

Commission de la présidence du conseil

***Évaluation du projet-pilote de modifications
à l'horaire et au déroulement
des assemblées ordinaires
du conseil municipal***

Rapport et recommandations

Rapport déposé au conseil municipal
Le 21 novembre 2011

Direction générale

Direction du greffe
Division des élections et du soutien aux commissions
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission :**Président**

M. Harout Chitilian
Arrondissement d'Ahuntsic–Cartierville

Vice-présidents

M. Marvin Rotrand
Arrondissement de
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

Mme Anie Samson
Arrondissement de
Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Membres

M. Frantz Benjamin
Arrondissement de
Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

M. Ross Blackhurst
Arrondissement de LaSalle

Mme Caroline Bourgeois
Arrondissement de Rivière-des-Prairies–
Pointe-aux-Trembles

M. Marc-André Gadoury
Arrondissement de
Rosemont–La Petite-Patrie

Mme Ginette Marotte
Arrondissement de
Verdun

M. Claude Trudel
Arrondissement de
Verdun

Montréal, le 21 novembre 2011

M. Gérald Tremblay
Maire de Montréal
Membres du conseil municipal
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec)
H2Y 1C6

Mesdames,
Messieurs,

Conformément au *Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal* (06-009), nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission de la présidence du conseil, le rapport et les recommandations à la suite de l'évaluation du projet-pilote de modifications à l'horaire et au déroulement des assemblées ordinaires du conseil municipal.

Nous vous prions d'agrèer, Monsieur le Maire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(ORIGINAL SIGNÉ)

Harout Chitilian
Président

(ORIGINAL SIGNÉ)

Nicole Paquette
Secrétaire recherchiste

Table des matières

	Page
Introduction.....	4
Mandat d'initiative.....	4
Méthodologie.....	4
Évaluation du projet-pilote de modifications à l'horaire et au déroulement des assemblées ordinaires du conseil municipal.....	4
Horaire.....	4
Séquence des rubriques.....	5
Conclusion.....	5
Recommandations.....	5
Annexes.....	6
Annexe 1 – Projet-pilote de modifications à l'horaire et au déroulement des assemblées ordinaires du conseil municipal	
Annexe 2 – Rapport minoritaire de l'opposition officielle	
Annexe 3 – Rapport minoritaire de la seconde opposition	

Introduction

Dans le cadre de son programme d'activité de l'année 2010, la Commission de la présidence du conseil a révisé le *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal* (06-051)¹. En rapport avec le Chapitre V du règlement, soit l'organisation des assemblées, la commission a proposé de modifier l'horaire et le déroulement des assemblées du conseil (article 17) sans toutefois apporter de modifications aux plages horaires des séances (article 20).

La commission a proposé ainsi de débiter l'assemblée du conseil le lundi à 14 heures avec l'étude des dossiers inscrits à l'ordre du jour jusqu'à la rubrique 20, suivie de l'étude des dossiers en orientation pour le conseil d'agglomération (rubrique 80) et la tenue d'une période de questions des membres du conseil. La commission a proposé également de maintenir le lundi à 19 heures la première période de questions du public. Les règles édictées pour le projet-pilote (Annexe 1) énoncent que l'assemblée débute à 14 h avec une période de questions des membres du conseil suivie de la séquence des rubriques tel que proposé par la commission et en maintenant la période de questions du public à 19h.

Étant donné que des modifications permanentes à l'ordre du jour impliquent une refonte du système de gestion des dossiers décisionnels, la commission a proposé d'expérimenter, sur une période d'au moins six mois, l'intérêt des membres du conseil et la portée des modifications à l'horaire et au déroulement des assemblées ordinaires du conseil.

À son assemblée du 21 mars 2011, le conseil municipal a résolu² d'approuver un projet-pilote de modification à l'horaire et au déroulement des assemblées du conseil municipal pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2011, selon les règles jointes à l'annexe 1 du rapport.

