pensons qu'il est particulièrement important que soit compris de tous, incluant le directeur général, la nature et la portée de l'article 142 du code municipal et celui de la loi des citées et villes, l'article 52. Il nous apparaît essentiel de bien faire ressortir le fait que le conseil est souverain, que le maire agit à titre de chef d'orchestre, que les débats d'idées doivent se faire en comités de travail où tous les élus sont présents et participent à la discussion. Le manque d'information sur les procédures et les règlements ne doit en aucun cas être une barrière à l'exercice de la démocratie. Or on sait que tous ne se lancent pas en politique avec une vision claire de leur futur rôle, ils se lancent plutôt avec des idées en tête et considèrent souvent que les règles prévues pour le fonctionnement de l'institution municipale sont des obstacles à la réalisation de leur idée.

1.1.3 – La prise de décision éclairée en conseil municipal

« À quoi sert un conseil municipal, sinon à questionner et à évaluer les différentes propositions de dépenses et de contrats de la Ville? » se demande le conseiller municipal montréalais Guillaume Lavoie⁴. Au Québec, il arrive trop souvent que des décisions ne soient pas prises par les élus de manière éclairée. Ce n'est cependant pas toujours la faute des élus. Il arrive que ces derniers reçoivent les documents nécessaires à leur prise de position à quelques minutes ou heures seulement d'avis. Dans de nombreux cas, actuellement, les élus votent sur un document qu'ils n'ont même pas lu, tout en étant imputables pour la décision prise. Dans certaines villes, le budget n'est pas disponible par écrit avant d'être voté par les élus. **Tout document nécessaire à une prise de décision par les élus devrait être disponible 72 heures à l'avance.**

Pour tout sujet, il faut laisser le temps à l'élu de lire et comprendre les documents nécessaires à toute prise de décision. Mais la complexification et la somme astronomique des connaissances techniques, légales et organisationnelles auquel les élus doivent faire face, demandent aussi la mise en place systématique de comités pléniers. À notre connaissance au moins une grande ville ne tient pas de comités pléniers. Une décision démocratique présuppose une discussion libre et cohérente des idées et préceptes : c'est pourquoi ces comités pléniers existent. Nous prônons par ailleurs que ces séances de travail soient tenues en présence de tous les élus.

⁴ Guillaume Lavoie (2015), « Voter sans avoir lu ». En ligne. <http://www.lapresse.ca/debats/votre-opinion/201504/29/01-4865576-voter-sans-avoir-lu.php>

1.1.4– La MRC

Dans le cadre du gouvernement de proximité que le gouvernement provincial semble vouloir établir, il nous semble incontournable de faire en sorte que les représentants des municipalités locales à la MRC, nommés d'office par l'article 210.24 de la loi sur l'aménagement du territoire, soient assujettis au conseil municipal local. Il nous semble que les membres des conseils municipaux constituant la MRC doivent pouvoir exercer leur droit de gouvernance de proximité y compris en étant en mesure de choisir leur représentant au conseil de la MRC, le cas échéant par simple résolution du conseil.

En effet, la lecture de l'article 47 de la loi des cités et villes nous apprend que la municipalité est représentée et ses affaires administrées par son conseil. L'article 52 vient renforcer cette notion en mentionnant textuellement que le maire doit, en tant que chef exécutif du conseil, faire respecter les règlements et les ordonnances du conseil. En vertu de cet article, il doit même soumettre au conseil tout projet qu'il a eu pour la ville. Celui-ci est aussi renforcé par l'article 350 qui vient spécifier quant à lui que même une simple ordonnance doit être passée par le conseil. Pour terminer, l'article 53 de cette même loi vient clore le débat quant à la primauté du conseil dans ses décisions en éditant clairement la légalité des règlements adoptés par le conseil, et ce, même après le dépôt du droit de veto.

Notre interprétation est qu'un seul membre du conseil ne peut prendre une décision au nom du conseil de façon unilatérale. Nous suggérons donc que chaque conseil municipal puisse désigner au besoin son représentant à la MRC. Cela ne se traduirait pas par un jeu

de chaise musicale au conseil des MRC, mais certainement entraînerait une reddition de compte, et des consultations préalables, auprès des conseils de ville des municipalités constituant la MRC.

1.2 La concurrence politique

Nous devons à l'élection montréalaise chaudement disputée en 2009 les révélations, en cours de campagne, touchant le financement de la course à la chefferie de Benoît Labonté par Tony Accurso, d'une part, et touchant le versement de commissions à Union Montréal et à la Mafia à même les contrats municipaux, d'autre part. Nous croyons que ces scandales ont rendu inévitable la tenue de la Commission Charbonneau. Si au contraire nous fussions en présence en 2009 d'un monopole politique à Montréal, nous n'aurions rien appris et peu aurait changé.

La concurrence politique et l'alternance sont des caractéristiques désirables et permanentes de nos parlements québécois et canadiens. Dans le secteur municipal, il ne s'agit pas de la norme, aussi toutes les doctrines s'appuyant sur l'idée de démocratie représentative doivent être considérées avec prudence. Au Québec en 2013, 80% des élus se représentant ont été réélus⁵.

L'histoire nous enseigne douloureusement que même lorsque le maire est une figure d'un mouvement anticorruption, comme Jean Drapeau, élu pour la première fois en 1954 sous la bannière de la Ligue d'action civique, la monopolisation et la centralisation du pouvoir peuvent faire le lit de la corruption. Il convient donc pour le législateur de protéger les

⁵ Mevellec (2014) 'Did The 2013 Municipal Elections Destabilize Municipal Politics in Quebec?' Canadian Journal of Urban Research, Volume 23, Issue 2, pages 18–37.

mécanismes d'autorégulation et en particulier d'encadrer les règles électorales pour stimuler la concurrence politique.

