



Mémoire

concernant le projet de loi n° 122
*Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités
sont des gouvernements de proximité et à augmenter leur
autonomie et leurs pouvoirs*

présenté à la

**Commission de l'aménagement du territoire et
de la Commission des relations avec les citoyens**

le 21 février 2017

Coordonnées du Réseau québécois de l'action communautaire autonome

Adresse 1555, avenue Papineau, Montréal QC H2K 4H7

Téléphone 514-845-6386

Courriel info@rq-aca.org

1. Présentation du RQ-ACA

Regroupant près de 60 regroupements et organismes nationaux (voir annexe 1) et rejoignant plus de 4 000 organismes d'action communautaire autonome (ACA) sur l'ensemble du territoire québécois, le RQ-ACA demeure un carrefour de réflexion, de formation et d'information sur différentes questions touchant l'ensemble des organismes d'ACA.

Le RQ-ACA est aussi reconnu par le gouvernement du Québec comme « l'interlocuteur privilégié par rapport à l'action communautaire autonome » (*Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2001, p. 42).

Les organismes d'action communautaire autonome (ACA) sont reconnus par le gouvernement du Québec en vertu de huit critères énoncés dans la politique gouvernementale :

- être un organisme à but non lucratif;
- être enraciné dans la communauté;
- entretenir une vie associative et démocratique;
- être libre de déterminer sa mission, ses approches, ses pratiques et ses orientations;
- avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté;
- poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale;
- faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges, axées sur la globalité de la problématique abordée;
- être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public.

Les organismes d'ACA interviennent dans différents secteurs : santé et services sociaux, développement social, action bénévole, communication, consommation, environnement, défense des droits, logement, loisir, solidarité internationale, formation, ainsi qu'auprès des femmes, des jeunes, des familles, des autochtones, des lesbiennes, gais, bisexuels et transgenres, des personnes handicapées, des personnes réfugiées et immigrantes, etc.

L'action communautaire autonome est au cœur du développement social. Ce vaste mouvement contribue au développement de la participation citoyenne, afin de favoriser l'exercice de la démocratie et pour permettre aux personnes de reprendre du pouvoir sur leur vie et de faire valoir leurs droits. Les différentes luttes populaires menées au sein des organismes d'ACA depuis la Révolution tranquille ont permis la reconnaissance de plusieurs droits, notamment des femmes, des enfants, des personnes les plus démunies, etc. C'est par la mobilisation des acteurs de la communauté que nous pouvons espérer la transformer et garantir le développement du tissu social, pour en faire une société plus juste et plus inclusive.

2. Quatre préoccupations du RQ-ACA concernant le pouvoir des municipalités

Le *Projet de loi n° 122. Loi visant à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* modifie un grand nombre de lois, chartes municipales, décrets et règlements. L'analyse du projet de loi nous est donc apparu fort complexe. Par conséquent, nous avons choisi de concentrer notre intervention sur quatre éléments qui préoccupent tout particulièrement les membres du RQ-ACA :

1. L'abolition de l'approbation référendaire
2. La révision de la fiscalité des municipalités
3. L'adjudication des contrats municipaux
4. Le respect de l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome

2.1 L'abolition de l'approbation référendaire

Le premier élément de projet de loi qui a attiré notre attention est celui qui « supprime l'obligation de soumettre à l'approbation référendaire toute modification aux règlements d'urbanisme de la Ville de Montréal et de la Ville de Québec ».

Ce choix nous apparaît contraire au principe de proximité inscrit au projet de loi. En effet, si nous voulons que les municipalités soient des gouvernements de proximité, ces dernières doivent donner les moyens aux citoyennes et citoyens de s'exprimer et d'agir sur leur milieu de vie. Abolir un des rares mécanismes favorisant cette participation citoyenne, celui de l'approbation référendaire, lance un message contraire et contribue à amplifier le cynisme de la population.

Contrairement aux villes de Québec et Montréal qui voient la suppression de l'approbation référendaire comme une façon d'éviter le blocage d'un projet par un groupe particulier au détriment de l'ensemble de la collectivité, nous considérons que l'adoption de cet élément du projet de loi aura pour effet de limiter les outils dont dispose la population pour intervenir sur son milieu de vie.

