

PROJET DE LOI N° 57

MÉMOIRE DE
LA VILLE DE GATINEAU
À L'ENDROIT DU
PROJET DE
LOI N° 57

CAT-013M
C.P. PL 57
Loi protection élus et modifiant
diverses dispositions

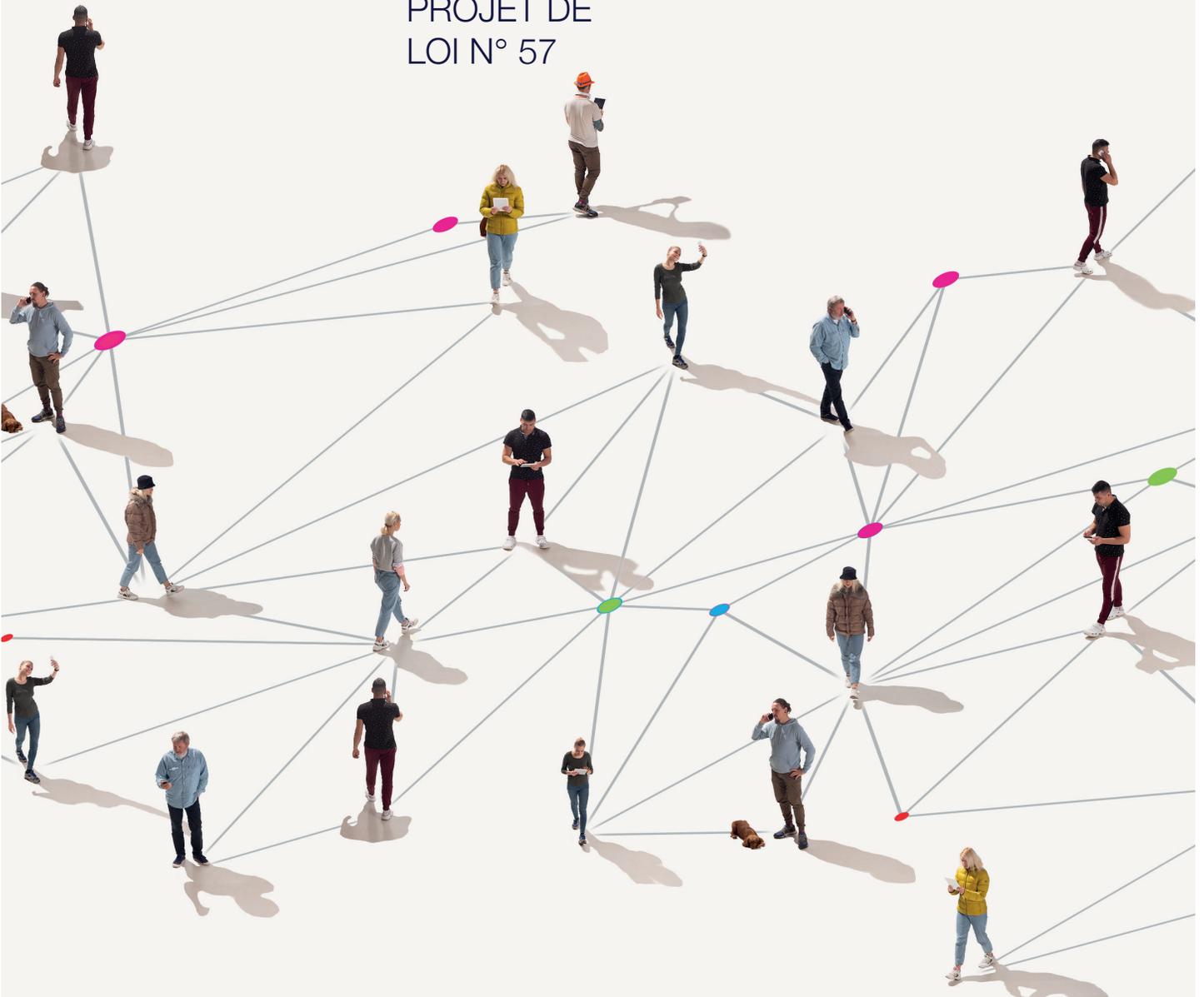


TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 3 |
| LE PROJET DE LOI ET SON ACCUEIL PAR LA VILLE DE GATINEAU | 4 |
| 1/ Les mesures pour protéger les membres du conseil municipal doivent s'étendre à d'autres personnes également | 5 |
| 2/ De l'applicabilité et de l'utilité du recours à l'émission d'un constat d'infraction pour empêchement du bon déroulement des séances du conseil municipal | 6 |
| 3/ La participation possible des membres du conseil municipal à distance doit être balisée | 7 |
| 4/ Modifications apportées à l'établissement de la liste électorale | 8 |
| 5/ De l'importance de la formation des membres du conseil municipal | 9 |
| 6/ Proposition concernant les avis publics des appels d'offres d'une municipalité | 11 |
| 7/ Diffusion du budget municipal sur le site internet de la municipalité | 13 |
| 8/ Possibilité pour un vérificateur général de cumuler des mandats de deux municipalités | 14 |
| CONCLUSION ET SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS | 15 |

INTRODUCTION



Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques entreprises par la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi n° 57 (ci-après « PL57 »), *Loi édictant la Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, veuillez trouver dans ce mémoire les commentaires et recommandations de la Ville de Gatineau.

Nous vous remercions de l'opportunité qui nous est offerte de prendre part aux consultations sur le PL57 et de partager nos réflexions et recommandations sur les enjeux présents dans le projet de loi. Nous saluons d'entrée de jeu l'intention du PL57, qui vise à assurer des conditions favorables au plein exercice des fonctions d'élues et élus municipaux qui ont choisi le service public. A la Ville de Gatineau, le conseil et l'administration municipales sont fiers de la tradition de transparence et de participation citoyenne qui