



L'ÉQUIPE DU RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE
Parti politique à Ville de Saguenay

Mémoire présenté à la
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
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

Le 22 février 2017

Présentation de l'auteur

L'Équipe du Renouveau Démocratique (ERD) est l'un des deux partis politiques reconnus à Saguenay. Il compte 700 membres. Aux élections municipales de novembre 2013, il a récolté 37 % des voix à la mairie et deux conseillères ont été élues sous sa bannière. Ce qui en fait un interlocuteur incontournable en ce qui a trait à la démocratie municipale et à la représentation électorale à Saguenay.

La chef de l'ERD, madame Josée Néron, a été élue en tant que conseillère municipale du district # 14, à Saguenay, le 3 novembre 2013. Elle a été nommée conseillère désignée du parti dans les jours qui ont suivi l'élection. Le 20 novembre 2015, elle a été officiellement nommée chef de l'Équipe du Renouveau démocratique, à la suite d'une campagne à la chefferie. Par ailleurs, madame Néron est titulaire d'une maîtrise en administration publique de l'ENAP et d'un baccalauréat en administration des affaires/comptabilité. Elle a obtenu, en 1986, le titre de comptable en management accrédité du Québec et siège au conseil d'administration de l'Ordre des CPA du Québec.

Introduction

D'emblée, l'ERD souhaite se dissocier du mémoire de Ville de Saguenay présenté par Luc Boivin, conseiller municipal et membre du Parti des citoyens¹, le 9 février dernier. Mémoire qui n'a d'aucune façon été entériné par le conseil municipal. L'ERD est un parti qui croit en la participation citoyenne pour améliorer la gestion d'une ville, et qui prône par le fait même plus de transparence et une reddition de comptes renforcie.

À la lumière des pratiques que nous observons à Ville de Saguenay, nous avons beaucoup d'appréhension à l'égard d'un projet de loi définissant les municipalités comme des gouvernements de proximité. L'éventualité de voir se réduire la reddition de comptes exigée de la part des municipalités nous apparaissait comme source de plusieurs dangers.

Certaines dispositions du projet de loi nous rassurent sur la volonté du gouvernement de renforcer la reddition de comptes envers les citoyens, tout en allégeant celle qui est faite envers le gouvernement, ce qui va dans le sens du respect de la démocratie et du rôle de représentation des élus envers leurs électeurs. Cependant cette volonté n'est pas présente dans la totalité du projet de loi. Nous sommes grandement inquiets à l'égard de l'introduction de zones de requalification, des nouvelles procédures de publication des avis publics et des nouvelles règles concernant l'octroi des contrats de 25 000 \$ à 100 000 \$.

Une meilleure reddition de comptes aux citoyens

Nous appuyons sans hésiter toute mesure améliorant l'accès à l'information pour les citoyens, comme c'est le cas pour l'introduction d'une nouvelle section « De la diffusion de certains renseignements » à la Loi sur les cités et villes, par laquelle le gouvernement pourra obliger toute municipalité à diffuser certains renseignements en données ouvertes (article 70 du projet de loi). C'est aussi le cas de l'obligation qu'auront les municipalités de publier sur le SEOA l'information sur les contrats de plus de 2 000 \$ qui cumulent plus de 25 000 \$ pour un même fournisseur (article 57).

¹ Parti du maire Jean Tremblay

Nous nous réjouissons particulièrement de l'obligation prévue à l'article 52 du projet de loi **de faire précéder l'adoption de tout règlement par la présentation d'un projet de règlement** lors d'une séance précédente du conseil municipal. Il est plus que nécessaire d'imposer une telle mesure à Saguenay. Les avis de motion ne comportent aucune information sur les règlements à venir. Les conseillers reçoivent le libellé du règlement le mercredi ou le jeudi pour le voter le lundi. Dans plusieurs cas, le temps est beaucoup trop limité pour procéder à une analyse pointue avant le vote. Le projet de règlement améliorera grandement le travail des conseillers municipaux en leur donnant le temps d'étudier correctement les règlements avant d'avoir à les voter. Ils seront mieux préparés à participer aux débats et seront plus en mesure de poser des questions pertinentes et d'apporter des amendements en vue de la bonification du règlement. Cela permettra aussi aux citoyens de prendre connaissance des règlements qui seront soumis au vote du conseil avant leur adoption. Ils auront ainsi le temps d'apporter leur point de vue s'ils le jugent nécessaire, et cela avant que le règlement ne soit voté et qu'il soit trop tard.

