

CRDGD

Centre de recherche
sur la régulation et
le droit de la gouvernance

**COLLOQUE
ANNUEL 2018**

**LA GOUVERNANCE
DE PROXIMITÉ :
USAGES ET SENS
POUR LE DROIT**

Programme du Colloque

La gouvernance de proximité : usages et sens pour le droit

Responsable du colloque :

Louise Lalonde

Responsable des séances d'ouverture et de clôture du colloque :

Stéphane Bernatchez

Responsables des axes :

Axe Santé :

Marie-Eve Couture Ménard

Axe Municipal :

Guillaume Rousseau

Axe Environnement :

Catherine Choquette
Suzanne Comtois

Axe Justice pénale :

Véronique Fortin

Axe Développement :

Pierre-François Mercure
Marie-Claude Desjardins

Université de Sherbrooke

17 et 18 mai 2018

Jeudi 17 mai 2018 (local A9-130)

9h15 **ACCUEIL DES PARTICIPANTS ET MOT DE BIENVENUE**

9h30-10h00 **CONFÉRENCE D'OUVERTURE**
« La proximité et la gouvernance » ;
Conférencier : Pierre de Montalivet (professeur, Université Paris-Est Créteil, France)

10h00-11h50 **AXE SANTE**
« Les liens de proximité entre l'État, l'industrie et les consommateurs en santé publique : l'exemple de l'encadrement des pratiques publicitaires de l'industrie » ;
Présidente de séance : Marie-Eve Couture Ménard (professeure, Faculté de droit, Université de Sherbrooke)

Mise en contexte :

L'obésité infantile est un problème de santé publique de plus en plus préoccupant au Canada. Pour y faire face, l'une des mesures préconisées est l'encadrement normatif des pratiques publicitaires de l'industrie, afin de limiter l'exposition des enfants à la publicité d'aliments malsains. En effet, plusieurs études démontrent que les choix alimentaires des enfants sont fortement influencés par les techniques de commercialisation qu'utilise l'industrie. De plus, la vaste majorité des aliments et des boissons commercialisés auprès des enfants sont de faible valeur nutritionnelle. S'inscrivant dans l'étude de la gouvernance de proximité, ce panel mettra en lumière les liens de proximité entre les trois principaux acteurs concernés par l'encadrement de la publicité destinée aux enfants, à savoir : l'industrie, l'État et les consommateurs. D'autres acteurs, tels que des organisations non gouvernementales, peuvent renforcer ces liens de proximité de par leur mission en santé publique et sont donc également mis de l'avant dans le cadre de ce panel.

10h05- 10h30 **« L'encadrement de la publicité destinée aux enfants au Canada et au Québec pour lutter contre l'obésité infantile »** ;
Conférencières : Marie-Eve Couture Ménard, Marie-Claude Desjardins et Édith Vézina (professeures, Faculté de droit, Université de Sherbrooke)

Au Canada, trois régimes normatifs coexistent en matière d'encadrement de la publicité destinée aux enfants. Le premier est propre au Québec et découle de la Loi sur la protection du consommateur. Les deux autres sont des régimes d'autoréglementation par l'industrie, soit les Normes canadiennes de la publicité et l'Initiative canadienne. Toutefois, en réponse aux critiques dénonçant l'inefficacité des régimes d'autoréglementation de l'industrie, le Parlement canadien étudie, depuis 2016, un projet de loi visant à modifier la Loi sur les aliments et drogues pour y ajouter des interdictions concernant la publicité d'aliments destinée aux enfants. Se voulant une mise en contexte du thème étudié, cette présentation dressera un portrait des régimes encadrant la publicité destinée aux enfants. Elle permettra aussi de réfléchir à la manière dont chacun des régimes influence les rapports de proximité entre l'État, l'industrie et les consommateurs.