guident nos travaux, et nous sommes soucieux de déployer des moyens qui encouragent et bonifient le contexte dans lequel ces échanges ont lieu. C'est dans cet esprit que nous nous sommes penchés sur le projet de loi et que nous vous transmettons nos recommandations, avec le souhait qu'elles soient utiles pour l'ensemble des municipalités québécoises.

LE PROJET DE LOI ET SON ACCUEIL PAR LA VILLE DE GATINEAU

La Ville de Gatineau accueille positivement le dépôt du PL57, et reconnaît que des mesures doivent être prises afin que les membres du conseil et de l'administration municipale puissent exercer leur travail dans un milieu exempt d'intimidation et de harcèlement et que, le cas échéant, des recours puissent être utilisés contre les personnes fautives. En effet, il est désolant de savoir que depuis les dernières élections générales municipales au Québec, 10% des personnes élues ont jeté la serviette (selon les données colligées par l'UMQ). Dans un contexte où il est souvent difficile de trouver des personnes prêtes à se lancer en politique municipale, on ne peut que déplorer ces départs.

Nous saluons également les mesures contenues dans le PL57 qui visent à encourager et à faciliter la participation aux élections municipales, tel l'élargissement du vote itinérant, ce qui nous semble être un point très positif. Veiller à ce que des gens à mobilité réduite ou autre limitation, ainsi que leur proche aidant, puissent exercer leur droit de vote dans les meilleures conditions possibles est un plus pour la représentativité de la démocratie municipale.

Quant aux autres sujets couverts par le PL57, par exemple la formation des membres du conseil municipal, nous les accueillons favorablement. Nous vous partageons cependant quelques considérations à prendre en compte ainsi que des recommandations, afin de maximiser l'impact positif de ces mesures. Nous avons également ajouté dans nos recommandations des éléments qui ne sont pas couverts par le PL57 et qui, s'ils sont reçus favorablement, faciliteraient et rendraient plus efficaces certains aspects du monde municipal.

