

Commission de la présidence du conseil

Rapport de consultation et recommandations sur

LE DÉFI DE LA PARTICIPATION

**Rapport déposé au conseil municipal
Le 27 novembre 2006**

Montréal 



Service des affaires corporatives
Direction du greffe
Division du soutien aux comités et commissions du conseil
275 rue Notre-Dame Est, bureau R.134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission

Président

*M. Marcel Parent
Arrondissement de Montréal-
Nord*

Vice-présidents

*Mme Claire St-Arnaud
Arrondissement de
Mercier—Hochelaga-
Maisonneuve*

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

Membres

*M. Warren Allmand
Arrondissement de Côte-
des-Neiges—Notre-Dame-
de-Grâce*

*Mme Jocelyn Ann Campbell
Arrondissement d'Ahuntsic-
Cartierville*

*Mme Anie Samson
Arrondissement de Villeray—
Saint-Michel—Parc-
Extension*

*M. Marcel Tremblay
Arrondissement de Côte-
des-Neiges—Notre-Dame-
de-Grâce*

*M. Claude Trudel
Arrondissement de Verdun*

Montréal, le 27 novembre 2006

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 de consultation à la suite de l'étude publique sur le défi de la participation, le 26 avril ainsi que le 12 octobre 2006 et les recommandations de la commission adoptées le 13 novembre 2006.

Le président,

Le secrétaire-rechercheur,

« original signé »

« original signé »

Marcel Parent

Nicole Paquette

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
LE PROCESSUS D'ÉTUDE PUBLIQUE	4
LE DÉFI DE LA PARTICIPATION	5
COMMENTAIRES ET OPINIONS DES CITOYENS.....	7
POLITIQUE DE CONSULTATION ET PARTICIPATION PUBLIQUES.....	7
L'information.....	8
La participation.....	10
Le suivi des recommandations.....	11
L'accessibilité universelle.....	12
LA RÉVISION DES RÔLE ET MANDAT DES COMMISSIONS.....	13
LES CONSULTATIONS EN VERTU DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME.....	13
LES PÉRIODES DE QUESTIONS DES CITOYENS	14
LE CADRE ET LE PROCESSUS ÉLECTORAL	14
LA LOI D'ACCÈS À L'INFORMATION.....	15
LE LEADERSHIP DE LA COMMISSION DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL.....	15
COMMENTAIRES ET OPINIONS DES COMMISSAIRES	16
RECOMMANDATIONS.....	17
ANNEXE	
RAPPORT MINORITAIRE DE M. ROTRAND.....	20
LISTE DES ORGANISMES ET CITOYENS AYANT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES ET DES OPINIONS.....	22

INTRODUCTION

La Commission de la présidence du conseil a tenu deux assemblées publiques, le 26 avril et le 12 octobre 2006, sur le thème du défi de la participation citoyenne aux diverses instances, particulièrement aux consultations publiques menées par les commissions permanentes du conseil. Au cours de ces assemblées, Me Lucie Desjardins, chef de division, Soutien aux commissions et comités du conseil ainsi que M. Jules Patenaude, coordonnateur en consultation publique, ont présenté le portrait des instances de consultation ainsi que des statistiques sur la participation des citoyens dans le but de lancer un appel d'idées permettant d'améliorer la participation aux diverses instances démocratiques.

LE PROCESSUS D'ÉTUDE PUBLIQUE

Deux semaines avant l'assemblée publique, des avis précisant l'horaire et les modalités de participation ont paru dans deux grands quotidiens montréalais, un francophone et un anglophone. L'assemblée a également été annoncée au moyen d'un affichage dans les bureaux Accès Montréal, les bureaux d'arrondissement et sur le portail de la Ville. La documentation afférente au thème à l'étude a été rendue disponible, pour consultation, dans tous les lieux d'affichage des avis.

Le président de la commission, monsieur Marcel Parent, a fait parvenir une invitation, tant par courrier régulier que par courrier électronique, à environ 1 000 individus et représentants d'organismes susceptibles d'être intéressés par le sujet. De plus, un communiqué de presse a été diffusé auprès de tous les médias.

Les assemblées publiques de la commission comportaient une période de questions et commentaires réservée aux citoyens et la commission a entendu trente intervenants.

Cette étude publique a nécessité deux séances de travail de la commission afin de préparer l'assemblée, analyser les interventions et formuler les recommandations. La commission a pu compter sur la collaboration précieuse de la Direction du greffe durant cette période.

LE DÉFI DE LA PARTICIPATION

Le constat d'un faible taux de participation, ou encore d'une participation inégale aux assemblées publiques, a incité la Commission de la présidence du conseil à inscrire à son programme d'activités de l'année 2006 le thème de la participation des citoyens aux diverses instances de consultation et participation publiques de la Ville de Montréal. La commission a également constaté que les travaux des commissions ou des différents conseils abordent l'éventail des activités municipales et rejoignent des préoccupations importantes pour la population comme la prestation et la qualité des services qui sont rendus quotidiennement. C'est donc sous l'angle d'un défi à relever que la commission aborde le thème de la participation citoyenne en souhaitant entendre les suggestions des montréalais afin d'encourager et faciliter la participation aux instances démocratiques.

