

Mémoire

sur le Projet de loi 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

Présenté/Préparé par : M. Rémi Landry

déposé à la

Commission de l'aménagement du territoire
de l'Assemblée nationale du Québec
19 février 2017

1. Présentation de l'auteur

Ce mémoire est présenté par Rémi Landry, signataire de ce mémoire au nom du comité de direction du Parti des citoyens de Belœil.

C'est à compter de 2011 comme citoyen engagé, dans divers organismes communautaires, que j'entreprenais de suivre assidument la vie politique municipale de Belœil en assistant, entre autres, aux séances ordinaires et extraordinaires du Conseil municipal, ainsi qu'aux diverses séances d'information et de consultation que la Ville tient aux besoins sur divers sujets. En 2012, avec l'aide de concitoyens nous formions le Parti des citoyens de Belœil, parti qui a participé aux élections de 2013 et qui se prépare à présenter une nouvelle équipe pour les élections municipales de 2017. Le maintien d'un parti politique dans une petite municipalité, à l'extérieur des années électorales, est fort exigeant. En effet, des ressources financières limitées ajouté au besoin d'un travail bénévole soutenu, auquel il faut ajouter une réglementation de plus en plus exigeante pour le maintien légal d'un Parti politique.

Ces années passées comme citoyen engagé m'ont aussi amené à représenter des groupes de citoyens dans diverses causes, à me familiariser avec les Lois régissant les municipalités, et tout en étant régulièrement confronté à une gestion municipale opaque. Un type de gestion qui fait contraste avec les valeurs véhiculées de dans une démocratie favorisant la participation citoyenne.

Le présent mémoire a donc été préparé selon une perspective citoyenne sur les impacts que ce projet de la Loi aura sur la santé de la démocratie municipale, principalement dans une perspective de participation citoyenne à l'intérieure d'une municipalité de moins de 25 000 habitants. Démocratie participative qui, présentement, se matérialise difficilement au sein de nos municipalités, mais qui devrait avoir un regain de vie, considérant la promotion des attributs participatifs du concept de gouvernance de proximité.

Cette notion rappelons-le se distingue des autres formes de gouvernance par la proximité des élus avec leur électorat, ce qui leur permet une gestion principalement axée sur le quotidien de ce dernier, avec lequel ces élus cohabitent. Ce qui sous-entend aussi pour notre démocratie libérale une interaction citoyenne de proximité, donc nous devrions nous attendre à une participation citoyenne renouvelée, si nos municipalités deviennent plus autonomes.

... Nous reconnaissons pleinement que chacune de nos municipalités, dans les faits, est un gouvernement de proximité. Avec le dépôt du projet de loi, on réalise un autre engagement dans le but de favoriser le développement local et régional, mais orienté et géré par les gens des régions dans les communautés : rendre la municipalité plus autonome dans son mode de fonctionnement, **favoriser la transparence et mieux informer les**

citoyens, préserver la confiance des citoyens envers les élus et les institutions municipaux. (Philippe Couillard, premier ministre, conférence de presse de gouvernements de proximité, le mardi 6 décembre 2016)

2. Sommaire du mémoire

Ce bref mémoire reconnaît les efforts colossaux qui furent déployés par de nombreux intervenants et au cours de nombreuses années afin d'obtenir cette qualité de projet de Loi, de même que l'impact révolutionnaire qu'il engendra au sein de nos municipalités.

Ce court mémoire ne mettra pas en cause les conséquences plus que positives que sa mise en application aura tant sur la gouvernance que sur l'autonomie des municipalités. Par ailleurs, il nous apparaît évident qu'un volet capital dans cette législation n'a pas bénéficié de la même réingénierie, soit celui de la participation et de la représentation citoyennes au sein des instances municipales.

Ce manquement, en ce qui concerne la démocratie participative, sera encore plus marquant au sein des petites municipalités, lesquelles constituent la grande majorité des municipalités du Québec. Faut-il le rappeler, ces dernières ont moins de 25 000 habitants et, de plus, 700 d'entre elles comptent moins de 2000 habitants. En effet, considérant le type et le nombre de règlementations qui répondent aux besoins particuliers de la grande diversité chez les municipalités québécoises (huit municipalités locales avec des arrondissements, 11 agglomérations regroupant quarante et une municipalités, et quatre-vingt-sept municipalités régionales de comté), il nous semble utopique de promouvoir une réglementation unique qui répondra adéquatement aux besoins de tous, sans prendre en compte leurs disparités comme, entre autres, la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités cherche à le faire.

Sur cet aspect de transparence et de participation citoyenne, faut-il rappeler que le Rapport Perreault « Faire confiance pour une reddition de comptes au service des citoyens : Rapport du Groupe de travail sur la simplification des redditions de comptes des municipalités au gouvernement » dont les recommandations furent la locomotive du projet de Loi 122, et qui dans son appellation se dit au service des citoyens, n'inclut aucune consultation avec des représentations ou des groupes représentatifs de citoyens et donc n'a pris en considération que l'avis d'élus et de fonctionnaires municipaux pour discuter de transparence et de participation citoyenne.

... nous nous sommes mis rapidement à l'écoute du monde municipal, en profitant de chaque tribune et en rencontrant plus de 400 élus et officiers municipaux. Nous avons été soucieux d'entendre à la fois les points de vue des grandes villes, des municipalités moins peuplées, des villes de taille moyenne et des municipalités régionales de comté. (Perreault, 2015, p. II)

Il ne faut pas se surprendre que la grande majorité des recommandations du rapport renforce l'autonomie des municipalités sans réellement prendre en compte la dimension citoyenne et ne proposant aucun garde fou local afin de maintenir l'équilibre entre citoyens et élus entre les périodes électorales. En fin compte, le

rapport Perrault recommande d'affaiblir, à certains égards, la capacité légale d'intervention des citoyens.