Nous souhaitons finalement réitérer, en toile de fond, notre attachement et notre grande valorisation de la participation citoyenne. À la Ville de Gatineau, c'est avec fierté que nous accueillons nos citoyennes et citoyens qui prennent la parole lors des séances du conseil municipal, dans des commissions ou autres instances publiques, car nous souhaitons avoir leurs contributions pour développer et bonifier nos projets et bâtir une ville inclusive. Aussi nous formulons le souhait que les mesures visant à établir un climat de travail sain et respectueux pour les membres du conseil municipal et de l'administration, exempt de harcèlement et d'intimidation, ne soient en rien un frein à cette riche participation citoyenne.

1

LES MESURES POUR PROTÉGER LES MEMBRES DU CONSEIL MUNICIPAL DOIVENT S'ÉTENDRE À D'AUTRES PERSONNES ÉGALEMENT

Nous sommes globalement favorables aux mesures punitives proposées dans le PL57 envers les personnes qui harcèlent et intimident des membres du conseil municipal et entravent le bon déroulement de leur travail. Ce sont des comportements inacceptables dans n'importe quelle sphère d'activité de notre société, et ils ont un impact direct sur le sentiment de sécurité des personnes élues et de leurs proches, ainsi que sur la motivation à exercer un rôle dans le service public.

L'expérience a cependant démontré que les menaces et le harcèlement dans la vie politique municipale peuvent parfois s'étendre au personnel politique, aux membres de la famille des personnes élues ainsi qu'aux fonctionnaires d'une municipalité. Nous proposons donc que les mesures punitives (amendes, etc.) puissent être appliquées dans les cas de harcèlement et d'intimidation envers toutes ces catégories de personnes. Il s'agirait également d'un outil additionnel qui permettrait à la Ville, en sa qualité d'employeur, d'assurer un milieu de travail sain et exempt de harcèlement aux membres de son personnel (en lien avec le PL42 adopté récemment). Nous recommandons également que les amendes puissent être plus élevées en cas de récidive ou de non-respect des conditions imposées.

Cela étant dit, nous souhaitons tout de même rappeler que des mesures et des recours existent déjà dans les règlements municipaux afin de protéger l'intégrité et la sécurité des personnes qui œuvrent en politique municipale, et qu'il est important d'en faire bon usage.

RECOMMANDATION 1

La Ville de Gatineau recommande que les mesures de protection des personnes élues soient étendues à leur famille, au personnel politique ainsi qu'aux fonctionnaires d'une municipalité.

2

DE L'APPLICABILITÉ ET DE L'UTILITÉ DU RECOURS À L'ÉMISSION D'UN CONSTAT D'INFRACTION POUR EMPÊCHEMENT DU BON DÉROULEMENT DES SÉANCES DU CONSEIL MUNICIPAL

Dans les dernières années à la Ville de Gatineau, nous avons connu très peu d'épisodes où des citoyens ou des organisations ont perturbé les travaux du conseil municipal. Tel que nous l'avons souligné dans les premières sections de ce mémoire, nous avons une longue et dynamique tradition de participation citoyenne et consacrons beaucoup de temps à l'écoute des questions et préoccupations de notre population lors des séances du conseil. En général, ces moments d'échanges se déroulent sans embûche et dans le respect mutuel. Nous reconnaissons toutefois que les situations varient grandement d'une municipalité à l'autre, et que des échanges acrimonieux peuvent avoir lieu entre les citoyens et le conseil, ou encore entre membres du conseil.

Cela étant dit, nous nous questionnons sur la difficulté de mettre en application un processus d'émission d'un constat d'infraction et d'exclusion en cas de perturbation des travaux du conseil, et des enjeux liés aux preuves et procédures (Qui intervient et de quelle façon? Rôles du président du conseil et du corps policier?). Dans le cas où la mesure serait adoptée, où serait tracée la ligne entre des interventions parfois véhémentes ou passionnées, et parfois récurrentes, de citoyens, et le dit empêchement au bon déroulement des travaux du conseil? Et les agissements considérés problématiques d'une personne élue envers une autre ne devraient-ils pas être arbitrés par une instance neutre comme la Commission municipale du Québec? Nous craignons que le recours possible à l'émission de constat d'infraction instaure un climat de méfiance entre les citoyens et le conseil, et décourage la prise de parole de personnes qui portent une demande qui leur est chère. Ici encore, il nous semble que les règlements municipaux existants concernant la paix et le bon ordre sont peut-être suffisants pour décourager les comportements perturbateurs. Nous recommandons donc que cette mesure soit mieux encadrée et que les nouvelles dispositions tiennent compte des recours qui existent déjà.

