



CAT – 006M  
C.P. – P.L. 122  
Gouvernements  
de proximité  
VERSION RÉVISÉE

PROJET DE LOI NO 122

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

«TIRER LES LEÇONS RÉCENTES»

MÉMOIRE DÉPOSÉ À

LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Adopté par le conseil d'administration de la Ligue d'action civique le 12 février 2017

## **Au sujet de la Ligue d'action civique**

La Ligue d'action civique est un 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 :

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

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

Pour préserver sa neutralité et sa coalition, la Ligue n'intervient pas habituellement sur la scène publique en ce qui touche le gouvernement fédéral ou du Québec. La Ligue affiche la même réserve relativement aux villes québécoises importantes où elle compte des membres individuels parmi les élus de toutes les factions locales.

Plus récemment, la Ligue fut présente à l'Assemblée nationale pour défendre ses positions quant au projet de loi 87 (protection des lanceurs d'alerte) et au projet de loi 83 (omnibus municipal), elle a aussi apporté son concours à la mise sur pied du Comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau.

## **Résumé du présent mémoire :**

La Ligue d'action civique a pour objectif d'assainir la politique municipale, de favoriser une gouvernance locale plus responsable et d'encourager l'engagement citoyen. La Ligue d'action civique salue l'avancée que constitue le projet de loi 122 dans cette direction puisqu'il donne plus de marge de manœuvre à l'institution municipale.

La Ligue constate toutefois que le projet de loi 122 réduit le pouvoir des citoyens de se prononcer directement sur des enjeux importants en même temps qu'il réduit considérablement les contrôles gouvernementaux s'appliquant aux municipalités. Le gouvernement affirme qu'il compte sur la vigilance des citoyens pour suppléer au retrait de ces contrôles. Or, alors même qu'il en retire, il donne peu de nouveaux moyens aux citoyens. Ceci est troublant dans le contexte des révélations faites par la commission Charbonneau qui démontrent les dérives du monde municipal.

La Ligue d'action civique est d'avis que le projet de loi 122 pourrait s'inspirer davantage du rapport de la commission Charbonneau : renforcer le contrôle démocratique sur les villes, notamment en maintenant les recours référendaires, en maintenant les appels d'offres pour les contrats de plus de 25 K\$, en se servant du Vérificateur général du Québec pour renforcer la fonction de vérification dans les villes, et en permettant aux oppositions municipales de se structurer.

De plus, nous avons dans ce mémoire donnés des pistes de réflexion sur la fonction publique québécoise en la rendant actrice de changement au niveau municipal, cela passe par l'introduction du devoir de désobéissance pour les fonctionnaires.

## TABLES DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Les modifications nécessaires au projet de loi 122</b>	<b>2</b>
Les recours référendaires	2
Contexte	2
Zones de requalification et urbanisme	3
Règlements d'emprunt	5
Les contrats de moins de 100 000 dollars	8
La taille des villes et de leurs contrats : une donnée manquante	8
Les appels d'offres comme outil de développement de marché	10
Mise à niveau des municipalités?	12
Arrimage entre le projet de loi sur l'autorité des marchés publics et le projet de loi 122	12
Les modifications sur les avis publics	13
<b>Bonifier le projet de loi 122 : les contre-pouvoirs</b>	<b>14</b>
La vérification générale	14
Les comités des conseils de ville	15
L'accès à l'information	18
Le colistier	20
L'administration publique à la défense des citoyens	21
L'article 52 de la loi des cités et villes	24
Le contrôle démocratique des MRC	26
<b>Conclusion :</b>	<b>28</b>
<b>Liste des recommandations.</b>	<b>29</b>
<b>Annexe :</b>	<b>32</b>

## Introduction

Le projet de loi 122 s'articule autour de quatre grandes orientations qui sont :

1. rendre la municipalité plus autonome dans son mode de fonctionnement;
2. favoriser le développement local et régional;
3. favoriser la transparence et mieux informer les citoyens;
4. préserver la confiance des citoyens envers les élus et les institutions municipales.

En transformant les créatures du gouvernement que sont les municipalités en gouvernement de proximité l'objectif est explicitement de : «créer un environnement propice à l'exercice d'une gouvernance démocratique et de proximité<sup>1</sup>». Le gouvernement propose d'augmenter la marge de manœuvre des municipalités en matière de limites de vitesse, de logement insalubre, de développement économique, etc.

De par sa nature et sa composition, la Ligue d'action civique favorise la responsabilisation des élus, des citoyens et des institutions locales dans la gestion des affaires qui les concernent. La Ligue accueille donc favorablement le contenu du projet de loi 122 sur ce principe.

Les objectifs du projet de loi 122 sont louables et souhaitables, mais il nous semble qu'il y a un écart entre le souhait du législateur qui compte sur la vigilance des citoyens et les moyens proposés pour y arriver. Il est certes bon que le contenu des projets de règlement soit connu bien avant qu'ils ne soient soumis pour adoption au conseil municipal, ceci aidera les conseillers municipaux et les citoyens vigilants à faire leur travail. Toutefois, le projet de loi prend surtout le parti de faire confiance aux élus locaux en augmentant leur pouvoir vis-à-vis du gouvernement, mais aussi sans l'admettre en l'augmentant vis-à-vis leurs propres citoyens.

Il sera donc essentiellement question dans ce mémoire des contre-pouvoirs que nous jugeons important de maintenir ou de renforcer pour réussir, sans bavures, l'exercice actuel de responsabilisation du monde municipal.

---

<sup>1</sup> Résumé officiel du projet de loi 122. p.4 (Québec-municipalité)

## Les modifications nécessaires au projet de loi 122

### Les recours référendaires

#### Contexte

Une particularité qu'on dit unique au monde de la démocratie municipale au Québec est la possibilité qui est offerte aux citoyens de s'opposer de manière décisionnelle à certains règlements de zonage ou d'emprunt. Nous n'en retracerons pas ici les origines, mais nous soulignerons au passage qu'en matière de démocratie participative ou directe, le monde municipal québécois est pourtant très loin d'être «intense», pour prendre un terme neutre. Il n'y a pas d'élection des principaux fonctionnaires comme aux États-Unis, il n'y a pas de référendum d'initiative populaire sur des propositions comme en Suisse, les élections ne se déroulent pas suivant un mode de scrutin choisi par la population, enfin il n'y a pas non plus de possibilité de destituer un élu par des voies démocratiques.

Le projet de loi 122 est issu d'une entente entre le gouvernement et les principaux maires au Québec. La Ligue d'action civique n'est pas surprise du contenu du projet de loi, qui insiste dans son préambule sur le fait que :

«... les élus possèdent la légitimité nécessaire, au sens de la démocratie représentative, pour gouverner selon leurs attributions;»

Est-il bien avisé pour le législateur de prendre position, dans son projet de loi, dont l'esprit guidera les tribunaux, entre différentes conceptions de ce que devrait être la démocratie municipale? Le préambule présente les élus tels des individus méritant de gouverner sans obstacle du fait d'un plébiscite aux qualités que nous savons fort inégales. Hors des capitales régionales il y a peu de médias, peu ou pas de candidats, des mécanismes de transparence contournés ou incompris, à l'occasion même de la fraude électorale et de la violence politique.

La Ligue d'action civique est d'avis que les recours référendaires sont encore plus importants lorsque ladite «démocratie représentative» est immature, manque de moyens ou a été corrompue.

### Zones de requalification et urbanisme

Nous savons que depuis longtemps plusieurs élus et fonctionnaires municipaux, certains promoteurs immobiliers, parfois les urbanistes eux-mêmes, désespèrent de venir à bout du véto des citoyens. Il y a en effet beaucoup d'inconfort en matière d'aménagement du territoire et de consultation des citoyens. On consulte peu, tard, ou mal, craignant de réveiller de l'opposition. On effectue des manœuvres pour rendre la signature du registre plus difficile à réussir. Quand il y a un registre signé, on abandonne le projet sans vote ou on contourne le problème. Et si on tient le vote et que par malheur un «bon projet» est l'objet d'un refus, on s'en souvient pour une génération.

Les référendums sont des procédures extraordinaires qui ne sont pas si fréquemment utilisées. Comme le soulignait Serge Belley, professeur à École nationale d'administration publique (ENAP) au journal *Le Soleil* : «Si on met dans la balance les fois où ça se produit sur l'ensemble des projets réalisés dans une ville au cours d'une année, les référendums possibles sont assez peu nombreux.<sup>2</sup>» S'en tenir aux exceptions, c'est oublier que des centaines de bons projets ne sont pas inquiétés, c'est aussi oublier que de mauvais projets n'ont pas vu le jour.

Soyons justes : le projet de loi 122 n'abolit pas la possibilité pour les citoyens d'ouvrir un registre pour s'opposer par voie référendaire à un changement de zonage (typiquement : modification du nombre d'étages construits permis). Les zones de requalification, créées par le projet de loi 122, permettent aux municipalités de délimiter des zones à l'intérieur de leur territoire qui doivent :

«... prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification dans une perspective de développement durable et dans l'intérêt collectif.

Ces zones, à l'intérieur desquelles aucune modification règlementaire ne serait sujette à l'approbation référendaire, viendraient faciliter la réalisation de projets bénéficiant à toute la collectivité.<sup>3</sup>»

Les conseils de ville peuvent ou non y recourir. Il se trouvera de nombreux élus qui vont considérer le procédé détestable sur la base de son principe même. La Ligue d'action civique évalue si elle doit, d'ailleurs, s'assurer que les électeurs connaissent bien sur ce point les intentions des candidats aux élections municipales de cet automne.