La création de la nouvelle Ville de Montréal, le premier janvier 2002, a entraîné la mise en place des conseils d'arrondissement, le partage des compétences entre les arrondissements et la ville centrale, la création de l'Office de consultation publique de Montréal et l'adoption, par le conseil de ville, de la Politique de consultation et participation publiques. À ces instances, s'ajoutent les commissions permanentes du conseil, les consultations publiques découlant de l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la création de comités et conseils consultatifs, de tables de concertation qui représentent autant d'occasions pour les citoyens et les citoyennes de faire valoir leur opinion sur les sujets qui les concernent.

La réorganisation municipale du premier janvier 2006 a amené un nouveau partage des compétences entre les arrondissements, les municipalités reconstituées, la ville centrale et l'agglomération entraînant notamment la création du conseil d'agglomération et de cinq commissions permanentes d'agglomération.

La Commission de la présidence s'est particulièrement intéressée à la participation citoyenne aux assemblées des commissions permanentes. Créées par règlement du conseil et en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, les commissions permanentes sont formées exclusivement d'élus municipaux et elles représentent les instances consultatives du conseil de la ville et du conseil d'agglomération. À ce titre, elles exercent différentes fonctions allant de l'étude en public – par exemple, l'étude des prévisions budgétaires – jusqu'à la consultation publique avec dépôt et présentation de mémoires par les citoyens. Leur mission consiste à éclairer la prise de décisions des membres du conseil et à favoriser la participation citoyenne aux débats d'intérêt public.

Depuis la mise en place des commissions permanentes, on constate une participation inégale aux activités de consultation. La participation varie en fonction des impacts que pourraient avoir les objets soumis à la consultation sur la vie quotidienne des citoyennes et des citoyens. Des thèmes tels la stratégie d'inclusion du logement abordable, le plan de transport, la politique de l'arbre et le plan stratégique de développement durable ont suscité, en 2005, l'intérêt des montréalais et montréalaises. Le calendrier 2005 des commissions permanentes comportait 64 séances de travail et

32 assemblées publiques. En réponse à un sondage qui leur était adressé, la majorité des commissaires a souligné le manque d'intérêt du public et plusieurs ont suggéré l'amélioration des moyens de communication et de diffusion de l'information relative aux activités des commissions.

C'est en mars 2005 que le conseil municipal de la Ville de Montréal a adopté la Politique de consultation et participation publiques. Cette politique est issue du Chantier sur la démocratie créé dans la foulée du Sommet de Montréal. La politique vise toutes les instances de la Ville et poursuit trois objectifs :

« encourager les citoyennes et les citoyens à prendre une part active à la vie civique ainsi qu'au développement et à la gestion des affaires de la Ville;

favoriser des pratiques de consultation publique transparentes, crédibles, efficaces et utiles à la prise de décision;

reconnaître formellement le pouvoir des citoyennes et des citoyens d'influencer les décisions des diverses instances de la Ville. »^{*}

Ces objectifs seront atteints grâce à la mise en place de bonnes pratiques se rapportant à l'information, la consultation et la participation. Parmi ces bonnes pratiques, soulignons la production et la diffusion d'une information complète et objective ainsi que la publication d'un avis au moins quinze jours avant la date prévue de l'assemblée. La politique suggère également de tenir les consultations publiques en deux parties; la première étant consacrée à la présentation du dossier ainsi qu'aux questions d'éclaircissement et la seconde, à l'expression des opinions. Enfin, elle propose la mise en place de mécanismes de partenariat afin d'associer les citoyens et citoyennes au processus d'élaboration de projets, programmes ou politiques.

Soucieuses d'accroître la participation citoyenne aux assemblées publiques, les commissions permanentes ont adopté plusieurs de ces bonnes pratiques. Par exemple, le *Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal (06-009)* prévoit la publication d'un avis 14 jours avant la tenue d'une assemblée publique.

^{*} Objectifs généraux de la Politique de consultation et participation publiques

COMMENTAIRES ET OPINIONS DES CITOYENS

Les séances du 26 avril et du 12 octobre 2006 ont pris la forme d'un appel d'idées au cours duquel les citoyens ont été invités à faire connaître leurs points de vue au sujet de la participation citoyenne, à faire part de leurs suggestions en vue d'améliorer cette participation et enfin, à proposer des pistes de solution en vue de bonifier les pratiques actuelles.

Environ 150 personnes ont assisté aux deux séances et trente intervenants ont exprimé des opinions. La commission a reçu 14 mémoires. L'ensemble des interventions fait ressortir l'importance de la participation citoyenne pour le développement et la qualité de vie de la ville et démontre à quel point les citoyens souhaitent être consultés.

POLITIQUE DE CONSULTATION ET PARTICIPATION PUBLIQUES

La grande majorité des intervenants qui se sont adressés à la commission au cours des deux assemblées publiques ont fait référence à la Politique de consultation et participation publiques en demandant l'application de la politique ou encore en insistant sur l'importance d'une de ses bonnes pratiques. De l'avis de la majorité, la Ville possède de bons outils en matière de consultation publique, il faut maintenant les appliquer.

En adoptant, en mars 2005, la Politique de consultation et participation publiques, le conseil de la Ville de Montréal a voulu favoriser l'exercice d'une démocratie participative[†].

Pour atteindre les objectifs poursuivis par la politique, les arrondissements et les services corporatifs ont été invités à recourir à des pratiques spécifiques, qualifiées de « bonnes pratiques ».

Les intervenants ont informé la commission que non seulement les pratiques diffèrent selon les arrondissements mais qu'en plus, les bonnes pratiques que prône la Politique de consultation et participation publiques ne sont pas appliquées. Cette situation est à leur avis déplorable et ils estiment que des correctifs doivent être apportés si la Ville souhaite vraiment favoriser la participation citoyenne.