Les organismes à but non lucratif

L'une de nos préoccupations en tant que parti politique municipal à Ville de Saguenay est l'utilisation de certains organismes à but non lucratif largement financés par la Ville pour la réalisation de différents projets de construction. Nous avons d'ailleurs aiguillé le ministre Pierre Moreau à ce sujet le 22 janvier 2016². Cette façon de faire permet notamment d'éliminer tout débat et toute reddition de comptes au conseil municipal ainsi qu'aux citoyens et permet de faire indirectement ce que la Ville ne peut pas faire directement. Le Rapport du MAMROT sur Promotion Saguenay³ critique sévèrement cette façon de faire, de même que l'UPAC, qui, dans son mémoire à la Commission Charbonneau, affirme que « les OBNL sont un outil intéressant qui, sous le contrôle d'individus malintentionnés, peut permettre, par exemple, la dilapidation des deniers publics par la fraude et l'évasion fiscale »⁴. La nouvelle administration de la Ville de Laval a commandé à l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)⁵

² Annexe 1

³ QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE (2013). *Rapport concernant la vérification de Promotion Saguenay inc.*, Québec, le ministère

⁴ COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION (2015). *Rapport*, Québec, la commission, p. 106

⁵ INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE D'ORGANISATIONS PRIVÉES ET PUBLIQUES (IGOPP) (2014). *Rapport sur la gouvernance des sociétés paramunicipales de Laval*, Montréal

en 2014 un rapport qui s'est penché sur la reddition de compte de ce qu'ils appellent les « entités externes de Laval ». Ce rapport apporte un éclairage intéressant sur le sujet.

Nous sommes donc particulièrement heureux de voir apparaître dans le projet de loi trois mesures qui auront un effet direct sur la façon d'utiliser les OBNL dans l'avenir :

- L'article 41 du projet de loi vient donner un droit de regard aux citoyens sur cette façon de fonctionner en soumettant à l'approbation des personnes habiles à voter « tout règlement ou résolution qui autorise une municipalité à conclure un contrat (...) et duquel découle, même implicitement, une obligation pour un tiers de construire ou de rénover un bâtiment ou une infrastructure mis à la disposition du public ou utilisé à des fins municipales » ;
- L'article 62 qui assujetti aux règles d'adjudication de contrats de la Loi sur les cités et villes les contrats d'emphytéose portant sur un immeuble de la municipalité ;
- L'article 69 qui assujettit aux règles d'adjudication de contrats de la Loi sur les cités et villes les organismes dont le « financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité » et ceux qui ont été « désigné[s] par le ministre comme organisme assujetti à ces dispositions ».

L'article 69 du projet de loi 122 vient ouvrir la définition d'un organisme municipal en y incluant les organismes dont le financement est assuré pour plus de la moitié par des fonds provenant d'une municipalité et ceux qui sont désignés par le ministre comme organisme assujetti. **Nous espérons que cette définition s'appliquera à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.**

Les dangers identifiés

Une plus grande reddition de comptes et une plus grande participation des citoyens aux décisions municipales sont au cœur de l'engagement de l'ERD. Nous croyons que la participation citoyenne bonifie les décisions et replace l' élu au cœur de son rôle premier, soit celui de représentant de sa population. Nous sommes réticents devant toute disposition allant ou semblant aller à l'encontre de ces principes.

Les zones de requalification

L'introduction de zones de requalification à l'intérieur desquelles « aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire (article 3) représente de notre point de vue une perte nette pour les citoyens dans l'exercice de leurs droits démocratiques.

Le gouvernement a prévu des mesures afin que le public soit au minimum tenu informé de ce que la municipalité prévoit faire dans les zones de requalification, soient :

- L'obligation de rendre publique une analyse des effets probables des normes qui seront instaurées dans les zones de requalification, sur les plans social, économique et environnemental ;
- L'obligation d'adopter une politique d'information et de consultation pour toute municipalité désirant se prévaloir de son droit à implanter une zone de requalification.