Les villes qui veulent recourir aux zones de qualification doivent adopter une politique de consultation et plus tard produire une analyse des effets probables au sujet des changements de zonage (article 3 du projet de loi 122, modifiant article 85.6 et 86.7 de la LAU). D'ailleurs, on

---

<sup>2</sup> <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/la-capitale/201305/24/01-4654273-politique-municipale-trop-de-pouvoir-aux-citoyens.php>

<sup>3</sup> Résumé officiel du projet de loi 122 P.4

reconnaît à Montréal et à Québec le «droit» de perdre le pouvoir de recours référendaire de leurs citoyens non pas tant grâce au statut de «métropole» et de «capitale», mais bien du fait de leurs politiques et pratiques de consultation plus matures. Montréal a déjà en vertu de l'article 89 de sa Charte un régime d'exception à l'ouverture de registre référendaire lorsque le changement de zonage sert de façon prépondérante l'intérêt public, aussi nous ne pensons pas utile d'exempter Montréal (ou Québec) complètement des recours référendaires.

Sur le fond de l'affaire, les gens ordinaires consultés par la Ligue d'action civique considèrent que d'échanger un veto référendaire contre une promesse de consultation est un marché de dupe. Les villes n'ont pas besoin d'une pièce législative pour adopter de bonnes pratiques, ce n'est pas pour cela qu'elle réclame le projet de loi. Si les citoyens veulent des villes qui les consultent dans certains contextes, ils peuvent élire les équipes d'élus qui y verront dès cet automne.

Les gens sont tout aussi soucieux de ne pas laisser un petit nombre d'entre eux empêcher le plus grand nombre de profiter d'une école, d'une gare de train, etc., et donc que les règles actuelles en matière de recours référendaire doivent être révisées. Plus d'initiatives municipales pour élargir la zone d'intérêt, référendum consultatif qui dispense d'ouvrir un registre, nécessité d'obtenir des signatures d'appui pour procéder à un changement plutôt que de générer une dynamique d'opposition, les idées sont nombreuses.

Pourquoi maintenir une capacité exceptionnelle de recours des citoyens pour bloquer une décision en matière de zonage? Les citoyens n'ont pas le pouvoir de rejeter leur évaluation municipale, le plan de déneigement, le tracé des autobus ou le plan triennal d'immobilisations. Et c'est tant mieux : la ville pourrait devenir, littéralement, ingouvernable. Mais il y a une différence importante entre ces types de décision et celle touchant le zonage : le milieu de vie des gens concernés est irrémédiablement changé (pour le meilleur ou le pire). Si les taxes sont trop élevées, s'il y a trop de fleurs, il est toujours possible d'élire une autre équipe et de modifier le cours des choses. Le zonage est une forme de contrat social. Les tours à condo, les dépotoirs, les usines, ne se déménagent pas au gré des élections représentatives.

**La Ligue d'action civique recommande :**

- 1. D'assujettir Montréal et Québec aux dispositions permettant aux citoyens de s'opposer aux changements de zonage.**
- 2. Retirer l'article 3 du projet de loi 122 (dispositions 85.5 à 85,7 relativement aux zones de requalification).**

### 3. De revoir les dispositions touchant les recours référendaires en matière de changement de zonage.

#### Règlements d'emprunt

Une logique similaire s'applique au règlement d'emprunt. La dette contractée pour un équipement ou un développement qui ne serait pas désiré, indépendamment des élus qui seront ou non sanctionnés lors des élections suivantes, elle devra être financée par les contribuables. Les emprunts extraordinaires étant rares, le recours référendaire potentiel en cette matière ne rend pas la municipalité ingouvernable, il améliore les décisions.

À cet égard, l'exemple récent de la municipalité de La Pêche en Outaouais est on ne peut plus révélateur. La municipalité souhaite faire un emprunt de 400 000 \$ pour aménager les berges de la rivière<sup>4</sup>. Or, la municipalité n'a ni pris en compte l'impact environnemental, ni les coûts d'entretien, ni fait d'étude de faisabilité, l'amortissement de la structure est mal comptabilisé. Résultat : présentement, 685 personnes se sont exprimées contre le projet et demandent un référendum sur celui-ci. S'il y avait eu préalablement consultation de la population, les citoyens auraient pu souligner les lacunes du projet. Ces mobilisations se produisent le plus souvent lorsqu'il y a un souci de la part des citoyens, une crise de confiance justement envers les élus.

La Loi des cités et villes prévoit donc que les contribuables peuvent s'opposer par signature d'un registre référendaire à un règlement d'emprunt.

556. Tout règlement qui décrète un emprunt doit être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter et du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Toutefois, un règlement d'emprunt dont l'unique objet est l'établissement de plans et de devis ou le financement de tout montant, que la municipalité doive verser relativement à un déficit actuariel ou à une somme établie en application du paragraphe 4 ° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite ( - ), déterminé lors d'une évaluation actuarielle d'un régime de retraite auquel elle participe ne requiert que l'approbation du ministre.

Le présent article est effectif malgré toute disposition inconciliable d'une charte ou d'une loi spéciale, à moins que celle-ci ne dispense de l'approbation des personnes habiles à voter.

L'article 60 du projet de loi 122 propose d'ajouter à l'article 556 le texte suivant :

De même, un règlement d'emprunt n'est soumis qu'à l'approbation du ministre lorsque les conditions suivantes sont réunies :

---

<sup>4</sup> <http://www.lapresse.ca/le-droit/actualites/actualites-regionales/201702/05/01-5066636-amenagement-des-berges-un-emprunt-qui-suscite-le-debat-a-la-peche.php>

1 ° le règlement a pour objet la réalisation de travaux de voirie, d'alimentation en eau potable ou de traitement des eaux usées, ainsi que toute dépense accessoire;

2 ° le remboursement de l'emprunt est assuré par les revenus généraux de la municipalité ou est entièrement supporté par les propriétaires d'immeubles de l'ensemble du territoire de la municipalité.

N'est également soumis qu'à l'approbation du ministre un règlement d'emprunt dont au moins 50 % de la dépense prévue fait l'objet d'une subvention dont le versement est assuré par le gouvernement ou par l'un de ses ministres ou organismes. Dans un tel cas, le ministre peut toutefois exiger que le règlement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter.

Au sujet du dernier alinéa, il nous semble compréhensible qu'un gouvernement finançant la majorité des coûts d'un projet ne veuille pas se soumettre au risque d'un rejet du projet par la population qui finance la plus petite partie du projet via sa municipalité. Nous comprenons, mais nous préférons préserver la liberté des citoyens d'intervenir sur ce point au nom des sommes engagées ou, indirectement, au sujet du projet lui-même.

Nous sommes plus clairement opposés aux autres alinéas qui protègent contre un recours des citoyens les emprunts réalisés en matière de voirie et d'eau. Les travaux de cette nature ont été ces dernières décennies non seulement un vecteur important de surendettement des villes, mais encore un nid de corruption et de collusion affectant l'ensemble de nos institutions démocratiques. Devons-nous vraiment ici citer les 1700 pages du rapport de la Commission Charbonneau? Les causes qui sont devant les tribunaux relativement au financement des usines d'épuration des eaux? Il ne s'agit pas ici d'opposer les citoyens à leurs élus, mais de donner aux citoyens les moyens de s'opposer exceptionnellement, s'ils n'y trouvent pas leur compte, aux plans d'affaires des entreprises qui font fortune à même les fonds publics.

Il y a de vrais et sains débats qui en découlent, les enjeux sont souvent existentiels pour les communautés, les plus petites en particulier. Il ne nous appartient pas de dire quel camp avait raison par exemple dans le dossier de l'emprunt majeur à Percé, en vue de créer une nouvelle rue commerciale, mais le débat a eu lieu, le taux de participation était élevé, le camp du «non» l'a emporté le 21 novembre dernier 953 voix contre 745. Ce genre de décision dérange toujours le camp perdant, ici le conseil municipal a démissionné en bloc (sauf un)<sup>5</sup>. Le législateur, qui souhaite responsabiliser les municipalités, est-il bien avisé de retirer aux communautés le pouvoir de décider de ce qui leur convient?

**La Ligue d'action civique recommande :**

---

<sup>5</sup> <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1001185/perce-referendum-victoire-non-demission-maire-rue-commerciale>

**4. De retirer du projet de loi 122 l'article 60 limitant le droit des citoyens de s'opposer à un règlement d'emprunt.**

En toute logique, en posant le principe de la primauté de la volonté populaire et de la saine gestion, la Ligue est favorable à l'abolition de :

«...l'autorisation préalable du ministre pour les engagements de crédit, sous réserves :

- a) d'une consultation référendaire lorsqu'il y a construction d'un immeuble ou d'une infrastructure destinée à l'exercice d'une compétence municipale;
- b) de l'assujettissement de tous les organismes municipaux qualifiables d'organismes contrôlés aux règles en matière d'adjudication des contrats;
- c) que les contrats d'emphytéose soient assujettis au processus d'adjudication par soumissions publiques prévu par les lois municipales.»<sup>6</sup>

Il nous semble que le 1<sup>er</sup> alinéa se réalise par le remplacement de l'article 29.3 de la Loi des cités et villes :

29.3. Toute convention par laquelle une municipalité engage son crédit pour une période excédant cinq ans doit pour la lier être autorisée au préalable par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, sauf s'il s'agit d'une convention qui l'oblige au paiement d'honoraires pour services professionnels, d'un contrat de travail ou d'une entente intermunicipale.