Voici les trois thématiques qui seront développées dans ce mémoire :

- un constat sur le présent contexte de la participation citoyenne à la démocratie municipale, dans une municipalité de moins de 25 000 habitants;
- une brève revue de la réglementation proposée concernant la thématique de la transparence et de l'information aux citoyens de ce projet; et,
- notre conclusion et nos recommandations

3. Constat sur le présent contexte de la participation citoyenne à la démocratie municipale, dans une municipalité de moins de 25 000 habitants

Autant ce projet de Loi prend en compte le présent contexte municipal afin de mieux comprendre la réalité municipale pour être en mesure de proposer une réglementation qui permettra aux municipalités de mieux remplir leurs nombreux rôles comme gouvernement de proximité en ce XXI^e siècle, autant nous constatons que cet exercice n'a pas été fait en ce qui concerne la participation citoyenne à la démocratie municipale. Ce manquement sous-entend soit une méconnaissance de cette réalité ou tout simplement la considération que cet aspect ne requiert pas une révision en profondeur.

Permettez-nous de citer un article publié l'année dernière qui dépeint la réalité de cette participation citoyenne

Rémi Landry, «Une démocratie municipale favorisant l'apathie citoyenne», *Revue à Babord*, No 63, mars/février 2016, <https://www.ababord.org/-No-63-fevrier-mars-2016-> Dossier : Autocratie municipale :

« À une époque où les villes voient leur champ de responsabilités s'élargir, où la Commission Charbonneau révèle l'existence d'une culture de corruption dans la gouvernance municipale et où l'UPAC étend ses activités, l'intérêt pour la politique municipale continue de piétiner à moins de 50 % de participation lors des élections de 2013.

L'Actualité du 5 novembre 2013 rapportait : « Certains voient dans ces chiffres le signe d'une démocratie malade, du décrochage des électeurs ou du cynisme ambiant. De tels taux de participation seraient ainsi le symptôme d'un profond mal social. »

Ces résultats peuvent s'expliquer de diverses façons. Personnellement, étant impliqué depuis 2011 en politique municipale comme chef d'un parti politique dans une municipalité de plus de 20 000 habitant·e·s, je constate qu'une partie de l'explication de ce cynisme réside dans la nature des mécanismes qui gouvernent la politique municipale. Ces derniers ne se sont pas ajustés aux nombreuses responsabilités qui se

sont ajoutées à la gouvernance municipale, et l'institutionnalisation des nombreux mécanismes de contrôle qui les ont accompagnées n'a jamais considéré la participation citoyenne.

Territoire bigarré

Rappelons que le législateur provincial doit composer avec une cartographie municipale fort diversifiée où s'entremêlent municipalités rurales et urbaines, avec des territoires et une densité de population variés, dont certaines sont en croissance alors que d'autres font face à un déclin de leur population. Le développement et la richesse de chacune sont par ailleurs des plus disparates. À cela s'ajoute une conjoncture politique complexe, où l'application des règles de gouvernance varie selon la densité des populations et comprend divers paliers de législation aux champs de responsabilités bien définis (municipalités régionales de comtés et communautés métropolitaines). À cette hiérarchie, ajoutons encore les municipalités avec arrondissements et les agglomérations qui entretiennent des liens de gouvernance particuliers avec les municipalités en ce qui concerne leur processus décisionnel.

Ce manque d'uniformité de nos municipalités s'accompagne d'une gouvernance à géométrie variable. La majorité des municipalités doivent partager plusieurs de leurs services, sous la forme de régies régionales répondant à des besoins particuliers, variant de l'assainissement des eaux en passant par le transport en commun et les services de police. Cette complexité, tout en nécessitant une grande disponibilité et de nombreuses compétences de nos élu·e·s, n'est pas sans décourager le citoyen, la citoyenne de participer activement aux affaires municipales.

Exit le citoyen !

Comme simple citoyen·ne, que peut-on y changer ? Les procédures et les règles de fonctionnement sont compliquées et variées au point de décourager les plus passionnés de participer à la vie publique. D'ailleurs, n'est-il pas de la responsabilité du gouvernement provincial d'assurer une surveillance du monde municipal ? Le seul pouvoir effectif qu'ont les citoyen·ne·s se trouve à être la *possibilité* de changer les élu·e·s aux prochaines élections. Un pouvoir qui s'exerce aux quatre ans, mais qui ne règle pas les problèmes. Selon cette logique, les citoyen·ne·s sont invités à intervenir seulement lorsque la situation devient grave et encore, il faut qu'ils puissent le faire réellement. C'est sans doute ce qui explique, entre autres, le long règne de l'ancien maire Vaillancourt à Laval.

À l'occasion, on assiste à la mobilisation des citoyen·ne·s pour la signature d'un registre visant à s'opposer à un règlement d'emprunt. Pour cette mobilisation, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités n'impose qu'un délai de cinq jours aux municipalités pour diffuser un avis public auprès des contribuables sur l'établissement d'un registre. Dans une ville de 20 000 habitant·e·s, il n'y a en moyenne qu'une trentaine de personnes qui assistent aux séances des conseils municipaux, comment alors mobiliser plus de 500 personnes dans un délai de cinq jours pour s'opposer à l'endettement de leur municipalité ?

La mobilisation devient alors un acte de conviction qui se fait, de surcroît, bénévolement. Lorsque les enjeux sont sérieux au point de générer un intérêt suffisant au

sein de la population, les citoyen·ne·s doivent se déplacer entre 9 h et 19 h pour affirmer leur opposition à la dépense des fonds publics. Des horaires qui ne prennent pas en considération les conditions de travail des gens et la situation de nos jeunes familles qui souvent ne sont disponibles que tard en soirée pour accomplir leur responsabilité citoyenne.

Et oubliez la confidentialité ! Il est des plus discutables que les citoyen·ne·s doivent signer ces registres d'opposition au vu et au su de tous. Aucun anonymat n'est possible. Ces registres sont accessibles à quiconque en fait la demande. Toute administration pourra savoir qu'une personne s'est opposée à son règlement d'emprunt. Elle pourra lui en tenir rigueur, par exemple, en limitant sa participation comme citoyen dans les divers comités mis en place par la Ville et dont les membres sont sélectionnés par les élu·e·s (mécanisme lui aussi contestable).