Il semble y avoir une volonté que les citoyens soient partie prenante du processus menant à l'instauration d'une zone de requalification. Mais dans les faits, ils n'auront aucune prise sur la décision finale et les municipalités auront le loisir d'ignorer complètement leur point de vue.

De plus, les critères permettant d'imposer une telle zone, soient « un territoire que le conseil estime devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, dans une perspective de développement durable », sont imprécis et très peu limitatifs. Il y a un risque d'abus évident.

L'urbanisme est central pour l'avenir d'une ville. Il affecte autant son développement économique que la pérennité de son patrimoine et la qualité de vie de ses citoyens. Pour nous, il est primordial que ceux-ci puissent faire pencher la balance s'ils jugent que leur conseil municipal prend une décision qui ne leur convient pas. La mobilisation pour la signature d'un registre référendaire n'est pas un exercice facile qui laisserait place au blocage systématique de projets par un groupe de citoyens. Un nombre élevé de signatures est requis et les gens doivent prendre le temps et les moyens de se déplacer pour signer. Les référendums forcés par une campagne de signature de registre sont extrêmement rares et ne constituent pas une entrave au travail du conseil municipal. Depuis la constitution de Ville de Saguenay en 2001, un seul registre a atteint le nombre requis de signatures pour forcer la tenue d'un référendum. L'approbation référendaire n'est pas une mesure contraignante pour un conseil municipal et

peut être évitée en instaurant des mesures de consultation populaire dans le processus de prise de décision.

Nous recommandons l'abandon de l'article 3 concernant l'introduction de zones de requalification. Nous croyons de plus que le processus d'approbation référendaire devrait être facilité pour les citoyens en permettant l'ouverture d'un registre dans chacun des arrondissements pour les villes concernées.

Les avis publics

L'article 51 du projet de loi 122 permet aux municipalités de « déterminer les modalités de publication de ses avis publics », avec l'obligation de publier sur Internet.

Nous sommes d'accord avec l'obligation de publier les avis publics sur Internet. Mais on ne devrait pas pour autant abandonner l'obligation de publication dans un média local. Premièrement pour la simple et bonne raison que rarissimes seront les citoyens qui prendront le temps d'aller voir chaque matin sur le site internet de la ville si de nouveaux avis ont été publiés. L'information se rend jusqu'à eux beaucoup plus facilement quand ils tombent dessus en feuilletant le journal. Si l'on souhaite que les avis demeurent « publics », ils doivent pouvoir se rendre jusqu'aux citoyens et pour toucher le plus grand nombre de personnes, la diversification des moyens de communication est essentielle.

De plus, l'information locale est une richesse régionale dont la situation est précaire. Priver les journaux locaux des publications municipales risque de leur porter un coup fatal. Dans Le Devoir du 14 février dernier, Pierre Trudel affirme au surplus que « l'occasion aurait été idéale pour imposer aux gouvernements locaux une obligation de répartir équitablement leur publicité dans l'ensemble des médias locaux afin d'éviter la tentation qui pourrait effleurer certains édiles municipaux d'utiliser la menace de retirer les publicités officielles de certains médias qu'ils jugent trop critiques de leurs politiques. » Il s'agit d'une stratégie dont on peut soupçonner l'existence à Saguenay. Nous croyons effectivement qu'il serait pertinent que le gouvernement réfléchisse à des moyens de protéger la liberté de presse dans les régions du Québec.

Nous recommandons que l'obligation de publier les avis publics sur Internet soit accompagnée de l'obligation de les publier dans un média local.

Le processus d'octroi des contrats de 25 000 \$ à 100 000 \$

Le projet de loi 122 vient assouplir les règles en matière d'octroi de contrat en permettant aux municipalités de prévoir les règles d'attribution des contrats de 25 000 \$ à 100 000 \$ (article 68).

Nous comprenons mal cette décision qui tombe si peu de temps après les scandales de corruption et de collusion qui ont secoué le monde municipal dans la dernière décennie et la tenue de la commission Charbonneau. Si aucun modèle n'est parfait, les appels d'offres constituent un certain rempart limitant les risques pour les fonctionnaires et les élus municipaux d'être exposés à la corruption et à la collusion. D'autant plus que favoriser une saine compétition entre les entreprises a pour conséquence l'obtention de meilleurs prix.