Mandat d'initiative

La période prévue pour la réalisation du projet-pilote prenant fin le 31 décembre prochain, la commission a jugé opportun de procéder à une évaluation dans le but d'éclairer la décision des membres du conseil quant au choix d'appliquer ou non de manière permanente les règles édictées dans le cadre du projet-pilote. De sa propre initiative, la commission a donc inscrit l'évaluation du projet-pilote à son programme d'activité.

Méthodologie

La commission a établi les modalités d'évaluation et le sujet a été abordé à l'occasion de trois séances de travail. De plus, les leaders et leaders-adjoints membres de la commission ont été invités à consulter le caucus de leur formation politique respective de manière à ce que chacun des membres du conseil ait l'opportunité de se prononcer sur le sujet.

Évaluation du projet-pilote de modifications à l'horaire et au déroulement des assemblées ordinaires du conseil municipal

L'évaluation a porté sur deux objets : l'horaire et la séquence des rubriques inscrites à l'ordre du jour.

Horaire

Huit des neuf commissaires, s'exprimant au nom de leurs pairs, sont d'avis que la modification à l'horaire doit être établie de manière permanente. Pour certains, le fait de débiter l'assemblée à 14 h est perçu comme une avancée en matière de conciliation travail/famille. Le neuvième commissaire pourrait se rallier à la majorité dans l'éventualité où les conseillers et les conseillères recevraient les dossiers décisionnels le mercredi précédant le conseil. Il déplore en effet que la livraison tardive de la majorité des dossiers

¹ Révision du *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal* (06-051), rapport déposé au conseil municipal le 20 septembre 2010

² Résolution CM11 0167

décisionnels ajoutée au fait de débiter l'assemblée à 14 h réduit significativement la période de temps dont dispose les conseillers et les conseillères pour préparer leurs dossiers car, fait-il remarquer, les directions des services ne sont pas disponibles les samedis et dimanches pour répondre aux questions d'éclaircissement.

Séquence des rubriques

En ce qui concerne la séquence des rubriques inscrites à l'ordre du jour, deux positions se démarquent. D'un côté, le parti majoritaire au conseil se déclare satisfait des modifications apportées au déroulement des assemblées, notamment du fait que les points en orientation au conseil d'agglomération (rubrique 80) soient étudiés lors de la première séance du conseil le lundi à 14 h. À leur avis, cette modification au déroulement des séances comporte des avantages indéniables au point de vue de l'organisation de l'assemblée du conseil d'agglomération qui prend place le jeudi à 17 h durant la même semaine que l'assemblée du conseil municipal alors que ce dernier se poursuit parfois jusqu'au jeudi.

Les partis d'opposition, quant à eux, demandent de revenir à l'ordre initial des rubriques de l'ordre du jour, à l'exception de la période de questions du public maintenue le lundi à 19 h. Parmi les raisons invoquées en faveur de cette demande, des commissaires mentionnent que l'objectif d'étudier les dossiers en orientation au conseil d'agglomération (rubrique 80) en début d'assemblée visait à ce que la tenue de l'assemblée du conseil d'agglomération ne soit pas compromise dans le cas d'une prolongation de l'assemblée du conseil municipal le jeudi. Toutefois, depuis la mise en place du projet-pilote, le conseil se termine toujours le mardi soir. Par ailleurs, les motions des conseillers (rubrique 65) représente la seule opportunité, pour les élus de l'opposition, de soulever des questions qui les intéressent et de promouvoir les idées et les dossiers qu'ils estiment importants. De plus, un des objectifs de la rubrique 65 est aussi de faire en sorte que les élus se sentent écoutés et valorisés dans leur rôle. En terminant l'assemblée avec la rubrique 65, les conseillers et conseillères de l'opposition estiment que cet objectif n'est pas atteint et, pour ces raisons, ils demandent de respecter la séquence des rubriques inscrites à l'ordre du jour.

Conclusion

La Commission de la présidence du conseil a offert à chacun des partis politiques formant le conseil municipal l'opportunité de se prononcer sur le projet-pilote de modifications à l'horaire et au déroulement des assemblées ordinaires du conseil municipal en expérimentation depuis le mois d'avril dernier. Les commissaires ont également eu l'occasion de faire valoir leurs points de vue en discutant des avantages et inconvénients des modifications mises à l'essai grâce au projet-pilote.