1.2.1– Le financement politique

Le projet de loi 83 aborde le montant maximum de contribution qu'un électeur (et qu'un candidat) peut offrir, il introduit un financement public complémentaire, il prévoit des sommes pour l'administration courante des partis et quelques autres mesures.

1.2.1.1 Le plafond de financement par un électeur

En vertu de la loi transitoire, un électeur pouvait contribuer jusqu'à 300 dollars par an à un parti politique donné ou à un candidat indépendant donné (ainsi qu'en période électorale). Le remplacement de l'article 431 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités ramène cette limite au même niveau que pour la scène québécoise : 100 \$ par années (ainsi qu'en période électorale).

La Ligue n'est pas contre les contributions financières privées à la vie politique municipale. La Ligue est contre les contributions privées qui sont de nature à affecter l'indépendance de l'institution municipale (ou scolaire) vis-à-vis des fournisseurs, que ces derniers soient des firmes professionnelles, des compagnies de construction ou même ses propres syndicats d'employés. Nous comprenons que le législateur applique une forme de « prohibition » du financement politique individuel privé en réponse aux scandales récents. Nous croyons par contre que cette prohibition, facile, a ses inconvénients. Dans une élection électorale de grande ville par exemple, il y a un minimum de moyens à mettre sur la table pour être compétitif que l'on soit indépendant ou pas. Nous pensons qu'il est préférable de préparer de longue date une campagne

électorale, mais toutes sortes de motifs raisonnables peuvent pousser des gens à se présenter à la dernière minute. Rassembler le financement nécessaire est plus long et ardu à l'aide de petits montants : on peut penser qu'une campagne comme celle de Mélanie Joly en 2013 ne serait pas possible avec cette contrainte. Au-delà d'un certain point, pour les partis ou candidats mieux établis, collecter plus facilement plus d'argent ne devient pas un avantage si déterminant. À partir d'un certain seuil, l'argent sert surtout à être plus flexible et à s'adapter à la campagne⁶.

Par ailleurs, les causes (ou les intérêts) qui motivent les électeurs à s'engager ou à supporter des candidats sont telles qu'une contribution de seulement 100 \$ leur apparaîtra minime. La tentation deviendra de plus en plus forte d'avoir un budget déclaré, financé à même ces 100 \$, et un budget non déclaré, financé à même des dons occultes. Déjà, il est difficile de documenter et de contenir le phénomène des faux bénévoles. Plutôt que d'assainir la politique municipale, la prohibition du financement privé pourrait faire le lit de la corruption.

1.2.1.2 Le plafond de financement par un candidat

Le remplacement de l'article 431 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités maintient qu'un candidat pourra financer sa propre campagne (au sein d'un parti ou non) au-delà des 100\$ (plus 100\$ en période électorale). Les 800\$ supplémentaires lui permettent de se financer en toute transparence à hauteur de 1000\$.

⁶ "Just having more money allows you to respond and adapt. If a political party recorded a bunch of ads, and then realizes that the tone of the campaign has changed, then having extra money allows them to re-record the ads to respond to new issues. It buys you some flexibility"
<http://globalnews.ca/news/2107947/heres-where-your-money-goes-if-you-donate-to-a-political-party/>.

La Ligue est très heureuse du maintien de cette disposition, qu'elle a précédemment réclamé⁷. La vaste majorité des candidats dans les petites et moyennes municipalités pourront financer de manière complètement indépendante (eux-mêmes, avec quelques proches) leur engagement politique. Il est par ailleurs naturel que ce montant extraordinaire soit exclu du calcul menant à un financement public complémentaire.

1.2.1.3 Le financement public complémentaire

Le projet de loi 83 introduit les articles 442.1 à 442.5 qui définissent un financement public complémentaire facilitant le démarrage de candidatures aux postes de maire et de conseiller municipal.

En 2013, la Ligue avançait :

« Un financement public est bienvenu en particulier s'il facilite l'émergence de nouvelles candidatures et options politiques. Un financement public n'est pas bienvenu s'il fossilise la scène politique par des primes à l'ancienneté de la popularité, la prime aux sortants étant déjà très forte dans le secteur municipal contrairement peut-être à la scène fédérale / provinciale.⁸ »

La Ligue est très heureuse de l'introduction du financement public complémentaire tel que prévu dans le projet de loi 83. À l'usage, il sera permis d'apprécier si les ratios ou les plafonds prévus sont optimaux.

⁷ Contre les monopoles, favoriser la concurrence politique : réaction de la Ligue d'action civique au projet de refonte du financement municipal. Ligue d'action civique, 19 avril 2013.

⁸ Ligue d'action civique (2013). op.cit., p15

1.2.1.4 Diminution du remboursement des dépenses électorales

Le projet de loi 83 réduit de 70 % à 60 % le remboursement des dépenses électorales, tout en gardant intact le pourcentage de vote minimum à obtenir (15 %) pour avoir droit au remboursement.

La Ligue, dans son mémoire de 2013, exprimait son désir de voir aboli le remboursement des dépenses électorales. Nous accueillons donc favorablement la baisse du taux de remboursement. Nous voyons par contre un problème à ce que le taux de vote nécessaire soit maintenu.