Toutefois, dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus, la période de cinq ans mentionnée au premier alinéa est remplacée par une période de 10 ans, sauf lorsque la moyenne des dépenses annuelles qu'implique la convention pour les exercices financiers subséquents à celui durant lequel est adoptée la résolution qui autorise sa conclusion excède 0,5 % du total des crédits prévus au budget de la municipalité pour les dépenses de fonctionnement de celle-ci pour cet exercice.

Le ministre peut exiger que la résolution ou le règlement décrétant l'engagement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter sur les règlements d'emprunt selon la procédure prévue pour l'approbation de ces règlements.

Par un nouvel article 29.3 proposé par l'article 41 du projet de loi 122 :

29.3. Tout règlement ou résolution qui autorise une municipalité à conclure un contrat, autre qu'un contrat de construction ou une entente intermunicipale, par lequel elle engage son crédit et duquel découle, même implicitement, une obligation pour un tiers de construire ou de rénover un bâtiment ou une infrastructure mis à la disposition du public ou utilisé à des fins municipales doit, sous peine de nullité, être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter selon la procédure prévue pour les règlements d'emprunt.

<sup>6</sup> Mesure #32, Document d'information, Redéfinition des relations Québec-Municipalités.

### Les contrats de moins de 100 000 dollars

Une municipalité sera désormais autorisée à définir les modes d'adjudication des contrats de moins de 100 000 dollars. Nous verrons pourquoi la Ligue d'action civique s'oppose à ce changement en vertu de la taille des villes et des contrats, de ce qu'il s'est passé dans les précédentes années et en vertu de l'importance de la concurrence pour un marché en santé et l'introduction de nouvelles entreprises dans les marchés locaux.

### La taille des villes et de leurs contrats : une donnée manquante

Tout d'abord la mesure sera appliquée à l'ensemble des villes du Québec : donc à Desbiens qui contient environ 1000 habitants, à Châteauguay qui en contient 45 000 et à Montréal qui en contient 1,6 million. L'outil du système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec<sup>7</sup> permet une comparaison facile. Dans le tableau suivant, nous recensons le pourcentage de contrats octroyés par une municipalité du premier janvier 2016 au premier janvier 2017 qui, selon les critères du projet de loi 122, auraient été octroyés en mode d'adjudication libre, c'est-à-dire sans nécessité de procéder à un appel d'offres public, soit dans la plupart des cas probablement en mode gré à gré.<sup>8</sup>

	Population	Proportion des contrats qui auraient été octroyés en mode d'adjudication libre selon les critères établis par le PL122 (%)
Mont Joli	6 700 (2014)	72.0
Beauharnois	12 350 (2014)	37.5
Amos	12 500 (2015)	55.6
Pincourt	14 800 (2013)	43.0
Candiac	20 700 (2014)	43.6
Assomption	22 000 (2015)	52.4
Beloil	22 000 (2015)	60.0
Saint Lambert	22 100 (2015)	47.9
La Prairie	25 000 (2016)	42.0
Côte-Saint-Luc	33 900 (2015)	53.1
Mascouche	47 000 (2015)	44.9
Châteauguay	47 500 (2016)	45.0
Drummondville	75 000 (2015)	40.0
Lévis	144 100 (2016)	30.0
Québec	541 000 (2015)	40.0
Montréal	2 000 000 (2016)	25.0

<sup>7</sup> <https://www.seao.ca>

<sup>8</sup> La méthodologie pour obtenir ces données se trouve en annexe du document

En quadruplant le seuil à partir duquel un appel d'offres public est exigé, le projet de loi 122 va augmenter grandement la proportion de contrats octroyés sans appel d'offres public obligatoire dans les municipalités, et plus particulièrement les plus petites municipalités dont le budget est moins important. On voit que dans une petite municipalité comme Mont-Joli, l'obligation de procéder à un appel d'offres public deviendrait l'exception et non la règle.

De plus, le rehaussement du seuil à 100 000 \$ rendra beaucoup plus facile le fractionnement de contrats. Non seulement en raison du seuil plus élevé, mais parce qu'il est plus facile de justifier le découpage d'un contrat en tranches de 100 000 \$ qu'en tranches de 25 000 \$. On pourra trouver par exemple un critère géographique (séparation du contrat en 5 zones différentes), alors qu'il aurait été plus difficile de le faire avec un seuil maximal de 25 000 \$. On peut donc penser que la proportion de contrats accordés sans nécessiter d'appel d'offres public augmentera au-delà des pourcentages présentés dans le tableau ci-haut. D'ailleurs le maire de Rivière-du-Loup avoue très clairement que sa municipalité fractionne les contrats<sup>9</sup>. Il explique que le seuil l'y oblige, mais nous savons qu'une augmentation de ce seuil va plus faciliter le fractionnement des contrats que l'en empêcher. Exemple : une municipalité doit se doter de voitures (ou d'autres produits coutant entre 25 000 et 100 000 dollars). S'il n'est pas possible de fractionner une voiture en plusieurs lots, il est possible de fractionner un lot de voiture en plusieurs lots d'une voiture chacune. Ainsi, l'ensemble des produits entre 25 000 et 100 000 dollars deviendra fractionnable s'il y a rehaussement du seuil.

La conclusion de nos données est sans appel, les petites villes vont effectivement passer un gros nombre de contrats en gré à gré, tandis que l'effet du projet de loi sera moindre pour les grosses municipalités. Pour la ville de Beauharnais par exemple, c'est 12 lots qui passent en 2016 d'appel d'offres obligatoire à gré à gré.<sup>10</sup> Étant donné notre méthodologie et le fait que les pourcentages dans les petites villes doivent être revus à la hausse selon le calcul, on peut s'attendre facilement à ce qu'une grande majorité des contrats de ces dernières soient touchés par le projet de loi 122.

De plus, comme le soulignait la Commission Charbonneau, les petites municipalités manquent de ressources et d'expertise pour procéder à l'octroi de contrats. Elles ne possèdent pas non plus d'organismes de contrôle et de surveillance comme les municipalités plus importantes.

---

<sup>9</sup> Gendron, Stéphane. 2016. « Contrats fractionnés : Québec ira faire des vérifications à Rivière-du-Loup suite aux propos du maire » <http://www.journaldequebec.com/2016/12/13/contrats-fractionnes-quebec-ira-faire-des-verifications-a-riviere-du-loup-suite-aux-propos-du-maire>

<sup>10</sup> SEAOQG. 2017. « Rapport des contrats octroyés par organisation pour le monde municipal, ville de Beauharnois. ». Beauharnois. Québec. Disponible en ligne : <https://goo.gl/Uvf2TB>

Montréal par exemple peut s'appuyer sur l'expertise d'une fonction publique importante. De plus, elle compte de nombreux organismes de contrôle, comme le Bureau de l'Inspecteur général, le contrôleur général et le vérificateur général. Les vérificateurs généraux sont présents dans les 10 villes du Québec comptant plus de 100 000 habitants.

Dans les villes en deçà de ce seuil, le seul contrôle est exercé par le conseil municipal, qui ne comporte pas toujours de conseillers d'opposition. Un vérificateur externe vérifie les états financiers, mais se limite à en examiner la conformité aux normes comptables. Dans plusieurs villes, il n'y a pas non plus de journal ou média local, ou alors celui-ci dispose de moyens très limités.

Or, le projet de loi n'effectue aucune distinction entre les différents types de municipalités. Il ne prend pas en compte les différentes réalités régionales et les impacts de ces changements sur des petites localités.

Il serait par exemple possible de prévoir un seuil plus bas pour les plus petites municipalités. Il faudrait aussi rehausser les contrôles dans ces municipalités, comme nous en discuterons plus loin. Ceci pourrait passer par exemple par un assujettissement des ces municipalités au vérificateur général du Québec, par un financement accru aux médias locaux, par un fonds de recherche versé aux partis d'opposition, ou par une refonte de la loi d'accès à l'information afin de permettre aux partis d'opposition, voire aux citoyens d'exiger tout document pertinent de la municipalité.

### **Les appels d'offres comme outil de développement de marché**

Rappelons ici les bénéfices des appels d'offres publics. Ils permettent aux municipalités d'économiser des fonds publics en faisant jouer la libre concurrence. Les entreprises vont se concurrencer entre elles pour offrir le meilleur prix au donneur d'ouvrage public. Au contraire, lorsqu'on procède par contrat gré à gré, les entreprises concurrentes n'auront pas la possibilité d'offrir un meilleur prix à la municipalité. Un appel d'offres n'est pas qu'une perte de temps inutile ou un moyen d'empêcher de tourner en rond.