RECOMMANDATION 2

La Ville de Gatineau recommande de mieux encadrer la mesure visant à émettre des constats d'infraction aux personnes qui troubleraient le déroulement d'une séance du conseil ou d'un organisme municipal.

3

LA PARTICIPATION POSSIBLE DES MEMBRES DU CONSEIL MUNICIPAL À DISTANCE DOIT ÊTRE BALISÉE

Toute mesure qui vise à faciliter la participation pleine et équitable des personnes élues est bienvenue, aussi nous comprenons l'intention qui est derrière la mesure introduite dans le PL57 visant à permettre la participation à distance aux réunions du conseil municipal, dans certaines situations précises. Il existe depuis plusieurs années déjà (grâce à la loi provinciale adoptée en ce sens) des mesures qui reconnaissent les besoins particuliers des membres du conseil (congé de maternité de trois mois), et à la Ville de Gatineau nous avons d'autres mesures facilitantes pour favoriser leur pleine participation (par exemple, la possibilité de participer aux réunions du conseil avec un jeune enfant). Nous croyons qu'il y a une grande valeur à ce que les membres du conseil soient présents en personne aux réunions du conseil, et que la participation à distance, bien que souhaitable dans certains cas, devrait être bien balisée.

Il faut également souligner les défis logistiques qu'impliquerait une telle modification. À Gatineau par exemple, malgré notre statut de grande ville, nous n'avons pas de salle réservée aux séances du conseil municipal. Le tout se fait dans une petite salle de spectacle située à l'hôtel de ville, et les installations doivent être montées et démontées à chaque réunion.

La question de la recevabilité et de la conformité des demandes de participation d'une personne élue à distance est délicate : dans le cas, par exemple, où une personne demande à participer à distance à une réunion régulière du conseil pour des questions médicales (les siennes ou celles d'un proche), il y a lieu de se demander quelles preuves seraient requises, et qui trancherait sur leur acceptabilité.

Pour toutes ces raisons nous recommandons de préciser davantage les circonstances et la recevabilité de la participation des membres du conseil à distance.

RECOMMANDATION 3

La Ville de Gatineau recommande de préciser davantage les motifs et les modalités de la participation à distance d'une personne élue à une réunion régulière du conseil municipal, afin que cela demeure une mesure exceptionnelle.

RECOMMANDATION 4

La Ville de Gatineau recommande de prévoir un délai plus long avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

4

MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE ÉLECTORALE

Il est proposé dans le PL57 que soit considérée la qualité d'électeur d'une personne aux élections municipales si cette dernière possède un édifice dans la municipalité ou réside sur le territoire de la municipalité concernée au plus tard le 44^e jour avant la tenue des élections (alors qu'avant le délai était de 12 mois au 1^{er} septembre de l'année de scrutin). Ces modifications auraient un impact direct sur les inscriptions à la liste électorale permanente, qui est de la responsabilité du Directeur Général des Élections du Québec. L'obligation de transmettre la liste électorale à jour aux municipalités lors d'une élection générale est également le jour -44. Ainsi, nous suggérons que le Directeur Général des Élections du Québec, qui transmet la liste électorale, ait la latitude de déterminer la date limite pour avoir la qualité d'électeur, en tenant compte de l'échéancier d'une élection générale.

Également, dans le cas des demandes de révision de listes électorales, qui pourraient selon le PL57 être présentées à distance aux commissions de révision, nous soulevons l'enjeu important lié à l'identification des personnes et à la « sécurisation » des demandes. Ces demandes sont en lien direct avec l'exercice du droit de vote des citoyens, d'où l'importance que le processus de demandes en commissions de révision soit sécuritaire.