- Le candidat sait qu'il a peu de chances d'avoir un fort taux de vote, mais a d'autres raisons de se présenter : représenter ses idées, forcer un débat sur un enjeu, etc. Dans ce cas, il ne sera pas incité à dépenser davantage de fonds de campagne. Le remboursement anticipé n'est donc pas une aide pour les indépendants plus marginaux.
- Le candidat ne sait pas où va se situer son taux d'appui, au-dessus ou en dessous du 15 %. Dans ce cas, le remboursement va l'inciter à dépenser sans compter s'il estime que cela l'aide à dépasser la barre. C'est un aléa moral : le candidat va prendre des décisions en se disant qu'il existe un filet de sécurité, ses décisions seront altérées. Il est possible qu'il soit endossé par plusieurs individus pour obtenir des prêts qu'il ne fasse pas 15 % dans l'urne et se retrouve donc sans remboursement. Dans un tel cas de défaut de paiement, les endosseurs auront financé sa campagne bien au-delà des paramètres prévus par la loi. On y voit un problème démocratique.
- Le candidat est issu d'un grand parti et sait qu'il va obtenir un bon résultat électoral. Ici, le remboursement est une assurance pour lui, il peut utiliser la dette comme effet de levier pour sa campagne, souvent même en lieu et place d'une campagne de financement auprès des électeurs.

Dans tous les cas mentionnés, on remarque que le remboursement des frais de campagne est garant d'un aléa moral et qu'il n'aide vraiment que les partis établis ou favorisés. Nous pensons que son abolition sert mieux la concurrence politique que son maintien.

1.2.2 – Le colistier

Dans notre mémoire de 2013⁹, la Ligue faisait également valoir le principe du colistier. Vu qu'il nous est cher, **nous tenons à déplorer une fois de plus que cette mesure soit inaccessible aux municipalités de moins de 100 000 habitants**, là où l'on parle souvent de monopole politique.

En effet, seules les villes de 100000 habitants et plus peuvent se donner ce système où un candidat à la mairie, si battu, peut devenir conseiller municipal advenant la victoire locale de son colistier. Ce système, qui a permis à Montréal à un Richard Bergeron ou à une Louise Harel de siéger au conseil de ville, est sans surprise absent de toutes les villes sauf Québec et Montréal. Pourquoi? Les équipes au pouvoir n'ont pas le réflexe de favoriser la concurrence politique. Il est bien trop commode, en effet, de voir l'opposition systématiquement décapitée et incapable de se maintenir entre deux élections.

Pour la Ligue d'action civique, il s'agit d'une justification suffisante du recours à la Loi pour **imposer cette formule y compris aux villes de moins de 100 000 habitants** : elle est utile, elle est même nécessaire et elle ne s'instaurera pas d'elle-même.

Plusieurs objectent que seuls les partis politiques ont accès à cette mesure. Le correctif est simple : permettre aux candidats indépendants à la mairie la double candidature, c'est

⁹ Ligue d'action civique (2013). op.cit., p15

à dire à eux aussi d'avoir un colistier dans un district donné. Il s'agit là d'un changement peu coûteux pour les contribuables qui augmentera la concurrence politique.

1.2.3 – Les violations à la lettre et à l'esprit de la Loi électorale

La Ligue constate quelques tendances inquiétantes en matière électorale et juge utile d'en faire part aux élus de l'Assemblée nationale :

- Si le financement sectoriel et les prête-noms sont à peu près disparus du paysage politique, la mobilisation du personnel de firmes (ou d'employés municipaux) sur leurs heures de travail (faux-bénévolat) est encore présente. Nous ne pensons pas qu'il est possible de légiférer pour faire disparaître complètement le phénomène. La Ligue réfléchit aux moyens qu'elle pourrait elle-même mettre en œuvre, notamment en contraignant les firmes et leurs donneurs d'ouvrage à signer et honorer des engagements en cette matière. Par ailleurs, les ordres professionnels devraient être plus efficaces pour prévenir ces comportements contraires à l'intérêt public et à la dignité des professions impliquées.
- Les sommes qui sont distribuées par des élus municipaux de manière discrétionnaire aux organismes communautaires, ou les contrats distribués arbitrairement par les OBNL sous contrôle de la municipalité aux gens d'affaires sont encore en certains endroits des outils de contrôle social utilisés pour limiter la dissidence et certainement la concurrence politique. C'est un argument supplémentaire pour augmenter les exigences de transparence et de reddition de compte de ces organismes.

- Les cimetières ne votent plus, mais nous constatons qu'il est possible de diluer le vote des électeurs légitimes d'une petite municipalité en octroyant, par divers stratagèmes, le droit de vote à des campeurs récurrents, par exemple. Lorsqu'une municipalité émet erronément des comptes de taxes à des campeurs, ou leur permet de déclarer erronément leur lot de camping en tant qu'adresse postale (en vue d'obtenir des cartes d'identité comportant cette adresse), l'organisateur du scrutin doit ensuite les admettre au vote. Il n'y a rien à l'heure actuelle, semble-t-il, que le Directeur général des élections du Québec puisse faire dans un tel cas, ni qui que ce soit.

1.2.4 - Déontologie et passations de pouvoir

La Ligue d'action civique prône un « fair-play » dans l'exercice du pouvoir ainsi que durant les élections, nous entendons également nous pencher sur les pratiques désirables lors des passations de pouvoir suite aux élections.