Ainsi, à la complexité du monde municipal s'ajoute une série de règles et de procédures définies par le gouvernement et devant être suivies par les citoyen·ne·s. À titre d'exemple, les procédures relatives à la constitution des dossiers à déposer à la Commission des plaintes du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) sont lourdes et leur traitement avantage nettement les administrations municipales aux dépens des citoyen·ne·s. Il existe aussi des mécanismes pour freiner et décourager la participation citoyenne à la politique municipale.

Avec les années, pour des raisons de contrôle, de juridiction et peut-être de modernité, on a oublié que les vrais propriétaires des villes sont les citoyen·ne·s-contribuables, qui ne sont pas que des client·e·s de leur municipalité mais les propriétaires et, à ce titre, les « employeurs·euses » de leurs élu·e·s. Québec, par son ministère des Affaires municipales, s'est ainsi approprié cet espace et se présente comme la seule entité responsable de la démocratie municipale. Ce faisant, il infantilise les citoyen·ne·s et oublie que ce sont eux et elles qui sont les plus concerné·e·s par les décisions prises par leur conseil municipal.

Mécanismes moyenâgeux

Au début de mon implication en politique municipale, j'effectuais régulièrement la vérification des procédures et règles en vigueur devant être respectées par les administrations municipales auprès du bureau régional du MAMOT. Quelle n'était pas ma surprise de constater que les lois régissant le secteur municipal n'incitaient aucunement la participation citoyenne dans la vie démocratique.

Quelques exemples :

Arbitraire. Les citoyen·ne·s n'ont aucun pouvoir lorsque leur administration municipale n'applique pas ses propres règlements (votés par leurs élu·e·s avec leurs taxes) et cette pratique semble être un mode de fonctionnement généralisé.

Hermétisme. Les villes n'ont pas l'obligation de rendre publics les ordres du jour et l'information qui se rattache aux décisions qui seront adoptées durant les conseils municipaux avant la tenue des séances ordinaires mensuelles ou séances extraordinaires. Des séances pour lesquelles il est légalement exigé (par les lois en vigueur) d'être publiques. Il s'agit d'un flagrant manque de transparence. Comment demander alors aux citoyen·ne·s de participer à ces rencontres s'ils n'ont pas les renseignements requis pour

comprendre les propositions qui seront votées ? Le système actuel rend ces renseignements uniquement accessibles aux citoyens qui font une demande d'accès à l'information. Ils sont reçus des semaines après la séance du conseil municipal en question et ne sont donc plus pertinents puisque les décisions auront déjà été adoptées.

Camouflage. Durant les conseils municipaux, les élus n'ont pas à présenter les débats de leurs décisions qui se tiennent sous forme de plénières confidentielles habituellement les jours qui précèdent la séance du conseil municipal. Il ne reste plus aux élus qu'à voter. Une situation qui transforme les séances des conseils en de longues litanies avant que la parole ne soit accordée à la population à la toute fin de la séance.

Opacité. Les villes sont légalement tenues de publier dans les journaux locaux les avis légaux concernant les règlements d'emprunts et les modifications aux règlements de zonage et d'urbanisme. Tout le reste peut passer sous silence. Elles n'ont par ailleurs aucune obligation de vulgariser les contenus de ces avis et peuvent faire appel à souhait à un jargon opaque et incompréhensible.

Démésure. Lors des référendums municipaux, il n'y a aucun contrôle des dépenses des municipalités et des dons qu'elles reçoivent durant les 120 jours obligatoires avant la consultation populaire. Elles peuvent dépenser à souhait l'argent des contribuables pour influencer les résultats favorables à leur projet. En contrepartie, les opposants dépendent des dons privés, non déductibles d'impôts pour informer le public des enjeux.

Ces quelques mécanismes en place illustrent bien l'esprit du législateur. Plutôt que de stimuler la participation citoyenne, ils créent une entrave à celle-ci, favorisant une gouvernance opaque. Avec l'augmentation des transferts des pouvoirs aux municipalités, ces modes de fonctionnement relèvent presque du Moyen Âge. Les exigences des lois régissant les municipalités et les mécanismes de contrôle citoyen doivent être revus en profondeur. Il devient plus que pertinent de mettre sur pied une commission parlementaire ou une commission indépendante pour modifier tous les aspects légaux actuellement en place favorisant l'apathie des citoyens. Afin de leur redonner un réel pouvoir dans la gestion de leurs villes. »

Dernièrement, je prenais connaissance des implications du règlement d'emprunt dit « parapluie » pour les citoyens, mais qui, selon le rapport Perrault, facilite et accélère l'autorisation de l'emprunt?

En plus d'une réduction éventuelle des demandes de renseignements du MAMOT, un recours accru à la formule dite des règlements « parapluie » permettrait de limiter les tâches et les délais imposés aux municipalités par la procédure d'approbation des règlements d'emprunt. Cette formule permet d'autoriser simultanément des emprunts pour plusieurs projets de même nature jusqu'à concurrence du montant total prévu au règlement d'emprunt. Même si elle n'est applicable que là où il y a des taux de taxation uniformes, le MAMOT devrait en faire la promotion auprès des municipalités.
(Perrault, 2015; p.28)

Certes, il est évident que les implications de ce type de règlement allègent grandement le processus d'approbation de l'emprunt en limitant, entre autres, les délais. Mais, on semble oublier les impacts que l'usage de ce règlement ont sur la participation citoyenne. Déjà qu'il soit difficile d'informer et de mobiliser les citoyens à signer un registre, lorsque l'objet de l'emprunt apparaît inapproprié. Imaginer la difficulté lorsque la signature du registre implique le refus d'un emprunt concernant plusieurs items, dont la grande majorité est acceptable. Il devient alors impossible de se mobiliser pour signifier notre opposition à un règlement d'emprunt de ce type qui ne contient qu'un seul aspect qui dégage un mécontentement. De nouveau, il s'agit d'un règlement qui ne concerne que l'efficacité et l'efficience des procédures municipales, négligeant complètement l'impact sur la participation citoyenne, contribuant ainsi à rendre la gouvernance municipale encore plus opaque.