Nous recommandons de maintenir l'obligation de procéder par demande de soumissions sur invitation auprès d'au moins deux entrepreneurs pour les contrats de 25 000 \$ à 100 000 \$.

NOS RECOMMANDATIONS :

1. Nous recommandons l'abandon de l'article 3 du projet de loi qui permet l'introduction de zones de requalification.
2. Nous recommandons que le processus d'approbation référendaire soit facilité en permettant l'ouverture d'un registre dans chacun des arrondissements pour les villes divisées en arrondissements.
3. Nous recommandons que l'obligation de publier les avis publics sur Internet soit accompagnée de l'obligation de les publier dans un journal local.
4. Nous recommandons de maintenir l'obligation de procéder par demande de soumissions sur invitation auprès d'au moins deux entrepreneurs pour les contrats de 25 000 \$ à 100 000 \$.
5. Nous recommandons que la définition d'organisme municipal contenue dans l'article 69 s'applique aux dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

LES ANNEXES

Saguenay, le 22 janvier 2016

Monsieur Pierre Moreau
 Ministre des Affaires municipales et de
 l'Occupation du territoire
 Aile Chauveau, 4^e étage
 10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
 Québec (Québec) G1R 4J3

Objet : Demande de vérification – Société de gestion de la zone portuaire

Monsieur le Ministre,

En 2013, votre ministère a procédé à une vérification de Promotion Saguenay. Le *Rapport du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire concernant la vérification de Promotion Saguenay inc.* concluait que Promotion Saguenay avait « agi dans des champs de compétence qui ne pouvaient lui être délégués par la Ville de Saguenay, alors que l'organisme a agi à la place de celle-ci et en utilisant des fonds provenant essentiellement de la Ville ». Plusieurs choses m'amènent à croire qu'un autre organisme à but non lucratif pourrait être dans la même situation par rapport à la Ville de Saguenay, soit la Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi. Je vous demande de prendre connaissance des informations suivantes et de procéder à une vérification si vous le jugez nécessaire.

La Société de gestion de la zone portuaire a réalisé, en 2015, un parc d'attraction nommé « Mille lieux de la colline » sur un terrain qui appartenait à l'origine à Ville de Saguenay et qui abritait l'ancien Village de la sécurité routière. Voici, en ordre chronologique, les étapes de cheminement du dossier :

1. Le 4 juin 2012, le conseil municipal accepte de cautionner la Société de gestion de la zone portuaire pour un emprunt à la Banque Nationale de 5,7 M\$ afin de réaliser le projet (résolution VS-CM-2012-164 ci-jointe);
2. En février 2014, la Ville a cédé le terrain pour 1 \$ à la Société de gestion en contrepartie de quoi celle-ci devait construire un parc d'attraction désigné sous le nom de « Mille lieux de la colline » au coût de 5 M \$ (voir acte de cession ci-joint);
3. En avril 2015, la Ville signe une nouvelle convention de gestion avec la Société de gestion de la zone portuaire qui implique les Mille lieux de la colline (ci-jointe);

...2

-2-

4. Le 28 mai 2015, le comité exécutif accorde une subvention de 581 250 \$ à la Société de gestion pour le projet du parc Mille lieux de la colline (résolution VS-CE-2015-681 ci-jointe);
5. Le 4 juin 2015, le comité exécutif accorde une subvention de 300 000 \$ à la Société de gestion. Le procès-verbal indique que le montant servira aux activités courantes de l'organisme. Cependant, des déclarations dans les médias nous apprendront que cet argent servira au projet du parc Mille lieux de la colline (résolution VS-CE-2015-738, article de Radio-Canada 7 septembre 2015, article du Progrès-Dimanche du 18 octobre ci-joints)
6. Le parc d'attraction ouvre ses portes le 13 juin 2015. Le maire convie les journalistes à une visite des lieux le 2 juin (article de La Presse du 3 juin 2015 ci-joint);
7. Le 2 novembre 2015, le conseil municipal augmente sa caution à la Société de gestion de 1 M \$, le prêt de la Banque Nationale étant bonifié du même montant. Dans les documents exigés par la banque, on retrouve « la demande de subvention annuelle effectuée à la Ville de Saguenay démontrant un montant suffisant de subvention pour permettre à l'emprunteur de rembourser le financement sollicité (capital et intérêts) » (résolution VS-CM-2015-334 ci-jointe).