RECOMMANDATION 5

La Ville de Gatineau recommande de laisser au Directeur Général des Élections du Québec la latitude de déterminer la date limite pour avoir la qualité d'électeur et avoir le droit d'être inscrit sur la liste électorale, en tenant compte de l'échéancier d'une élection générale.

RECOMMANDATION 6

La Ville de Gatineau recommande de maintenir le statu quo quant aux demandes de révision des listes électorales et de retirer du PL57 la possibilité de présenter une demande de révision à distance.

5

DE L'IMPORTANCE DE LA FORMATION DES MEMBRES DU CONSEIL MUNICIPAL

Les municipalités sont au premier rang des défis et enjeux du 21^{ème} siècle. A titre de gouvernement de proximité, leur rôle n'a cessé de se diversifier et de se complexifier dans les dernières décennies. Elles doivent gérer des projets importants et transiger avec une multiplicité d'acteurs gouvernementaux, communautaires et privés. Or, les personnes qui s'engagent en politique municipale, bien qu'elles amènent à la table diverses expertises et une certaine connaissance de leur milieu, ont besoin d'outils et d'accompagnement afin de bien jouer leur rôle. A la Ville de Gatineau nous avons développé notre propre programme de formation, qui pourra être bonifié.

A cet effet, nous reconnaissons l'importance de fournir une formation de base obligatoire à tous les membres d'un conseil municipal, idéalement dans les premiers mois suivant leur élection. Ces formations feraient l'objet d'une mise à jour à la mi-mandat. On peut penser également à l'instauration d'une obligation de formation continue, à l'image de ce qui se fait dans les ordres professionnels, avec des unités de formation continue obligatoire par période de 12 mois, et éventuellement des sanctions si les unités ne sont pas acquises.

Nous suggérons une formation de base qui pourrait couvrir les éléments suivants :

- Éthique et déontologie (cette formation est déjà obligatoire, mais pourrait être bonifiée et mise à niveau en mi-mandat, avec inclusion dans les unités de formation obligatoire)
- Lobbyisme
- Rôles et responsabilités d'un élu municipal

Nous croyons qu'une telle formation pourrait contribuer à mieux éclairer le rôle important des personnes élues ainsi qu'à répartir les responsabilités respectives de l'administration municipale et du conseil municipal. Les associations de municipalités comme l'UMQ et la FQM offrent déjà des programmes de formation pertinents pour les membres d'un conseil, et pourraient être mises à contribution.

Dans une perspective de reconnaissance de l'autonomie municipale, nous ne croyons pas qu'il devrait être de la prérogative de la ministre de l'Habitation et des Affaires municipales de décider quelles doivent être les formations à suivre par l'ensemble des personnes élues.

RECOMMANDATION 7

La Ville de Gatineau recommande d'inclure trois formations de base obligatoires pour les membres d'un conseil municipal et de valoriser de la formation continue tout au long de leur mandat.

AUTRES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

Nous souhaitons également porter à l'attention du législateur un certain nombre d'éléments qui devraient être inclus dans le PL57, et dont certains ont déjà été proposés dans des mémoires antérieurs.

6

PROPOSITION CONCERNANT LES AVIS PUBLICS DES APPELS D'OFFRES D'UNE MUNICIPALITÉ

La Ville de Gatineau fait maintenant face à une nouvelle réalité, soit la fin de la publication de l'édition papier du Journal Le Droit depuis le 30 décembre 2023, le seul journal qui était diffusé sur tout le territoire de la Ville de Gatineau. En raison de ce changement, la Ville a adopté, lors de la séance du conseil municipal du 14 novembre 2023, un règlement lui permettant de publier sur son site internet les avis publics prescrits par la *Loi sur les cités et villes* et par toutes autres lois. Cependant, l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* (demande des soumissions publiques) précise que les annonces doivent continuer à se faire dans un journal, malgré l'adoption d'un règlement sur les modalités de publication des avis publics. Certes, des options sont disponibles, mais leur coût est très élevé (publication des avis publics dans les autres médias écrits) et contre productives (enjeu de délai pour octroyer les contrats).