Beaucoup de penseurs se sont penchés sur la question de la concurrence et de son rapport entre prix et innovation<sup>11</sup> et la conclusion est sans appel, les effets sont bénéfiques pour l'ensemble de la société. Prenons un cas fictif de la non-mise en concurrence d'entreprises pour l'obtention d'un contrat de papeterie. L'entreprise A «a toujours travaillé avec nous» et sera donc toujours choisie

---

<sup>11</sup> On peut citer ici Friedman, Gaffard, les principes qui ont créé les bureaux de la concurrence, les études du centre de développement de l'organisation de coopération et de développement économiques, Cournot, etc.

pour obtenir les contrats de papeterie (pire encore, si le DG connaît bien le personnel de cette entreprise, s'il a «l'habitude»). Or l'entreprise A ne sera pas encouragée à a) baisser ses prix b) développer de nouveaux services/une nouvelle technologie. Le marché sera sclérosé par son incapacité à se renouveler. On peut citer par exemple une étude de Sidwell, Budiawan et Ma (2001) :

During the tendering process for most major construction contracts there is the opportunity for bidders to suggest alternative innovative solutions. Clearly clients are keen to take advantage of these opportunities, and equally contractors want to use their expertise to establish competitive advantage. Both parties may very well benefit from the encouragement of such innovation and the availability of cheaper methods of construction than have been contemplated by the tendering authority.<sup>12</sup>

Une autre étude menée par Paul Carr démontre que :

The study found that reducing the number of bidders will result in increased project bid prices.<sup>13</sup>

Enfin, une étude menée sur 463 projets de 1991 à 2008 aux États-Unis fait un constat sans appel :

It showed that public owners will receive a lowest construction bid price if more bidders are involved in the bidding process. The study found that there is a strong correlation between the lowest bid price and the final construction cost.<sup>14</sup>

Donc permettre aux villes de ne plus passer en appel d'offres pour les contrats de 25 000 à 100 000 dollars va tout simplement augmenter les dépenses publiques des municipalités. En bref, c'est l'argent du contribuable qu'on gaspille.

Au-delà des problèmes mentionnés dans le paragraphe précédent, les appels d'offres permettent le développement local quand ils sont bien faits. Prenons le cas d'une ville possédant une entreprise de papeterie qui n'aurait jamais la chance de faire affaire avec la ville. Cette entreprise aura évidemment moins de chance de développement d'affaires que l'entreprise qui fait systématiquement affaire avec la ville. Un appel d'offres public où les fonctionnaires auront fait l'effort de mettre en concurrence l'ensemble des entreprises locales, leur donneront une chance de se dire qu'il y a là un marché à aller gagner et les forceront à devenir compétitives et à se développer. Nous enjoignons donc le gouvernement à réfléchir sur la question des appels d'offres

<sup>12</sup> Sidwell, A.C. Budiawan, D. et Ma, T. 2001. « The Significance of the tendering contract on the opportunities for clients to encourage contractor-led innovation. » Construction Innovation. Vol 1 (2)

<sup>13</sup> Carr, P.G. 2005. « Investigation of Bid Prices Competition Measured through Prebid Project Estimates, Actual Bid Prices and Number of Bidders. » Journal of construction engineering and management.

<sup>14</sup> Shrestha, P.P et Pradhananga, N. 2010 . « Correlating Bid Price with number of bidders and final construction cost of public street projects ». Journal of Transportation Research Record.

locaux ou simplement à encourager les municipalités à contacter les entreprises locales qui ne soumissionnent jamais pour essayer de comprendre pourquoi. On se souviendra qu'encore aujourd'hui, certains marchés sont réputés totalement inaccessibles si on ne fait pas partie de la «clique», un téléphone des villes pour rappeler que le système change et que le marché public est accessible ne peut être que bénéfique pour tous.

### **Mise à niveau des municipalités?**

On pourrait penser qu'il faut «mettre à niveau les municipalités», c'est-à-dire leur donner le même seuil que les autres institutions donnant des contrats publics. Nous devrions plutôt penser le problème à l'inverse et mettre ces institutions comme les Commissions scolaires vers le seuil des municipalités. Les appels d'offres ne sont pas une perte de temps. Un appel d'offres est un outil de diminution des dépenses publiques et nous nous étonnons qu'un gouvernement libéral défende l'idée d'une diminution de la concurrence sur les marchés. Nous l'enjoignons plutôt à se poser la question de la légitimité du seuil dans les organismes ou ce dernier est à 100 000 dollars et à réfléchir à son abaissement. Les études que nous avons citées sont formelles, plus d'appels d'offres et donc plus de concurrence revient à diminuer le coût des contrats.

### **Arrimage entre le projet de loi sur l'autorité des marchés publics et le projet de loi 122**

Nous demandons au gouvernement du Québec de mettre en place les recommandations de la Commission Charbonneau pour un marché plus sain et réellement concurrentiel et enfin de modifier le projet de loi sur l'autorité des marchés publics afin que cette dernière soit réellement indépendante, efficace et avec un mandat plus large que ce qu'il est actuellement, notamment en incluant les municipalités, projet d'amendement en ce moment même par ailleurs. De plus, nous voyons un effet pervers à l'augmentation du seuil de 25 000 en rapport avec l'AMP. Dans la série d'amendements, on apprend que cette dernière ne s'occupe que des contrats publics «comportant une dépense égale ou supérieure au seuil minimal de demande de soumissions publiques applicables qu'un organisme municipal autre qu'une société d'économie mixte peut conclure». En bref, les contrats en appel d'offres. Or deux considérations : l'AMP surveillera donc moins de contrats dans les municipalités si le projet de loi est adopté tel quel et deuxième considération, les villes ne voulant pas que l'AMP les surveillent auront tendance à surfractionner, ce processus sera d'ailleurs favorisé par le projet de loi 122.

### **La Ligue d'action civique recommande :**

- 5. De ne pas modifier le seuil de 25 000 dollars maximum pour permettre le gré à gré.**

- 6. D'amender le projet de loi 108 sur l'autorité des marchés publics afin que l'AMP soit plus indépendante, plus efficace et avec un mandat élargi, notamment en incluant les municipalités.**

### **Les modifications sur les avis publics**

Le projet de loi 122 prévoit que les municipalités n'auront plus à passer par les journaux pour diffuser leurs avis publics. Cette modification nous inquiète de par sa répercussion sur le financement des médias régionaux. En effet, les journaux régionaux se basent en autres sur le financement des administrations municipales pour continuer de faire leur travail. Et ces mêmes journaux sont capitaux dans certaines régions quand il s'agit d'informer la population québécoise. Nous risquons deux choses en tant que société à abolir le financement public des journaux régionaux. Le premier risque est la mort de l'information régionale et nous sommes d'avis que les citoyens ont le droit d'y avoir accès. Le deuxième risque est de voir des administrations municipales menacer les journaux de ne plus les financer, ce qui va permettre aux maires par exemple de diriger l'information ou de museler les journalistes, ou encore d'introduire un système d'autocensure pour éviter de perdre son financement.

Nous sommes d'avis qu'il faut effectivement diversifier les moyens d'informations pour la population et faire diffuser les avis publics sur internet, même dans des versions plus compréhensibles et peut-être moins contraignantes d'un point de vue du droit. Cependant, nous souhaitons que les administrations municipales continuent leur financement des journaux québécois et à cette fin :

#### **La Ligue d'action civique recommande :**

- 7. Qu'une stratégie de financement public des médias régionaux soit envisagée par les gouvernements au Québec.**
- 8. Que les municipalités continuent de publier leur avis public dans les journaux québécois, mais qu'elles soient encouragées à diversifier leurs moyens de publication de ces avis.**

## Bonifier le projet de loi 122 : les contre-pouvoirs

La Ligue d'action civique accueille favorablement la nouvelle marge de manœuvre qui est offerte aux municipalités. Pour corriger et prévenir les incroyables dérives constatées par la commission Charbonneau, et redonner confiance à la population dans l'institution municipale, cette dévolution gagnerait à se conjuguer avec l'augmentation des contre-pouvoirs. Ils sont de quatre ordres :

- Citoyen (les référendums);
- Institutionnel (la vérification générale ou encore les fonctionnaires);
- Politique (accès aux comités, accès à l'information, colistier);
- Médiatique.

Nous avons déjà expliqué le rôle préventif que jouent selon nous les recours référendaires, un contre-pouvoir citoyen. Si le législateur devait retirer ce contre-pouvoir, les autres deviennent forcément cruciaux.

### La vérification générale

Nous rappelons ici la recommandation 26 de la commission Charbonneau : la fonction de vérification générale des villes doit être renforcée, particulièrement dans les villes de 100 000 habitants et moins.

La Ligue d'action civique est intervenue à l'Assemblée nationale et dans de nombreuses villes pour défendre une vérification plus efficace et indépendante, en associant l'ensemble des vérificateurs des villes de plus de 100 000 habitants au Vérificateur général du Québec. Les processus actuels de nomination des vérificateurs généraux municipaux ne garantissent pas suffisamment leur indépendance et ceux-ci semblent parfois agir avec une certaine complaisance à l'égard de l'administration municipale.

#### La Ligue d'action civique recommande :

- 9. Que les villes de moins de 100 000 habitants puissent être vérifiées par le Vérificateur général du Québec.**
- 10. Que les vérificateurs des villes de plus de 100 000 habitants soient nommés par le Vérificateur général du Québec.**

## Les comités des conseils de ville

Dans une grande partie des villes du Québec, la discussion autour des décisions que prendra le conseil de ville ne se fait pas vraiment en conseil de ville : il se fait en comité plénier ou autrement, et le conseil de ville entérine. Évidemment un citoyen prendra rarement connaissance des débats qui précèdent les décisions, il ne verra que la décision finale (qu'il ne comprendra pas, vu qu'il n'a pas les documents). Dans certaines villes où il y a une réelle opposition, des débats se font lors du conseil de ville entre le maire en général et le ou les partis d'opposition, mais il y a peu d'enjeux, tout est décidé au comité plénier. La Fédération professionnelle des journalistes du Québec a par ailleurs porté attention à ce problème dans son *Dossier noir sur l'information municipale* :

À Sherbrooke, Magog, Joliette, Ste-Dorothée, Coaticook, Val-d'Or, Sept-Îles, Trois-Rivières, Gatineau et à la Communauté urbaine de Québec, les discussions du conseil se font à huis clos en comité de travail, avant la séance publique. Ainsi, lorsque la séance publique commence, elle est très courte (guère plus de 30 minutes) et sans débats, tout ayant déjà été arrangé d'avance.<sup>15</sup>

À l'époque, le gouvernement du Québec n'avait pas agi pour répondre aux différents problèmes soulevés par la FPJQ : «Les problèmes observés en 1999 persistent et certains autres se manifestent plus clairement». La fédération, en 2010, après l'éclatement du scandale, avait, en effet, réitéré tous les points déjà soulevés en 1999 : «Caucus des élus à huis clos où se prennent les vraies décisions et qui vident les séances publiques du conseil de toute substance; ».<sup>16</sup> Les journalistes ne peuvent correctement effectuer leur travail dans de telles conditions et nous savons à quel point ils sont nécessaires dans des démocraties comme les nôtres.