4. Revue de la réglementation proposée sur la participation citoyenne Projet de Loi 122

Notre intention dans cette partie est de mettre en évidence que le projet de Loi 122 n'a pas pris en considération la présente situation de la participation citoyenne au sein de la vie municipale et que ses implications, dans sa forme actuelle, auront comme conséquence d'affaiblir encore plus la participation citoyenne à la vie démocratique municipale tout en affirmant que les municipalités seront dorénavant un gouvernement de proximité, qui pour toutes fins pratiques exclura la participation citoyenne. Participation citoyenne qui est le fondement de la démocratie et qui tire ses origines des premières cités grecques.

Nous proposons dans un premier temps de réaffirmer que le Rapport Perrault ne tient aucunement compte de ce que devrait être la participation citoyenne et se limite à mettre en évidence le besoin de plus d'autonomie afin d'augmenter l'efficacité et l'efficience des municipalités. Par la suite, nous ferons état de ce que propose le projet de Loi 122 sur la participation citoyenne et le fait que ces ajouts auront avant tout comme conséquence de rendre le contexte municipal encore plus opaque qu'il ne l'est déjà.

... En 1989, j'ai été élu maire de la Ville de Québec sous la bannière d'un parti de centre gauche qui était dans l'opposition depuis 20 ans. Celui-ci avait des valeurs sociales et communautaires bien affirmées. « Les gens d'abord », « La ville n'est pas à vendre », etc. Notre tout premier objectif fut de réhabiliter la démocratie municipale en associant la population à nos choix. ...

« Ce que tu veux faire pour moi, si tu le fais sans moi, tu risques de le faire contre moi. » Cette idée vaut pour les villes, et je l'ai toujours gardée en tête en prenant des décisions pour Québec et ses habitants. (Jean-Paul L'Allier, avocat et maire de la Ville de Québec de 1989 à 2005. [Gehl, 2012; p.8-9])

Rapport Perreault

Rappelons que dans les cinq chapitres du Rapport Perreault il n'est mention de la participation citoyenne que dans le 4^e « S'attaquer aux principaux irritants », où il est question de la participation citoyenne, mais dans une perspective d'irritants, alors qu'elle devrait être perçue comme un atout précieux et indispensable à la démocratie municipale. Car il nous semble que l'objectif final d'une municipalité ne devrait pas de se limiter uniquement à rechercher la maximisation de l'efficacité et l'efficience, mais plutôt comment les optimiser dans un environnement qui favorise et fait la promotion de la participation citoyenne, après tout les municipalités ne sont-elles pas un gouvernement de proximité.

Considérant qu'aucun groupe de citoyens n'a été consulté, voici le type de constatations et de recommandations que l'on fait :

Le Groupe de travail **croit fermement au principe de l'information du public** sur les décisions et les projets des municipalités. Cependant, une plus grande flexibilité devrait être accordée aux municipalités dans les moyens à utiliser pour informer leurs citoyens. La panoplie des moyens de communication s'est en effet considérablement élargie au cours des dernières années grâce à l'apparition de nouvelles technologies et à l'émergence des réseaux sociaux. Les citoyens adhèrent largement à ces nouveaux instruments **et bon nombre d'entre eux les préfèrent aux moyens plus conventionnels tels les journaux, les bulletins et les autres publications imprimées.** (Perrault, 2015; p.42)

« **Croit fermement au principe de l'information** » que sous-entendent les rédacteurs du rapport, par « diffuser l'information » elle ne doit pas dépendre d'un acte de foi envers un quelconque principe, mais être plutôt subalterne au devoir précis des élus d'être redevables, imputables envers leurs citoyens. Rappelons que le verbe croire laisse sous-entendre que c'est finalement une faveur que les élus font à leurs citoyens et on semble oublier qu'ils ont été élus par et pour les citoyens, même si le serment qu'ils prêtent, pour l'instant, ne mentionne aucunement le rapport qu'ils doivent entretenir avec le citoyen.

Et, que veut-on dire par « **bon nombre d'entre eux** », est-ce la majorité, et même si ce l'était, chaque municipalité n'a-t-elle pas le devoir d'informer tous ces citoyens? De plus, on ne mentionne aucunement la qualité de l'information, seulement de son coût. Et que dire de la recommandation :

34- laisser les municipalités décider des **moyens les plus appropriés** pour diffuser leurs avis publics. (*Idem*)

Que veut-on dire aussi par « **plus appropriés** » et si l'ensemble de la population n'est pas d'accord avec le mode proposé. Et si les municipalités optent pour diffuser cette information sur leur site web, alors qu'une bonne partie de la population n'a pas accès à ce type de service, entre autres les personnes âgées et sans compter qu'il faudra, sans doute, vérifier quotidiennement et bien connaître où elle se situe cette information sur le site de la municipalité et que dire du contenu? Que l'on veuille diffuser sur plusieurs plateformes, d'accord dans la mesure où l'on s'assure que tous les citoyens recevront

cette information qui, selon l'intérêt du citoyen, sera lue ou non. C'est au citoyen que doit revenir ce droit.

De plus, dans le 1^{er} chapitre du même rapport « Le contexte municipal » on y décrit bien la diversité des municipalités et le poids d'une réglementation dépassée pour ces dernières. Par ailleurs, il n'y a aucun commentaire qui décrit l'opacité actuelle des relations entre municipalités et citoyens, si ce n'est d'affirmer que la présente réglementation donne aux citoyens un pouvoir qui alourdit le processus décisionnel et est perçu plus comme un empêchement que comme un facteur de stimulation synergique, comme si la connaissance et la vérité ne sont détenues que par les élus. On semble oublier que les municipalités sont avant tout au service des citoyens et non au service des développeurs et des entrepreneurs, et qu'au contraire les municipalités devraient être le lieu où s'harmonisent ses divers besoins dans l'intérêt à court, moyen et long terme de tous.