Au terme de son analyse, la commission conclut, à la majorité, que le conseil municipal doit appliquer, de manière permanente, les modifications à l'horaire et au déroulement des assemblées ordinaires expérimentées depuis le mois d'avril 2011.

Recommandation

À l'issue de ses travaux, la Commission de la présidence du conseil adresse la recommandation suivante au conseil municipal :

R-1

Que la Ville de Montréal intègre au *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal* (06-051) les règles édictées dans le cadre du projet-pilote de modifications à l'horaire et au déroulement des assemblées ordinaires du conseil municipal (Annexe 1 du présent rapport).

ANNEXE 1

PROJET-PILOTE DE MODIFICATIONS À L'HORAIRE ET AU DÉROULEMENT DES ASSEMBLÉES ORDINAIRES DU CONSEIL MUNICIPAL

1. Les règles édictées ci-dessous s'appliquent à toute assemblée ordinaire du conseil municipal que le comité exécutif convoque à 14 h durant la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2011.

2. Durant la période visée à l'article 1, le *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal* (06-051, modifié) continue de s'appliquer, sous réserve de tout ajustement requis pour permettre :

1° la tenue d'une assemblée ordinaire débutant à 14 h, tout en conservant la première période de questions du public à 19 h le premier jour de l'assemblée;

2° qu'une telle assemblée débute par une période de questions des membres du conseil et se poursuit avec l'étude des points préliminaires à l'ordre du jour ainsi que les dossiers soumis en orientation au conseil d'agglomération avant de passer aux autres points inscrits à l'ordre du jour.

3. Aux fins de l'article 2, le *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal* (06-051) est notamment ajusté comme suit :

1° le paragraphe 5° de l'article 9 est modifié par l'ajout, à la fin du paragraphe, des mots et des sous-paragraphes suivants :

« lors de la première séance d'une assemblée ordinaire convoquée à 14 h, il les appelle dans l'ordre suivant :

- a) période de questions des membres du conseil (02);
- b) les rubriques préliminaires (03 à 15 inclusivement);
- c) les points en orientation au conseil d'agglomération (80);
- d) tous les autres points, selon l'ordre de leur inscription à l'ordre du jour;»;

2° le premier alinéa de l'article 37 est modifié par :

- a) la suppression des mots « au début de l'assemblée, après »
- b) l'insertion, après le mot « comporter, » du mot « outre »;

3° L'article 51 est modifié par l'ajout, à la fin du premier alinéa, des mots «, sauf à la première séance d'une assemblée ordinaire convoquée à 14 h. Dans ce dernier cas, la période de questions du public a lieu à 19 h. »;

4° Après l'article 56, l'article suivant est inséré :

« 56.1. Malgré l'article 56, la période de questions des membres du conseil a lieu au début de la première séance d'une assemblée ordinaire convoquée à 14 h. ».



Commission de la présidence du conseil
14 novembre 2011

Rapport minoritaire

ÉVALUATION DU PROJET PILOTE DE MODIFICATION À L'HORAIRE ET AU DÉROULEMENT DES ASSEMBLÉES ORDINAIRES DU CONSEIL MUNICIPAL

Anie Samson

Vice-présidente de la Commission
Maire de l'arrondissement Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension

Caroline Bourgeois

Commissaire
Conseillère de ville de Pointe-aux-Prairies

*_*_*

À l'occasion du dépôt du rapport de la Commission de la présidence du conseil sur le *projet-pilote de modification à l'horaire et au déroulement des assemblées ordinaires du conseil municipal*, la vice-présidente de la Commission de la présidence du conseil et maire de Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension, Anie Samson, et la commissaire et conseillère de ville de Pointe-aux-Prairies, Caroline Bourgeois, élues de l'Opposition officielle, déposent leur rapport minoritaire.