De plus, la Ligue souhaite rappeler l'existence du rapport Lamarche de 2012. Rapport dans lequel on peut comprendre l'importance que jouent les comités pléniers à travers les mauvaises prises de décision et leur capacité à empêcher tout débat. De plus, des décisions avaient été prises dans ces plénières sans passer par le conseil municipal. Nous savons que ces situations sont exceptionnelles, mais il est important de rappeler ceci :

«Comme on le constate à Lamarche, une utilisation déficiente des plénières a contaminé le processus décisionnel, devant intervenir en séance publique.»

et

---

<sup>15</sup> Fédération professionnelle des journalistes du Québec. 1999. « Dossier noir sur l'information municipale ». Québec. Disponible en ligne : <https://www.fpqj.org/dossier-noir-sur-linformation-municipale-2/>

<sup>16</sup> FPJQ. 2010. « De nouvelles règles pour une meilleure circulation de l'information municipale au Québec ». Québec. Disponible en ligne : [https://www.fpqj.org/pdfs/10-11-18\\_Dossier-noir.pdf](https://www.fpqj.org/pdfs/10-11-18_Dossier-noir.pdf)

«Lors de cette enquête, la Commission a constaté que beaucoup de discussions se tiennent en plénière, sur des sujets où les conseillers pourraient être en conflit d'intérêts. Toutefois, selon l'état de la jurisprudence, comme nous l'avons exposé précédemment, l'article 361 L.E.R.M. ne s'applique pas aux caucus. Or, s'il est un endroit où on peut influencer les autres élus, c'est bien lors de ces réunions informelles, à l'abri des regards indiscrets.»<sup>17</sup>

Ainsi deux problèmes, celui de l'absence de débat publique et donc une perte de démocratie et de transparence. Et le deuxième problème c'est l'absence de devoir donner ses conflits d'intérêts et de quitter la salle s'ils existent. On a donc une situation où un élu peut plaider sa cause, légalement, pour son intérêt, avec ses amis de son parti. Ensuite ledit parti se retrouve en conseil municipal et défend mordicus une position sans avouer le conflit d'intérêts.

Nous pouvons citer de très nombreux exemples de ville où les comités pléniers sont problématiques :

- Saguenay où ils se font dans des restaurants avec parfois des fonctionnaires, quelques élus «indépendants», mais pas tous, avec des fonctionnaires (le directeur de promotion Saguenay par exemple)<sup>18</sup>.
- Saint-Simon où les réunions plénières se tiennent dans des salles d'accès publiques à la mairie et où le maire a appelé la SQ pour exclure des conseillers qui souhaitaient y participer.<sup>19</sup> De plus, des conseillers nous disent que des promoteurs immobiliers participent à ces comités pléniers et ils ne sont même pas enregistrés sur le registre des lobbys.
- Exclusion illégale des réunions préparatoires à Lachute pour museler l'opposition<sup>20</sup>
- Lamarche dont nous avons déjà parlé, où les élus profitent du «secret» entourant le plénier pour discuter de leurs intérêts personnels.<sup>21</sup>
- Saint-Bruno-de-Montarville avant 2013, Rivière-du-Loup, Stukely-Sud, Brownsburg-Chatham, Senneville (Denis Garneau exclus), Saint-Jérôme, Sainte-Thérèse, Saint-Colomban, Brossard est une liste non exhaustive de villes où le comité plénier n'est accessible qu'aux élus du parti du maire ou formant la majorité.

<sup>17</sup> Commission Municipale du Québec. 2012. « Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la municipalité de Lamarche suite à une enquête publique. » Québec. Disponible en ligne : <http://www.cmq.gouv.qc.ca/data/documents/rapports/rapport-lamarche.pdf>

<sup>18</sup> Ici Saguenay-Lac-Saint-jean. 2015. « Rencontre « secrètes » d'élus municipaux de Saguenay ». Radio-Canada. Disponible en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/709444/recontres-secretes-saguenay-municipal>

<sup>19</sup> La Petite Nation. 2017. « Les policiers appelés à la mairie de Lac-Simon pour expulser des conseillères ». Québec. La petite Nation. Disponible en ligne : <http://www.lapetitenation.com/actualites/politique/2017/1/31/les-policiers-appelles-a-la-mairie-de-lac-simon-pour-expulser-des.html>

<sup>20</sup> Ici Grand Montréal. 2013. « La Cour donne raison à une conseillère municipale de Lachute ». Radio Canada. Québec. Disponible en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/639560/lachute-decision-cour-superieure-expulsion-conseillere>

<sup>21</sup> Commission municipale du Québec. 2012. Op. cit.

Le MAMOT et l'UMQ expliquent que ces pratiques sont totalement légales.

La façon de procéder de la ville de Gatineau pour ses prises de décisions nous apparaît être un modèle à valoriser partout au Québec. Dans cette dernière, il existe des genres de comités pléniers où les débats se font de vive voix entre l'ensemble des conseillers sur les futures décisions, ils peuvent poser leurs questions et pourront revenir encore mieux préparer au moment du conseil de ville. Nous souhaitons généraliser à l'ensemble des villes du Québec cette manière de faire. Nous savons pertinemment que la plupart des partis qui se butent à une opposition souhaitent l'évincer le plus possible des débats, nous souhaitons de notre côté les obliger, non seulement à avoir un débat avec l'ensemble des membres du conseil, un vrai débat. Mais en plus, nous voulons que ce dernier soit le plus transparent possible. Ce qui s'est passé au Québec dans les 20 dernières années est absolument inacceptable et a été possible entre autres parce que certains partis politiques empêchaient toute forme d'opposition : pas de document pour eux, pas d'accès aux fonctionnaires, pas de débat et de capacité de compréhension globale des enjeux pour les oppositions et les citoyens.

Nous pouvons aussi citer deux systèmes municipaux plus transparents que le système québécois afin de pouvoir nous en inspirer. Le premier c'est l'Ontario dont le ministère nous informe de ceci :

«Suite aux modifications apportées à la Loi de 2001 sur les municipalités, les réunions du conseil municipal et des conseils locaux doivent être plus ouvertes et être organisées et menées en toute transparence, même si elles sont fermées au public. Toutes les réunions, y compris les réunions à huis clos, sont soumises à des formalités. Par exemple, il faut émettre un avis public pour annoncer la tenue de chaque réunion et il faut tenir un dossier sur chaque réunion.»<sup>22</sup>

La loi explique : «Sauf disposition contraire du présent article, les réunions sont ouvertes au public.»<sup>23</sup>. Il faut ici comprendre que toutes réunions doivent être publiques en Ontario à moins que la loi prévoie le contraire. La Cour suprême du Canada ajoute à l'argument en rappelant que : «lorsqu'un gouvernement municipal agit secrètement sans justification, la légitimité démocratique de sa décision s'en trouve amoindrie», plus loin «La légitimité démocratique des décisions municipales ne tient pas uniquement à la tenue d'élections périodiques, mais aussi à un processus décisionnel transparent, accessible au public et prescrit par la loi.»<sup>24</sup>

On peut aller encore plus loin que l'Ontario et se tourner vers certains États américains :

---

<sup>22</sup> Ministère des affaires municipales. 2016. « Réunion ouvertes au public ». Ontario. Disponible en ligne : <http://www.mah.gov.on.ca/Page7090.aspx>

<sup>23</sup> Gouvernement de l'Ontario. 2001. Loi sur les municipalités. Ontario.

<sup>24</sup> Cour suprême du Canada. 2007. « Jugement de la Cour suprême : London (ville) c. RSJ Holdings Inc. » Canada.

«In Arizona, Georgia, Iowa, Illinois, Michigan, Wisconsin, Illinois and Michigan there are fines and also possible jail time for holding secret meetings. Repeat offenders in Michigan can face up to a year and fines of up to \$2,000».<sup>25</sup>

En résumé : nous voulons des comités pléniers avec l'ensemble des conseillers, avec les documents accessibles et publics. Il faut aussi clairement empêcher les conseillers et maires ayant un conflit d'intérêts de présenter leur opinion lors de ces pléniers. Nous ne voulons pas empêcher les conseillers de se parler entre eux, nous voulons empêcher que les débats se fassent systématiquement sans le public s'il n'y a pas d'opposition et que, s'il y a opposition, que les débats internes au sein du parti sur des questions d'importance se fassent sans transparence.

