

Commission de la présidence du conseil

Rapport de consultation et recommandations sur
Des outils de démocratie municipale

Rapport déposé au conseil municipal
Le 17 décembre 2007

Service des affaires corporatives**Direction du greffe**

Division du soutien aux commissions et suivi
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-126
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission :**Président**

M. Marcel Parent
Arrondissement de Montréal-Nord

Vice-présidents

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

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

Membres

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

Mme Jocelyn Ann Campbell
Arrondissement d'Achimsic-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 17 décembre 2007

Conformément au *Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal* (06-009), nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission sur la présidence du conseil, le rapport des consultations publiques tenues le 20 septembre 2007 et le 1^{er} novembre 2007 concernant les outils de démocratie municipale et les recommandations de la commission adoptées le 15 novembre 2007.

« ORIGINAL SIGNÉ »

M. Marcel Parent
Président

« ORIGINAL SIGNÉ »

Mme Amélie Régis
Secrétaire-rechercheuse

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
LE PROCESSUS D'ÉTUDE PUBLIQUE	4
DES OUTILS DE DÉMOCRATIE MUNICIPALE.....	5
<i>Le portail du conseil virtuel</i>	5
<i>L'Ombudsman de Montréal</i>	7
<i>L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)</i>	9
LES RECOMMANDATIONS	11

INTRODUCTION

La commission de la présidence du conseil a tenu deux assemblées publiques, le 20 septembre et le 1^{er} novembre 2007, pour étudier différents outils de démocratie municipale, à savoir le portail du conseil virtuel, l'Ombudsman de la Ville de Montréal et l'Office de consultation publique de Montréal.

Encore une fois, afin de se rapprocher de la population et d'encourager la participation, la commission s'est déplacée dans deux arrondissements, Ahuntsic-Cartierville et Verdun, pour la tenue de ces assemblées publiques.

LE PROCESSUS D'ÉTUDE PUBLIQUE

Deux semaines avant les assemblées publiques, des avis précisant l'horaire et les modalités de participation ont paru dans deux grands quotidiens montréalais, un francophone et un anglophone. Les assemblées ont également été annoncées au moyen d'un affichage à l'hôtel de ville, dans les bureaux Accès Montréal, les bureaux d'arrondissement, sur le portail de la Ville et les citoyens ont eu accès aux documents pertinents en prévision des études publiques. De plus, des invitations ont été expédiées à des individus et des représentants d'organismes susceptibles d'être intéressés par les sujets à l'étude. Enfin, des communiqués ont été transmis aux médias.

Les assemblées publiques de la commission comportaient une période de questions et de commentaires réservée aux citoyens. Au total, quatre intervenants ont pris la parole à l'une ou l'autre des assemblées.

Ces études publiques ont nécessité deux séances de travail de la commission afin de préparer l'assemblée publique, analyser les interventions et formuler les recommandations. Durant cette période, la commission a pu compter sur la collaboration précieuse de représentants de la Direction du greffe et du Service des communications et des relations avec les citoyens, de l'Ombudsman de Montréal et de représentants de l'Office de consultation publique de Montréal.

DES OUTILS DE DÉMOCRATIE MUNICIPALE

La Ville de Montréal dispose de différents outils afin d'encourager sans cesse la participation des citoyens à la vie municipale et de favoriser la transparence de l'administration. Parmi ces outils, on note le conseil virtuel, l'Ombudsman de Montréal et l'Office de consultation publique de Montréal. Ces trois outils ont fait l'objet d'une étude publique dans le cadre des activités automnales de la commission sur la présidence du conseil. Nous vous présentons dans les sections qui suivent chacun de ces outils avant d'émettre une série de recommandations.

Le portail du conseil virtuel

Le conseil virtuel est un ensemble de services Internet destinés aux citoyens, aux élus et aux journalistes qui facilitent l'accès aux documents des instances, aux règlements municipaux, aux vidéos des séances du conseil et à la démocratie participative.

Il se décline en quatre volets. Le premier, l'*Accès aux documents des instances*, s'agit, en fait, d'un *extranet* sécurisé qui permet aux élus de consulter électroniquement les documents liés aux instances municipales dont ils sont membres et aux journalistes de consulter les documents avant les séances du conseil municipal et du conseil d'agglomération. Le deuxième volet permet, quant à lui, aux citoyens de consulter les ordres du jour et les procès-verbaux des différentes instances décisionnelles.

Le troisième volet, qui est le plus populaire, est l'application de recherche de règlements municipaux. Les citoyens ont, en effet, la possibilité de consulter en ligne les règlements du conseil municipal depuis 1988, les règlements du conseil d'agglomération depuis sa création en 2006, les règlements de la Communauté urbaine de Montréal avant sa dissolution en 2002 et les règlements des arrondissements. À ce jour, quatre arrondissements ont complété la saisie de leurs règlements.