Projet de Loi 122-Participation citoyenne

... Il prévoit également de nouvelles obligations en matière de transparence et permet, à certaines conditions, aux municipalités de modifier la manière dont sont diffusés leurs avis publics. (Projet de loi n° 122, 2016, p. 2)

Dans les notes explicatives du projet de Loi 122, ce sont les seuls aspects que nous pouvons lier spécifiquement à la participation citoyenne.

Dans les articles du projet de loi, la participation citoyenne apparaît à diverses occasions dans un libellé qui suppose l'existence d'un rapport de transparence et d'harmonie, alors qu'en réalité la relation entre citoyens et municipalité est souvent décrite de conflictuelle.

... Rien dans le projet de loi ne protège les citoyens d'une mauvaise gestion. Rien dans la future législation ne vient corriger la loi sur l'accès à l'information qui permet aux administrations municipales de rendre leur gestion opaque à la saine curiosité de ses citoyens. Rien. (Germain, *Le Devoir*, 11 janvier 2017)

Recommandation 1 : Incorporer au présent projet de loi une réglementation qui permettra à la représentation citoyenne d'avoir accès à temps à l'information requise afin de lui permettre de jouer le rôle qui lui est dévolu dans une démocratie de proximité. Considérant qu'avec ce nouveau statut nos municipalités seront encore plus autonomes, reconnaissons que sans un renforcement du pouvoir démocratique au sein des municipalités, cette autonomie pourra conduire à des dérives.

Loi sur les cités et villes

Article 51. La présente loi est modifiée par l'insertion des ajouts suivants :« 345.1. Sous réserve du deuxième alinéa de l'article 345.3, une municipalité peut, **par règlement,**

déterminer les modalités de publication de ses avis publics. Ces modalités peuvent différer selon le type d'avis, mais le règlement doit prévoir une publication sur Internet. ... « 345.3. Le gouvernement peut, par règlement, fixer des normes minimales relatives à la publication des avis sur Internet que doit respecter tout règlement adopté en vertu du premier alinéa de l'article 345.1. Il peut également prévoir, par règlement, que les municipalités ou tout groupe de celles-ci qu'il identifie doivent adopter dans le délai prescrit un règlement en vertu de l'article 345.1.

Discussions. Dans ces modificatifs proposés sur la publication des avis publics, il n'y a aucune garantie d'exiger que la municipalité s'assure que tous ses citoyens reçoivent une copie de l'avis à temps. De nouveau, les aspects d'économie semblent être le facteur prédominant de cette réglementation. Par ailleurs, nous reconnaissons le besoin d'optimiser l'utilisation des médias électroniques. L'autre aspect qui nous laisse perplexes est le contenu de l'avis, le législateur ne semble pas réaliser que la majorité des avis publics présentement publiés, l'est dans un langage légal et souvent accompagné de numéro des divers codes, les rendant pratiquement incompréhensibles, à moins d'être accompagnés d'une représentation cartographique ce qui n'est pas toujours le cas.

Recommandation 2 : Cet article doit être reformulé afin d'exiger des municipalités la garantie que l'information sera diffusée à tous les citoyens, à l'intérieur d'un langage populaire et en temps. Que tous les détails de cette information puissent être, en plus, disponibles sur le site informatique de la Ville sera un atout, mais de croire qu'avec ce seul moyen tous les citoyens y auront accès n'est aucunement garantie.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Article 3. Les modificatifs proposés « 85.5 et 85.6 » concernent les zones de requalifications dans une perspective de développement durable, lesquelles ne seront plus sujettes à l'approbation référendaire, laquelle sera remplacée par l'adoption d'une politique d'information et de consultation.

Discussion. Ce modificatif ne lie en rien les autorités municipales à ces consultations en ce qui concerne leur projet de zones de requalifications présenté. Ceci, peu importe le poids de l'appui public recommandant des modifications au règlement présenté. La seule exigence est que la municipalité doit produire et déposer au conseil de la municipalité un rapport de consultation.

Ayant personnellement participé à des consultations municipales, il n'y avait aucune règle exigeant de la municipalité qu'elle prenne en considération les recommandations des citoyens, sauf que la menace de devoir aller en référendum donnait aux citoyens une certaine capacité dissuasive et permettait à l'occasion l'atteinte de consensus.

Par ailleurs, notre interprétation de cet ajout, sur cette réglementation en aménagement et en urbanisme, n'ajoute pas à la présente pratique le devoir d'informer et de consulter,

ce qui lorsqu'une municipalité respecte ses citoyens devait avoir lieu. Le législateur fonde ainsi ce règlement de la notion qui présume qu'il y aura éventuellement une forme d'interactions positives entre citoyens et villes lors de ces consultations :

Voici comment le ministère des Affaires municipales décrit le rôle des municipalités. « Le conseil municipal veille à la qualité de vie de votre communauté. Les élus doivent toujours prendre leurs décisions dans l'intérêt des citoyens qu'ils représentent ». (St-Cyr, Mémoire sur le Projet de loi 109, 9 novembre 2016; p. 9)

Reconnaissant le besoin de maintenir une certaine capacité dissuasive chez les citoyens le rapport Perrault propose la recommandation suivante concernant l'approbation référendaire :

35 Modifier l'article 553 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités afin que le seuil minimum de signatures requis au registre, pour la tenue d'un référendum, constitue une proportion représentative de l'intérêt collectif. (Rapport Perrault, recommandations 35; p.55)

Encore faudra-t-il déterminer sur ce que constitue le seuil minimum d'une proportion représentative.

Et que dire de l'analyse de divers éditorialistes et commentateurs sur cette proposition du projet de loi 122?