10h30-10h45 *Pause*

10h45-11h10 **« La Coalition sur la problématique du poids : pour rapprocher l'État et le citoyen »** ;
Conférencière : Anne-Marie Morel (Intervenante, Coalition Poids)

Cette présentation visera à expliquer le rôle de la Coalition Poids, qui est une organisation non gouvernementale, dans la mise en œuvre de la Loi sur la protection du consommateur et, plus précisément, dans l'application de l'interdiction de publicité destinée aux enfants. Plus généralement, Anne-Marie Morel exposera le rôle de la Coalition Poids dans la promotion de mesures juridiques de santé publique visant à contrôler les pratiques de l'industrie alimentaire auprès des gouvernements québécois et fédéral. À cet égard, il sera question du rapprochement que la Coalition permet d'occasionner entre les consommateurs et l'État, créant une plus grande proximité entre eux.

11h10-11h35 « **La voix du consommateur au cœur de la gouvernance agro-alimentaire : Exemples et réflexions pour établir un lien de proximité avec la clientèle et les administrateurs de sociétés** » ;
Conférencier : Jordan Lebel (professeur, École de gestion John-Molson, Université Concordia)

La gouvernance d'entreprises et la santé sont deux préoccupations grandissantes. Quel lien existe-t-il, dans les faits, entre elles ? Les conseils d'administrations d'entreprises sont souvent composés d'ex-PDGs, avocats et experts en finance. Le marketing, qui se veut la voix des consommateurs, est souvent absent et même lorsque représenté on peut se demander quelle place occupe la santé des consommateurs lors de la prise de décisions. Or, deux phénomènes récents en gouvernance brouillent les cartes : les investisseurs-activistes et les services de procuration. Au cœur de récentes batailles où les préoccupations de santé ont été reléguées au second plan lors de la prise de décisions stratégiques en milieu corporatif, dont le cas Pepsi, ils sont présentés en guise d'illustration. L'objectif sera de dégager quelques pistes qui pourraient mener vers un nouveau modèle de gouvernance où les notions de proximité et santé seraient mises au cœur des décisions des administrateurs de sociétés.

11h35-11h50 : Période de questions

11h50-13h00 Dîner

13h00-14h35 **AXE MUNICIPAL**
« **La reconnaissance des municipalités comme gouvernements de proximité ?** » ;
Président de séance : Guillaume Rousseau (professeur, Faculté de droit, Université de Sherbrooke)

Mise en contexte

En droit municipal, l'Assemblée Nationale du Québec a adopté en 2017 la loi visant à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité. Après que le monde municipal ait proposé de réformer en ce sens le modèle de gouvernance, le législateur québécois a reconnu que les municipalités sont des gouvernements de proximité (nommés local gouvernements dans d'autres provinces) et a augmenté à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs. L'objectif est de rapprocher les instances décisionnelles de la population. Il s'agit donc d'un recours législatif à la proximité.

13h05 – 13h30 « **La gouvernance de proximité : usages et sens pour le droit** » ;
Conférencier : Bernard Sévigny (Maire de la ville de Sherbrooke, 2009-2017)

La signature de la Déclaration sur la reconnaissance des municipalités à titre de gouvernements de proximité en décembre 2016 et l'adoption du projet de loi 122 en juin 2017 constituent l'aboutissement d'un long processus de redéfinition des relations Québec - Municipalités amorcé en 2012 avec la publication du livre blanc par l'Union des municipalités du Québec. Ainsi, l'adoption des lois sur les régimes de retraite et les relations de travail ainsi que la politique et le plan d'actions gouvernemental sur l'allégement des redditions de comptes sont autant de jalons qui ont marqué la route vers l'autonomie des gouvernements de proximité et une plus grande imputabilité des élus locaux.