Cette façon de faire soulève de nombreuses questions.

Délégation de pouvoir

La *Loi sur les compétences municipales* permet à la Ville d'établir ou d'exploiter un équipement récréatif avec un organisme à but non lucratif (article 8), mais seulement dans la mesure prévue par la loi (article 4). À l'article 7.1 de la LCM, on peut lire :

« Toute municipalité locale peut confier à une personne l'exploitation de ses parcs ou de ses équipements ou lieux destinés à la pratique d'activités culturelles, récréatives ou communautaires.

Tout contrat visé au premier alinéa peut également prévoir que la personne assure le financement des travaux effectués en vertu du contrat. Dans un tel cas, la Loi sur les travaux municipaux (chapitre T-14) ne s'applique pas. »

Selon le rapport de vérification du MAMOT sur Promotion Saguenay, la Ville peut confier à un O.B.N.L. l'exploitation d'infrastructures lui appartenant, mais elle ne peut déléguer la construction de ceux-ci.

...3

-3-

« Nous recommandons que Promotion Saguenay octroie uniquement des contrats relatifs à l'exploitation des installations aéroportuaires, ce qui n'inclut pas, entre autres, les contrats de construction qui sont du ressort de la Ville et qui doivent être octroyés par celle-ci dans le respect des règles d'octroi des contrats prévues à la LCV. », page 12 du rapport (la même recommandation s'applique pour les équipements culturels)

Compétence

La Ville ayant cédé pour 1 \$ le site du parc d'attraction à la Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi, celle-ci en est légalement propriétaire. Donc, théoriquement, c'est la Société de gestion qui a compétence d'agir sur son propre site et non la Ville. Cependant, la Ville a imposé à la Société de gestion la construction du parc d'attraction lorsqu'elle a cédé le terrain à la Société de gestion, elle inclut le parc dans sa convention de gestion avec celle-ci et elle en couvre tous les frais. D'autre part, c'est le maire qui fait toutes les annonces concernant le parc.

Avec cette façon de faire, est-ce que la Ville n'a pas de façon indirecte délégué sa compétence pour faire construire son parc d'attraction par un O.B.N.L., ce qu'elle ne pourrait pas faire normalement?

Reddition de compte

Même s'il s'agit entièrement d'argent public, les activités de la Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi ne font l'objet d'aucune reddition de comptes auprès des citoyens de Saguenay, ni même au conseil municipal. Il n'y a aucune possibilité de connaître la façon dont ont été attribués les contrats ni si l'argent dépensé pour le projet Mille lieux de la colline l'a été dans des règles de bonne gestion.

Est-ce qu'en procédant de cette façon, la Ville n'a pas fait indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement?

Si la Société de gestion de la zone portuaire est maintenant propriétaire des lieux et paie les factures, il n'en demeure pas moins que ce projet était au départ celui de la Ville et que celle-ci en assure le financement en totalité. En plus d'obliger la Société de gestion à construire le parc Mille lieux de la colline, l'acte de cession oblige l'O.B.N.L. à entretenir en tout temps l'immeuble et les futurs bâtiments, faute de quoi la Ville pourra demander la résolution de la cession. D'autre part, le maire utilise abondamment le parc d'attraction comme l'une de ses réalisations et procède à toutes les annonces concernant le projet.

...4

-4-

À mon sens, ce dossier soulève assez de questions pour faire l'objet d'une attention particulière de la part du ministère. Je vous demande donc de procéder à une vérification de la Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi dans le cadre du projet Mille lieux de la colline.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La conseillère désignée,

Josée Néron

p.j. Résolution VS-CM-2012-164

Acte de cession

Convention de gestion

Résolution VS-CE-2015-681

Résolution VS-CE-2015-738

« La Zone portuaire reçoit 357 000 \$ de plus que prévu », Radio-Canada, 7 septembre 2015

« 600 000 \$ pour aménager la Tourticolli », Progrès-Dimanche, 18 octobre 2015

« Atchoum fait visiter les lieux », La Presse, 3 juin 2015

Résolution VS-CM-2015-334

Contrat entre la Banque nationale et la Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi

c.c. Dominique Dufour, direction régional du MAMOT, Saguenay-Lac-St-Jean