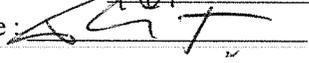
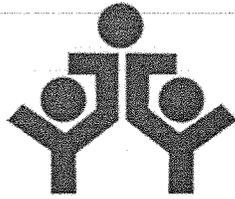


Déposé le : 18 mai 2017

N° de dépôt : CAT-161

Secrétaire : 



IMAQ

INSTITUT DE MÉDIATION ET
D'ARBITRAGE DU QUÉBEC

PLACE À L'ENTENTE

**MÉMOIRE RELATIF AU PROJET DE LOI NO 122
VISANT PRINCIPALEMENT À RECONNAÎTRE QUE
LES MUNICIPALITÉS SONT DES GOUVERNEMENTS DE
PROXIMITÉ ET À AUGMENTER À CE TITRE
LEUR AUTONOMIE ET LEURS POUVOIRS**

LE 21 MARS 2017

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	2
UNE INTERVENTION DANS L'ESPRIT DU NCPC	2
LA MÉDIATION	3
LES ENJEUX DU PROJET DE LOI 122	3
FAVORISER L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE AUTREMENT	4
CONCLUSION.....	5

INTRODUCTION

L'Institut de médiation et d'arbitrage du Québec (l'« **IMAQ** ») est un organisme privé **sans but lucratif** (*Loi sur les compagnies*, Partie III) fonctionnant sous forme de regroupement interdisciplinaire à **adhésion volontaire** opérant de façon indépendante sous la gouverne d'un conseil d'administration formé de membres.

Principal organisme québécois regroupant des tiers impartiaux qualifiés agissant comme médiateurs ou arbitres, issus d'horizons professionnels multiples et de domaines de pratique diversifiés, l'IMAQ est dédié au développement et à l'utilisation extensive de modes de prévention et de règlement des différends (les « **modes de PRD** »).

Ses membres partagent des valeurs communes d'intégrité et de compétence, attestées par ses règles d'accréditation, d'éthique et de procédure, lesquelles visent à établir un ensemble de normes généralement reconnues dans la pratique des modes de PRD au Québec.

C'est donc à titre d'agent de changement en matière de recherche et d'exercice de la justice participative que l'IMAQ présente ce mémoire comportant une solution porteuse et susceptible de rallier les intervenants potentiellement touchés par les dispositions du projet de loi n° 122 visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (le « **projet de loi 122** »).

En fait, l'IMAQ souhaite développer chez ces intervenants un réflexe de prise en charge de la résolution de ses différends et un changement de paradigme face au règlement de différends potentiels, en passant d'une culture adversative à une approche participative, en utilisant les avantages de la médiation.

UNE INTERVENTION DANS L'ESPRIT DU NCPC

Le nouveau *Code de procédure civile* (le « **NCPC** ») consacre le bien-fondé des modes de PRD et encourage leur utilisation avec l'obligation de les considérer préalablement à un recours devant le tribunal. Cette modification législative appelle un changement majeur de notre culture, de notre vision et de notre approche quant à la manière de régler une situation conflictuelle et potentiellement litigieuse. Ce changement, déjà bien intégré dans les milieux professionnels offrant des services en matière familiale, s'implante plus difficilement dans les autres secteurs d'activités de même qu'auprès de la population en général, habituée à une justice adversative plutôt que participative. L'IMAQ propose, aux termes du présent mémoire, d'étendre ce changement de culture aux relations qu'entretiennent les gouvernements municipaux avec leurs commettants et intervenants du secteur de l'environnement et de l'aménagement et de l'urbanisme.

Le NCPC s'est doté d'un outil permettant cette intégration sociale : il oblige tous les justiciables à « considérer » les modes de PRD avant de se tourner vers les tribunaux. C'est à l'égard de cette facette déterminante de notre NCPC et du changement de culture qu'il entend imposer dans notre société que les efforts doivent être coordonnés et les ressources mobilisées pour en permettre l'implantation.

LA MÉDIATION

À la différence des mécanismes d'information et de consultation, la médiation commande une implication conjointe des parties dans la recherche de solution. La médiation est un processus volontaire et flexible se déroulant dans un cadre respectueux, propice à une communication ouverte et à l'échange d'informations, avec l'appui d'une tierce partie neutre et impartiale, permettant aux parties impliquées d'analyser leur différend puis d'identifier et d'étudier diverses solutions afin d'en arriver à un règlement satisfaisant pour tous et durable.

LES ENJEUX DU PROJET DE LOI 122

Les plans d'urbanisme et les règlements de zonage établissent les règles en matière de développement et d'aménagement du territoire dans chaque municipalité. Leur adoption est précédée de vastes consultations des populations de façon à ce que ces outils façonnent le territoire dans l'intérêt de la collectivité qui s'y trouve. Ils constituent ainsi une forme de contrat social entre les instances municipales et les populations qu'elles servent. Comme pour tout contrat complexe, des changements deviennent nécessaires pour refléter une nouvelle réalité, des situations imprévues ou simplement une évolution du contexte. À ce jour, deux types de mécanismes sont prévus pour réviser ces contrats : la consultation des citoyens et les référendums.

La disposition du projet de loi 122 propose de donner des moyens aux municipalités afin qu'elles puissent procéder à des modifications réglementaires sans que celles-ci soient soumises à un processus d'approbation référendaire. Cette proposition a suscité une polarisation des points de vue. Certains perçoivent qu'elle limitera la capacité des citoyens de s'opposer à des projets qu'ils jugent aller à l'encontre de leurs intérêts et qu'elle n'ouvre la voie à un exercice abusif du pouvoir par les élus. D'autres, au contraire, estiment que le mécanisme référendaire accorde un droit de véto à un nombre limité de citoyens, leur permettant ainsi de bloquer des projets d'intérêt collectifs pour défendre leurs intérêts particuliers.