Lorsqu'un élu perd des élections provinciales ou fédérales, habituellement il lègue très peu de dossier ou d'outils à son successeur, l'ex-député de Laval-des-Rapides, Léo Bureau-Blouin, faisant exception à cette règle. Cette façon de faire pénalise non seulement le nouvel élu, mais aussi l'ensemble des citoyens. En est-il de même au municipal? Est-ce que des dossiers peuvent être transmis? Est-ce que le partage d'outils informatiques permettrait de conserver les signalements des citoyens lors d'une transition? Les fonctionnaires aident-ils les nouveaux élus de façon appropriée, maire et

conseillers? Les nouveaux élus comptent-ils sur la continuité dans la fonction publique ou cherchent-ils à faire table rase de l'expérience passée?

Une concurrence politique accrue, mais qui s'exerce dans la courtoisie, devrait également comprendre un code de conduite approprié au moment des transitions. Ce n'est pas un sujet pour un projet de loi, c'est un sujet d'autorégulation du milieu auquel nous participerons.

1.2 –La transparence

On expliquait plus haut qu'il n'y a pas de démocratie sans concurrence politique. Il n'y a pas non plus de démocratie sans transparence. La Ligue d'action civique est très attachée à ce principe, dans cette section nous entendrons ce terme comme l'accès facile, dans un délai acceptable, à l'ensemble des documents nécessaires aux élus, mais aussi à la population pour que la prise de décision soit la plus éclairée possible. Nous entendrons aussi par là la capacité des citoyens à recevoir des réponses à leurs questions.

Toujours dans l'optique de faciliter l'autorégulation des municipalités, il apparaît essentiel pour le travail de l'ensemble de la communauté qu'elle soit informée, que le citoyen puisse avoir accès à l'information et qu'il puisse dénoncer les malversations possibles. Quelques pistes pour améliorer la transparence de nos élus et de nos institutions municipales.

1.3.1 – L'accès à l'information / données ouvertes

1.3.1.1 Pour les citoyens

Le citoyen a un droit à l'information et la Loi encadre toutes les demandes en servant deux principes : la transparence et la confidentialité. Ces principes sont assez simples :

- Les informations personnelles des citoyens ou des données stratégiques des entreprises ne sont pas à caractère public.
- Les informations concernant la gestion de l'organisme public sont publiques
 - Procès-verbaux de tous les comités (y compris de l'urbanisme)
 - Ententes avec les tiers
 - Règlements
 - Organigrammes
 - Conventions collectives
 - Listes de déboursés
 - Etc.

La Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels contraint au besoin les administrations potentiellement récalcitrantes à s'exécuter. Le problème est que ces administrations peuvent néanmoins faire perdre du temps à ceux qui ont besoin de ces informations, peu importe les raisons qui les motivent. Souvent elles se cachent derrière le principe de confidentialité et refusent de donner des informations qui devraient être fournies sur-le-champ. On se sert des coûts associés,

gonflés à l'occasion, pour intimider les demandeurs et s'en sert politiquement pour dénigrer les demandeurs. Le temps perdu par le citoyen est aussi perdu par les l'administration. Cette situation crée des conflits qui sont coûteux pour l'administration et dans certains cas risqués pour les demandeurs.

Rappelons que certaines villes confient des responsabilités importantes à des organismes à but non lucratif étroitement associés au leadership de la ville, notamment pour échapper à diverses lois, dont celle sur l'accès à l'information. Certaines OBNL ont des budgets conséquents (Cité de la culture et des sports de Laval, Promotion Saguenay) et ne doivent échapper ni à l'accès à l'information ni à la vérification générale. Certaines villes d'ailleurs imposent maintenant elles-mêmes de plus importants contrôles. **Il faut changer radicalement les façons de faire, passer de la transparence passive à la transparence proactive.**

Par exemple, les citoyens ont le droit de connaître quels sont les chèques qui ont été faits par la municipalité. Il y a des villes qui les fournissent lors des séances publiques et d'autres qui les rendent disponibles en ligne. Tous les documents relatifs aux finances devraient être rendus publics aussitôt qu'ils ont été déposés au conseil, pour dépôt ou adoption, idéalement en ligne. Les citoyens devraient avoir accès aux procès-verbaux du comité d'urbanisme pour ne citer que ces exemples. Ça se fait ailleurs et c'est légal. Les actions qui pourraient amener plus de transparence et par le fait même augmenter la confiance des citoyens dans les institutions sont bien connues :

- Comme Montréal, Gatineau, Laval et d'autres, endosser les principes des données ouvertes, déployer par exemple les propositions du rapport Gauthrin¹⁰ le plus tôt possible.
- Identifier et placer en ligne tous les documents qui sont de nature publique; bien organisée, cette action devient un outil de travail quotidien pour les élus et les fonctionnaires bien davantage que pour les citoyens.
- Utiliser un blogue ou une page sur les médias sociaux facilement accessibles qui permette les échanges et qui informe des événements politiques tels les rencontres de comités et les séances publiques.
- Tenir des listes d'envoi pour informer le plus de gens possible lors de rencontres non prévues au calendrier : actuellement trop de villes trouvent toutes sortes de moyens pour passer des sujets importants dans des séances extraordinaires qui sont annoncées de façon à respecter la Loi sans que ce soit suffisant pour assurer une présence à la réunion.
- Toutes les séances publiques devraient être disponibles par voies télévisuelles ou en webdiffusion, les frais étant peu importants.
- Les séances publiques devraient être plus conviviales, se dérouler dans l'ordre, mais sans que les règles soient utilisées pour éviter l'exercice de transparence et de reddition de compte qu'est la période de questions du public.