Le quatrième volet est la diffusion des séances du conseil municipal. Le conseil est présenté en différé, 48 heures après sa levée. Les séances sont découpées selon l'ordre du jour du conseil.

Enfin, le conseil virtuel permet de développer des outils de démocratie participative, comme des forums de discussion, des questions aux élus et des sondages en ligne. Un projet-pilote a, d'ailleurs, été réalisé dans l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal dans le cadre du budget participatif. Cette expérience a d'ailleurs fait l'objet d'une étude par le CEFRIO (Centre francophone d'informatisation des organisations).

Commentaires

Les commissaires félicitent le Service des communications et des relations avec les citoyens pour la qualité du travail accompli. Ils expriment ensuite quelques commentaires sur les aspects suivants :

- L'accessibilité aux documents des instances décisionnelles. On constate que le conseil virtuel offre un accès limité aux élus et à la population, alors que les journalistes disposent d'un accès beaucoup plus large. En fait, les élus n'ont accès qu'aux documents des instances desquelles ils sont membres et le public, qu'aux ordres du jour et procès-verbaux ;
- L'importance de la mise à jour rapide des informations contenues au portail ;
- La capacité de fournir davantage d'information en anglais sur le site Internet de la Ville ;
- Le manque de publicité entourant la mise en ligne du portail du conseil virtuel et la possibilité d'en faire davantage, notamment par l'entremise des médias locaux et des communautés culturelles.

L'Ombudsman de Montréal

Qu'y a-t-il donc au dessus de la justice? L'équité.

-Victor Hugo

Selon les définitions, l'Ombudsman est *une personne chargée de défendre les citoyens face aux pouvoirs publics* (Le Petit Robert, 2006) et *un protecteur du citoyen* (Multidictionnaire de la langue française, 2004).

Le poste d'Ombudsman à la Ville de Montréal a été créé en 2002, à la suite du Sommet de Montréal, et comblé en 2003. C'était alors le premier Ombudsman municipal au Canada. L'Ombudsman est une entité neutre qui n'a aucun parti pris.

Le logo de l'Ombudsman est de couleur bleue, couleur de la communication. Il fait notamment référence à deux personnes qui se serrent la main en guise de bonne entente et à un coin de table pour démontrer où se règlent les problèmes.



L'Ombudsman agit comme médiateur entre le citoyen et la Ville de Montréal. Sa juridiction se limite aux décisions administratives de la Ville, des sociétés paramunicipales, des sociétés contrôlées par la ville ainsi que ses mandataires. Les décisions d'ordre politique n'entrent pas dans sa juridiction sauf les plaintes concernant la Charte montréalaise des droits et responsabilités.

L'Ombudsman traite d'une série de dossiers, comme :

- l'octroi de subventions ou de permis municipaux ;
- les droits acquis ;
- l'absence de réponse ;
- l'inertie face à un problème municipal ;
- la qualité du service municipal ;
- les mises à jour de politiques internes ;
- l'Office municipal d'habitation de Montréal ;
- l'accès aux loisirs et aux bibliothèques ;
- les accommodements raisonnables ;
- la coupe d'arbres municipaux ou privés ;
- la propreté/salubrité ;
- la gestion des chiens ;
- la gestion du bruit ;
- la protection des droits fondamentaux ;
- le fonctionnement administratif de la cour municipale ;
- les fourrières municipales ;
- etc.

Les sujets exclus de la juridiction de l'Ombudsman sont les relations de travail (du processus d'embauche au congédiement ou à la retraite), la STM, le comportement d'un agent de la paix du SPVM, le comportement des élus ou des membres du cabinet, les différends privés, les décisions judiciaires ou quasi judiciaires, les décisions ou recommandations d'un comité ou d'une commission qui relève du conseil municipal, du comité exécutif ou d'un conseil d'arrondissement et, enfin, tout ce qui ne relève pas de la responsabilité de la Ville de Montréal.

L'Ombudsman est donc autonome et indépendante des élus, apolitique, n'est pas liée par les pratiques passées et ses services sont confidentiels. La grande nouveauté est que la *Loi sur les cités et villes* a été amendée, en décembre 2006, pour assurer la confidentialité du processus de plainte auprès de l'Ombudsman. Il s'agit donc pour le citoyen d'un recours facile, gratuit, rapide et confidentiel.

Le plus important critère d'intervention concerne le caractère raisonnable d'une décision. Les autres critères sont : l'approche humaine et empathique, la neutralité, le bon jugement, la légalité, la justice et l'équité.