La participation de la population à la vie démocratique constitue un élément fondamental à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec. Les organismes d'action communautaire autonome peuvent en témoigner, eux qui ne cessent de travailler à ce que les citoyennes et citoyens s'approprient les lieux de décision. Le palier municipal étant reconnu comme étant le plus près de la population, il serait inapproprié de limiter l'exercice de la participation démocratique en abolissant un aspect important de cet exercice, soit celui de l'approbation référendaire.

D'autant plus que, comme en faisaient mention les Conseils de quartier de la Ville de Québec, la possibilité d'un recours à un processus référendaire a créé un rapport de force de la population vis-à-vis du promoteur qui en a résulté en une bonification du projet. Afin d'éviter le processus référendaire, le promoteur est ainsi davantage porté à tenir compte de l'opinion des citoyennes et citoyens qui se sont exprimé lors de la présentation initiale du projet avec pour résultat un projet amélioré et satisfaisant pour tout le monde. Abolir ce possible recours peut ainsi contribuer à miner la qualité et l'acceptabilité sociale des projets.

De plus, le nombre peu élevé de recours à l'approbation référendaire démontre que nous sommes loin de l'abus.

Au lieu d'abolir le recours à l'approbation référendaire, nous suggérons de réfléchir à une façon de la renforcer. Sans l'avoir analysée à fond, nous trouvons intéressante une des avenues proposées par la Ligue d'action civique, soit d'élargir le bassin de personnes consultées pour chacun des projets. Ce changement pourrait justement éviter ce que la ville de Québec critiquait dans son mémoire, soit le rejet d'un projet par un petit groupe de personnes.

Nous sommes d'avis que les élus de toutes allégeances doivent prôner plus de démocratie et non le contraire. Vouloir augmenter l'autonomie des municipalités ne doit pas résulter en un éloignement des citoyens et citoyennes du pouvoir de décision sur des questions qui affectent leur vie de tous les jours.

Nous croyons que les processus démocratiques doivent être grandement améliorés. Tout devrait être mis en œuvre afin que la population puisse agir dans son milieu de vie. En ce sens, les différents outils à la portée des municipalités devraient pouvoir être utilisés, que ce soit les rencontres d'information, les processus de consultation et les référendums. En outre, il pourrait être vraiment intéressant de s'assurer que toutes les municipalités disposent d'une politique de consultation des citoyens et citoyennes.

RECOMMANDATION 1

Que soient retirées toutes les dispositions qui enlèvent ou restreignent aux citoyennes et citoyens le droit de recourir au processus d'approbation référendaire en matière d'urbanisme.

2.2 La révision de la fiscalité des municipalités

Un deuxième élément du projet de loi qui a attiré notre attention est celui du pouvoir de taxation donné aux municipalités, en particulier sur les exemptions mentionnées à l'article 500.2. Le projet de loi permet à toute municipalité, par règlement, d'imposer sur son territoire toute taxe municipale, pourvu qu'il s'agisse d'une taxe directe.

Or, parmi les entités non assujetties à cette taxe (État canadien, établissements d'enseignement et de santé, CPE, etc.), nous aimerions y retrouver les organismes d'action communautaire autonome. Étant incorporé sous la troisième partie de la loi des compagnies, les organismes d'action communautaire autonome sont considérés comme des entreprises sans capital action. Les organismes d'action communautaire autonome se retrouvent souvent dans des espaces locatifs commerciaux et sont soumis aux taxes commerciales des villes. D'autres étant propriétaires de leur immeuble doivent payer les taxes foncières en plus des autres taxes. Leurs sources de revenus sont soit liées à des subventions gouvernementales, soit à des activités d'autofinancement. Les sommes attribuées au paiement des taxes proviennent très souvent des subventions à la mission des organismes ou d'ententes de services conclues avec le gouvernement provincial ou municipal. Il nous apparaît inapproprié que ces sommes soient reversées aux municipalités sous forme de taxes et encore plus si elles sont issues d'activités d'autofinancement. Disons-le, il est difficile de faire une levée de fonds pour payer ses taxes.