Comme le fait remarquer un intervenant :

« Il importe de s'assurer que la politique soit le cadre de référence tout comme il importe d'évaluer le degré d'adhésion des arrondissements et des services à celle-ci. »

[†] Préambule à la Politique de consultation et participation publiques.

De nombreux intervenants ont insisté sur l'importance d'informer les citoyens, de prévoir les conditions favorisant la participation, notamment l'accessibilité universelle, et d'assurer le suivi des recommandations, thèmes qui sont abordés dans d'autres sections du présent rapport.

Après avoir entendu les commentaires des citoyens et pris connaissance des mémoires déposés, la commission conclut qu'il y a lieu, pour la Ville, d'élaborer un plan d'action destiné à informer les arrondissements ainsi que les services corporatifs et à les soutenir dans la mise en œuvre de la Politique de consultation et participation publiques.

De plus, en vue du bilan prévu, en 2007, à la politique, la commission estime pertinent de dresser dès maintenant un portrait des pratiques de consultation en cours à la ville centrale et dans les arrondissements.

En conséquence, la commission reconnaît l'importance de la participation citoyenne à la vie démocratique montréalaise et elle souhaite que toutes les instances municipales encouragent les citoyens à prendre part aux débats d'intérêt public en adhérant aux bonnes pratiques favorisant leur participation. La commission propose donc en R-1 et R-2 des recommandations en vue de la mise en œuvre de la Politique de consultation et participation publiques au sein de toutes les unités administratives de la Ville et de la recension des pratiques de consultation en cours à la ville centrale et dans les arrondissements.

L'information

Un très grand nombre d'intervenants ont insisté sur les conditions favorisant la participation citoyenne. Parmi celles-ci, être informé de la tenue d'une consultation publique et avoir accès aux documents soumis à l'étude dans les délais requis est la condition première et cet aspect mérite d'être bonifié tant pour les assemblées tenues en arrondissement qu'à la ville centrale. Le *Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal* (06-009) et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) prévoient la publication d'un avis respectivement 14 et 7 jours avant la tenue d'une assemblée publique. La publication de l'avis annonçant une assemblée publique répond effectivement à l'obligation légale, elle est toutefois, de l'avis de tous les intervenants, insuffisante et nombreux sont ceux qui font état de situations où ils ont appris tout à fait par hasard la tenue d'une consultation. Par ailleurs, certains déplorent qu'à la simple lecture de l'avis, il ne soit pas possible d'en saisir tous les enjeux.

Plusieurs personnes ont fait à la commission d'intéressantes suggestions afin de rejoindre un plus grand nombre de citoyennes et citoyens. Bon nombre de ces suggestions sont issues de la Politique de consultation et participation publiques. Ainsi les intervenants ont demandé que l'avis public soit rédigé simplement afin que le message soit facilement compréhensible. Ils ont demandé également que la documentation afférente à la consultation soit disponible dès la publication de l'avis. Ce sont là toutefois des normes minimales et plusieurs moyens ont été proposés afin de susciter davantage d'intérêt et de participation.

Ainsi, la mise en œuvre d'un plan de communications auprès des citoyens a été soulevée par plusieurs intervenants. Ce plan aurait l'avantage de prévoir diverses actions dans le but de mieux informer la population. Parmi celles-ci, soulignons les actions suivantes :

- l'achat d'espaces publicitaires dans les quotidiens et hebdomadaires afin d'annoncer les séances et l'ordre du jour de toutes les instances ;
- l'amélioration du portail de la Ville afin qu'il soit davantage convivial et offre l'accès à un calendrier des assemblées publiques ;
- l'emploi des communications électroniques pour rejoindre les groupes et les citoyens ;
- le recours au publiphone et médias substitués dans le but d'informer les personnes éprouvant un handicap ;
- l'application des bonnes pratiques suggérées dans le cadre de la Politique de consultation et participation publiques ;
- la mise en œuvre d'efforts particuliers auprès de clientèles moins accessibles comme les jeunes et les personnes issues des communautés culturelles.

Des intervenants ont mentionné à quel point il importe que les élus agissent comme des courroies de transmission en relayant l'information que ce soit au cours des séances d'un conseil ou à d'autres occasions. Le fait de tenir à l'occasion des assemblées ailleurs qu'à l'hôtel de ville apparaît également comme un facteur susceptible d'intéresser davantage de citoyens.

De toutes les opinions exprimées, l'information est certes le thème qui fut repris par le plus grand nombre d'intervenants. Par ailleurs, la commission a pris connaissance des engagements prévus aux paragraphes a et b de l'article 16 de la Charte montréalaise des droits et responsabilités :

- « a) promouvoir la participation publique et, à cet effet, fournir aux citoyennes et aux citoyens des informations utiles, énoncées dans un langage clair ;
- b) faciliter l'accès aux documents pertinents aux affaires de la Ville »

Pour ces raisons, la commission estime nécessaire que la Ville et ses arrondissements améliorent, par divers moyens, les communications aux citoyens en matière de consultation publique, améliorent également l'accès à l'information diffusée sur le portail de la Ville, établissent des mécanismes de collaboration entre les instances dans le but d'informer un plus grand nombre de citoyens et prévoient des mesures particulières afin de rejoindre des clientèles spécifiques. La commission propose en R-3, R-4, R-5 et R-10 des recommandations qui permettront d'atteindre ces objectifs.