13h30 – 13h55 « **La proximité municipale : quel sens selon quel territoire ?** » ;
Conférencière : Marie-Claude Prémont (professeure, École nationale d'administration publique)

En 2017, l'Assemblée municipale du Québec a adopté la 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 législateur québécois a reconnu que les municipalités sont des gouvernements de proximité et a augmenté leur autonomie et leurs pouvoirs, pour rapprocher les instances décisionnelles de la population, constituant un recours législatif à la proximité. La réforme Harel des années 2000 a renforcé et consolidé les territoires municipaux des grandes régions métropolitaines du Québec en les dotant de gouvernements municipaux devenus régionaux, atteignant une double échelle dans les régions de Montréal et Québec. Dans les régions rurales, les structures municipales ont peu évolué depuis l'implantation des MRC. La dernière réforme des gouvernements de proximité prend dès lors un sens différent selon les territoires métropolitains et ruraux. Quel sens y trouver pour l'avenir des territoires du Québec?

13h55 – 14h20 « **Gouvernance multijoueurs : une asymétrie marquée entre les acteurs publiques** » ;
Conférencière : Isabelle Lacroix (professeure, Faculté sciences politiques appliquées, Université de Sherbrooke)

Les instances décisionnelles publiques sont depuis plusieurs années soumises aux principes associés à la gouvernance multijoueurs. La recherche présentée porte sur les processus décisionnels fonctionnant sous ce mode

de gouverne. Ils s'inscrivent dans une démarche de participation publique, généralement initiée et encadrée par les pouvoirs publics et qui contribuerait à la démocratisation de la gouvernance de la gestion publique. La question du pouvoir en est une qui soulève de nombreux doutes quant à l'importance réellement accordée aux différents acteurs mobilisés dans le cadre des processus de participation publique. L'objectif est de cerner le pouvoir exercé par les différents acteurs dans le cadre d'instances décisionnelles multijoueurs au sein d'organisations publiques, caractérisées par une volonté de développer des relations de proximité avec les usagers et les citoyens. Quelle place occupent les différents acteurs au sein des instances décisionnelles et quel pouvoir réel peuvent-ils y exercer ?

14h20-14h35 Période de questions

14h35-14h50 *Pause*

14h50-16h50 **AXE ENVIRONNEMENT**

« Conjuguer gouvernance de proximité, économie et développement durable »

Présidente de séance : Suzanne Comtois (professeure, Faculté de droit, Université de Sherbrooke)

Mise en contexte

En environnement, des instances de proximité favorisent la participation des acteurs du milieu aux processus décisionnels. La France et le Québec, par exemple, ont instauré des organismes de bassin versant, définis comme des tables de concertation et de conciliation pour la protection de l'eau. D'autres espaces de dialogue ouverts aux publics (BAPE, ONE, RDÉ, Autorité environnementale française) débattent aussi des projets ou activités impliquant des risques pour l'environnement (énergie, conservation, aménagement du territoire, etc.). Dans tous les cas, le consensus social autour des projets ou activités est difficilement atteignable. De fait, les projets ou activités sont souvent ardemment contestés, voire même rejetés, faute d'acceptabilité sociale. Doit-on y voir un déplacement des pouvoirs décisionnels de l'État vers une gouvernance de proximité non étatique? Quelle sera l'influence d'une telle gouvernance de proximité sur l'économie et le développement durable?

14h55 – 15h20 **« Quand la proximité devient inconfortable » ;**

Conférencière : Catherine Choquette (professeure, Faculté de droit, Université de Sherbrooke)

La gouvernance de proximité se définit souvent par la participation des acteurs locaux aux processus décisionnels. La notion d'acceptabilité sociale des projets touchant à l'environnement a été employée récemment par la cour comme facteur décisionnel. L'application de ce critère, dans un contexte judiciaire ou gouvernemental, soulève toutefois de grands défis. La présentation décrira brièvement le contexte juridique en matière d'autorisations gouvernementales. Elle analysera également l'utilisation de la notion d'acceptabilité sociale dans la décision *Ressources Strateco c. PG Québec* qui a été rendue en 2017. Une dérive possible de la gouvernance de proximité sera explorée.