Introduction

Soucieux d'assurer l'exercice de la démocratie municipale, la Commission de la présidence du conseil avait tenu une consultation interne sur la mise à jour du Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal (06-051)³.

Cette consultation donna le jour, le 23 août 2010, à un rapport⁴ dans lequel la Commission fait état des discussions qui eurent lieu quant à la révision des articles 17 à 20 du Règlement sur la procédure, notamment sur la modification de l'heure de l'assemblée et sur l'ordre des rubriques à l'étude, recommandant au maire et aux membres du conseil de : « [d]ébiter l'assemblée du conseil le lundi à 14h00 avec l'étude des dossiers inscrits à l'ordre du jour jusqu'à la rubrique 20, des dossiers en orientation pour le conseil d'agglomération et la tenue d'une période des questions des membres du conseil. »⁵

³ Ci-après « Le Règlement sur la procédure ».

⁴ Commission de la présidence du conseil, « Rapport et recommandations », Révision du Règlement sur la procédure et les règles de régie interne du conseil municipal (06-051), 23 août 2010, (ci-après « Le rapport de 2010 »).

⁵ *Ibid.*, p. 9.

Par la suite, le comité exécutif émet deux réponses^{6 7} au rapport de la Commission de la présidence du conseil. Dans la première réponse le comité exécutif notait qu'il : « [s]ouhaite également, à l'instar des membres de la Commission, moderniser le fonctionnement du conseil (articles 17 et 20 du Règlement sur la procédure [...]) afin de permettre le début de l'assemblée le lundi à 14h, tout en conservant la première période de questions du public à 19h. Le CE demande donc au greffier d'organiser des conseils pilotes selon la préposition décrite dans le rapport de la Commission. »⁸

C'est ainsi que le conseil municipal adopta à l'unanimité le 22 mars 2011 le projet-pilote de modification à l'horaire et au déroulement des assemblées du conseil municipal pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2011, selon les règles jointes au dossier décisionnel.

Constats

De bonne foi, les élu(e)s de Vision Montréal ont voté en faveur du projet-pilote qui visait à modifier l'horaire des assemblées du conseil municipal, conscients qu'une telle modification pouvait avoir des répercussions positives sur le travail des élu(e)s et sur la conciliation travail/famille.

Toutefois, presque neuf mois plus tard, force est de constater que si la modification de l'horaire est salubre, la modification de la séquence des rubriques de l'ordre du jour proposée par la Commission de la présidence dans son rapport d'avril 2010 – sans aucune documentation et justification écrite à l'appui – et sur laquelle le comité exécutif ne s'est pas prononcé de manière express, ni dans sa première ou sa deuxième réponse, est non seulement illogique mais elle porte préjudice à l'exercice démocratique, sans parler du fait qu'elle défait l'ordre et la transparence que la procédure est sensée apporter à ce forum démocratique.

De plus, bien que l'objet « horaire » relève de l'article 17 du Règlement sur la procédure, les modifications à la séquence des rubriques ne modifient pas cet article mais bien l'article 9, para. 5 du Règlement sur la procédure, et ces modifications n'apparaissent nullement dans le rapport de la Commission de la présidence du conseil municipal du 23 août 2010⁹.

C'est dans cette optique que les élu(e)s de Vision Montréal auraient aimé que la recommandation formulée dans le rapport soumis au conseil de ville du 21 novembre 2011 ait été scindée afin de démontrer adéquatement les deux objets visés par les modifications qui se veulent permanentes, soit d'une part la modification de l'horaire, et d'autre part, la modification à la séquence des rubriques.

Recommandations

De prime abord, il convient de souligner le fait que les élu(e)s de Vision Montréal conviennent avec le rapport de la Commission qui évoque le fait que le président du conseil est le gardien de la démocratie municipale, le gardien des droits démocratiques des conseillers et des citoyens (p. 8).