La publication des appels d'offres vise à rejoindre le public auquel cet avis est destiné. Dans le cas particulier de l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*, on comprend que la diffusion de cet avis doit rejoindre les fournisseurs qui sont potentiellement intéressés à répondre à la demande d'appel d'offres faite par la municipalité. Il est prévu dans la *Loi sur les cités et villes* que les affichages publics se fassent dans le Service Électronique d'Appels d'Offres (SEAO), ainsi que dans les principaux journaux (La Presse, Le Devoir, Le Droit) ou publications spécialisées. Or, dans un contexte où la façon de s'informer de la population change de manière significative et où les revenus publicitaires des journaux sont en chute libre, la plupart des journaux ont délaissé le papier pour ne publier qu'en ligne. Nous questionnons donc la pertinence de maintenir l'affichage dans les journaux et publications spécialisées, sachant d'une part qu'il s'avère coûteux et a un impact limité, et sachant d'autre part que les fournisseurs concernés par l'affichage public des municipalités se réfèrent d'abord et avant tout au site du SEAO.

La Ville de Gatineau propose donc que le PL57 prévoit la modification de l'article de loi 573 de la *Loi sur les cités et villes*, de manière à stipuler que l'affichage public des appels d'offres des municipalités se fasse uniquement à travers le SEAO.

RECOMMANDATION 8

La Ville de Gatineau recommande de modifier l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* afin de préciser que l'affichage public des appels d'offres d'une municipalité se fera désormais sur le site du Service Électronique d'Appels d'Offres et sur le site de la municipalité si nécessaire, et d'enlever l'obligation de publier par écrit.

7

DIFFUSION DU BUDGET MUNICIPAL SUR LE SITE INTERNET DE LA MUNICIPALITÉ

Dans le même ordre d'idées que le point précédent, et en lien avec l'article 474.3 de la *Loi sur les cités et villes*, qui stipule que « Le budget ou le programme triennal adopté, ou un document explicatif de celui-ci, est distribué gratuitement à chaque adresse civique sur le territoire de la municipalité. En plus ou au lieu de cette distribution, le conseil peut décréter que le budget ou le programme triennal, ou le document explicatif, est publié dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité », nous demandons, étant donné l'absence de journal imprimé distribué sur notre territoire, la possibilité d'afficher le budget ou le programme triennal uniquement sur le site internet de la Ville. L'envoi d'un tel document par la poste représenterait une somme importante et nous semble non nécessaire s'il est accessible sur notre site internet.

RECOMMANDATION 9

La Ville de Gatineau recommande que soit permise la publication du budget ou du plan triennal adopté uniquement sur le site internet de la municipalité.

8

POSSIBILITÉ POUR UN VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE CUMULER DES MANDATS DE DEUX MUNICIPALITÉS

Le poste de vérificateur général revêt une grande importance au sein d'une municipalité. Son rôle contribue à une gestion saine et transparente des fonds publics et accroît la confiance de la population envers l'administration municipale. Or, la dotation d'un poste de vérificateur général s'inscrit dans un contexte général de manque de main d'œuvre et le poste requiert une expertise pointue. De plus, dans le cas où un vérificateur général doit s'absenter pour une période prolongée, il est difficilement remplaçable par une autre ressource interne ou externe (rareté des candidats et peu d'attractivité pour un mandat court terme).

Ainsi, la Ville de Gatineau propose que toute municipalité où le vérificateur général doit s'absenter pour une période indéterminée puisse faire appel à une autre municipalité, par le biais d'une entente de service, pour recevoir temporairement les services de son vérificateur général, ou encore à la Commission municipale du Québec pour l'identification d'un vérificateur général temporaire disponible et apte à assumer un tel mandat.

RECOMMANDATION 10

La Ville de Gatineau recommande de permettre, dans le cas où un vérificateur général doit s'absenter pour une période indéterminée, que le vérificateur général d'une autre municipalité puisse cumuler ces fonctions, ou que la municipalité puisse faire appel à la Commission municipale du Québec pour trouver un remplaçant temporaire.