**La Ligue d'action civique recommande :**

- 11. Que les réunions préparatoires au conseil municipal tenues en compagnie des fonctionnaires de la ville soient accessibles à tous les élus.**
- 12. Que Québec s'inspire des dispositions ontariennes en matière de transparence des rencontres des élus municipaux (villes et MRC).**

### **L'accès à l'information**

Imaginons que vous soyez un conseiller municipal et que je sois un simple citoyen. Nous faisons ensemble une demande d'accès à l'information pour un document, une particularité que nous ne nous expliquons pas avec la loi faite en sorte qu'en tant que conseiller vous serez traité de la même manière que moi en tant que citoyen. Pourtant la différence est évidemment fondamentale entre les deux : un conseiller se doit de prendre connaissance de l'ensemble des documents qu'il trouve pertinent pour son travail. Cette situation se produira systématiquement si le document n'est pas nécessaire à une prise de décision en conseil. Les documents nécessaires à la prise de décision en conseil municipal sont essentiels, mais d'autres documents qui peuvent être utiles pour comprendre le fonctionnement de la municipalité pour laquelle il travaille. De plus, contrairement à un citoyen, un conseiller est redevable envers sa population et peut se faire attaquer sur des décisions prises par sa municipalité et donc sur des documents dont il pourrait avoir demandé un accès sans pour autant l'obtenir vu le délai, parfois déraisonnable aux dires des élus que nous côtoyons (plus de deux ans dans certains cas, le délai de réponse et non pas le délai de l'envoi du document est de plus de 20 «jours civils»). Lorsque les demandes d'accès font l'objet d'une contestation, des années peuvent s'écouler en procédures judiciaires avant que le document ne soit divulgué.

<sup>25</sup> Brennan. Richard, J. 2015. « Ontario Ombudsman sees jump in complaints over municipal matters. The Star. Ontario. Disponible en ligne : <https://www.thestar.com/news/queenspark/2015/01/27/ontario-ombudsman-sees-jump-in-complaints-over-municipal-matters.html>

En bref, cette situation est intenable pour les élus et nous demandons au gouvernement du Québec de revoir sa loi d'accès à l'information de telle sorte qu'elle permette aux élus d'obtenir les documents nécessaires afin de comprendre et de contrôler les actions de la municipalité. Ceci est d'autant plus essentiel que le gouvernement dit aujourd'hui vouloir s'appuyer seulement sur les citoyens et les conseillers municipaux pour contrôler les municipalités.

De plus, dans certaines municipalités, ce sont les directeurs généraux (DG) qui s'occupent des demandes, d'accès à l'information il faudrait que ce soit le service de greffe et que le processus soit strictement confidentiel pour éviter les questionnements abusifs des conseillers de l'opposition par l'administration. La FPJQ s'était d'ailleurs plainte que la loi sur l'accès à l'information était un outil des municipalités pour freiner l'accès à l'information dans son Dossier noir sur l'information municipale en 1999. On a remarqué que ce frein permettait un contrôle quasi total de l'information permettant à des conseils de ville de s'adonner tranquillement à des activités illicites. Le problème n'a jamais été réglé et la FPJQ a dénoncé encore une fois cette situation en 2010 en dénonçant «l'utilisation abusive de la Loi sur l'accès à l'information pour éviter de fournir par exemple des documents aussi manifestement publics que les procès-verbaux;»

Plus généralement sur cette loi, nous aimerions une réflexion de la part du gouvernement sur ce que le public est en droit de savoir facilement avec un site internet et ce qui justifie une très longue attente et une demande d'accès à l'information. Certaines villes nous ont avoué qu'elles trouvaient cette loi bien trop contraignante. Si une ville en vient à se dire que c'est trop compliqué, long et inutile pour elle d'attendre avant de donner une information, il faut commencer une réflexion afin de simplifier le processus, de le rendre plus rapide et de permettre à plus de types d'informations d'être partagées sans le besoin de cette loi. La FPJQ proposait d'ailleurs que tout document des archives soit remis sans délai à toute personne en faisant la demande. Action Patrimoine recense le même genre de problèmes : «Malgré son titre et l'intention qui a mené à son adoption, la Loi sur l'accès à l'information peut représenter un obstacle à l'obtention de renseignements par le public. Si elle doit en principe assurer et encadrer la diffusion et l'accessibilité des documents, les procédures et les délais qu'elle impose peuvent dissuader les demandeurs.»<sup>26</sup> De même, la Commission d'accès à l'information fait un constat similaire aux membres de la Ligue d'action civique qui ont eu à faire avec la loi :

«En 35 ans, le Québec est passé de champion à cancre de la classe étatique en matière d'accès aux informations publiques et de protection des données privées. Cette position déjà peu enviable ne fait qu'empirer puisque les autres

---

<sup>26</sup> Action Patrimoine. « Transparence et information : pour y voir plus clair ». Action Patrimoine. Québec. Disponible en ligne : <http://actionpatrimoine.ca/positions/transparence-et-information-pour-y-voir-plus-clair/>

sociétés démocratiques révisent régulièrement leurs pratiques tandis que le gouvernement du Québec multiplie les verrous sur ses données tout en laissant filer celles de ses citoyens, surtout en ligne.»<sup>27</sup>

Ainsi, la Ligue d'action civique recommande au gouvernement du Québec de demander aux municipalités d'être plus transparente, et de réformer sa loi d'accès à l'information pour qu'elle permette aux élus et aux citoyens de surveiller l'action des municipalités.

**La Ligue d'action civique recommande :**

- 13. De maintenir dans le projet de loi 122 l'exigence de déposer un projet de règlement à une séance antérieure du conseil municipal prévu pour son adoption.**
- 14. Que toute documentation utile à une prise de décision en conseil municipal soit disponible pour tous les élus 72 heures avant la tenue du conseil. Que cette documentation soit publique, sauf exception.**
- 15. De réformer la loi d'accès à l'information afin de permettre aux élus et aux citoyens de surveiller adéquatement l'action des municipalités**

### **Le colistier**

Les villes de 100 000 habitants et plus peuvent se donner cette mesure 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 en place n'ont pas le réflexe de favoriser, précisément, la concurrence politique. Il est bien trop commode, en effet, de voir l'opposition systématiquement décapitée et incapable de se maintenir entre deux élections.

Encore récemment, la mesure a été refusée par la majorité au pouvoir à Laval, et malgré même leur accord de principe les élus de Gatineau peinent à faire consensus sur la mesure. À Laval, le maire refuse la mesure, car il ne voudrait pas l'utiliser pour lui-même. À Gatineau l'obstacle vient du fait que seul le seul parti politique pourrait s'en prévaloir à l'heure actuelle. On peut vouloir laisser les électeurs avoir le droit de se débarrasser de nous comme maire s'ils nous considèrent inefficaces. La mesure du colistier ne l'empêche pas, mais toutes les raisons semblent bonnes pour repousser cette mesure qui devrait être accessible dans plus de villes, pour les indépendants et pour les partis.

<sup>27</sup> Baillargeon, Stéphane. 2016. « Un rapport expose à nouveau les failles de la loi d'accès à l'information ». Le Devoir. Québec. Disponible en ligne : <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/481432/acces-a-l-information-quebec-doit-reviser-sa-loi-de-fond-en-comble-selon-un-rapport>

Pour avoir une démocratie, il faut du choix lors des élections. Plus encore, il faut être en mesure d'avoir une opposition au sein de la ville. L'opposition en démocratie a un rôle primordial pour s'assurer du bon fonctionnement du processus démocratique, dans de nombreuses municipalités du Québec, l'opposition a pu dénoncer des comportements inacceptables et a réussi à changer, en mieux, le fonctionnement des municipalités. C'est bien le manque d'opposition, et non l'excès de concurrence qui a eu des effets absolument désastreux sur la politique municipale dans les dernières années au Québec. Il faut s'assurer que cette opposition soit structurée et pérenne. Le projet de loi 122 donne plus de pouvoirs aux conseils municipaux (taxation, salaires, etc.) et il faut donc d'autant plus s'assurer qu'une opposition soit présente dans les municipalités québécoises. Pour ce faire, il faut un système de colistier qui se généralise.

Dans les grandes villes, le colistier sera certes efficace vu le nombre grandissant de partis, mais il faut penser aux petites villes où se sont souvent 2 ou trois conseillers indépendants qui se battent corps et âme pour fournir une vision alternative aux citoyens. Il arrive souvent d'ailleurs que des maires n'aient aucune opposition parce que des indépendants pensent d'abord à leur ville et croient qu'il est nécessaire qu'ils soient encore au conseil de ville en tant que conseiller : sans la mesure du colistier, il serait bien trop dangereux de tenter la mairie.

**La Ligue d'action civique recommande :**

- 16. D'obliger les villes de plus de 100 000 habitants à instaurer le colistier.**
- 17. De permettre que les villes de 20 000 à 100 000 habitants d'instaurer le colistier.**
- 18. De préciser que le colistier est possible pour le candidat à la mairie d'un parti politique et pour un candidat indépendant à la mairie, où le recours à la double candidature est aussi possible pour le candidat indépendant.**

**L'administration publique à la défense des citoyens**

S'il semble important pour le gouvernement du Québec que les administrations municipales soient plus proches des citoyens, il nous semble important que les fonctionnaires deviennent réellement des outils au service des citoyens et non plus seulement au service de l'administration politique en place. Pour améliorer la reddition de compte des fonctionnaires envers les citoyens et pour avoir une administration dont le but ultime est l'intérêt général, nous proposons un changement législatif audacieux et calqué sur ce qu'on peut appeler le «droit de refus» en France.

«Loi n°83.634 du 13 juillet 1983, article 28 Le fonctionnaire “doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de

nature à compromettre gravement un intérêt public.” Le refus d’obéissance équivaut à une faute professionnelle.» On pourrait penser après une lecture rapide de cet article qu’il existe un équivalent au Québec. Or il n’en est absolument rien. Pour le démontrer, nous nous baserons sur un rapport écrit par la société Morency d’avocats pour le Congrès de l’association des directeurs généraux du Québec, dans lequel Morency essaye de comprendre les responsabilités des directeurs généraux.