En prenant en considération les constats suivants :

- l'assemblée des élu(e)s qui composent le conseil municipal est le corps qui gouverne et administre les affaires de la municipalité qu'est la Ville de Montréal¹⁰;

⁶ Réponse du comité exécutif aux rapports de la Commission de la présidence du conseil, Reconnaissance de la présidence du conseil, Révision du règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal (06-051), 18 février 2011, no. 1113430001 (ci-après « Réponse du comité exécutif de février 2011 »).

⁷ Réponse du comité exécutif au rapport de la Commission de la présidence du conseil, Révision du Règlement de procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal (06-051), 8 juin 2011 (ci-après « Réponse du comité exécutif d'août 2011 »).

⁸ Supra, note 4, p. 4.

⁹ Ibid., p. 5 à 8.

¹⁰ Art. 47 de la Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19.

- les règles de procédure se doivent – dans une société démocratique et régie par la règle de droit – d’être équitables et exemptes d’instrumentalisation partisane; leur rôle est celui d’ordonner l’exercice démocratique de l’administration des affaires de la Ville et d’assurer la participation équitable de tous;
- la modification de la séquence des rubriques de l’ordre du jour ne relève pas de l’article 17 du Règlement sur la procédure mais bien de l’article 9 du dit Règlement;
- la modification de l’horaire a pour effet de faire en sorte que le conseil municipal termine toujours le mardi, et non pas le jeudi, jour du conseil d’agglomération, annulant de ce fait la prétention que la modification de la séquences des rubriques de l’ordre du jour « *comporte des avantages indéniables du point de vue de l’organisation de l’assemblée du conseil d’agglomération qui prend place le jeudi à 17h durant la même semaine que l’assemblée du conseil municipal alors que ce dernier se poursuit parfois jusqu’au jeudi* »¹¹;
- la modification de la séquence des rubriques de l’ordre du jour a pour effet de réduire le temps qui appartient aux élu(e)s des deux oppositions, membres de plein droit du conseil municipal qui administre la Ville de Montréal, de présenter adéquatement leurs motions;
- par souci démocratique, il serait déconseillé de donner préséance à un « avantage indéniable du point de vue organisationnel » au détriment de l’équité démocratique, soit du temps qui appartient aux élu(e)s des deux oppositions de présenter et débattre leurs motions.

Pour ces raisons les élu(e)s de Vision Montréal recommandent :

R-1

Que la Ville de Montréal intègre au *Règlement sur la procédure d’assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal* la règle édictée dans le cadre du projet-pilote qui vise à modifier l’horaire du conseil municipal, c’est-à-dire de débiter le conseil municipal à 14h au lieu de 19h.

R-2

Que la Ville de Montréal n’intègre pas au *Règlement sur la procédure d’assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal* les modifications qui auraient pour effet de modifier la séquence des rubriques de l’ordre du jour, c’est-à-dire les ajouts à l’article 9, paragraphe 5 du *Règlement sur la procédure d’assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal*.

¹¹ Commission de la présidence du conseil, « Rapport et recommandations », Évaluation du projet-pilote de modification de l’horaire et au déroulement des assemblées ordinaires du conseil municipal, 21 novembre 2011.

Commission de la présidence du conseil

***Évaluation du projet-pilote de modifications
à l'horaire et au déroulement
des assemblées ordinaires
du conseil municipal***

Rapport minoritaire de la deuxième opposition

Introduction

Le déroulement des séances du Conseil de ville a été modifié en 2011 pour répondre aux impératifs d'organisation du temps de travail des conseillers municipaux sur la base du fait que les fins de rencontres étaient difficilement prévisibles. Pour des raisons de conciliations travail-famille, le caucus de Projet Montréal a fait la proposition de débiter à 14 h le lundi. Par contre, la modification de la séquence de l'ordre du jour, soit de mettre les points 80 avant les motions de l'opposition, n'a pas été discutée dans la mouture originale du projet-pilote mais que cette façon de faire émane plutôt du caucus d'Union Montréal unilatéralement. Il devient donc important d'évaluer le mode de fonctionnement qui a été adopté en 2011 afin de décider si nous devrions poursuivre dans cette voie.