... C'est donc dire que les citoyens n'auront aucun moyen de s'opposer à un projet mis de l'avant par un promoteur appuyé par la Ville. (Germain, *op. cit.*)

... Un parti d'opposition à l'hôtel de ville de Montréal réclame davantage de pouvoirs à l'inspecteur général afin qu'il puisse enquêter sur les changements de zonage fréquemment réclamés par les promoteurs immobiliers. « Les changements de zonage sont un dossier où il y a un intérêt financier direct lié aux décisions des élus. Il y a un grand risque d'être approché avec une offre de corruption », dit la chef de Vrai changement pour Montréal, Justine McIntyre. Elle présentera lors du prochain conseil municipal une motion pour demander à Québec de revoir la Loi sur l'inspecteur général. Elle souhaite « élargir son mandat afin d'inclure les processus de changement de zonage et les situations de conflit d'intérêts d'élus, d'employés et anciens employés de la Ville ». (Normandin, *La Presse*, 21 octobre 2016)

... *However, a glaring issue remains: collaborative democracy is not part of the package on offer at present. This should be borne in mind by those who welcome the city's new powers, and serve as a wake-up call for those who*

hold steadfast to the principle of “vivre-ensemble.” (Metaxas, Montreal Gazette, January 5, 2017)

Pour la Ligue d'action civique, on donne plus de pouvoirs aux élus sans songer aux contrepois. « Le projet de loi prend surtout le parti de faire confiance aux élus locaux en augmentant leur pouvoir par rapport au gouvernement, mais aussi sans l'admettre en l'augmentant par rapport à leurs propres citoyens. » (Porter, *Le Devoir*, 14 février 2017)

En ce qui concerne les mécanismes mêmes de consultations, nous partageons l'opinion de Monsieur St-Cyr, lesquels devraient être modulés afin d'inclure l'opinion des citoyens dès le début de tout projet d'envergure dans une municipalité.

... Les mécanismes de consultations peuvent toujours être améliorés mais, à mon avis, ils seront beaucoup plus efficaces lorsque les attentes des citoyens seront connues avant que la planification d'un projet démarre. Les citoyens déplorent très souvent le manque d'écoute de la ville. Or, même si la Ville de Québec investit dans une réforme de ses mécanismes de consultation, le citoyen sera toujours exclu s'il n'est pas entendu dès le départ et ce, peu importe la solution proposée. (St-Cyr, *op. cit.*; p. 10)

Recommandation 3 : Que le gouvernement maintienne l'approbation référendaire, en adoptant la recommandation n° 35 du rapport Perrault. Le tout en s'assurant que le nouveau seuil de signatures exigé soit proportionnel à la population de sa municipalité, tout en prenant en compte le pourcentage moyen de participation aux référendums municipaux.

Recommandation 4 : Qu'en plus d'exiger des mécanismes d'information et de consultations lors de l'établissement des zones de requalification, il faut exiger des municipalités que les citoyens soient inclus dès la conception du projet, avant même qu'il soit formulé et introduit en consultations!

Recommandations 5 : La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités doit être revue afin de s'assurer que les règlements concernant le financement des campagnes référendaires reflètent les mêmes règles que lors des élections municipales.

Les Contrats de moins de 100 000 \$

Selon le projet de Loi 122, toutes les municipalités, peu importe leur taille, seront autorisées à faire des adjudications de contrat de moins de 100 000 \$ de gré à gré, sans recours aux procédures d'appels d'offres.

Les articles 573 et suivants de la Loi sur les cités et villes (LCV) et 934 et suivants du Code municipal obligent les municipalités à octroyer les contrats, suite à un appel d'offres public, au plus bas soumissionnaire

conforme ou à celui ayant obtenu un meilleur pointage final dans le cas de contrats dont le montant est égal ou supérieur à 100 000 dollars. Les municipalités doivent procéder sur invitation auprès d'au moins deux fournisseurs lorsque la dépense est égale ou supérieure à 25 000 dollars, mais inférieure à 100 000 dollars. (Perrault, *op. cit.*; p. 30)

Discussions. Plusieurs voix se sont déjà manifestées pour décrier les impacts qu'un tel règlement aura sur la majorité des municipalités, lorsque l'on considère que plus de 700 d'entre elles ont moins de 2000 habitants et qu'une bonne partie de leur contrat est sous les 100 000 \$. Entre autres, le pourcentage du nombre de contrats qui fut donné à la ville de Belœil pour l'année 2015 qui était en dessous de 100 000 \$ était de 60 %. (Porter, *op. cit.*)

... «Moins de mise en concurrence dans les petites municipalités : Le projet de loi 122 ouvre grand la porte aux contrats accordés de gré à gré» (*Idem*)

Le Groupe de travail recommande de ... rehausser le seuil d'autorisation des contrats de gré à gré en matière d'approvisionnement, de construction et de services professionnels, au même niveau que celui autorisé pour les ministères et organismes gouvernementaux. (Perrault, *op. cit.*; p. 31)

Il nous semble que le seul argument appuyant cette recommandation concerne le besoin d'uniformisation avec les autres instances gouvernementales, sans prendre en compte que les municipalités ne sont pas soumises au même contrôle que ces instances, qu'elles ont une vocation différente et que, de plus, la majorité d'entre elles n'ont pas les ressources humaines et institutionnelles que ces instances possèdent.

... C'est d'autant plus inquiétant que « *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* » (Porter, *op. cit.*)

En ce qui concerne les gains en efficacité et en efficience, certes les délais et les coûts administratifs encourus par le processus d'appel d'offres seront sans doute réduits, mais les économies réalisées par le processus d'offre risquent d'être perdues et éventuellement de s'avérer plus coûteuses avec les années. D'ailleurs, le Rapport Perrault n'a pas su démontrer ces économies, si ce n'est que changement accélèrera l'attribution des contrats, tout en rendant encore plus opaque la transparence qui caractérise déjà nos 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* » (Porter, *op. cit.*)

Faut-il rappeler que les villes de moins de 100 000 habitants n'ont pas de vérificateur général, et que nous croyons qu'il en coûtera plus cher aux contribuables? Il nous semble que la Commission Charbonneau a bien illustré les dangers, entre autres, de favoritisme et de leurs conséquences; lesquels sont toujours présents dans l'actualité municipale. Il s'agit de constater les municipalités dont les administrations font face à des accusations criminelles, pour réaliser que ce danger sera accru s'il n'est pas accompagné de contrepoids.