La majorité des intervenants à ce débat s'entendent sur la nécessité de renforcer les mécanismes d'information et de consultation en amont de la prise de décision. Or, dans bien des cas, de tels mécanismes existent, bien que les pratiques varient d'une municipalité à une autre. Des méthodes d'information et de consultation rigoureuses pourront certes éclairer les élus dans leur prise de décisions. Toutefois, l'ajout de tels processus ne suffira pas à éviter l'émergence de conflits souvent associés à des changements réglementaires en matière de planification et de zonage. Si la consultation permet l'expression et la clarification des positions des parties concernées, la prise de décision nécessite invariablement une forme d'arbitrage, rôle qui revient aux élus en l'absence d'autres mécanismes, comme le recours à des référendums.

Les municipalités étant à l'origine des changements proposés, les élus se retrouvent souvent dans la position d'être à la fois juges et partis, ayant à faire un arbitrage, au sein des communautés qu'ils représentent, entre des intérêts particuliers et collectifs parfois tout aussi légitimes. Les citoyens affectés négativement par les décisions auront tendance à

remettre en question la légitimité des processus sur lesquels elles sont fondées, en particulier s'ils ont la conviction que leurs intérêts n'ont pas été considérés à leur juste valeur ou que des efforts insuffisants ont été investis dans la recherche de solutions afin d'en prendre compte. Ces situations mènent régulièrement à des controverses et à l'escalade de conflits déchirants qui minent peu à peu les relations entre les élus et les citoyens et, à la longue, la démocratie municipale.

FAVORISER L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE AUTREMENT

À l'IMAQ, nous croyons que le débat entourant l'abolition des référendums municipaux doit être l'occasion de se pencher sur la prévention et la résolution des conflits relatifs à l'aménagement du territoire et à considérer la médiation comme un outil complémentaire aux mécanismes d'information et de consultation des citoyens.

La médiation est un processus impliquant l'intervention d'un tiers impartial agissant en tant que facilitateur. Ce dernier appuie les parties à résoudre leurs différends en les guidant dans un processus de négociation de façon à ce qu'elles trouvent des solutions créatives et mutuellement bénéfiques à leurs différends. Au cours des dernières années, la médiation, ainsi que les processus qui s'y apparentent, se sont avérés efficaces pour dénouer des impasses dans plusieurs dossiers de développement urbain et d'aménagement du territoire et ainsi favoriser leur acceptabilité sociale. Malgré cela, la médiation demeure encore mal connue et peu pratiquée en contexte municipal au Québec. L'IMAQ est de l'avis que le gouvernement et les municipalités du Québec auraient avantage à considérer son apport dans le contexte de modifications réglementaires, notamment celles qui sont actuellement susceptibles d'approbation référendaire. À notre avis, cette proposition demeure pertinente, que le gouvernement aille de l'avant ou non avec les articles de son projet de loi 122 qui concernent l'approbation référendaire.

L'exemple de la Ville de Toronto peut servir d'inspiration dans cette réflexion. En 2016, le conseil municipal de la ville a adopté la mise en place d'un projet pilote permettant le recours à la médiation pour résoudre des conflits en matière de changement de zonage. Il s'agit d'un processus volontaire auquel les parties concernées consentent de participer. Avant de prendre une décision concernant la modification réglementaire faisant l'objet d'un différend, la ville offre aux parties les services d'un médiateur indépendant appuyé par un expert en urbanisme. Ces professionnels accompagnent les parties dans la recherche de solutions. Lorsqu'elles parviennent à une entente, les parties formulent conjointement des recommandations aux instances municipales. Qu'il y ait entente ou non, les représentants municipaux conservent leur pouvoir de décision et demeurent responsables d'approuver ou non la modification réglementaire qui leur est soumise. La médiation assure que tous les efforts ont été consentis pour répondre aux intérêts des parties concernées et que celles-ci ont été traitées de façon équitable.

Le gouvernement du Québec doit aussi prendre en considération que de nombreux conflits en matière de zonage se retrouvent devant les tribunaux et contribuent au coût et à l'engorgement du système judiciaire. Un autre bénéfice important de la médiation est qu'elle permet dans bien des cas d'éviter la judiciarisation des conflits. C'est d'ailleurs pour cette raison que le NCPC adopté en 2016 encourage les parties à régler leurs différends par des modes amiables de règlement des conflits, comme la médiation.

L'adoption de changements à un plan ou à un règlement d'urbanisme revient à modifier un contrat moral qui lie une municipalité à ses citoyens. De tels changements entraînent souvent des conflits au sein d'une communauté dont la portée peut largement dépasser l'objet qui l'origine. Le recours à la médiation est de plus en plus privilégié dans le cas de conflits en matière de relations de travail ou de contrats commerciaux. Nous croyons qu'elle peut aussi avoir un apport important pour prévenir et régler les différends en aménagement du territoire.

CONCLUSION

Pour ces raisons, l'IMAQ recommande au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire d'apprécier le potentiel de la médiation dans sa réflexion sur le projet de loi 122, et de la considérer comme un outil additionnel à mettre à la disposition des municipalités et des communautés.

À cet effet, l'IMAQ offre sa pleine collaboration pour alimenter cette réflexion et dans cette optique, propose l'élaboration d'un projet pilote semblable à celui mis en œuvre par la Ville de Toronto.