«Toujours dans l’affaire Val-Bélair c. Paquet[1], lors de la période des questions, un futur candidat à la mairie qui posait une question de nature “politique” au maire a vu sa question déclarée irrecevable par ce dernier. La greffière s’était alors levée afin de signifier au maire, devant tous les gens présents, que celui-ci se devait d’accepter la question.

La Commission municipale, qui avait également à analyser le comportement de la greffière sur ce volet, fut d’avis que ce comportement représentait ni plus ni moins qu’un affront public envers le maire. Même si celle-ci avait raison, la greffière aurait dû demeurer silencieuse et ne pas confronter le maire. Partant, il appert qu’en raison du rôle important qu’il joue au sein de la municipalité, le directeur général se doit de faire preuve de loyauté, de discrétion et même de retenue dans l’exécution de ses tâches.»

Ou encore :

«Partant, il semble que le directeur général n’a pas l’obligation de dénoncer une irrégularité qu’il constate lorsque celle-ci résulte d’une obligation imposée à un élu municipal.»

Nous n’allons pas ici citer l’ensemble des cas recensés dans le rapport, voici cependant les conclusions que l’on peut tirer d’un tel document :

- Lors des conseils de ville, une décision illégale est prise par le maire sur le déroulement de la séance par exemple : c’est juste le maire qui est imputable. Les fonctionnaires ont le devoir de se taire.
- Un conflit d’intérêts n’est pas signalé par un élu, les fonctionnaires ont le devoir de se taire et de ne pas dénoncer la situation même s’ils savent que la décision prise est illégale.
- Un appel d’offres est illégal? Le directeur général peut le dire en comité plénier, mais ne doit pas dénoncer la situation.

Plus généralement on note un problème avec la vision du fonctionnariat au Québec. Dans ce modèle, le politique semble responsable de tout et le fonctionnaire de rien. Plus concrètement, un fonctionnaire ne serait pas être tenu responsable d’un acte illégal si ce dernier est la résultante d’une volonté politique? La perte de confiance en nos institutions ne vient pas du fait que les fonctionnaires dénoncent les situations inacceptables, c’est tout le contraire même. La

Commission Charbonneau a démontré que les fonctionnaires faisaient partie intégrante des problèmes de corruption et collusion et il est indispensable de s'y attarder.

Voici ce que la Ligue propose : renverser totalement le système et rendre les fonctionnaires imputables. Non pas au même titre que les élus, mais au titre de fonctionnaire. Regardons deux cas de jurisprudence français avec la loi que nous avons exposée plus haut :

- Obligation de signaler le caractère singulier d'un paiement : la Chambre régionale des Comptes a considéré que le Secrétaire général, en sa qualité de responsable des services administratifs et bien que soumis à l'autorité du maire, se trouvait dans l'obligation de signaler à ce dernier, de manière formelle, le caractère manifestement irrégulier des paiements effectués par une association dépendant de la ville et dont il avait eu pleine connaissance.
- Bis répétita : une première décision de la chambre régionale des comptes mettait en cause un secrétaire général de mairie. Il lui était reproché d'avoir participé à des opérations irrégulières en n'usant pas de tous les moyens à sa disposition pour s'y opposer et en transmettant les ordres nécessaires pour leur exécution. Dans un autre cas d'espèce, la chambre régionale des comptes a estimé que c'était au secrétaire général d'apporter la preuve qu'il avait adressé une mise en garde préalable au maire. Il n'a pas apporté cette preuve et a été licencié.<sup>28</sup>

On peut comprendre toute la différence entre les deux systèmes, dans le Québécois le fonctionnaire n'est pas imputable, dans le Français, le fonctionnaire a le devoir légal de dénoncer les situations problématiques et doit apporter la preuve qu'il s'est positionné à son encontre.

Nous souhaitons que les citoyens puissent compter sur les fonctionnaires non pas comme complice (légalement lié!) du pouvoir, mais comme allié de l'intérêt public lorsqu'il s'agit de dénoncer les malversations des élus.

Il n'est pas si difficile d'imaginer ce à quoi peut ressembler la conduite d'un fonctionnaire municipal qui n'est plus exclusivement mû par la loyauté à l'employeur et la loi du silence. Face à un ordre de poser un acte illégal et contraire à l'intérêt public, il peut :

- Refuser et réclamer une validation de la légalité de l'action.
- Obtempérer, mais informer la direction générale ou les autorités politiques.
- Signaler la situation à un service prévu à cette fin (Inspecteur général, Bureau des enquêtes internes, vérification générale, Protecteur du citoyen...).

Le fonctionnaire ne devrait pas être inquiété ensuite, ayant fait tout ce qui était en son pouvoir pour arrêter le processus illégal et contraire à l'intérêt public. D'une manière ou d'une autre une

---

<sup>28</sup> Site pour la préparation aux concours de la fonction publique en France. « Exemples de jurisprudence concernant les différentes obligations des fonctionnaires ».

autorité compétente est avertie et pourrait prendre les mesures pour éviter à l'avenir ce genre de cas.

**La Ligue d'action civique recommande :**

- 19. D'instaurer le devoir de désobéissance pour les fonctionnaires pour les décisions illégales et qui sont de nature à compromettre gravement un intérêt public.**

### L'article 52 de la loi des cités et villes

Article 52 de la Loi sur les cités et villes :

«Dans l'exercice de ses fonctions comme chef exécutif de l'administration municipale, le maire a droit, en tout temps, de suspendre un fonctionnaire ou employé de la municipalité, mais il doit faire rapport au conseil, à la séance qui suit cette suspension, et exposer ses motifs par écrit; le fonctionnaire ou employé suspendu ne doit recevoir aucun traitement pour la période pendant laquelle il est suspendu, à moins que le conseil n'en décide autrement sur cette suspension et celle-ci n'est valide que jusqu'à cette séance.»

En bref, un maire peut tout seul prendre la décision de suspendre sans solde tout fonctionnaire ou employé de sa municipalité. Le projet de loi 122 propose de rajouter ce paragraphe dans le code municipal du Québec qui s'applique lui à d'autres types de villes. Or pour y voir plus clair, il faut aussi noter l'existence de deux autres articles de la loi sur les cités et villes :

Article 71 : Un vote à la majorité absolue des voix des membres du conseil est requis pour que ce dernier puisse destituer, suspendre sans traitement ou réduire le traitement d'un fonctionnaire ou employé qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail (chapitre C-27) et qui, depuis au moins six mois, occupe son poste ou a occupé, au sein de la municipalité, un poste dont le titulaire n'est pas un tel salarié. Toutefois, dans le cas du vérificateur général, un vote à la majorité des deux tiers des voix des membres est requis.

Article 113 : «[Le directeur général] peut suspendre un fonctionnaire ou employé de ses fonctions. Il doit immédiatement faire rapport de cette suspension au conseil. Le conseil décide du sort du fonctionnaire ou employé suspendu, après enquête.»

Si on résume : le directeur général n'est pas le garant des postes dans son administration, c'est le conseil de ville qui joue ce rôle. On en conclut que dans le système québécois, l'administration publique n'est pas indépendante du pouvoir politique, mais lui est directement soumise, et ce, à tous les points de vue (comme nous l'avons observé dans le «droit de refus»).

Problème : c'est une épée de Damoclès pour les fonctionnaires.

Le principe d'inamovibilité des fonctionnaires est le principe selon lequel un fonctionnaire ne peut voir le couperet tomber que sous des prétextes graves et qu'il est «fonctionnaire à vie». C'est

par exemple le cas des juges dans une très grande majorité des systèmes politiques occidentaux. Un juge ne doit en effet jamais avoir peur que ces décisions ne se répercutent sur sa vie; l'inamovibilité est une des conditions premières de l'indépendance du système judiciaire. Nous proposons au législateur de considérer que ce besoin d'indépendance n'est pas que dans le système judiciaire, mais aussi dans les administrations publiques québécoises.

Le greffier :

Dans une administration municipale, le greffier jouit premièrement du rôle de président d'élection et si en général au Québec on considère avec sagesse qu'au niveau provincial le DGEQ par exemple doit absolument être indépendant du pouvoir politique, le greffier, nous l'avons vu, ne jouit pas de cette indépendance.

Le greffier doit aussi veiller à ce que les nouveaux élus aient en main l'entièreté des informations nécessaires à la bonne marche du conseil municipal et s'occupe de la Loi sur l'accès à l'information. Le greffier est occupé une position centrale.

Si nous voulons réellement prévenir la corruption et autres illégalités dans un certain nombre de villes, nous devons miser sur les fonctionnaires qui sont en première ligne. Nous proposons de responsabiliser les fonctionnaires, il est cohérent de les protéger du pouvoir politique, particulièrement les greffiers et les vérificateurs de ville qui sont deux postes clés de dénonciations au jour le jour des pratiques inacceptables.