15h20 – 15h45 **« Quelle gouvernance préfèrent les Québécois en matière de développement minier ? » ;**

Conférencier : Adrien Corneille (étudiant au doctorat, Faculté d'administration, Université de Sherbrooke)

Dans une étude empirique, nous proposons des scénarios hypothétiques de projets miniers combinant différents modes de gouvernance pour identifier les attentes des populations québécoises à l'égard du développement minier. Nous couvrons différents axes de gouvernance sur le suivi environnemental de la qualité de l'eau, la structure de partenariat, la présentation du projet par le promoteur. Notre étude de terrain révèle que les préférences sur la gouvernance des projets miniers peuvent différer selon le minerai, la taille du projet, la distance par rapport à la mine ainsi que les croyances. Ces résultats soulignent le défi d'une meilleure gouvernance des projets miniers.

15h45-16h10 **« Nouvelles dynamiques et nouveaux outils pour le développement de la culture de la participation du public en France »**

Conférencière : Joana Janiw (Responsable culture de la participation du public, Ministère de la Transition écologique et solidaire, Commissariat général au développement durable, France)

La France dispose depuis 2016 d'un nouveau texte de loi sur l'information et la participation du public, ainsi que d'une charte de la participation du public. La conception concomitante de ces deux textes vise à offrir une réponse coordonnée et complémentaire entre l'approche législative classique de l'Etat et l'incitation à un recours volontaire et sincère aux dispositifs participatifs. Cette réflexion permettra d'éclairer plus avant les nouveaux défis de la participation en France, ainsi que les nouvelles postures qu'elle suppose.

16h10-16h25 Période de questions

Vendredi 18 mai 2018 (local A9-130)

9h30 – 11h30 **AXE JUSTICE PÉNALE**
« La justice thérapeutique et les tribunaux spécialisés en contexte pénal : gouvernance de proximité? »;
Présidente de séance : Véronique Fortin (professeure, Faculté de droit, Université de Sherbrooke)

Mise en contexte

En matière de justice pénale, des tribunaux spécialisés ont été institués dans le but de solutionner le problème de l'augmentation des cas de personnes vivant des problèmes de santé mentale qui se retrouvent devant les cours municipales et qui risquent l'emprisonnement. Les implications juridiques de cette justice de proximité, qui s'observe également dans d'autres provinces canadiennes qui ont créé de semblables programmes, sont nombreuses et interpellent tant les acteurs que les juristes dans leurs visions du droit et de la justice. En ce cas, un contexte social est pris en compte, celui de la santé mentale, par le système de justice.

9h35-10h00 **« Les tribunaux spécialisés et la gouvernance de proximité »;**
Conférencières : Sue-Ann Macdonald (professeure, École de travail social, Université de Montréal)
et Véronique Fortin (professeure, Faculté de droit, Université de Sherbrooke)

En matière de justice pénale, des tribunaux spécialisés ont été institués dans le but de répondre aux multiples problèmes des accusés (toxicomanie, santé mentale, itinérance, etc.) et ainsi éviter le phénomène de la "porte tournante" devant les tribunaux et briser le cycle de l'incarcération. Les implications juridiques de cette justice de proximité, qui s'observe également dans d'autres provinces canadiennes qui ont créé des programmes semblables, sont nombreuses et interpellent tant les acteurs que les juristes dans leurs visions du droit et de la justice. Un contexte social est pris en compte par le système de justice, dans une perspective de justice plus adaptée et « thérapeutique ».

10h00-10h25 **« L'accompagnement social dans un tribunal pour personnes itinérantes » ;**
Conférencière : Isabelle Raffestin (Intervenante et coordonatrice, Clinique Droits Devant)

En matière de justice pénale, des tribunaux spécialisés ont été institués dans le but de répondre aux multiples problèmes des accusés et ainsi éviter le phénomène de la "porte tournante" devant les tribunaux et briser le cycle de l'incarcération. Les implications juridiques de cette justice de proximité sont nombreuses et interpellent tant les acteurs que les juristes dans leurs visions du droit et de la justice. Un contexte social est pris en compte par le système de justice, dans une perspective de justice plus adaptée et « thérapeutique ». Le rôle du milieu communautaire dans l'accompagnement social des personnes itinérantes est central au sein du programme de déjudiciarisation de la cour municipale de Montréal visant cette population. Le Programme Accompagnement Justice Itinérance à la Cour (PAJIC) est né d'une collaboration entre la cour et le milieu communautaire, entraînant des avantages et des défis pour les personnes visées.