L'accent est mis ici sur internet, mais pour les endroits moins bien desservis ou pour les gens âgés qui ne l'ont pas, il est toujours possible d'utiliser la poste ou autrement un dépliant une semaine avant la tenue des assemblées pour que les gens connaissent les sujets qui seront à l'ordre du jour.

La majorité des sujets abordés dans une petite municipalité ne sont pas urgents. Les élus et les citoyens qui les choisissent déterminent les façons de faire, qui pourront ou non

¹⁰ Henri-François Gauthrin. 2012. « Gouverner ensemble. Comment le Web 2.0 améliorera-t-il les services aux citoyens? ».

éloigner les gens de la politique, entraîner le désintéressement et donner les résultats qu'on connaît. La diffusion de certaines informations peut demander un traitement préalable, qu'il s'agisse de numérisation, de rendre anonyme les informations, de publier les informations dans des formats facilement exploitables, etc. Les MRC et/ou d'autres regroupements, ou le ministère des Affaires municipales selon le type de données peuvent être mis à contribution. Nous pensons aux banques de données sur les coûts, par exemple des ouvrages de construction, mais aussi des intrants, qui devraient être accessibles non seulement aux donneurs d'ouvrage (contrôle des coûts, évaluation des soumissions, détection de la collusion), mais aussi à un public plus large. Une forme de centralisation et de normalisation pour faciliter le travail de tous (citoyen, élu, fonctionnaire, journaliste) dans certains cas serait d'ailleurs salutaire : nous pensons en particulier à toute l'information budgétaire ou relative au coût des contrats ou à des coûts unitaires de biens et services rendus ou achetés.

1.3.1.2 Pour les conseillers municipaux

Nombre de conseillers municipaux sont gardés dans l'ombre de l'administration de la municipalité dans laquelle ils sont élus. Ils peuvent être dans une relation de confiance ou de sujétion avec le maire, auquel cas ils reçoivent fréquemment des masses d'information à la dernière minute et il est attendu d'eux qu'ils approuvent sans trop discuter. Ils peuvent être un élu de l'opposition, ou simplement très indépendant, et se voir priver des documents dans des délais raisonnables ou même de participer aux séances plénières du conseil municipal qui préparent les séances publiques.

1.3.2– Les assemblées et les avis publics

1.3.2.1- Documents relatifs aux assemblées publiques

À l'ère d'internet, la communication ne devrait plus être un problème, cependant comme nous l'avons vu, des citoyens ont du mal à recevoir des documents des municipalités voire ne les ont pas du tout.

Montréal a adopté le virage numérique et propose sur son site internet les ordres du jour et autres documents nécessaires lors des séances des conseils municipaux par exemple. Il arrive dans certaines municipalités que les documents soient disponibles aux citoyens seulement un jour avant une séance, ne soient pas du tout disponibles avant la séance, mais soient distribués juste avant. Enfin, certaines villes ne donnent absolument pas les documents. Quoi qu'il en soit, un court laps de temps ne permet pas aux citoyens de lire le document et de vérifier de manière rigoureuse ce que font ses élus.

Nous souhaiterions que les municipalités du Québec adoptent un modèle semblable à celui de Montréal. Nous savons que toutes les municipalités n'ont pas les moyens de s'offrir un site internet, de le tenir à jour, etc., mais la plupart le peuvent. De plus, le site internet aura un deuxième intérêt : l'archivage de l'ensemble des documents.

1.3.2.2 Régie interne des séances du conseil

Dans les séances publiques des conseils de ville, les médias traditionnels et les médias alternatifs sont de plus en plus nombreux à couvrir des conseils de ville houleux (c'est bien là un phénomène naturel, quel que soit le média) et plusieurs citoyens témoignent

par ailleurs d'une dynamique peu constructive lors des périodes de questions. Très souvent ces périodes de questions se transforment en match d'exhibition entre la mairie et l'opposition, faute d'autres tribunes. Ces séances publiques sont des exercices essentiels de transparence et nous croyons qu'il convient de réfléchir à la fois aux questions de décorum – de part et d'autre de la salle – et à la fois aux limites des formules actuelles qui n'ont pas toujours les vertus pédagogiques optimales.

La municipalité peut adopter un règlement de régie interne relatif au fonctionnement du conseil. En effet, pour encadrer la conduite de la séance, il importe que les règles de fonctionnement axées par le conseil soient claires, comprises de tous et respectées. Cependant, ces règles ne doivent pas restreindre la participation des membres du conseil et ne peuvent contredire une disposition de la loi portant sur les mêmes sujets. Nous proposons que les citoyens aient accès aux documents publics rendus disponible aux membres du conseil pour prendre leurs décisions, au même moment que ceux-ci, soit un minimum de 72 heures avant la tenue de la séance, sur le site web de la ville. Bien que la Ligue pense que les villes sont parfaitement en mesure de produire un code de régie interne des séances du conseil municipal qui prend en compte les pratiques propres au fonctionnement du conseil et les modalités des périodes de questions, nous envisageons de proposer un modèle type de code de régie interne des séances du conseil aux élus de tout le Québec. Ce modèle puisera dans l'examen que la Ligue effectuera des règles existantes et de leurs effets sur la qualité des délibérations à l'occasion de notre prochaine évaluation de la gouvernance des villes.