On ajoutera une précision, si la culture québécoise de l'administration publique s'est développée de cette manière-là (assez nord-américaine), c'est parce que le Québec a considéré que seul le politique est redevable. Nos normes sont à l'effet que les fonctionnaires doivent absolument faire ce que le politique leur demande. Il existe par ailleurs une peur du politique d'avoir des fonctionnaires qui font leur travail contre le politique et/ou dans leur coin (c'est ce qui poussera le New Management Deal de Thatcher et Reagan). Au Québec et en France d'où nous tirons nos propositions, légalement un fonctionnaire est tenu de faire ce que le pouvoir politique lui demande, c'est d'ailleurs plus clair encore dans le droit français. Nous pensons ces peurs sont infondées. Le droit québécois prévoit déjà que les fonctionnaires se doivent d'être loyaux envers l'administration. Il faut désormais comprendre qu'un greffier ou un vérificateur ne peut faire correctement son travail s'il se sent menacé.

**La Ligue d'action civique recommande :**

- 20. De ne pas assujettir les vérificateurs de ville et les greffiers à l'article 52 de la loi sur les cités et villes et du nouvel article prévu pour le code municipal du Québec.**

### Le contrôle démocratique des MRC

La Ligue d'action civique est inquiète quant à la représentativité démocratique des MRC. En effet, alors que les membres des conseils de villes et municipalités locales sont élus comme groupe ayant un mandat de voir aux affaires des citoyens et de faire ensemble les bons choix pour la communauté, le maire élu devient soudainement, par simple fait de son élection dans une des communautés locales, habilité à prendre des décisions affectant directement le même territoire et les mêmes citoyens, de façon autonome et unilatérale. On y voit dans ces règles une anomalie par rapport à la philosophie municipale prônée au Québec. En effet, dans les conseils de villes québécois, le maire ne participe généralement pas au vote, et un vote est plutôt centré sur les conseillers qui représentent chacun un «district».

Le fait que l'élection au poste de maire conduise à un pouvoir de décision dans une autre entité légale n'est que rarement évoqué lors d'une élection municipale. Les citoyens ne sont pas au courant, pour beaucoup, qu'élire un maire c'est aussi élire un élu sur le conseil d'une MRC. Cet événement électoral ne fait pas l'objet d'un seul article de la LERM (loi sur les élections et référendums municipaux). La légitimité de représenter sa ville et ses citoyens à la MRC ne nous apparaît pas être un absolu.

De plus, les votes pris en MRC ne passent pas préalablement par un vote en conseil municipal dictant au maire quelles décisions prendre lors des conseils de MRC. Ce que la Ligue a observé, c'est plutôt que plusieurs maires sentent qu'ils ont une très grande latitude dans leur choix dans cesdits conseils. Les conseils de villes ne sont parfois pas informés des sujets discutés dans les séances de conseils de la MRC, n'obtiennent ni les ordres du jour ni les points mis au vote. Les MRC s'occupent pourtant de sujets importants, qui concernent l'ensemble des citoyens. La ligue propose d'augmenter la transparence des MRC : tenir des réunions publiques, accessibles et sujettes aux questions des citoyens. Il nous apparaît utile de légiférer en face des dérives : des MRC qui imposent des amendes aux citoyens qui posaient trop de questions (!), des MRC qui se réunissent à huis clos par défaut suivant leur propre règlement, etc.

De plus, nous répétons que nous sommes très satisfaits que les projets de règlements doivent être déposés à la séance du conseil municipal précédant leur adoption comme le propose le projet de loi. Nous proposons qu'il en soit ainsi pour les MRC.

D'ailleurs, nous observons aussi un glissement d'un certain nombre de sujets que les conseils avaient l'habitude de discuter et qui se retrouvent désormais entre les mains des MRC. La Ligue d'action civique encourage cette coopération accrue entre les municipalités si elle demeure à

portée de regard des citoyens et des conseillers municipaux. Si les administrations municipales sont des «gouvernements de proximité», il est nécessaire d'avoir une réflexion désormais sur les MRC.

**La Ligue d'action civique recommande :**

- 21. Que les réunions du conseil de MRC soient soumises aux mêmes règles de transparence que les conseils municipaux.**
- 22. Que les conseils de MRC soient ajoutés à la proposition 52 du projet de loi 122.**
- 23. Que le représentant du conseil à la MRC puisse être remplacé par vote du conseil de ville.**

### **Conclusion :**

Le Gouvernement du Québec fait le pari de la confiance envers municipalités. Or, la confiance se mérite. La Commission Charbonneau a mis en lumière de nombreux cas de corruption et de collusion au municipal, même en présence des contrôles existants.

Devant une telle situation, il est permis de penser que le gouvernement aurait au contraire souhaité resserrer les contrôles existants plutôt que les diminuer. Il préfère faire le pari de la vigilance citoyenne? La Ligue d'action civique est au rendez-vous, mais souligne que les pouvoirs accordés aux citoyens doivent alors être augmentés, et non réduits comme le propose le projet de loi 122.

Nous pouvons être tous convaincus que la plupart des gouvernements municipaux sont honnêtes, le public s'interrogera légitimement sur ce fait alors même que, très récemment, les ex-maires de Montréal et de Laval se trouvaient condamnés et sous les verrous. Les condamnations sont en fait une bonne nouvelle, mais si on ne veut pas rejouer dans le même film dans quelques années, les mêmes causes produisant les mêmes effets, il faudra renforcer les contre-pouvoirs de proximité.

## Liste des recommandations.

La Ligue d'action civique recommande au gouvernement du Québec

1. **D'assujettir Montréal et Québec aux dispositions permettant aux citoyens de s'opposer aux changements de zonage.**
2. **Retirer l'article 3 du projet de loi 122 (dispositions 85.5 à 85.7 relativement aux zones de requalification).**
3. **De revoir les dispositions touchant les recours référendaires en matière de changement de zonage.**
4. **De retirer du projet de loi 122 l'article 60 limitant le droit des citoyens de s'opposer à un règlement d'emprunt.**
5. **De ne pas modifier le seuil de 25 000 dollars maximum pour permettre le gré à gré.**
6. **D'amender le projet de loi 108 sur l'autorité des marchés publics afin que l'AMP soit plus indépendante, plus efficace et avec un mandat élargi, notamment en incluant les municipalités.**
7. **Qu'une stratégie de financement public des médias régionaux soit envisagée par les gouvernements au Québec.**
8. **Que les municipalités continuent de publier leurs avis publics dans les journaux québécois, mais qu'elles soient encouragées à diversifier leurs moyens de publication de ces avis.**
9. **Que les villes de moins de 100 000 habitants puissent être vérifiées par le Vérificateur général du Québec.**
10. **Que les vérificateurs des villes de plus de 100 000 habitants soient nommés par le Vérificateur général du Québec.**
11. **Que les réunions préparatoires au conseil municipal tenues en compagnie des fonctionnaires de la ville soient accessibles à tous les élus.**
12. **Que Québec s'inspire des dispositions ontariennes en matière de transparence des rencontres des élus municipaux (villes et MRC).**

13. De maintenir dans le projet de loi 122 l'exigence de déposer un projet de règlement à une séance antérieure du conseil municipal prévu pour son adoption.
14. Que toute documentation utile à une prise de décision en conseil municipal soit disponible pour tous les élus 72 heures avant la tenue du conseil. Que cette documentation soit publique, sauf exception.
15. De réformer la loi d'accès à l'information afin de permettre aux élus et aux citoyens de surveiller adéquatement l'action des municipalités
16. D'obliger les villes de plus de 100 000 habitants à instaurer le colistier.
17. De permettre que les villes de 20 000 à 100 000 habitants d'instaurer le colistier.
18. De préciser que le colistier est possible pour le candidat à la mairie d'un parti politique et pour un candidat indépendant à la mairie, ou le recours à la double candidature est aussi possible pour le candidat indépendant.
19. D'instaurer le devoir de désobéissance pour les fonctionnaires pour les décisions illégales et qui sont de nature à compromettre gravement un intérêt public.
20. De ne pas assujettir les vérificateurs de ville et les greffiers à l'article 52 de la loi sur les cités et villes et du nouvel article prévu pour le code municipal du Québec.
21. Que les réunions du conseil de MRC soient soumises aux mêmes règles de transparence que les conseils municipaux.
22. Que les conseils de MRC soient ajoutés à la proposition 52 du projet de loi 122.
23. Que le représentant du conseil à la MRC puisse être remplacé par vote du conseil de ville.



**Annexe :**

Méthodologie : seuls les contrats avec prix sur le site ont été pris en compte, le calcul s'est fait facilement : ont été compté un à un les contrats entre 25 000 et 100 000 dollars et divisés par le nombre total de contrats \* 100. Afin d'éviter les suppositions nous ne comptons que les plus de 25 000 dans les chiffres, cependant, il faut considérer les pourcentages donnés comme probablement inférieurs à la réalité : le nombre de contrats qui seraient considérés comme au-dessus de 25 000, mais dont le résultat est en dessous peut être élevé. Ainsi le montant de dépense estimé peut s'avérer à plus de 25 000, mais le répondant ayant reçu moins de 25 000, je n'ai pas inclus cette ligne dans le calcul. Cela ne change rien à la comparaison cela dit. Le travail est décomposé en lot, c'est-à-dire qu'il arrive que nous ne comptons pas dans nos calculs le fait qu'un contrat soit au-dessus de 100 000 dollars s'il est décomposé en contrats de 25 à 100 000. Ce que ça change est simple. Le nombre de contrats qui dans les grosses municipalités vont désormais se passer de gré à gré sont vus à la hausse dans nos données et dans les petites municipalités, le fait que certains contrats, petits, sont entre 25 et 100 000, mais soient décomposés en lots de moins de 25 000 dollars font que les pourcentages pour ces dernières sont à la baisse. Ne sont pris en compte que les contrats en réel appel d'offres, pas ceux qui touchent les OBNL ou les soumissionnaires uniques.