Méthodologie

Pour bien comprendre les impacts des changements, on se doit d'évaluer leurs impacts tant sur la préparation du conseil que sur le déroulement de celui-ci. Le caucus de Projet Montréal s'est penché sur deux problèmes découlant du projet-pilote. La perte d'un précieux temps de préparation au conseil et la négligence d'une facette importante du rôle d'élu au conseil de ville. Il vous sera ici présenté la teneur des délibérations et leurs conclusions.

Horaire

Même si le Conseil débute 5 heures plus tôt, nous ne recevons pas les dossiers à l'étude 5 heures plus tôt qu'avant. Nous avons assumé que nous les recevions vers midi le jeudi d'avant afin de nous permettre de faire les recherches utiles et rejoindre les spécialistes à consulter (pendant les heures ouvrables) le vendredi et lundi matin. Cette remarque prend tout son sens puisque les « dossiers chauds », ceux qui demandent un moment de réflexion et de la recherche assidue – afin de prendre une décision éclairée – nous arrivent toujours et de plus en plus, seulement dans la version 2 de l'ordre du jour, livrée le jeudi après les heures normales de bureau. Ce déni de plus en plus fréquent de temps de préparation pour les dossiers du conseil prive le citoyen montréalais d'une étude approfondie des dossiers par ses élus.

Séquence des rubriques

Avant le projet-pilote, parfois les débats s'éternisaient, et, nous acceptions, d'un commun accord, de devancer la discussion des dossiers relatifs à l'agglomération afin que le Greffe puisse préparer la séance du Conseil d'agglomération du jeudi soir.

En débutant à 14 h cette manœuvre n'est plus utile à la préparation des dossiers du conseil d'agglomération et elle est utilisée de façon politique afin de repousser le débat sur les motions des conseillers aux calendes grecques. À la fin du Conseil, les élus, les citoyens, les journalistes sont tous fatigués et l'attention nécessaire à bien évaluer la pertinence des enjeux qui sont soumis au Conseil de ville est absente. Bien que les élus de la majorité ne déposent peu, ou pratiquement pas, de motion, cet outil valorise la fonction de conseiller et représente une des seules opportunités d'inscrire des dossiers à l'ordre du jour du conseil.

Conclusion

Étant donné que les sujets qui sont déposés à l'ordre du jour pour étude sont une prérogative politique; c'est le Maire de Montréal qui demande au Greffier d'inscrire un dossier ou non, nous comprenons très bien la stratégie de faire passer au Comité exécutif du mercredi précédent le Conseil municipal les « dossiers chauds » afin de ne pas informer trop tôt les partis d'opposition des intentions de l'administration. Cette mauvaise habitude de plus en plus courante se trouve exacerbée par le début plus hâtif du conseil. Projet Montréal déplore en effet que la livraison tardive de la majorité des dossiers décisionnels ajoutée au fait de débiter l'assemblée à 14 h réduise significativement la période de temps dont disposent les conseillers et les conseillères pour préparer leurs dossiers, car les directions des services, les spécialistes et les analystes ne sont pas disponibles samedi et dimanche pour répondre aux questions d'éclaircissement.

Par surcroît, il n'est plus utile de devancer les dossiers relatifs aux décisions d'agglomération puisqu'avec ce nouvel horaire le Conseil ne se termine jamais au-delà du mardi soir, ce qui laisse amplement de temps au greffe pour préparer la séance du conseil d'agglomération. Il devient donc tout à fait superflu de déroger systématiquement au règlement de régie interne comme le fait la majorité.

Recommandations

R1 - Devancer la livraison de la version 2 de l'ordre du jour pour conserver un temps de préparation équivalent à ce qui était la norme avant la mise en place du projet-pilote;

R2 - Modifier la séquence de l'ordre du jour afin de devancer l'étude des motions de l'opposition. Les sujets déposés par les oppositions sont connus de tous puisqu'ils arrivent dans la première version de l'ordre du jour (une dizaine de jours avant le Conseil de ville); ainsi, chaque parti politique a amplement le temps de se positionner afin d'enrichir le débat.