La participation

De nombreux intervenants ont suggéré à la commission diverses mesures susceptibles d'accroître la participation des citoyens. Parmi celles-ci, le fait d'impliquer ceux-ci dès le début du projet apparaît comme un aspect positif, favorisant la participation. La transparence est également un facteur soulevé par plusieurs intervenants car, selon eux, non seulement les citoyens doivent-ils être impliqués dès le début mais ils doivent également avoir la possibilité d'obtenir toutes les informations. Il faut, à leur avis, éviter la tenue de consultations de type « fait accompli » c'est-à-dire des consultations où on présente un projet final pour lequel on semble consulter pour la forme.

Un intervenant a présenté une pratique intéressante ayant cours dans l'état de Californie. Cette pratique obligatoire d'évaluation des risques environnementaux est préalable à toute consultation et elle a le mérite d'impliquer les citoyens dès le début du projet. Elle permet aussi aux élus de prendre une décision éclairée tout en évitant les poursuites judiciaires. Cet intervenant suggère de s'inspirer de l'expérience californienne pour améliorer les pratiques de consultation à Montréal en impliquant, dès le début du projet, les citoyens. Le lecteur intéressé pourra prendre connaissance de cette présentation, ainsi que de tous les mémoires, sur la page Internet de la commission.

Un autre intervenant résume ainsi la situation :

« Lorsqu'il est question de développement urbain, les citoyens ont un rôle réactif par rapport au projet proposé ce qui devient épuisant et ne mène qu'à des conflits. »

Un troisième facteur, relevé également par plusieurs intervenants, concerne la capacité des citoyens à influencer les résultats de la consultation. Ainsi, pour participer, les citoyens doivent avoir la certitude d'être entendus et la certitude que cette opinion compte. En effet, soulignent-ils, pourquoi se déplacer pour assister à un simulacre de consultation où tout semble décidé d'avance et ils donnent l'exemple de consultations qui, dans le cadre de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ont lieu au cours des 30 minutes précédant la séance du conseil à laquelle l'adoption du projet est déjà prévue à l'ordre du jour.

Plusieurs intervenants ont exprimé leur intérêt tant pour la qualité de leur milieu de vie que pour le respect du patrimoine dans leur quartier. Ils ont manifesté également leur volonté de contribuer au développement de leur milieu et à celui de la ville. Pour ces raisons, ils demandent l'application des bonnes pratiques suggérées à la Politique de consultation et participation publiques pour toutes les assemblées de consultation publique et insistent sur l'importance de tenir les consultations en deux parties. Plusieurs souhaitent participer à la confection du budget et demandent la mise en place d'un processus en vue d'un budget participatif.

Des intervenants ont demandé à la commission de soutenir leur demande afin que les comités consultatifs d'urbanisme siègent en public. Ils souhaitent contribuer aux débats de ces comités qui, à leur avis, se doivent d'être transparents.

Parmi les autres facteurs ayant un impact sur la participation, des intervenants ont mentionné l'attitude des commissaires en cours d'assemblée. Une attitude d'écoute inciterait les citoyens non seulement à s'exprimer mais aussi à participer à d'autres assemblées publiques. Un intervenant précise qu'une assemblée doit également être présidée par une personne neutre et objective, capable d'accueillir les opinions des citoyens sans porter de jugement. Certains précisent que le travail des commissions doit être apolitique.

Par ailleurs, deux intervenants se sont exprimés au nom de leur communauté et ont fait remarquer aux commissaires à quel point les membres des communautés culturelles et particulièrement des minorités visibles, leur apparaissent sous-représentés au sein de l'Administration et de la fonction publique. À leur avis, cette situation ne reflète pas la diversité culturelle montréalaise et des efforts doivent être consentis en vue d'améliorer la participation des citoyens et citoyennes de la diversité ethnoculturelle.

« Pourquoi n'y a-t-il pas de place à l'hôtel de ville pour les communautés culturelles et les Noirs ? »

« Les Noirs ne sentent pas qu'ils font partie du gouvernement, ils sont une invisible *Visible Minority*. »

Enfin, la commission accueille favorablement certaines suggestions des citoyens concernant la tenue des consultations publiques en deux parties, la possibilité, pour les commissions permanentes, de mener des consultations en d'autres lieux qu'à l'hôtel de ville. Conformément aux engagements décrits aux paragraphes c et f de l'article 16 de la Charte montréalaise des droits et responsabilités, la commission insiste sur l'importance d'adopter et appliquer des procédures en vue d'assurer le caractère crédible, transparent et efficace des consultations publiques et de favoriser la représentation et la participation des citoyens de la diversité ethnoculturelle. La commission propose en R-7 et R-11 des recommandations à cet effet.

Le suivi des recommandations

L'intérêt de participer à une consultation est soutenu par le sentiment de pouvoir influencer la décision. De nombreux citoyens ont expliqué à la commission avoir éprouvé le sentiment de participer à des consultations où la décision semblait prise à l'avance, des consultations qu'ils qualifient de type « fait accompli ». Certaines consultations, parce qu'elles ont lieu 30 minutes avant une séance du conseil, offrent peu de possibilité aux citoyens d'influencer la décision des élus, d'autres, parce qu'elles répondent à un besoin social, ne permettent pas aux citoyens de s'opposer au projet au moyen de la procédure référendaire.