CONCLUSION ET SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

En terminant nous saluons à nouveau l'esprit du PL57 et la volonté du gouvernement du Québec de s'attaquer au harcèlement et à l'intimidation qui découragent les personnes élues (actuelles et potentielles) de mener à bien leur engagement dans la politique municipale. Les modifications suggérées pour faciliter la pleine participation des membres d'un conseil municipal et des citoyens à la vie démocratique municipale nous semblent également des gains potentiels importants. Vous trouverez dans le tableau ci-bas le résumé de nos recommandations. Nous espérons qu'elles seront bien reçues et demeurons disponibles pour en discuter.

| Sujets | Recommandations |
|---|---|
| 1) Les mesures pour protéger les membres du conseil municipal doivent s'étendre à d'autres personnes également. | RECOMMANDATION 1 La Ville de Gatineau recommande que les mesures de protection des personnes élues soient étendues à leur famille, au personnel politique ainsi qu'aux fonctionnaires d'une municipalité. |
| 2) De l'applicabilité et de l'utilité du recours à l'émission d'un constat d'infraction pour empêchement du bon déroulement des séances du conseil municipal. | RECOMMANDATION 2 La Ville de Gatineau recommande de mieux encadrer la mesure visant à émettre des constats d'infraction aux personnes qui troubleraient le déroulement d'une séance du conseil ou d'un organisme municipal. |

| Sujets | Recommandations |
|--|---|
| <p>3) La participation possible des membres du conseil municipal à distance doit être balisée.</p> | <p>RECOMMANDATION 3</p> <p>La Ville de Gatineau recommande de préciser davantage les motifs et les modalités de la participation à distance d'une personne élue à une réunion régulière du conseil municipal, afin que cela demeure une mesure exceptionnelle.</p> <p>RECOMMANDATION 4</p> <p>La Ville de Gatineau recommande de prévoir un délai plus long avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.</p> |
| <p>4) Modifications apportées à l'établissement de la liste électorale.</p> | <p>RECOMMANDATION 5</p> <p>La Ville de Gatineau recommande de laisser au Directeur Général des Élections du Québec la latitude de déterminer la date limite pour avoir la qualité d'électeur et avoir le droit d'être inscrit sur la liste électorale, en tenant compte de l'échéancier d'une élection générale.</p> <p>RECOMMANDATION 6</p> <p>La Ville de Gatineau recommande de maintenir le statu quo quant aux demandes de révision des listes électorales et de retirer du PL57 la possibilité de présenter une demande de révision à distance.</p> |
| <p>5) De l'importance de la formation des membres du conseil municipal.</p> | <p>RECOMMANDATION 7</p> <p>La Ville de Gatineau recommande d'inclure trois formations de base obligatoires pour les membres d'un conseil municipal et de valoriser de la formation continue tout au long de leur mandat.</p> |

| Sujets | Recommandations |
|--|--|
| <p>6) Proposition concernant les avis publics des appels d'offres d'une municipalité.</p> | <p>RECOMMANDATION 8</p> <p>La Ville de Gatineau recommande de modifier l'article 573 de la <i>Loi sur les cités et villes</i> afin de préciser que l'affichage public des appels d'offres d'une municipalité se fera désormais sur le site du Service Électronique d'Appels d'Offres et sur le site de la municipalité si nécessaire, et d'enlever l'obligation de publier par écrit.</p> |
| <p>7) Diffusion du budget municipal sur le site internet de la municipalité.</p> | <p>RECOMMANDATION 9</p> <p>La Ville de Gatineau recommande que soit permise la publication du budget ou du plan triennal adopté uniquement sur le site internet de la municipalité.</p> |
| <p>8) Possibilité pour un vérificateur général de cumuler des mandats de deux municipalités.</p> | <p>RECOMMANDATION 10</p> <p>La Ville de Gatineau recommande de permettre, dans le cas où un vérificateur général doit s'absenter pour une période indéterminée, que le vérificateur général d'une autre municipalité puisse cumuler ces fonctions, ou que la municipalité puisse faire appel à la Commission municipale du Québec pour trouver un remplaçant temporaire.</p> |

