



Mémoire du Syndicat canadien de la fonction publique

Déposé dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 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 à la Commission de l'aménagement du territoire

23 février 2017

Présentation

Avec ses 32 078 membres œuvrant dans le secteur municipal, le Syndicat canadien de la fonction publique au Québec (SCFP-Québec) et son Conseil provincial du secteur municipal (CPSM) représentent environ 70 % de l'ensemble des employés municipaux au Québec, dans 282 municipalités, dont : Laval, Lévis, Longueuil, Montréal, Québec, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières. Les membres du secteur municipal du SCFP-Québec sont également présents dans les municipalités régionales de comté (MRC) et les régies intermunicipales.

Le SCFP-Québec représente aussi plus de 7 100 membres travaillant dans les sociétés de transport en commun au Québec, regroupés au sein du Conseil provincial du secteur du transport terrestre (CPSTT). Les membres des sections locales du CPSTT travaillent entre autres à la Société de transport de Montréal (STM), au Réseau de transport de Longueuil (RTL) et à la Société de transport de Laval (STL). Le CPSTT regroupe également les travailleurs et travailleuses des sociétés de transport du Saguenay, de Trois-Rivières, de Québec, de Sherbrooke et de Lévis.

Au Canada, le SCFP, fort de ses 639 000 membres, est le plus grand syndicat au pays et un acteur important dans la défense des droits des travailleurs et travailleuses des services publics. Le SCFP-Québec est le plus gros affilié de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) avec plus de 110 000 membres. Le SCFP-Québec est présent partout au Québec et œuvre dans 10 secteurs d'activité, à savoir :

- Affaires sociales
- Communications
- Éducation
- Énergie
- Municipalités
- Secteur mixte
- Sociétés d'État et organismes publics
- Transport aérien
- Transport urbain
- Universités

Introduction

Le projet de loi n° 122, *Loi visant principalement à reconnaître les municipalités en tant que gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, a été déposé le 6 décembre 2016 et est une pièce maîtresse de la stratégie établie par le gouvernement du Québec pour le secteur municipal.

L'objectif du projet de loi est de décentraliser les pouvoirs du gouvernement provincial vers les municipalités, afin de leur permettre de devenir un deuxième ordre de gouvernement. Celles-ci passeront donc du statut de « créature » à celui de « partenaire »¹.

Que les municipalités obtiennent plus de pouvoirs n'est pas un problème en soi. Ce qui l'est, ce sont les mesures insuffisantes contenues dans le projet de loi n° 122 pour rendre les élus municipaux imputables face à leurs contribuables, malgré certaines dispositions, comme celles qui contraindront les villes et municipalités à afficher un grand nombre d'informations au sujet de l'octroi des contrats sur leur site Internet. Nous croyons que le Ministre devrait améliorer son projet de loi en établissant notamment des normes plus strictes pour les politiques de gestion contractuelle qui sont ou seront adoptées par les villes et municipalités du Québec.

Le SFCP-Québec estime de plus que la disposition abolissant l'obligation de consulter par référendum la population lors de modifications des règlements d'urbanisme va affaiblir la démocratie municipale et décourager les citoyens à s'impliquer politiquement. Le Ministre devrait, à défaut de retirer ladite disposition, revoir les mécanismes actuels de consultation, en augmentant le seuil nécessaire pour remettre en cause un projet. Ce n'est pas, comme le suggère le Ministre, en laissant le soin à chacune des municipalités d'élaborer sa propre politique de consultation publique, que le citoyen aura davantage son mot à dire. Au contraire, le SFCP croit que l'élimination des référendums municipaux ne ferait que favoriser l'influence indue de promoteurs auprès des élus et élues municipaux. Le Ministre parle de l'importance d'une plus grande imputabilité, de transparence.

Éliminer les référendums dans le contexte « *post Commission Charbonneau* » nous semble contraire aux enseignements des dernières années. Les exemples de collusion, de corruption sont

¹Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire. 14 février 2017 - Vol. 44 N° 107. « Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 122 », <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-170209.html>

encore trop nombreux. Le gouvernement doit assurer une cohérence, au-delà de sa volonté de créer des centaines de « *gouvernements de proximité* ».

Finalement, le SFCP-Québec est inquiet de la place qui est accordée aux coopératives de solidarité dans ce projet de loi. En effet, depuis quelques années, le secteur municipal a vu naître une grande quantité d'organismes à but non lucratif (OBNL) et autres qui fournissent des services publics, au détriment des employés des villes et des citoyens. Nous croyons que les dispositions concernant les coopératives de solidarité devraient être retirées, afin d'empêcher l'entrée de nouvelles entreprises sous-traitantes dans le secteur municipal et de limiter les octrois de contrat gré à gré.