«... Il y a également de l'inquiétude par rapport à l'octroi des contrats publics, puisque les recommandations de la Commission Charbonneau ne sont pas toutes suivies dans le projet de loi. Disons que certains aspects rassurent, mais d'autres inquiètent » ... D'ailleurs, l'une des participantes, Isabel Brochu, a soulevé le fait que la ligne était mince entre l'autonomie d'une municipalité et le favoritisme pour l'octroi de contrats publics, par exemple. « C'est une préoccupation qui revient d'une région à l'autre. Le fait de permettre aux municipalités de donner des contrats sans appel d'offres pour les contrats de moins de 100 000 \$ préoccupe ... (Rainville, La Presse, 29 janvier 2017)

Par ailleurs, nous reconnaissons qu'un tel changement est plus facilement applicable pour les municipalités de plus de 100 000 habitants dont le % des contrats de 100 000 \$ est petit et qui disposent de structures institutionnelles pour limiter les situations de conflits d'intérêts et de collusion.

...Pour des villes comme Montréal, Laval et Québec, un montant de 100 000 \$ c'est peu, mais pour des municipalités comme Sainte-Anne-des-Lacs, Piedmont et Prévost, cela est considérable. D'autant plus que contrairement aux communautés de 100 000 habitants et plus, aucune de nos petites administrations ne possède de vérificateur général et encore moins d'inspecteur général comme la Ville de Montréal. En plus, les villes, avec le projet de loi, auront moins de reddition de compte et d'indicateurs de gestion à fournir au gouvernement du Québec. Après l'adoption de ces nouvelles mesures, seuls des états financiers vérifiés devront être produits une fois par année. Nous avons vu la valeur de ces documents à Prévost en 2013, où les états financiers de 2012 comportaient une grave erreur, soit un manque de 750 000 \$ au flux de trésorerie. (Germain, *op. cit.*)

Recommandation 6 : Le législateur doit prendre en considération la disparité des municipalités au niveau de leurs dépenses et que ce plafond de 100 000 \$ doit être ajusté en conséquence. Rappelons que l'objectif premier d'un tel processus est de réaliser des économies et d'éviter toute situation de monopole au sein des fournisseurs.

Recommandation 7 : Le législateur doit aussi prendre en considération le fait que les municipalités de moins de 100 000 habitants n'ont pas de vérificateur général et

que cette situation rend ces municipalités beaucoup plus vulnérables à tous genres d'abus.

5. Conclusion et recommandations

Qui plus est, la démocratie municipale est souvent déficiente, faute de médias non complaisants ou même de la présence d'une opposition au conseil de ville. Le projet de loi affaiblit le pouvoir des citoyens sans renforcer les contre-pouvoirs. Ainsi, d'importantes recommandations de la commission Charbonneau portant sur ces contre-pouvoirs n'ont pas été appliquées, notamment celle de faire en sorte que le Vérificateur général du Québec (VG) puisse veiller sur les municipalités de moins de 100 000 habitants. L'autonomie, c'est bien, mais, sans un renforcement du pouvoir démocratique au sein des municipalités, elle peut conduire à des dérives. (Robert Dutrisac, *Le Devoir*, 18 février 2017)

Nous tenons à réitérer que nos commentaires sur le projet de Loi 122 se limitaient à la dimension de la participation citoyenne en ce qui concerne l'expérience passée de l'auteur au sein d'une municipalité de moins de 25 000 habitants.

Nous reconnaissons aussi que l'ensemble du projet de Loi 122 aurait pour effet de rendre nos municipalités plus efficace et efficiente dans les nombreux domaines, qu'elles ont hérité au cours des trente dernières années. Par ailleurs, notre revue de ce projet de loi, tend à confirmer que certains de ces gains se feront au détriment de la participation citoyenne laquelle, selon nous, devrait être accrue compte tenu du statut accordé de gouvernement de proximité aux municipalités. De plus, il est malheureusement évident que les nombreuses études qui ont mené à ce projet de Loi n'ont pas pris en considération la présente situation de l'opacité de la transparence qui prévaut au sein de nos municipalités. Nous envisageons que ce projet de Loi 122 aura pour conséquence première d'affaiblir l'équilibre de contre-pouvoir qui devrait exister au sein de nos municipalités et, de ce fait, contribuera à créer un climat antagoniste plutôt que de partenariat, qui devrait être recherché. Sans compter que la Commission Charbonneau, à certains égards, recommandait la mise en place d'une forme de contre pouvoir afin de prévenir les nombreux abus qui malheureusement occupent toujours le quotidien de nos médias.

Gouvernance de proximité : Cela fait plus de 30 ans que le milieu municipal québécois n'a pas évolué quant à sa capacité d'agir et d'offrir davantage à ses citoyennes et citoyens, simplement parce qu'on ne l'outille plus depuis. (Fédération québécoise des municipalités)

Pour offrir d'avantage à ces citoyens et citoyennes ne faut-il pas s'assurer que ces derniers pourront contribuer directement à cette gouvernance, autrement qu'une fois tous les 4 ans.

La seule bonne nouvelle réside justement dans cette proximité avec les citoyens. **Il est à espérer que les populations des villes réclameront un changement de culture chez leurs élus.** Il est beaucoup plus facile de faire pression sur une ville que sur un gouvernement provincial, parce que les gens se connaissent, ils sont parfois des voisins. (Bergeron, *Le Huffington Post*, 30 septembre 2015)

Malheureusement, ce changement de culture ne viendra pas de la bonne volonté de nos municipalités, si le passé est garant du futur, à moins que le gouvernement n'incite par une réglementation précise afin de rendre ces dernières plus inclusive et transparente dans leur mode d'échange avec leurs citoyens.

Recommandations

Le présent projet de Loi 122 ne tient aucunement compte du présent statut de la participation citoyenne et les modificatifs proposés auront comme conséquence directe d'affaiblir cette participation en donnant encore plus d'autonomie aux élus municipaux. Reconnaître aux municipalités de gouvernement de proximité et leur donner les outils pour les rendre plus autonome, sans se préoccuper du maintien d'un équilibre des contrepoids au sein, tout en prenant pour acquis que le tout se fera de façon transparente.