Au cours des dernières années, certains organismes ont dû vendre leur bâtiment ou déménager car ils n'avaient pas les moyens de payer les taxes. Dans certaines municipalités, les organismes d'action communautaire autonome sont exonérés de taxes, mais nous constatons que le processus d'exonération est très variable d'une municipalité à l'autre et que dans certains cas, la subjectivité de cette exonération nous questionne.

Rappelons que les organismes exercent déjà leurs missions avec des moyens financiers insuffisants et que la taxe foncière imposée à plusieurs par certaines municipalités, notamment la Ville de Montréal, ajoute une pression budgétaire sur ces organismes. Pourquoi alors ne pas ajouter les organismes d'action communautaire autonome à la liste des entités exemptées des taxes que les municipalités sont autorisées à imposer ?

RECOMMANDATION 2

Que les organismes d'action communautaire autonome soient ajoutés à la liste des entités auxquelles les municipalités ne sont pas autorisées à imposer une taxe en vertu de l'article 500.1 et 100.1 ainsi que les autres modifications réglementaires qui y sont liées.

2.3 L'adjudication des contrats municipaux

Nous sommes d'avis que l'imposition aux organismes d'ACA mandataires des municipalités du régime d'adjudication des contrats municipaux serait une erreur. Nous saluons évidemment la volonté d'une plus grande transparence, notamment envers la population. Cependant, compte tenu de leur mission et de la reddition de compte déjà importante qu'ils font envers l'État, cette mesure semble disproportionnée et surtout ne répond pas réellement aux questionnements soulevés au cours des dernières années quant aux contrats municipaux.

En effet, les organismes mandataires des municipalités visent la rentabilité sociale, offrent un service direct aux citoyens et citoyennes que ce soit en termes de loisir, d'aide au logement, d'animation et d'entretien d'équipement de sport, etc. Ils sont au cœur de la vitalité des quartiers et des services à la population, et nombre d'entre eux, ne sont absolument pas en mesure de participer à des processus si complexes. Une telle mesure aurait assurément un impact important puisqu'elle mettrait un frein à l'engagement qu'offrent des milliers d'organismes administrés par des bénévoles dans leur communauté. La vitalité de ses organismes d'ACA est intimement liée à la contribution des bénévoles et les astreindre à des processus administratifs trop lourds aurait pour conséquence une incapacité pour ces derniers à poursuivre leur mission.

RECOMMANDATION 3

Que les organismes d'action communautaire autonome soient exemptés des règles d'adjudication des contrats municipaux.

2.4. Le respect de l'autonomie des organismes communautaires

Le dernier élément sur lequel nous désirons intervenir est celui du respect de la Politique de reconnaissance de l'action communautaire, adoptée en 2001¹.

Les changements proposés ont pour objectif de reconnaître les municipalités comme des gouvernements de proximité et, dans ce cadre, des nouvelles responsabilités leur seront confiées. En ce sens, nous anticipons que les municipalités auront davantage de responsabilité concernant le développement social et seront appelées à travailler davantage avec les organismes communautaires de leur territoire.

Cette orientation, quoique tout à fait naturelle, apporte pour le milieu communautaire son lot d'inquiétudes. Depuis 2001, nous travaillons avec le gouvernement provincial dans le but de faire respecter la Politique de reconnaissance de l'action communautaire, et nous espérons que le gouvernement ait prévu un moyen d'assurer un transfert de leur expertise avec les municipalités. Nous avons assisté au cours des derniers mois à des dérives concernant le respect de celle-ci et nous voudrions nous assurer que le gouvernement incite les municipalités à appliquer la politique.

Dans cette politique, le milieu communautaire est reconnu pour sa participation à « l'élargissement de la sphère démocratique ainsi qu'au développement social et économique ». En effet, les organismes communautaires partout au Québec contribuent par leurs actions au développement d'une citoyenneté active.

Un des aspects importants de cette politique est le respect de l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome associé à « la distance critique qui doit exister entre le mouvement communautaire et l'État afin que s'instaure une relation véritablement dynamique où le communautaire protège son identité et conserve une marge de manœuvre dans les relations qu'il entretient avec les pouvoirs publics² ».