Décentralisation des pouvoirs, corruption et collusion

Plus d'un an après le dépôt du rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), le SFCP-Québec attend toujours que le gouvernement du Québec prenne les moyens nécessaires pour s'assurer que le secteur municipal soit exempt de collusion et de corruption, en appliquant certaines recommandations contenues dans le rapport final de la CEIC.

Le SFCP-Québec se demande comment le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire va régler le problème de la corruption et de la collusion dans les villes et municipalités du Québec puisque le projet de loi n° 122 semble plutôt vouloir reléguer ce problème aux municipalités elles-mêmes, en décentralisant complètement les pouvoirs vers celles-ci. Il s'agit pour le SFCP-Québec d'aveuglement volontaire. Les exemples encore tout récents de scandales dans plusieurs municipalités, pas les moindres, devraient porter le Ministre à davantage de retenue.

Comment le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire compte-t-il aider les municipalités aux prises avec des entreprises de services publics qui sont liées au crime organisé et qui sont impliquées dans des systèmes collusionnaires ? Ces pratiques dans l'industrie du déneigement et de la collecte de déchets ont toujours cours² et le projet de loi n° 122

² Radio-Canada, 21 juin 2016. « L'opposition demande à l'UPAC d'enquêter sur un contrat annulé par l'inspecteur général de Montréal », <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/788745/contrat-inspecteur-opposition-upac>

Bureau de l'inspecteur général de Montréal, 20 juin 2016. « Rapport de recommandations sur l'annulation du processus d'octroi de deux (2) contrats de déneigement dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve », https://www.bigmtl.ca/wp-content/uploads/2016/06/rapport-recommandations-annulation-deux-contrats-deneigement-mercier-hochelaga-maisonneuve-mhm-102-1621-mhm-104-1621_2016-06-20.pdf

Radio-Canada, 26 septembre 2016. « De la collusion dans l'industrie du remorquage à Montréal, révèle l'inspecteur général », <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/805307/collusion-remorquage-bureau-inspecteur-general-entrepreneur-montreal>

Radio-Canada, 23 novembre 2015. « La collusion règne toujours dans l'attribution des contrats de déneigement à Montréal », <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/751341/collusion-deneigement-montreal-inspecteur-general-contrats-menaces-rapport>

Radio-Canada, 16 juin 2014. « Déneigement et déchets : « les indices de collusion sont nombreux », dit le VG de Montréal », <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/672114/collusion-deneigement-ordures>

amplifiera à notre avis celles-ci en permettant aux villes et municipalités de se refermer sur elles-mêmes.

Puisque les villes, les municipalités, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ), les sociétés de transport en commun qui adopteront une politique de gestion contractuelle pourront décider elles-mêmes des règles nécessaires à l'adjudication des contrats d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, le SFCP-Québec s'attend à voir émerger plus de 1 000 politiques de gestion contractuelle différentes, qui comporteront toutes des failles plus ou moins importantes et qui permettront à des systèmes collusionnaires et de corruption de se maintenir ou de se mettre en place. Le fait d'obliger la publication par les municipalités de tous les contrats de 2 000 \$ et plus sur leur site web est un écran de fumée. Il y a des dizaines de milliers de contrats de cette nature à chaque année à la Ville de Montréal.

Croyez-vous que leur unique parution ait pour effet de rassurer la population alors que chaque municipalité développera à sa guise sa propre politique de gestion contractuelle, sa politique de consultation, sans uniformité, sans balisage ? Au contraire, le SFCP-Québec croit que le projet de loi n° 122 fragilise les institutions municipales.

Centraliser les règles n'empêche pourtant pas les villes et municipalités d'être autonomes. L'uniformisation des règles permet simplement aux citoyens de s'assurer que leurs représentants municipaux se conforment rigoureusement à des règles établies par l'ensemble des citoyens du Québec, peu importe la taille de la municipalité ou sa situation géographique.

En plus de créer autant de politiques de gestion contractuelle qu'il y a de municipalités au Québec, le projet de loi n° 122 va également leur permettre de ne plus centraliser, sous un même format, leurs états financiers. Autrement dit, les municipalités auront chacune leur modèle pour transmettre leurs états financiers aux contribuables du Québec. Le problème avec cette approche est que les comparaisons seront difficiles à faire. Comment comparer les dépenses pour les contrats octroyés à des entreprises privées spécialisées dans la réfection de route si aucune donnée n'est comparable ? Comment le ministère des Affaires municipales compte-t-il s'assurer de l'efficacité des marchés si aucune unité de mesure commune à l'ensemble des municipalités n'existe ?