L'Ombudsman ne rend pas un jugement puisqu'il n'a pas de pouvoir d'ordonner ou d'exécuter. Il s'agit plutôt d'un pouvoir de recommandation. L'organisation et ses dirigeants demeurent, ultimement, responsables et imputables. Les services d'un Ombudsman représentent des avantages pour une organisation comme la Ville. En effet, il s'agit d'une procédure privée et non publique qui peut aider à améliorer les services aux citoyens, à prévenir le favoritisme, à corriger les injustices, à améliorer l'image de l'organisation et à favoriser la crédibilité.

Concernant les services de l'Ombudsman, ils sont entièrement bilingues. En 2006, 1400 dossiers ont été traités. Dans 80 % des cas, les réponses ont été données dans moins d'un mois. L'Ombudsman offre un service de dernier recours : le citoyen doit avoir soumis son problème aux directeurs de l'arrondissement ou au service concerné avant de faire appel à l'Ombudsman.

Commentaires

Les commissaires félicitent Me Savard pour la qualité des dossiers et des enquêtes émanant de son bureau et émettent des commentaires quant aux sujets suivants :

- le niveau de compréhension des citoyens entre les différents paliers administratifs de la Charte montréalaise des droits et responsabilités (arrondissements, ville et agglomération);
- les avis d'enquête de l'Ombudsman, plus précisément la possibilité d'aviser le maire ou la mairesse d'un arrondissement concerné ;
- l'importance de tenir compte de la spécificité des arrondissements (dotation, etc.) lors de la rédaction des recommandations émises par l'Ombudsman;
- le manque d'espace du bureau de l'Ombudsman.

L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)

La mission de l'OCPM consiste à assurer la consultation des Montréalais sur les projets à portée majeure et métropolitaine et sur les politiques municipales et à proposer des règles visant à encadrer la consultation faite par toute instance de la ville. L'OCPM est donc un outil de consultation enchâssé dans la Charte de la Ville de Montréal (L.R.Q., c. C-11.4). Ses mandats, définis à l'article 83 de la Charte, sont :

- *de proposer des règles visant à encadrer la consultation publique faite par une instance de la ville responsable de cette consultation en vertu de toute disposition applicable afin d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces ;*
- *de procéder aux consultations publiques, prévues par toute disposition applicable ou demandées par le conseil de la ville, sur les révisions du plan d'urbanisme de la ville, sur le document complémentaire prévu à l'article 88 ainsi que sur les modifications à ce plan nécessaires pour permettre la réalisation d'un projet visé au premier alinéa de l'article;*
- *de tenir, sur tout projet désigné par le conseil ou le comité exécutif de la ville et à la demande de l'un ou de l'autre, des audiences publiques sur le territoire de la ville.*

L'OCPM est un organisme neutre et indépendant ayant un budget annuel de 1,7 million \$, embauchant 26 commissaires *ad hoc*, neuf employés permanents et une dizaine de contractuels réguliers.

Les années 2006 et 2007 ont été marquées par une accélération du rythme de travail. En 2006, les six mandats de consultation confiés à l'OCPM ont porté sur l'agrandissement du stade Percival-Molson, le projet du CHUM, le site des ateliers municipaux Rosemont, le Nordelec, le 265, avenue Mont-Royal et la tour d'habitation Le Bohème. En 2007, neuf mandats ont été confiés à l'Office, dont l'agrandissement du Musée des Beaux-Arts, le projet du nouveau campus de l'Université de Montréal, le site Contrecoeur, le réaménagement de la gare-hôtel Viger et la politique familiale.

En 2006, six mandats ont été confiés à l'OCPM, 1500 personnes ont participé aux séances, 111 mémoires ont été déposés et 12 000 ordinateurs différents par mois se sont branchés sur le site Internet de l'Office.

De plus, quelques innovations ont fait leur apparition. Tout d'abord, il y a eu une ouverture aux arrondissements. En effet, l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro a eu recours aux services de l'Office pour son chapitre d'arrondissement du Plan d'urbanisme. Ensuite, de nouveaux modes de consultation ont été mis de l'avant, soit les ateliers thématiques de discussion et, enfin, il y a eu une publication, c'est-à-dire un recueil de pratiques innovantes.