Les intervenants estiment que la décision doit tenir compte des demandes des citoyens et, si ce n'est pas le cas, qu'il faut leur expliquer les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de tenir compte de ces demandes.

Pour soutenir la participation, les citoyens doivent pouvoir constater le résultat de leur participation à une consultation, c'est-à-dire que les résultats soient connus et que la décision soit expliquée. À ce sujet, la commission propose la recommandation R-6.

L'accessibilité universelle

Des porte-paroles d'organismes oeuvrant auprès de personnes handicapées ont fait valoir les engagements de la Ville prévus à la Charte montréalaise des droits et responsabilités à l'égard de l'accessibilité universelle. Ils ont insisté sur l'accès physique des lieux des assemblées, la disponibilité de l'information en braille, en langage simplifié et accessible grâce au publiphone ainsi que l'interprétation en langage gestuel. De plus, l'information doit parvenir aux citoyens dans des délais favorisant la participation et, dans tous les cas, au moins 14 jours avant l'assemblée publique.

La commission souscrit aux engagements de la charte et propose en R-9, une recommandation concernant l'accessibilité universelle.

De plus, la commission appuie sans réserve les recommandations de la Commission sur le développement culturel et la qualité du milieu de vie concernant l'accessibilité des communications municipales. Ces recommandations, adoptées en séance publique le 27 septembre 2006 et déposées au conseil municipal le 30 octobre 2006 sont les suivantes :

R- 15

Que la Ville de Montréal poursuive, avec la collaboration des services corporatifs concernés et les arrondissements, l'adaptation de ses communications municipales de manière à rejoindre et à informer davantage les personnes éprouvant des limitations auditives, visuelles et intellectuelles.

R- 16

Que la Ville de Montréal remette en fonction, avec la collaboration des services corporatifs concernés et les arrondissements, le service téléphonique (publiphone) visant à informer les personnes ayant des limitations visuelles des activités et programmes offerts par la Ville, particulièrement ceux des volets culturel et du loisir.

R- 18

Que la Ville de Montréal évalue la possibilité d'offrir aux personnes sourdes un service d'interprétation lors des séances des conseils municipal et d'agglomération, des commissions permanentes ou spéciales, de même qu'à l'occasion d'événements publics d'information de la Ville.

LA RÉVISION DES RÔLE ET MANDAT DES COMMISSIONS

Des représentants d'un parti politique ont suggéré à la commission diverses mesures dans le but d'élargir les rôle et mandat des commissions. Ils proposent l'abolition du comité exécutif, la création de commissions décisionnelles et de comités consultatifs formés d'élus et de citoyens, un modèle semblable à celui de la Ville d'Ottawa. Ainsi, les commissions seraient chargées de la confection de l'ordre du jour du conseil. De plus, une commission serait créée afin d'assurer la surveillance des fournisseurs et contrats.

Par exemple, un intervenant déplore :

« Le comité exécutif intervient dans les travaux des commissions, un dossier ne pouvant faire l'objet d'une étude que s'il a été approuvé par le CE. Ainsi, des filtres sont présents même là où nous avons les meilleures pratiques, on est loin des modèles des villes d'Ottawa et de Toronto. »

Selon ce modèle, les commissions seraient tenues de délibérer publiquement et les recommandations déposées au conseil feraient l'objet de délibérations et seraient soumises au vote des conseillers.

Il a également été proposé de créer des comités consultatifs auxquels pourraient siéger des citoyens, ces comités représentant, de l'avis de certains, une belle occasion de formation des citoyens à la vie participative. Actuellement, des arrondissements ont mis en place de tels comités et, à la ville centrale, des comités formés de citoyens exercent un rôle conseil auprès de l'Administration comme le Conseil interculturel de Montréal, le Conseil des Montréalaises, le Conseil jeunesse et le Conseil du patrimoine.

LES CONSULTATIONS EN VERTU DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Les intervenants ont été nombreux à citer l'exemple de consultations publiques tenues dans les arrondissements en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Ainsi, ils déplorent que les arrondissements et la ville centrale se conforment à la publication d'un avis 7 jours avant une assemblée de consultation tel que le prescrit la LAU. À leur avis, la loi prévoit des normes minimales que rien n'empêche de bonifier et c'est d'ailleurs ce qu'ils souhaitent.

Ils suggèrent de publier un avis et d'informer la population au moins 14 jours avant la consultation. On demande également d'éviter la tenue d'assemblées publiques l'été ou durant la période des fêtes de fin d'année car la population est moins disponible à ces périodes.

Des intervenants déplorent la tenue de consultations publiques 30 minutes avant la séance du conseil d'arrondissement à laquelle on prévoit l'adoption du projet à l'étude ce qui correspond à une consultation qu'ils qualifient de type « fait accompli ».

Les avis publiés en vertu de la LAU semblent difficiles à comprendre pour les citoyens car l'objet réel de la consultation y est rarement précisé, on déplore qu'il ne soit pas fait mention du projet véritable de construction ou d'aménagement.

Un autre irritant concerne les heures d'ouverture des registres qui, de l'avis de certains, répondent davantage aux besoins des fonctionnaires qu'aux besoins des citoyens.

La LAU a été adoptée en 1979 et n'a pas fait l'objet d'une révision. Les citoyens qui sont intervenus au cours des deux assemblées publiques souhaitent que les bonnes pratiques proposées à la Politique de consultation et participation publiques s'appliquent aux consultations tenues en vertu de la LAU.