10h25-10h40 *Pause*

10h40-11h05 **« La Cour municipale de Montréal : une justice de proximité » ;**
Conférencier : Lorianne Giroux-Tremblay (Procureure aux poursuites pénales à la ville de Montréal)

En matière de justice pénale, des tribunaux spécialisés ont été institués dans le but de répondre aux multiples problèmes des accusés (toxicomanie, santé mentale, itinérance, etc.) et ainsi éviter le phénomène de la "porte tournante" devant les tribunaux et briser le cycle de l'incarcération. Les implications juridiques de cette justice de proximité sont nombreuses et interpellent tant les acteurs que les juristes dans leurs visions du droit et de la justice. Un contexte social est pris en compte par le système de justice, dans une perspective de justice plus adaptée et « thérapeutique ». Lorianne Giroux-Tremblay présentera le rôle du procureur et discutera de l'impact de ses choix dans le processus judiciaire d'une personne vulnérable. Elle offrira un aperçu des objectifs de certains programmes sociaux de la Cour municipale eu égard à des problématiques spécifiques, telles la santé mentale, la toxicomanie et la situation d'indigence.

11h05-11h30 **« Le programme d'accompagnement justice et santé mentale de Sherbrooke »** ;
Conférencier : Charles Coulombe (responsable de la coordination intersectorielle en itinérance,
Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie)

En matière de justice pénale, des tribunaux spécialisés ont été institués dans le but de répondre aux multiples problèmes des accusés et ainsi éviter le phénomène de la "porte tournante" devant les tribunaux et briser le cycle de l'incarcération. Les implications juridiques de cette justice de proximité sont nombreuses et interpellent tant les acteurs que les juristes dans leurs visions du droit et de la justice. Un contexte social est pris en compte par le système de justice, dans une perspective de justice plus adaptée et « thérapeutique ». Charles Coulombe expliquera la genèse d'un tribunal de proximité à Sherbrooke, identifiera quelles sont les forces en présence, d'où vient l'initiative et comment se forment les partenariats. Il étudiera le phénomène de la perspective d'un organisateur communautaire, chargé de projet structurant le partenariat justice, la santé et la communauté à l'origine du tribunal en santé mentale à Sherbrooke.

11h30-11h45 Période de questions

11h45-13h00 Dîner

13h00 **AXE DÉVELOPPEMENT**
« La proximité dans le financement du développement et les échanges dettes-développement »;
Responsables : Pierre-François Mercure et Marie-Claude Desjardins (professeurs, Faculté de droit,
Université de Sherbrooke)
Président de séance : Marie-Claude Desjardins (professeure, Faculté de droit, Université de
Sherbrooke)

Mise en contexte

En droit du développement, dans le cadre des échanges dettes-développement, les pays en développement peuvent, plutôt que de rembourser leurs dettes, investir dans leurs propres pays, en affectant ces montants d'argent à l'environnement, la santé, la sécurité alimentaire, l'éducation (Mercure, 2014). Afin d'assurer la mise en œuvre des droits socio-économiques de la population, des modes de gouvernance visent à répondre plus directement aux besoins des gens, à agir en proximité avec eux. Cet axe présente des mécanismes de proximité issus de programmes qui ont créé des autorités infra-étatiques locales dont le rôle est de déterminer les secteurs de développement à privilégier. Cet axe ajoute une analyse comparative à l'étude sur la compréhension de la proximité et sa réception juridique.