Des préoccupations récurrentes ressortent des dossiers étudiés en 2006 :

- **Le transport et la circulation** : la mise en place de stationnements souterrains pour récupérer les terrains aux fins d'espaces verts, la place de l'auto dans les ensembles immobiliers, la gestion intégrée des déplacements (accès à un système de transport en commun plus efficace, protection du piéton, protection de la tranquillité des quartiers résidentiels)
- **Une mixité sociale réussie dans les ensembles immobiliers** : répartir le logement social et abordable (pas de ghetto), la place importante à accorder aux espaces verts et de loisir
- **La protection du mont Royal** : conserver le milieu naturel, protéger les vues sur la montagne, arbitrer les enjeux de conservation et de développement au cas à cas
- **Les conditions d'un développement durable au centre-ville** : recoudre le tissu urbain (rétablir les liens entre le Quartier latin et le Vieux-Montréal, conserver le bâti ancien), réduire les tensions piéton/auto, maintenir la mixité sociale

Les préoccupations d'avenir pour l'Office touchent à la place accordée au citoyen et à la société civile dans l'élaboration et l'implantation des grands projets. Comment et jusqu'où permettre la participation citoyenne lorsque les projets connaissent plusieurs phases de développement qui peuvent s'échelonner sur 5, 8 ou 20 ans. Comment assurer le suivi d'une consultation à l'autre sur des projets qui évoluent.

Commentaires

Les commissaires félicitent également les employés de l'OCPM pour la qualité des consultations menées par l'Office. Ils émettent des commentaires à l'égard de :

- La faisabilité d'appliquer les procédures de consultation de l'Office dans les arrondissements ;
- La mise en place de nouvelles façons de faire en matière de consultation (ateliers thématiques) ;
- Le suivi de consultation des grands projets qui s'échelonnent sur plusieurs années.

LES RECOMMANDATIONS

La commission permanente du conseil municipal sur la présidence du conseil

REMERCIE les citoyens qui ont participé à l'une ou l'autre des assemblées publiques portant sur les outils de démocratie municipale ainsi que les représentants des différents services ou organismes municipaux pour l'excellent travail accompli dans leurs fonctions respectives,

et RECOMMANDE :

L'Ombudsman de la Ville de Montréal

Considérant l'article 15 du règlement sur l'Ombudsman (02-146) qui stipule que [l]orsqu'il décide d'intervenir ou d'enquêter, l'ombudsman doit aviser le directeur général de la ville et, selon le cas, le directeur du service de la ville, le directeur de l'arrondissement, le dirigeant de la société paramunicipale ou de la société contrôlée par la ville ou la personne visée...

De modifier le règlement 02-146 afin de permettre à l'Ombudsman d'aviser également tous les élus d'arrondissement d'une intervention ou d'une enquête en cours dans l'arrondissement concerné, tout en respectant la nature confidentielle des renseignements;

De trouver des locaux appropriés au bureau de l'Ombudsman, à l'intérieur de l'hôtel de ville, afin qu'il puisse continuer à servir avec efficacité et en toute confidentialité les citoyens qui en font la demande;

L'Office de consultation publique de Montréal

Considérant le mandat de l'Office de consultation publique de Montréal, tel que défini dans la Charte de la Ville de Montréal (L.R.Q., c. C-11.4), qui est :

- *de proposer des règles visant à encadrer la consultation publique faite par une instance de la ville responsable de cette consultation en vertu de toute disposition applicable afin d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces ;*
- *de procéder aux consultations publiques, prévues par toute disposition applicable ou demandées par le conseil de la ville, sur les révisions du plan d'urbanisme de la ville, sur le document complémentaire prévu à l'article 88 ainsi que sur les modifications à ce plan nécessaires pour permettre la réalisation d'un projet visé au premier alinéa de l'article;*

- *de tenir, sur tout projet désigné par le conseil ou le comité exécutif de la ville et à la demande de l'un ou de l'autre, des audiences publiques sur le territoire de la ville.*

D'ajouter une fonction de suivi, jumelée d'un mécanisme formel, dans le mandat de l'OCPM afin qu'il puisse garantir la place du citoyen et de la société civile dans l'élaboration et l'implantation des grands projets qui s'échelonnent sur plusieurs années et qui évoluent constamment;

Le portail du conseil virtuel

D'assurer un accès électronique large, sans restriction, au volet *Documents des instances* (conseils d'agglomération, municipal et des arrondissements) pour tous les élus du conseil municipal et des conseils d'arrondissement;

De créer, sur le portail de la Ville de Montréal, des hyperliens menant aux sites de partenaires municipaux importants, comme la Société de transport de Montréal et les sociétés paramunicipales;

D'encourager les édimestres des sites d'arrondissement de créer des hyperliens vers le site du conseil virtuel afin de favoriser sa visibilité;

De publiciser davantage, notamment par l'entremise des journaux locaux et des communautés culturelles, le portail du conseil virtuel afin de le faire connaître auprès des citoyens et, ainsi, améliorer continuellement son taux de fréquentation.

Les recommandations ont été adoptées à l'unanimité lors d'une assemblée publique tenue le 15 novembre 2007.