Le respect de cette autonomie est un élément central favorisant de meilleures relations entre un bailleur de fonds et les organismes d'action communautaire autonome. Elle donne aux organismes la possibilité d'influencer l'élaboration des programmes qui les concernent, afin que les balises mises en place soient assez souples pour qu'ils puissent conserver leur capacité à développer leurs propres services à la population.

Le principe de l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome est également valorisé, dans la politique, par le financement à la mission comme mode prépondérant de soutien financier³. La politique prévoit donc que soit accordé un montant forfaitaire pour couvrir les frais généraux liés à l'accomplissement de la mission sociale des organismes, et ce, sans ingérence du bailleur de fonds.

Dans l'objectif d'assurer des relations harmonieuses et constructives avec le milieu communautaire, de nombreux organismes ont déjà exprimé le souhait que les municipalités reconnaissent cette politique gouvernementale québécoise, notamment le respect de l'autonomie des organismes. Leur argumentation, que nous faisons nôtre, se base sur cette mention à l'effet que « la politique interpelle les ministères et les organismes gouvernementaux ainsi que les différents partenaires publics et privés qui soutiennent l'action des organismes et qui s'y associent⁴ ».

Or, depuis les dernières années, le non-respect de l'autonomie des groupes est devenu une préoccupation importante au sein des organismes d'action communautaire autonome, qu'ils soient basés à Montréal ou ailleurs au Québec. À Montréal, par exemple, des organismes ont reçu une lettre de leur arrondissement leur demandant de changer leurs règlements généraux afin de permettre à des représentants municipaux d'avoir accès aux rencontres du conseil d'administration. Certains se sont même fait menacer de perdre leur subvention s'il n'incluait pas un fonctionnaire comme membre de leur conseil d'administration.

Dans certains arrondissements, des conseils d'administration ont été enjoins à congédier la direction de l'organisme car elle ne répondait pas adéquatement aux attentes des fonctionnaires. Attentes qui, dans nombre de cas, allaient à l'encontre de la mission de l'organisme ou de la Politique de reconnaissance de l'action communautaire.

¹ Gouvernement du Québec, *Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2001. <https://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>

² *Ibid.*, p. 17.

³ *Ibid.*, p. 25.

⁴ *Ibid.*, p. 10.

Ces situations non seulement nuisent grandement aux organismes, mais nient également la capacité des citoyennes et citoyens engagés dans leur milieu à prendre les meilleures décisions possibles pour leur environnement. Il s'agit de graves atteintes à l'autonomie des organismes.

Et pourtant, le gouvernement du Québec s'est engagé à « agir de façon que les orientations touchant le soutien des organismes communautaires soient appliquées, lorsqu'il y a lieu, aux paliers régional et local⁵ ». Nous profitons donc de l'exercice de consultation sur le projet de loi n° 122 pour rappeler au gouvernement québécois son engagement à faire respecter les orientations de Politique de reconnaissance de l'action communautaire par les municipalités, en particulier la question du respect de l'autonomie des organismes d'ACA.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Québec s'engage à promouvoir l'application de la Politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire par les municipalités, en particulier le respect de l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome.

4. Rappel de nos recommandations

RECOMMANDATION 1

Que soient retirées toutes les dispositions qui enlèvent ou restreignent aux citoyennes et citoyens le droit de recourir au processus d'approbation référendaire en matière d'urbanisme.

RECOMMANDATION 2

Que les organismes d'action communautaire autonome soient ajoutés à la liste des entités auxquelles les municipalités ne sont pas autorisées à imposer une taxe en vertu de l'article 500.1 et 100.1 ainsi que les autres modifications règlementaires qui y sont liées.

RECOMMANDATION 3

Que les organismes d'action communautaire autonome soient exemptés des règles d'adjudication des contrats municipaux.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Québec s'engage à promouvoir l'application de la Politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire par les municipalités, en particulier le respect de l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome.

⁵ Gouvernement du Québec, *Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 2001, p. 39.