LES PÉRIODES DE QUESTIONS DES CITOYENS

Nombreux également ont été ceux à mentionner que les périodes de questions des citoyens prévues à l'ordre du jour des séances des conseils d'arrondissement, municipal et d'agglomération sont trop courtes. La durée limitée des périodes de questions ne permet pas à tous ceux qui le souhaitent de se faire entendre et il devient frustrant de se déplacer et d'attendre longtemps pour se faire dire que la période de questions est terminée. À cet égard, il serait opportun de mettre en place des mécanismes permettant aux citoyens de s'exprimer et d'être entendus par les élus. Des commissaires ont fait état d'assemblées de quartier et de "Town Hall Meetings" qui répondent bien à des besoins locaux en arrondissement. Il y aurait lieu toutefois de prévoir certains mécanismes pour le conseil municipal et le conseil d'agglomération.

La commission accueille, en R-13, les suggestions concernant l'application de règles identiques pour la période de questions des citoyens aux séances du conseil municipal et du conseil d'agglomération.

LE CADRE ET LE PROCESSUS ÉLECTORAL

Bien que cet aspect ne relève pas de la compétence de la commission, les suggestions des citoyens méritent d'être soulignées. Quelques intervenants ont déploré la faible participation des citoyens à l'élection municipale de novembre 2005 et ils proposent l'ouverture, sur une période de deux jours au lieu d'un, des bureaux de vote par anticipation. Ils proposent également d'offrir la possibilité de voter par la poste et d'établir un partenariat avec des groupes communautaires dans le but d'accroître le taux de participation des aînés.

Certains suggèrent également de revoir la représentativité des élus afin qu'elle soit davantage équitable. Ils donnent l'exemple des arrondissements Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce et Outremont pour lesquels un élu représente respectivement 17 000 et 4 000 citoyens.

Enfin, le cadre électoral pourrait prévoir une représentation proportionnelle ce qui permettrait à un parti ayant obtenu 10% des voix et dont aucun candidat n'a été élu d'être tout de même représenté au conseil municipal.

Afin d'accroître la participation des citoyens à l'élection municipale de novembre 2009, la commission suggère, en R-12, que le gouvernement du Québec donne suite aux recommandations du Directeur général des élections contenues à ses rapports d'avril 2004 et octobre 2006.

LA LOI D'ACCÈS À L'INFORMATION

Certains intervenants ont fait part à la commission des nombreuses difficultés dans leur quête d'informations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces intervenants déplorent le manque de rigueur dans l'application de la loi et relatent les problèmes découlant d'interprétations qui diffèrent selon les arrondissements. Ils souhaitent davantage de transparence et demandent que la loi soit appliquée conformément à la volonté du législateur. Par ailleurs, ils déplorent qu'il faille trop souvent se prévaloir de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir des informations qui devraient être disponibles et diffusées auprès des citoyens.

LE LEADERSHIP DE LA COMMISSION DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL

En retenant à son calendrier d'activités pour l'année 2006 le thème de la participation citoyenne, la commission a voulu lancer un appel d'idées en vue d'accroître la participation à toutes les instances municipales. Elle souhaite cependant favoriser la participation aux séances des commissions avant de proposer la création de comités-conseil tel que suggéré par certains citoyens. La commission souhaite toutefois porter à l'attention du conseil municipal le besoin exprimé pour d'autres forums permettant aux citoyens d'être entendus.

En adoptant la Politique de consultation et participation publiques et la Charte montréalaise des droits et responsabilités, la Ville de Montréal s'est dotée d'outils en vue de favoriser la participation citoyenne. La commission retient de cet appel d'idées que les outils sont excellents, il suffit maintenant de les appliquer. Pour cette raison, la commission propose qu'un plan de mise en œuvre de la Politique de consultation et participation publiques soit établi.

La commission propose aussi des modifications au *Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal* (06-009) afin que celui reflète la consultation en deux temps, permette l'inscription en cours de séance et autorise la tenue d'assemblées en d'autres lieux que la salle du conseil de l'hôtel de ville.

Dans la mise en œuvre des recommandations, la commission proposera aux présidents et vice-présidents des commissions, des rencontres sur la Politique de consultation et participation publiques ainsi qu'une rencontre avec la directrice de l'Office de consultation publique de Montréal, Madame Louise Roy.

La commission rappelle qu'il est préférable d'associer, dès le début, les citoyens au projet à l'étude et elle souhaite sensibiliser les élus à l'importance de leur rôle afin de faciliter la compréhension du projet. En soulevant des questions pertinentes en assemblée publique, les élus offrent un éclairage intéressant du projet à l'étude.

Concernant le cheminement des rapports de consultation déposés au conseil municipal, la commission insiste sur l'importance de la réponse du comité exécutif et le suivi des recommandations.

COMMENTAIRES ET OPINIONS DES COMMISSAIRES

En cours d'assemblée, les commissaires ont souligné l'importance des communications comme un moyen de favoriser la participation citoyenne à la vie démocratique. Si l'on souhaite davantage de participation, il faut informer convenablement les citoyennes et citoyens.

Bien que la Ville de Montréal se soit dotée de la Politique de consultation et participation publiques et de la Charte montréalaise des droits et responsabilités, certains commissaires déplorent que leur application, par les instances de la Ville, soit inégale. Ils font remarquer que le processus de consultation publique varie d'un arrondissement à l'autre et ils suggèrent l'application de normes minimales.