1.3.2.3 Les avis publics

Lorsqu'un conseil dépose un avis, il doit le faire « par affichage au bureau de la municipalité et par insertion dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité »¹¹. Il semble qu'à notre époque cet article pourrait donner plus de flexibilité aux élus. La création d'un site regroupant les petites municipalités (site où l'on déposerait des documents nécessaires aux instances) pourrait aussi servir d'affichage aux avis et il serait même possible de rendre l'affichage internet obligatoire. Pour toute personne qui ne se rend pas au bureau de la municipalité ou ouvrir un journal, internet permet encore d'élargir le public ciblé. Cet effort irait dans le sens d'augmenter la participation citoyenne à la vie démocratique de leurs localités.

Comme le soulignent plusieurs rapports (entre autres un rapport de l'UMQ¹² et celui de la Commission Charbonneau) il est primordial d'intéresser le plus de citoyens possible aux affaires municipales. Un rapport du ministère des Affaires municipales de 2007 expliquait : « mais, en même temps que la population exige de mieux contrôler l'action publique et de participer de plus près à l'élaboration des projets, un certain paradoxe s'est installé : les citoyens donnent plutôt l'impression de se désintéresser de ces questions »¹³. Afin de continuer l'effort visant à augmenter la participation citoyenne aux affaires

¹¹ Loi sur les cités et les villes, Québec, art. 345

¹² AMQ. 2008 « Bâtir un partenariat performant entre les citoyens et les élus dans la poursuite de l'intérêt collectif ».

¹³ Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et des régions, Fiche de veille : La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Diagnostic de l'application de la loi, avril 2007, p. 23 et 24.

locales, il est nécessaire de montrer la transparence de leurs élus. Dans le même sens, le rapport de l'UMQ de 2008 préconisait la simplification de la forme des avis, avis dont la forme est excessivement encadrée. Encourager la pratique de les mettre sur internet, dans une forme plus simple peut-être, en mettant des liens vers l'ensemble des documents utiles à la compréhension de l'avis comme des cartes interactives de la région concernée, ne pourrait qu'avoir des répercussions positives. Il est plus facile de s'intéresser à un sujet si on arrive à en appréhender le contenu.

1.3.3 – Les médias

La Ligue d'action civique n'existerait pas, n'eût été du travail inlassable et courageux de plusieurs journalistes, les Kathleen Lévesque, Fabrice De Pierrebours et autres Alain Gravel. En d'autres pays, nombre d'entre eux seraient au chômage, en prison ou au cimetière. Nous avons la chance d'avoir des médias qui sont des services publics (Radio-Canada) ou qui sont la propriété d'individus fortunés qui n'ont pas fait obstacle au travail journalistique. Il convient dans un premier temps de s'en féliciter.

Tout n'est pas rose pour autant. Plusieurs histoires n'ont pas été enquêtées ou publiées en région, car les médias y sont économiquement sensibles aux représailles de la mairie ou des commanditaires de cette dernière. La Ligue sera vigilante face à toute résurgence de l'intimidation envers les journalistes ou atteinte à l'indépendance des médias. Ces derniers ont aussi leur part de responsabilité: un climat politique plus courtois favorise la transparence.

1.4 – Loi sur l'aménagement du territoire et les recours référendaires

La Ligue souhaite profiter de ce mémoire pour rappeler l'importance des processus référendaires. Lorsqu'un projet (emprunt, modification de zonage) d'un conseil de ville ne plait pas à ses citoyens, ils peuvent signer un registre et provoquer un référendum sur la question. Ces derniers sont de notre point de vue un outil indispensable au respect de la volonté des « propriétaires » des municipalités entre les élections. Nous constatons que l'ouverture des registres donne lieu à des pratiques, dirions-nous, peu facilitatrices de la part de certaines municipalités. Nous invitons le législateur à faire preuve d'une très grande prudence avant de retirer ou de défavoriser les recours référendaires.

Nous comprenons que le rapport Perreault a pour recommandation, notamment, d'exempter du processus référendaire les projets liés aux services essentiels. Un projet de loi récent mort au feuilletton avançait l'idée de « zones franches d'approbation référendaire ». Nous entendons les plaintes des villes, et des nombreux promoteurs de projets immobiliers ou autres, relativement à ces recours référendaires.

La Ligue d'action civique est ouverte à la discussion pour rendre les recours référendaires permis aux citoyens plus modernes, mieux respectés, plus équitables peut-être. Nous soulignons favorablement que l'actuel projet de loi 83 n'ouvre pas ce chantier en même temps que toutes les autres modifications proposées. Lorsque cette discussion aura lieu, elle devra inclure les personnes, comités, organisations qui ont recours à ces registres, et non pas seulement ceux dont les registres ont pour fonction de limiter la marge de manœuvre. Il sera plus facile, également, de tenir une discussion sur ce sujet avec la crise

de confiance municipale dernière nous, une décentralisation réussie et une autorégulation de l'institution municipale renforcée.

2 – Organiser la détection et correction des dysfonctions

Le monde municipal sort d'une crise où, il convient de le rappeler, des cartels faisaient augmenter les coûts des infrastructures au-delà de toute limite raisonnable. Pensons seulement à Montréal, infiltrée par le crime organisé, ou à Laval, dont la tête se comportait tel le crime organisé, pour souligner jusqu'à quel point il n'est absolument pas naturel de demander au législateur de diminuer sa surveillance.