ANNEXE 1 – Liste des 58 regroupements et organismes nationaux membres du RQ-ACA

1. Alliance des maisons d'hébergement de 2^e étape pour femmes et enfants victimes de violence conjugale
2. Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées (AQRIPH)
3. Association des grands-parents du Québec
4. Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)
5. Association des haltes-garderies communautaires du Québec
6. Association des médias écrits communautaires du Québec (AMECQ)
7. Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec (ARCQ)
8. Association du Québec pour l'intégration sociale (AQIS)
9. Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS)
10. Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI)
11. Association québécoise pour la défense des droits des personnes retraitées et pré-retraitées (AQDR)
12. Centre de documentation sur l'éducation des adultes et la condition féminine (CDÉACF)
13. Coalition des associations de consommateurs du Québec (CACQ)
14. Coalition des organismes communautaires autonomes de formation (COCAF)
15. Coalition des organismes communautaires québécois de lutte contre le SIDA (COCQ-SIDA)
16. Coalition des tables régionales d'organismes communautaires (CTROC)
17. Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
18. Confédération des organismes familiaux du Québec (COFAQ)
19. Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT)
20. Conseil national des chômeurs et chômeuses (CNC)
21. Conseil québécois LGBT (CQLGBT)
22. Conseil québécois du loisir (CQL)
23. Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)
24. Fédération des centres d'action bénévole du Québec (FCABQ)
25. Fédération des familles et amis de la personne atteinte de maladie mentale (FFAPAMM)
26. Fédération des femmes du Québec (FFQ)
27. Fédération québécoise des centres communautaires de loisir (FQCCL)
28. Fédération québécoise des organismes communautaires famille (FQOCF)
29. Fédération québécoise du canot et du kayak
30. Fondation Rivières
31. Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ)
32. Jeunesse ouvrière chrétienne nationale du Québec
33. Ligue des droits et libertés (LDL)
34. L'R des centres de femmes du Québec
35. Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (MASSE)
36. Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)
37. Mouvement pour une démocratie nouvelle (MDN)
38. Mouvements québécois des vacances familiales
39. Regroupement des auberges du cœur du Québec
40. Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ)
41. Regroupement des cuisines collectives du Québec (RCCQ)
42. Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec (RGPAQ)
43. Regroupement des maisons de jeunes du Québec (RMJQ)
44. Regroupement des organismes autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ)
45. Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage (ROCLD)
46. Regroupement des organismes Espace du Québec (ROEQ)
47. Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (RRASMQ)
48. Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale
49. Relais-Femmes
50. Réseau communautaire en santé mentale (COSME)
51. Réseau des tables régionales des groupes de femmes du Québec
52. Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE)
53. Réseau québécois des OSBL d'habitation
54. Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI)
55. Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles (TRPOCB)
56. Table nationale des corporations de développement communautaire (TNCDC)
57. Transport 2000 Québec
58. Union des consommateurs

ANNEXE 2 – Les objectifs de la Politique en matière d'action communautaire

Extrait de la *Politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Gouvernement du Québec, septembre 2001, p. 16.

Les objectifs généraux que poursuit le gouvernement à travers l'adoption d'une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire sont les suivants :

- valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme, c'est-à-dire dans toutes ses composantes, en tenant compte de sa contribution à la lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté, ainsi que de sa contribution au développement social et au développement d'une citoyenneté active;
- valoriser, soutenir et consolider l'action communautaire autonome et ce qui en constitue l'essence, soit l'éducation populaire et la transformation sociale, le soutien à la vie démocratique, le développement d'une vision globale des problématiques, l'exercice de la citoyenneté et l'enracinement dans la communauté;
- assurer la consolidation de l'action communautaire par les orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux concernés, tant aux paliers national et régional que local;
- reconnaître et soutenir l'action bénévole telle qu'elle s'exerce dans les organismes communautaires.

Les objectifs visant les relations que le gouvernement veut entretenir avec le milieu communautaire sont les suivants :

- établir avec les organismes communautaires une interaction fondée sur la confiance, le respect mutuel et la transparence;
- favoriser la considération de l'expertise et des diagnostics posés par les organismes communautaires dans la détermination des besoins de la population et des actions à entreprendre pour y répondre;
- contribuer à ce que les organismes d'action communautaire puissent jouer pleinement leur rôle, tout en assurant le respect de leur autonomie et en respectant leur mission, leurs orientations, leurs modes et leurs approches d'intervention ainsi que leurs modes de gestion.