Un commissaire a constaté que la période de questions prévue à chacune des séances du conseil d'arrondissement dont il fait partie ne suffit pas à entendre tous les citoyens qui souhaitent s'exprimer sur divers sujets. Dans le but de répondre à la demande des citoyens, il a suggéré la mise en place de rencontres ponctuelles de type « Town Hall Meeting ». L'objectif de ces rencontres étant d'entendre les citoyens sur toute question qui les intéresse. Jusqu'à maintenant, ces rencontres se sont avérées un franc succès et tout indique qu'elles comblent un réel besoin. Un autre commissaire abonde dans le même sens en rappelant l'expérience des conseils de quartier qui étaient, avant la création de la nouvelle Ville, l'occasion pour les citoyens d'exprimer leurs préoccupations.

Enfin, un commissaire conclut que le succès de la démocratie participative repose sur l'accessibilité et le sentiment de pouvoir influencer les décisions.

RECOMMANDATIONS

La commission

RAPPELLE l'importance de favoriser la participation citoyenne tel que le prévoit la Politique de consultation et participation publiques adoptée par le conseil de ville en mars 2005 ;

REMERCIE ceux et celles qui lui ont fait part de leurs commentaires, suggestions et recommandations, ainsi que les fonctionnaires qui ont participé au processus pour la qualité de leurs interventions au cours des assemblées publiques et des séances de travail de la commission;

Et fait les recommandations suivantes au conseil municipal :

R-1

Que la Ville de Montréal établisse un plan de mise en œuvre de la Politique de consultation et participation publiques à la ville centrale et dans les arrondissements.

R-2

En vue du bilan prévu à la Politique de consultation et participation publiques, que la Ville de Montréal dresse le portrait des pratiques de consultation en cours dans les arrondissements et à la ville centrale.

R-3

Tel que prévu au paragraphe a de l'article 16 de la Charte montréalaise des droits et responsabilités, que la Ville de Montréal bonifie ses communications auprès des citoyens en matière de consultation publique :

- en publiant des avis rédigés dans un langage simple ;

- en diffusant des capsules d'information, mises à jour hebdomadairement, au moyen de la téléphonie automatisée (87-Accès) ;

- en communiquant avec les citoyens par courrier électronique et en leur offrant la possibilité de s'inscrire en ligne à une liste d'envoi d'invitations ;

- en offrant la possibilité de s'inscrire par téléphone à une liste d'envoi postal d'invitations;

- en privilégiant l'insertion de publicité et la publication d'avis dans les premières pages des journaux, dans les médias desservant les communautés culturelles, à la radio et à la télévision communautaires.

R-4

Que la Ville de Montréal offre, en première page du portail de la Ville, l'accès à un calendrier des assemblées publiques de toutes les instances et s'assure du caractère convivial des informations diffusées sur ce portail.

R-5

Que la Ville de Montréal collabore avec les arrondissements dans le but d'informer davantage de citoyens en les invitant à ajouter à l'ordre du jour des séances des conseils d'arrondissement un item « Information sur les assemblées publiques des commissions permanentes du conseil municipal », en diffusant un calendrier trimestriel des assemblées des commissions permanentes et en partageant des listes d'envoi afin d'inviter un plus grand nombre de personnes et groupes susceptibles d'être intéressés.

R-6

Dans le but d'encourager la participation citoyenne et tel que prévu à la Politique de consultation et participations publiques, que la Ville de Montréal rende compte des résultats des consultations publiques et fasse connaître les décisions qui s'ensuivent auprès de la population montréalaise.

R-7

Que la Ville de Montréal modifie le *Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal* (06-009) afin qu'il soit conforme à la Politique de consultation et participation publiques quant à la tenue, au besoin, des consultations publiques en deux parties et que les commissions permanentes soient autorisées à tenir certaines de leurs assemblées dans les arrondissements.

R-8

Que la Ville de Montréal forme un groupe de travail chargé d'étudier l'application du paragraphe h de l'article 16 de la Charte montréalaise des droits et responsabilités concernant le droit d'initiative des citoyennes et citoyens en matière de consultation publique.

R-9

Que la Ville de Montréal et ses arrondissements poursuivent les engagements prévus à la Charte montréalaise des droits et responsabilités quant à l'accessibilité universelle, en harmonie avec les recommandations de la Commission sur le développement culturel et la qualité du milieu de vie déposées au conseil municipal le 30 octobre dernier.

R-10

Que la Ville de Montréal invite son Conseil interculturel à la conseiller dans le but d'accroître la pleine participation des citoyens issus de la diversité culturelle et particulièrement des minorités visibles.

M. Marcel Tremblay a inscrit sa dissidence lors du vote sur cette recommandation.

R-11

Que la Ville de Montréal étudie la possibilité de télédiffuser les débats du conseil municipal sur le canal VOX ou autres canaux.

R-12

Que la Ville de Montréal suggère au gouvernement du Québec de poursuivre l'application des recommandations dont le Directeur général des élections fait état dans son rapport d'avril 2004, *Améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice*, et celui paru en octobre 2006, *Rapport d'évaluation des nouveaux mécanismes de votation* faisant suite aux élections municipales de novembre 2005.

R- 13

Considérant que le conseil d'agglomération ne bénéficie pas du soutien d'une Commission de la présidence du conseil ;

Que la Ville de Montréal recommande au conseil d'agglomération de réviser les règles régissant la période de questions des citoyens prévue à l'ordre du jour des séances de ce conseil afin qu'elles soient identiques aux règles en vigueur au conseil municipal.