Mémoire du SFCP-Québec – Projet de loi n° 122

Le SFCP-Québec a toujours tenté, avec ses sections locales, d'évaluer le coût des services en régie par rapport à celui des entreprises privées. À la Ville de Montréal, effectuer des comparaisons rigoureuses entre arrondissements est tout simplement impossible étant donnée l'opacité de l'information. Comment le citoyen contribuable pourrait-il se retrouver dans les rapports financiers si même les travailleurs municipaux n'arrivent pas à comparer le coût de leurs propres services à l'intérieur d'une même ville ?

Le Ministre semble penser que les dispositions de son projet de loi qui contraindront les villes, les municipalités, la CMM, la CMQ et les sociétés de transport en commun à publier sur le système électronique d'appel d'offres tous les contrats de plus de 2 000 \$ avec un même cocontractant lorsque la somme de ceux-ci excède 25 000 \$ est suffisante. Bien qu'intéressante, cette disposition du projet de loi aura plutôt comme effet d'inonder d'informations le citoyen en quête de réponses concrètes. Ce sont les regroupements de données, présentées de manière intelligible, qui permettent aux contribuables de tirer des conclusions sur la gestion municipale et non pas une compilation de données brutes non traitées.

RECOMMANDATION 1

Que le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire amende le projet de loi n° 122 afin de contraindre les municipalités à développer des politiques de gestion contractuelles standardisées pour permettre aux citoyens d'obtenir rapidement l'information pertinente au sujet de la gestion de la municipalité et pour s'assurer que des systèmes collusionnaires et de corruption locale ne puissent se maintenir ou se mettre en place.

RECOMMANDATION 2

Que le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire améliore le projet de loi n° 122 en contraignant les municipalités à diffuser le plus clairement l'information financière sur leur site Internet, en leur imposant de règles uniformisées pour la divulgation de l'information financière contenue dans leurs rapports financiers.

Consultations publiques et référendums

Avec le projet de loi n° 122, l'obligation de consultations référendaires à la suite des modifications aux règlements d'urbanisme des villes et municipalités est supprimée. À notre avis, ces dispositions devraient être retirées puisqu'elles sont antidémocratiques et qu'elles favoriseront le cynisme politique et donc la baisse de la participation citoyenne aux affaires de la cité. Contrairement à ce qu'ont affirmé les maires de Montréal et de Québec en commission parlementaire, les résultats des élections tenues aux quatre ans ne donnent pas une liberté illimitée aux élus municipaux en matière d'urbanisme ou autre.

Le résultat des dernières élections municipales à Montréal (2013) en est un exemple éloquent. Le taux de participation a été de 43,32%. Le résultat final : 149 467 pour Denis Coderre, 123 062 pour Mélanie Joly, 118 637 pour Richard Bergeron et, enfin, 59 490 pour Marcel Côté. Avec un peu moins de 150 000 votes sur un million d'électeurs, il est impératif de conserver un processus de consultation efficace.

Les électeurs québécois choisissent effectivement les candidats municipaux à partir des informations complètes ou incomplètes incluses dans les programmes électoraux et selon leurs préférences, mais il serait faux d'affirmer qu'un vote pour une formation politique signifie que l'électeur soit entièrement en accord avec le programme du parti ou du candidat. La plupart du temps, les électeurs éliront le moins mauvais des candidats et non pas celui qui a le programme qui correspond entièrement à leurs attentes.

Dans le cas de Québec, le maire actuel, Régis Labeaume, a prétendu en commission parlementaire avoir « toujours été clair en élection » et qu'il allait « densifier la ville »³. Or, en parcourant les engagements de l'Équipe Labeaume⁴, on ne retrouve pas de précisions sur ce qu'entend faire le parti politique en matière de densification de la ville ni de quelle manière il procédera. Un électeur rationnel aurait pu voter pour l'Équipe Labeaume, à partir des informations générales présentées dans son programme, tout en étant en désaccord avec une modification plus détaillée d'un règlement d'urbanisme, sans pour autant être contre la densification de la Ville de Québec.

³Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 14 février 2017 - Vol. 44 N° 107. « Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 122 », <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-170214.html>

⁴ Équipe Labeaume, 2017. <https://www.equipelabeaume.ca/engagements-mandat>

Les relations sociales sont complexes et les systèmes démocratiques sont imparfaits. Il est du devoir des représentants démocratiquement élus de s'assurer que leurs décisions satisfassent la population et que celle-ci soit consultée d'une manière ponctuelle. Les maires Coderre et Labeaume doivent accepter que des citoyens bien organisés puissent s'opposer à leur projet et que des mécanismes démocratiques puissent exister pour leur permettre de s'exprimer.

De l'aveu même du maire Régis Labeaume, les référendums auraient été peu utilisés, seulement cinq fois en quinze ans pour la Ville de Québec selon la députée du Parti québécois (PQ) Agnès Maltais⁵. Le SFCP-Québec ne voit pas l'intérêt d'abolir cette pratique si, en réalité, elle n'a pas permis à certains groupes d'intérêt de bloquer systématiquement les projets d'urbanisme de l'Équipe Labeaume. Si le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire voit en ces mécanismes démocratiques un moyen d'empêcher le développement urbanistique des villes et municipalités du Québec, nous croyons qu'il devrait étayer davantage les raisons pour lesquelles il veut aller de l'avant et en quoi ce serait plus avantageux pour la majorité de la population québécoise et non pas seulement pour une très faible minorité de promoteurs immobiliers.

RECOMMANDATION 3

Que les dispositions du projet de loi n° 122 prévoyant l'abolition des consultations référendaires à la suite des modifications des règlements d'urbanisme soient abrogées ou que les mécanismes actuels de consultation soient revus en augmentant le seuil nécessaire pour remettre en cause un projet.

⁵Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 14 février 2017 - Vol. 44 N° 107. « Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 122 », <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-170214.html>

Sous-traitance et économie sociale

Si le projet de loi n° 122 est adopté, les villes et municipalités pourront rendre caution d'une coopérative de solidarité qui attribuera des ristournes ou verseront des intérêts à une municipalité, à la FQM ou à l'UMQ :

LOI SUR LES CITÉS ET VILLES

40. L'article 28 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) est modifié par l'ajout, à la fin du premier alinéa du paragraphe 3, de la phrase suivante :

« Elle peut également se rendre caution d'une coopérative de solidarité qui s'est, par ses statuts, interdite d'attribuer une ristourne ou de verser un intérêt sur toute catégorie de parts privilégiées sauf si cette ristourne est attribuée ou si cet intérêt est versé à une municipalité, à l'Union des municipalités du Québec ou à la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales (FQM). ».

De plus, il permettra aux municipalités d'octroyer des contrats de gré à gré à celles-ci pour la fourniture de biens et services :

LOI SUR LES CITÉS ET VILLES

[...]

67. L'article 573.3 de cette loi est modifié par le remplacement du dernier alinéa par le suivant :

« L'article 573.1 ne s'applique pas à un contrat :

1° que vise le règlement en vigueur pris en vertu de l'article 573.3.0.1;

2° dont l'objet est la fourniture d'assurance, de matériaux, de matériel ou de services et qui est conclu avec une coopérative de solidarité qui s'est, par ses statuts, interdite d'attribuer une ristourne ou de verser un intérêt sur toute catégorie de parts privilégiées sauf si cette ristourne est attribuée ou si cet intérêt est versé à une municipalité, à l'Union des municipalités du Québec ou à la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales (FQM). »

Puisque l'article 573.1 de la *Loi sur les cités et villes* est le suivant :

573.1. Ne peut être adjugé qu’après demande de soumissions faite par voie d’invitation écrite auprès d’au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs, s’il comporte une dépense d’au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$, un contrat visé à l’un des paragraphes du premier alinéa du paragraphe 1 de l’article 573 ou à l’article 573.3.0.2.

On constate qu’un régime d’exception permettra aux coopératives de solidarité d’obtenir du financement d’une ville et de leur reverser une ristourne, en plus de pouvoir conclure des contrats de gré à gré avec celle-ci⁶.

Les villes et municipalités du Québec sont déjà en mesure de se rendre caution en faveur d’OBNL et celles-ci le font, entre autres, pour des complexes sportifs qui ont été réalisés en partenariats public-privé (PPP). La Loi prévoit aussi que des OBNL puissent fournir des services aux villes et municipalités. Nous comprenons donc que les coopératives de solidarité pourront s’ajouter à liste des entreprises sous-traitantes et qu’elles auront même un avantage par rapport à celles-ci.