Les contrôles ministériels peuvent pourtant être réduits – ils n'ont pas non plus prévenus la crise – et nous pouvons miser sur l'autorégulation de l'institution municipale par le jeu des acteurs locaux que sont les politiques (en concurrence), les fonctionnaires, les médias et les citoyens. La confiance de la population et plus largement l'intérêt public seront bien servis si nous avons un arsenal effectif de détection des endroits où l'autorégulation ne fonctionne pas, et de correction rapide de la situation.

2.1 Assujettir les municipalités à l'application du projet de loi 87

La Ligue d'action civique est d'avis que le projet de loi 87 devrait s'appliquer également aux municipalités. Le mémoire présenté par la Ligue à la Commission des finances publiques le 10 février 2016 suggérait plusieurs aménagements. En outre, nous sommes d'avis que les municipalités se doivent d'organiser leur propre système, leur propre culture, de divulgation en leur sein pour lutter contre la corruption ou plus généralement améliorer la qualité et le coût des services offerts. Les personnes qui utilisent ces mécanismes au sein de la municipalité devraient évidemment être protégées contre les représailles.

Toutefois, lorsque la municipalité n'a pas de tel système ou lorsqu'il n'est pas crédible, le fonctionnaire ou toute autre personne devrait pouvoir se prévaloir du recours prévu au projet de loi 87 et s'adresser au Protecteur du citoyen ou, le cas échéant, à l'UPAC ou autre organisme qui pourrait être identifié dans la Loi au moment de son adoption.

2.2 Renforcer la fonction de vérification générale

La Ligue d'action civique recommande, tout comme la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC, recommandation 26¹⁴) **que la vérification générale des municipalités de moins de 100 000 s'effectue sous la responsabilité du Vérificateur général du Québec (VGQ).** Ceci devrait s'appliquer aux regroupements de municipalités également. Nous comprenons très bien les motifs qui ont pu pousser la CEIC à formuler une telle recommandation. Il ne nous appartient pas de déterminer le détail de l'organisation de cette vérification sous l'égide du VGQ (mandats externes, vérifications périodiques par le personnel du VGQ lui-même, etc.), mais nous sommes persuadés, à l'heure où des vérificateurs radiographient des multinationales ou des fédérations entières, que cette tâche est tout à fait réaliste. Nous pensons même qu'il peut en résulter des économies pour les villes.

La Ligue d'action civique propose en outre **que les vérificateurs généraux des villes prévus par la Loi soient sélectionnés par le Vérificateur général du Québec** et qu'il agisse en tant que supérieur hiérarchique dans toutes les situations qui le nécessiterait.

¹⁴ Rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, recommandation 26. Page 1339 du rapport.

Les arguments nous semblent nombreux et convaincants à l'appui de cette proposition, en particulier l'indépendance et la simplicité.

L'indépendance : des conseils municipaux choisissent leurs vérificateurs généraux parmi les employés même de leur ville. Le conflit d'intérêts, ou l'apparence de conflit d'intérêts est présent. Même s'il vient de l'extérieur, comme l'a souligné naguère le Vérificateur général de Montréal : « la ville m'assimile à un fonctionnaire »¹⁵. Que les fonds proviennent du budget de la ville tel que prévu par la Loi, que la ville offre le support administratif nécessaire, c'est une chose, mais une fois choisit par le VGQ il sera plus facile pour la ville elle-même de considérer l'indépendance de son vérificateur général. Enfin, plus que la durée du mandat, le fait pour un vérificateur général de ville de savoir qu'il n'aura pas à être embauché par un autre conseil de ville à la fin de son mandat est un gage d'indépendance dans la réalisation de son travail.

La simplicité : il suffit de lire les douzaines de nouveaux articles nécessaires à la constitution de nouveaux « comités de vérification » du projet de loi 83 pour superviser les vérificateurs prévus à la Loi pour se rendre compte qu'**il est inutilement laborieux de vouloir conjuguer l'indépendance de ceux-ci et leur supervision par l'institution municipale**. Oui, il y a des vérificateurs généraux de ville qui ne sont pas aussi efficaces qu'il ne le faudrait. Certains peut-être posent des gestes qui, en l'absence de leur statut spécial, entraîneraient des mesures disciplinaires. Nous comprenons les villes qui cherchent un moyen d'agir. Toutefois dans l'intérêt des villes elles-mêmes, pour leur propre crédibilité et leur propre sérénité, il nous apparaît plus sage que le législateur confie cette tâche à une institution qui n'a pas d'intérêt en jeu, mais qui a par ailleurs

¹⁵ <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/419225/ceic-verificateur-general>

l'expertise, pour nommer et gérer 11 vérificateurs généraux de municipalité de 100 000 habitants et plus à quelques reprises par décennie.

2.3 La Commission municipale

La Ligue d'actions civiques souligne les récentes modifications aux règles de procédures et l'introduction d'un procureur, neutre, qui permet de faire toute la lumière sur les allégations des uns et des autres. Nous avons observé antérieurement des représentations de témoins devant les commissaires sans que la partie sous enquête ne puisse corroborer ou infirmer les informations fournies aux juges administratifs, faute d'en avoir même connaissance. La transparence des nouvelles pratiques est garante d'une plus grande justice et d'une meilleure compréhension des faits reprochés et des décisions prises dans les dossiers traités par l'instance.

Nous sommes cependant interpelés constamment par des élus, de partout au Québec, qui se rendent compte que la Commission municipale semble manquer de moyens pour répondre à la demande grandissante causée, peut-être, par le regain d'intérêt pour la politique municipale et la vigilance de citoyens avertis. Ceux-ci nous font aussi des représentations à l'effet que les sanctions imposées par la commission municipale ne sont pas très dissuasives et surtout, tardives.