LES RECOMMANDATIONS ONT ÉTÉ ADOPTÉES À L'UNANIMITÉ LE 13 NOVEMBRE 2006 SAUF LA R-10 POUR LAQUELLE M. MARCEL TREMBLAY A INSCRIT SA DISSIDENCE.

RAPPORT MINORITAIRE DE M. ROTRAND

Le défi de la participation

La commission étudiera dans quelques minutes plusieurs propositions issues des consultations publiques tenues au printemps à St-Michel et plus tôt cet automne dans Côte-des-Neiges sur la participation publique.

Les propositions reçues par le public sont intéressantes et si elles sont acceptées par le comité exécutif et le conseil municipal amélioreront certainement certaines pratiques dans les arrondissements et la ville centre et nous permettront de rejoindre plus efficacement les citoyens lors de rencontres publiques, améliorant ainsi la participation publique.

Toutefois, ces recommandations ne touchent pas ce que plusieurs citoyens considèrent comme le cœur du problème au niveau de la participation publique, soit les relations de pouvoir entre les différentes instances du conseil et entre le conseil et les arrondissements.

Je suis heureux que mes collègues soient ouverts à l'idée que lors de la seconde phase de consultation publique en 2007, nous aborderons ces questions fondamentales.

Je crois néanmoins qu'il est essentiel de discuter immédiatement de certaines idées dès ce soir. Il est clair d'après les récentes réactions du public face à la proposition présentée par le comité exécutif, sans consultation publique, de changer le nom de l'avenue du Parc et de la rue Bleury, que nos structures confinent trop de pouvoir dans les mains d'un trop petit nombre et ne permettent pas la tenue d'un dialogue démocratique.

Il est temps que nous abordions une réflexion sur l'abolition du comité exécutif tel que nous le connaissons et que nous commencions à étudier des alternatives déjà en place dans d'autres villes.

Les commissions du conseil ont hors de tout doute besoin d'être améliorées et leurs pouvoirs augmentés. Dans la ville de Toronto, où il n'existe pas de comité exécutif, une commission est chargée de rédiger les ordres du jour, de négocier les conventions collectives et de gérer les finances de la ville. Les membres de cette commission sont les présidents et les vice-présidents de l'ensemble des commissions du conseil. Ainsi, les idées présentées par les membres de cette commission ont reçu un certain input de la part du public. De plus, les différentes commissions se rencontrent en public, y compris celle qui s'apparente au comité exécutif.

Depuis les réformes de 1959 et 1960, nous avons vu les pouvoirs du conseil municipal diminuer progressivement et ceux du comité exécutif augmenter tout aussi progressivement. Le public a de plus en plus l'impression qu'il est temps que nous redonnions du pouvoir au conseil, aux commissions et maintenant aux nouvelles instances locales, les arrondissements.

Je vais au cours des semaines revenir sur ces thèmes, mais la commission de la présidence ferait fausse route si le résultat de notre travail sur le défi de la participation ne se traduisait pas par des réformes fondamentales des structures de pouvoir.

Ce que nous proposons ce soir aura un impact positif sur certains irritants et corrigera certaines pratiques qui ne rencontrent pas leurs objectifs, comme celle d'annoncer les rencontres publiques à l'aide de petites annonces à l'arrière des journaux, ce qui touchent très peu de personnes.

J'aimerais toutefois préciser que même si toutes nos recommandations sont acceptées et mises en place au cours des prochains mois, elles ne changeront pas fondamentalement la façon dont le conseil municipal fonctionne et je crois qu'il est maintenant temps d'amorcer ce débat.

Marvin Rotrand
Vice-président
Commission de la présidence
Conseiller municipal - Snowdon

LISTE DES ORGANISMES ET CITOYENS AYANT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES ET DES OPINIONS

Assemblée du 26 avril 2006

M. André Cardinal, Projet Montréal
M. Joshua Wolfe, Université McGill
Mme Joseph, Association Haïtienne
M. Frantz St-Léger, Association Haïtienne
Mme Sharon Leslie, Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce
Mme Marie Turcotte, Regroupement des organismes de promotion du Montréal métropolitain (ROPMM)
M. René Veillette, Comité régional des associations pour la déficience intellectuelle (CRADI)
M. Roger Caron, Société de développement de Montréal
M. Serge Poulin
M. Richard Bergeron, Projet Montréal
M. John Burcombe
M. Dimitri Roussopoulos, SODEM
M. Marcel Sévigny
M. Jason Prince, Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce
M. Delfino Campanile, Regroupement pour l'aménagement de Parc-Extension

Assemblée du 12 octobre 2006

M. Alex Montagano, Association des résidents de CDN-NDG
M. Paul John Moran
M. Alain Mignon
Mme Claude Casgrain
M. Peter McQueen, Association des résidents de St-Raymond
M. Claude Dumont
M. Abdalla Shadid, Conseil interculturel de CDN-NDG
M. Al Hayek, Coalition verte
M. Dan Phillip, Ligue des Noirs
Mme Magda Popeanu, Association locale de CDN-NDG de Projet Montréal
M. Douglas Jack
M. Michael Shafter
M. Jeff Ictush
Mme Helen Knight, Creative Social Center
M. Habib El-Hage, Conseil interculturel de Montréal