Ces partenariats et cette sous-traitance à peine déguisée ont été dénoncés publiquement par le SCFP-Québec, depuis des années. L’objectif de l’économie sociale et des coopératives de solidarité ne devrait pas être de permettre le contournement des règles d’adjudication des contrats ou des conventions collectives des employés municipaux, mais plutôt le développement socioéconomique du Québec. Le SCFP-Québec perçoit dans ces changements une tentative de permettre aux villes et municipalités d’utiliser le voile corporatif en utilisant des coopératives de solidarité pour fournir des services déjà rendus par ses propres employés. De plus, nous sommes d’avis que les mêmes règles d’adjudication de contrats devraient s’appliquer aussi aux coopératives de solidarité, pour les contrats d’au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$ afin de ne pas leur donner un avantage indu et de s’assurer que l’adjudication des contrats soit la plus transparente possible, en empêchant que ceux-ci soient conclus de gré à gré.

RECOMMANDATION 4

Que les dispositions permettant aux coopératives de solidarité de verser une ristourne aux municipalités, à l’UMQ ou à la FQM soient abrogées.

⁶ Les mêmes modifications sont apportées au *Code municipal du Québec*.

RECOMMANDATION 5

Que les coopératives de solidarité soient soumises aux mêmes règles d'adjudication de contrat que toute autre entreprise privée, pour les contrats d'au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$.

Modifications apportées au Code de la sécurité routière

Le projet de loi n° 122 prévoit que le ministre des Transports ne pourra plus désavouer une municipalité qui déterminera la vitesse sur ses routes. Le SFCP-Québec désapprouve cette disposition, car plus aucun mécanisme ne permettra au ministère du Transport de faire contrepoids à une ville ou une municipalité qui décideraient d'appliquer des zones de vitesse sans se préoccuper des impacts sur l'efficacité du transport en commun. Nous croyons que cette mesure a été ajoutée non pas pour le bien-être des citoyens québécois, mais uniquement pour démontrer symboliquement les intentions de décentralisation des pouvoirs du Ministre.

Alors que des consultations publiques sur la sécurité routière sont en cours⁷ et que la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) analyseront de fond en comble les commentaires et suggestions reçus, le SFCP-Québec considère qu'il serait de l'intérêt général que le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire retire les modifications au Code de la sécurité routière à son projet de loi et qu'il laisse le soin de décider à la SAAQ et au MTMDET quels devraient être les changements à apporter au Code de la sécurité routière.

RECOMMANDATION 6

Que toutes les dispositions du projet de loi n° 122 au sujet du Code de la sécurité routière soient abrogées et que le mandat soit donné à la SAAQ et au MTMDET d'étudier la question.

⁷ Société de l'assurance automobile du Québec, 2017. « Consultation publique sur la sécurité routière », <https://consultation.saaq.gouv.qc.ca/>

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le ministre des Affaires municipales et de l’Occupation du territoire amende le projet de loi n° 122 afin de contraindre les municipalités à développer des politiques de gestion contractuelles standardisées pour permettre aux citoyens d’obtenir rapidement l’information pertinente au sujet de la gestion de la municipalité et pour s’assurer que des systèmes collusionnaires et de corruption locale ne puissent se maintenir ou se mettre en place.

RECOMMANDATION 2

Que le ministre des Affaires municipales et de l’Occupation du territoire améliore le projet de loi n° 122 en contraignant les municipalités à diffuser le plus clairement l’information financière sur leur site Internet, en leur imposant de règles uniformisées pour la divulgation de l’information financière contenue dans leurs rapports financiers.

RECOMMANDATION 3

Que les dispositions du projet de loi n° 122 prévoyant l’abolition des consultations référendaires à la suite des modifications des règlements d’urbanisme soient abrogées ou que les mécanismes actuels de consultation soient revus en augmentant le seuil nécessaire pour remettre en cause un projet.

RECOMMANDATION 4

Que les dispositions permettant aux coopératives de solidarité de verser une ristourne aux municipalités, à l’UMQ ou à la FQM soient abrogées.

RECOMMANDATION 5

Que les coopératives de solidarité soient soumises aux mêmes règles d’adjudication de contrat que toute autre entreprise privée, pour les contrats d’au moins 25 000 \$ et de moins de 100 000 \$.

RECOMMANDATION 6

Que toutes les dispositions du projet de loi n° 122 au sujet du Code de la sécurité routière soient abrogées et que le mandat soit donné à la SAAQ et au MTMDDET d’étudier la question.