13h05-13h30 **« L'évolution des modèles de gouvernance de la dette des pays en développement et les échanges dette-développement »**;
Conférencier : Pierre-François Mercure et Marie-Claude Desjardins (professeurs, Faculté de droit,
Université de Sherbrooke)

La dette publique des pays en développement a été traditionnellement gérée selon une approche macro-économique: rééchelonnement ; réaménagement et annulation partielle ou totale. Initiés dans les années 1980 sous l'appellation d'échanges dette-environnement, ces mécanismes avaient comme objectif, à l'origine, de permettre à un État en développement débiteur d'une créance, d'affecter à la protection de l'environnement les montants que le créancier, un pays développé, aurait autrement reçus au titre du remboursement de sa dette. Les échanges dette-environnement ont évolué vers les échanges dette-développement à partir du milieu des années 1990. Ces derniers mécanismes de gestion de la dette et, donc, de financement du développement, ouvrent la voie à une perspective de gouvernance du remboursement de la dette qui répond plus directement aux besoins des populations que la gouvernance classique du remboursement de la dette.

13h30-13h55 **« Le financement du développement par les institutions financières internationales : le cas de la Banque Mondiale »**;
Conférencier : Mohammed Abdelwahab Bekhechi (consultant international en financement du
développement, Banque Mondiale)

La Banque mondiale (BM) est une institution financière internationale de dernier recours dans le financement du développement. Ses prêts assurent donc, notamment, la fourniture et le maintien de services essentiels aux populations des pays emprunteurs qui sont exclusivement des pays en développement, conformément à son acte constitutif. Ses deux principales composantes, soit la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Agence internationale pour le développement (AID) sont des guichets de financement des mesures

adoptées afin de mettre en oeuvre les Objectifs du développement durable (ODD). L'objectif de la présentation est d'exposer l'évolution des politiques de gestion de ces deux composantes de la BM dans la perspective de la fourniture de services essentiels de base aux populations des pays en développement. Une analyse sera faite de la prise en compte des préoccupations des populations dans la définition de ses besoins, sous l'angle de la gestion de proximité. Quels sens et quelles pratiques de proximité ces mécanismes mettent-ils en place ?

13h55-14h20 **« Financement du développement et politiques économiques dans les pays en développement : leurs impacts en réduction de la pauvreté »;**

Conférencier : Luc Savard (professeur et directeur du programme de Doctorat en économie du développement, École de gestion, Université de Sherbrooke)

Depuis plusieurs années, les pays en développement s'inscrivent dans une nouvelle dynamique de politiques économiques dont la libéralisation à tous les niveaux et l'attraction des investissements directs étrangers dans plusieurs secteurs d'activité, constituent des mécanismes de financement du développement. L'impact économique et social de ces politiques est quantifié et analysé dans plusieurs dimensions. Une analyse macro-économique de ces politiques permet d'identifier des secteurs de développement dominants. La présentation donnée par Luc Savard s'inscrit dans le caractère multidisciplinaire du colloque, et elle permettra d'approfondir la discussion concentrée sur l'analyse transversale de la gouvernance de proximité, et comment celle-ci se déploie dans le domaine du développement international.

14h20-14h45 **« Programme Agropoles et gouvernance de proximité au Cameroun »;**

Conférencier : Kader Léonide Modou (étudiant au doctorat, Faculté de droit, Université Laval)

En 2012, le gouvernement camerounais a créé par décret un Programme économique et d'aménagement du territoire que nous proposons de présenter comme exemple de financement du développement permettant une gouvernance de proximité dont la finalité est d'accroître le niveau de vie et la sécurité alimentaire des populations rurales, tout en répondant aux objectifs gouvernementaux de croissance économique et de création d'emplois. Il met en œuvre plusieurs mesures autorisées aux termes de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC dont la liste a été élargie en 2015 à Nairobi afin de promouvoir le développement rural et la réduction de la pauvreté. Cet élargissement légitime aussi les « mesures nécessaires » qu'un pays dit en développement doit prendre en reconnaissance du droit fondamental des populations d'être à l'abri de la faim, prévu par l'article 11.2 du PIDESC. Ce programme s'articule enfin avec les plans communaux de développement des collectivités territoriales décentralisées. Nous terminerons par quelques pistes de réflexion sur le sens du droit en relation avec l'exemple présenté.

14h45-15h10 Période de questions

15h10 **MOT DE CLÔTURE**