Recommandation 1 : Incorporer au présent projet de loi une réglementation qui permettra à la représentation citoyenne d'avoir accès à temps à l'information requise afin de lui permettre de jouer le rôle qui lui est dévolu dans une démocratie de proximité. Considérant qu'avec ce nouveau statut nos municipalités seront encore plus autonome, reconnaissons que sans un renforcement du pouvoir démocratique au sein des municipalités, cette autonomie pourra conduire à des dérives.

En ce qui concerne l'article 51 du projet de Loi 122, ce dernier nous apparaît trop minimaliste.

Recommandation 2 : Cet article doit être reformulé afin d'exiger des municipalités la garantie que l'information sera diffusée à tous les citoyens, à l'intérieur d'un langage populaire et en temps. Que tous les détails de cette information puissent être, en plus, disponibles sur le site informatique de la Ville sera un atout, mais de croire qu'avec ce seul moyen tous les citoyens y auront accès n'est aucunement garantie.

En ce qui concerne les modifications sur l'aménagement et l'urbanisme, dont entre autres l'article 3 concernant les zones de requalifications dans une perspective de développement durable, lesquelles ne seront plus sujettes à l'approbation référendaire.

Recommandation 3 : Que le gouvernement maintienne l'approbation référendaire, en adoptant la recommandation n° 35 du rapport Perrault. Le tout en s'assurant que le nouveau seuil de signatures exigé soit proportionnel à la

population de sa municipalité, tout en prenant en compte le pourcentage moyen de participation aux référendums municipaux.

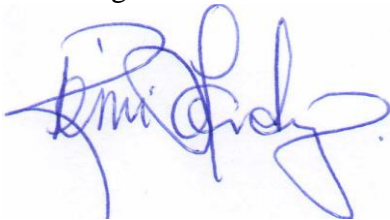
Recommandation 4 : Qu'en plus d'exiger des mécanismes d'information et de consultations lors de l'établissement des zones de requalification, il faut exiger des municipalités que les citoyens soient inclus dès la conception du projet, avant même qu'il soit formulé et introduit en consultations!

Recommandations 5 : La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités doit être revue afin de s'assurer que les règlements concernant le financement des campagnes référendaires reflètent les mêmes règles que lors des élections municipales.

En ce qui concerne les contrats de moins de 100 000 \$ et le processus d'appel d'offres.

Recommandation 6 : Le législateur doit prendre en considération la disparité des municipalités au niveau de leurs dépenses et que ce plafond de 100 000 \$ doit être ajusté en conséquence. Rappelons que l'objectif premier d'un tel processus est de réaliser des économies et d'éviter toute situation de monopole au sein des fournisseurs.

Recommandation 7 : Le législateur doit aussi prendre en considération le fait que les municipalités de moins de 100 000 habitants n'ont pas de vérificateur général et que cette situation rend ces municipalités beaucoup plus vulnérables à tous genres d'abus.



Rémi Landry
Citoyen impliqué
Belœil

Annexe A : Sources consultées

Annexe A
Sources consultées

- Sylvie Bergeron, « L'austérité entre les mains des villes », *Le Huffington Post*, 30 septembre 2015.
- Couillard, Philippe, Premier ministre, *La plus grande décentralisation des pouvoirs vers les municipalités de l'histoire du Québec*, Québec, Bureau du Premier ministre, <https://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/details.asp?idCommunique=3101>, visité le 15 février 2017.
- Couillard, Philippe, Premier ministre, *Conférence de presse de M. Philippe Couillard, premier ministre et M. Martin Coiteux, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire : Gouvernement de proximité*, Québec, Salle du Conseil législatif (1.183), hôtel du Parlement le mardi 6 décembre 2016.
- Dutrisac, Robert, « Projet de loi 122 Déficit démocratique », *Le Devoir*, 18 février 2017.
- Fédération québécoise des municipalités, *Gouvernance de proximité*, <http://www.fqm.ca/blog/dossiers/gouvernance-de-proximite/>, visité le 17 février 2017.
- Germain, Paul, Chef du Renouveau prévostois, «Comme si la commission Charbonneau n'avait jamais existé : Rien dans le projet de loi ne protège les citoyens d'une mauvaise gestion», *Le Devoir*, 11 janvier 2017
- Gouvernement du Québec, *Projet de Loi 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*, Québec, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2016, 80 p.
- L'Allier, Jean-Paul, avocat et maire de la Ville de Québec de 1989 à 2005, «Préface» dans Jan Gell, *Pour des villes à échelle humaine*, Montréal, traduit de l'anglais par Nicolas Calvé (*Cities for People*), Les Éditions Écosociété, 2012, p.8-9.
- Landry, Rémi, «Une démocratie municipale favorisant l'apathie citoyenne», *Revue à Babord*, Dossier : Autocratie municipale, N° 63, mars/février 2016, <https://www.ababord.org/-No-63-fevrier-mars-2016->
- Metaxas,Spiro, «Opinion: Ensuring citizens' voices are heard in a newly empowered Montreal», *Montreal Gazette*, January 5, 2017.
- Normandin, Pierre-André, «Changements de zonage: appels pour que l'inspecteur général puisse enquêter», *La Presse*, 21 octobre 2016.

Perrault, Robert, président, «Faire confiance pour une reddition de comptes au service des citoyens», *Rapport du Groupe de travail sur la simplification des redditions de comptes des municipalités au gouvernement*, 21 août 2015, 70 p.

Porter, Isabelle, «Moins de mise en concurrence dans les petites municipalités : Le projet de loi 122 ouvre grand la porte aux contrats accordés de gré à gré», *Le Devoir*, 14 février 2017

Rainville, Patricia, «Projet de loi 122: l'autonomie municipale inquiète», *La Presse*, 29 janvier 2017

St-Cyr, Rober, « Mémoire sur le Projet de loi 109 :Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs », déposé à la *Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, 9 novembre 2016, 69 p.