D'un autre côté, nous constatons le potentiel d'utilisation politique de la commission municipale par des élus. Déposer une plainte, et entretemps mener une campagne de relations publiques à l'encontre d'un opposant. Comprenons-nous bien : la Commission municipale est plus pertinente que jamais. Toutefois ceux qui, comme un conseiller

municipal à St-Colomban récemment, ont besoin de l'appui de l'État pour faire leur travail de surveillance de l'administration municipale, sont parfois ceux qui sont traînés en premier devant elle, sans motifs suffisants. Nous recommandons donc que l'ensemble des procédures pour traiter une cause retenue pour audition soit ramené à un maximum de six mois.

Nous recommandons en outre que lorsque le tribunal peut statuer que le plaignant à utiliser la Commission municipale à des fins frivoles ou politiques, qu'une sanction proportionnelle puisse être appliquée à son égard.

2.4 Financer adéquatement UPAC et DPCP

Les lois à elles seules ne seront pas suffisantes pour lutter contre la corruption et la collusion : l'effet dissuasif ne survient que si les personnes visées par ces lois sont convaincues qu'il y a des instances capables de détecter les fraudes et de faire appliquer dans un délai raisonnable les sanctions prévues par le législateur. Actuellement, de nombreuses instances assurent une veille constante de nos administrations locales et collaborent entre elles pour lutter contre la collusion et la corruption. Le ministère des Affaires municipales, la Commission municipale du Québec, les vérificateurs généraux, l'Inspecteur général de Montréal, n'en sont que quelques exemples et ils y parviennent avec succès.

Ceci dit, cela n'est possible que s'ils ont les ressources nécessaires pour faire leur travail. La loi prévoit que la Cour peut, sur requête, déclarée provisoirement incapable d'exercer toute fonction liée à sa charge le membre du conseil de la municipalité qui fait l'objet

d'une poursuite intentée pour une infraction à une loi du Parlement du Québec ou du Canada et punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus. À ce jour, le maire de St-Rémi est l'unique maire qui a fait l'objet d'une telle requête avec succès. Aussi nous croyons que le gouvernement et les municipalités doivent s'assurer que les instances impliquées dans la lutte à la corruption au Québec aient les ressources nécessaires pour remplir leur mandat.

La prudence devra donc être de mise lorsque les coupes dans la fonction publique annoncées dans lors du dernier budget seront effectuées. Ces dernières, nous l'espérons, seront faites de manière à ne pas saper dans les contrôles sains de nos administrations locales qu'effectuent certains ministères comme celui du Revenu ou des affaires municipales, ou encore l'UPAC, dont nous saluons tout particulièrement le travail depuis le début de cette commission.

Il en va de même pour le Directeur des poursuites criminelles et pénales : les moyens de l'UPAC peuvent être accrus, le nombre de dossiers pouvant mener à des accusations dans de petites et plus grandes villes se multiplier, si les procureurs ne sont pas en nombres suffisants et ne sont pas alloués à ces dossiers, l'édifice de la dissuasion s'effondre. À la lumière des récentes compressions et réorganisations au DPCP, nous préférons nettement n'avoir aucune raison de douter que le DPCP dispose des moyens nécessaires pour déposer des accusations lorsque cela est justifié, et n'avoir aucune raison de douter de la volonté politique du gouvernement de lutter contre la corruption.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Que les plafonds de remboursement des budgets de recherche et soutien soient augmentés

Recommandation 2 : Que le MAMOT après l'élection d'un nouvel élu se charge de sa première formation. Que cette formation porte sur les bonnes pratiques et sur les rôles et les responsabilités du nouvel élu.

Recommandation 3 : Que les documents nécessaires aux prises de position dans les conseils de ville soient disponibles 72 heures avant le comité plénier s'ils s'y trouvent ou 72 heures avant la réunion demandant une décision sur lesdits documents.

Recommandation 4 : Que les villes créent un comité plénier et que soit admissible dans ce comité l'ensemble des élus.

Recommandation 5 : Que le représentant d'un conseil de ville dans une MRC soit élu par le conseil de ville.

Recommandation 6 : Que le plafond de financement des électeurs ne soit pas modifié

Recommandation 7 : Que le remboursement des dépenses électorales ne dépende pas du taux de vote pour le candidat.

Recommandation 8 : Que le système de colistier s'applique aussi aux municipalités de moins de 100 000 habitants.

Recommandation 9 : Que le principe de colistier s'applique aux candidats indépendants.

Recommandation 10: Que le gouvernement rende l'accès à l'information plus rapide et plus efficace.

Recommandation 11 : Que les documents relatifs aux assemblées publiques et non confidentiels soient publiés sur internet, accessibles à tous et dans un délai raisonnable avant d'être débattus ou discutés.

Recommandation 12 : Que les avis publics soient publiés sur internet et dans une forme compréhensible par le plus grand nombre.

Recommandation 13 : Que soit revu et arrimé la définition d'organismes publics à celle prévue dans la Loi concernant la lutte contre la corruption de façon à inclure, notamment, les municipalités.

Recommandation 14 : Que ce soit le vérificateur général du Québec qui nomme les vérificateurs généraux municipaux.

Recommandation 15 : Que la vérification générale des villes de moins de 100 000 habitants s'effectue sous la juridiction du VGQ

Recommandation 16 : Que les budgets de l'UPAC et du DPCP leur permettent la réussite de leur mission