

Mémoire sur le projet de loi 57 – *Loi édictant la Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*

CAT-010M
C.P. PL 57
Loi protection élus et modifiant
diverses dispositions

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire
par la Table de travail sur la civilité en politique municipale

Rédaction : Jasmine Sharma
Conseillère municipale, district 3 – Des Bâisseurs
Ville de Vaudreuil-Dorion

30 avril 2024

Table des matières

INTRODUCTION	3
1. Présentation de la Table de travail sur la civilité en politique municipale	3
2. État de la situation au sein de nos conseils municipaux	4
3.1 Le manque de formation et de soutien.....	6
3.2 La gouvernance défailante.....	6
3.3 L'importance des mécanismes de gestion de conflits et d'une gradation des sanctions	7
4. Les pistes de solution	7
4.1 L'importance de la formation et la formation continue.....	7
4.2 Les outils de gouvernance pour valoriser l'équité, la diversité et l'inclusion .	8
4.2.1 Le code de civilité municipal intégré au code d'éthique et de déontologie	8
4.2.2 Des clauses obligatoires et uniformes pour le règlement de régie interne.....	11
4.3 Bienveillance latérale et responsabilisation.....	12
5. Les recommandations	13
5.1 Bonifier la formation obligatoire.....	14
5.2 Uniformiser et préciser les outils de gouvernance	14
5.3 Mettre en place des mécanismes de respect des règles de régie interne et de bonnes conduites	15
CONCLUSION	18
BIBLIOGRAPHIE	19

INTRODUCTION

Depuis 2010, année de l'adoption de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, les élu(e)s doivent, dès leur entrée en fonction, s'engager à se conformer au Code d'éthique et de déontologie de leur municipalité. Depuis 2021, ce code mentionne brièvement les concepts de civilité et de respect, sans y mettre l'emphase. Le concept de civilité est défini, dans le *Guide des bonnes pratiques – Le respect et la civilité* de la Commission municipale du Québec, comme « [...] un ensemble de normes implicites ou explicites qui encadre les comportements favorisant des relations harmonieuses et productives, au bénéfice de tous les membres d'un groupe. Ces comportements font référence aux normes de respect, de politesse, de courtoisie, de savoir-vivre et de collaboration¹. »

Malheureusement, la civilité fait cruellement défaut au sein de notre démocratie municipale. La Table de travail sur la civilité en milieu municipal croit que le projet de loi 57 est un pas dans la bonne direction pour améliorer la gouvernance des municipalités du Québec. Or, il nous paraît primordial d'améliorer le climat de travail et le respect autour de la table des conseils municipaux du Québec, et ce, comme prémisses à une relation plus saine avec la population. Ce mémoire vise à vous présenter les constats de la Table de travail sur la civilité en politique municipale, et à vous partager ses principales recommandations dans le but de bonifier le projet de loi 57.

1. Présentation de la Table de travail sur la civilité en politique municipale

Ayant été confrontée à un climat tendu au sein de son conseil municipal et étant consciente que cette situation n'était pas propre à sa ville, la conseillère municipale de Vaudreuil-Dorion, Jasmine Sharma, a décidé de créer une table de travail réunissant des chercheurs universitaires, des conseillers(-ères) municipaux, une mairesse, d'anciens élu(e)s et une consultante en équité, diversité et inclusion afin de dresser un portrait de la situation actuelle au sein des conseils municipaux du Québec et de trouver des solutions pour assainir le climat. La Table de travail sur la civilité en politique municipale s'est réunie à deux reprises à l'été 2023, et elle a principalement travaillé sur des amendements qui pourraient être apportés au Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Vaudreuil-Dorion, pour y inclure plus de précisions sur les notions de civilité et de respect. L'objectif consistait à développer un modèle qui pourrait être adapté et proposé aux conseils municipaux de toutes les municipalités du Québec.

¹ Québec (2022), *Guide des bonnes pratiques – Le respect et la civilité*, p. 6.

2. État de la situation au sein de nos conseils municipaux

La Table de travail sur la civilité s'est transformée, par moment, en lieu d'échanges sur les situations difficiles auxquelles étaient confrontés les élu(e)s et a donné lieu à des moments de partage de solutions. Il était perceptible que les élu(e)s avaient besoin de parler des situations qui les affectaient et surtout du climat toxique dans lequel ils évoluaient. Les statistiques démontrent que nos élu(e)s sont confrontés à un climat difficile en ce moment, qui engendre d'importantes répercussions sur la rétention de ces derniers et le recrutement de candidat(e)s. En effet, selon les données d'Élections Québec, 762 élu(e)s municipaux et un préfet de MRC ont démissionné depuis 2021, une augmentation de 41 % par rapport à la première moitié du dernier mandat, entre 2017 et 2021. Ces chiffres ne tiennent pas compte des nombreux congés de maladie, souvent pour épuisement, de nos élu(e)s municipaux au cours du présent mandat ni des sorties publiques virulentes d'élu(e)s à bout de ressources. Alors qu'on se réjouissait de l'arrivée de plusieurs nouveaux politiciens municipaux, dont de nombreuses femmes, lors de l'élection de 2021, c'est un(e) élu(e) sur dix qui a démissionné au cours de la première moitié de son mandat, ce qui est réellement préoccupant². Nous devons étudier les causes de ces départs et surtout, identifier des solutions durables. Notre démocratie municipale en dépend.

Nous sommes témoins d'une évolution constante de la composition des conseils municipaux québécois, reflétant la diversité de la population du Québec. « En 2021, la représentation féminine totale au sein des conseils municipaux a atteint 36,4 %, ce qui représente 4,1 points de pourcentage de plus par rapport à 2017. Ainsi, au Québec, 257 femmes sont élues à un poste de mairesse et 2 626 à un poste de conseillère. On compte maintenant 41,9 % de conseils municipaux paritaires, c'est-à-dire dont la proportion de femmes se situe entre 40 % et 60 %³. » Les projections indiquant qu'à l'horizon 2034, la moitié de la population canadienne sera constituée d'immigrants de première et de deuxième génération, il est raisonnable de prévoir que les conseils municipaux seront également de plus en plus représentatifs de cette diversité culturelle. Dans une perspective d'équité, de diversité et d'inclusion (ÉDI), ce mémoire se concentre donc sur la prévention des climats malsains observés dans de nombreux conseils municipaux du Québec. Deux approches complémentaires sont nécessaires pour aborder ces enjeux : la transformation des normes sociales et le développement des compétences personnelles et sociales⁴. Dans un contexte où la diversité sous

² Léonard, Rémi et Rondeau, Jasmine (23 janvier 2024), « Près d'un élu municipal sur dix a démissionné depuis 2021 ». *Le Soleil*.

³ Commission Femmes et gouvernance, Union des municipalités du Québec (2024), <https://umq.qc.ca/dossiers/femmes-et-gouvernance/>. Consulté le 28 avril 2024.

⁴ Laforest, J., Maurice, P., Bouchard, L.M. (2018), « Glossaire », *Rapport québécois sur la violence et la santé*, Institut national de santé publique du Québec.

toutes ses formes – qu’il s’agisse du genre, de la culture, de l’âge, des expériences, etc. – est en expansion dans le milieu municipal, il est impératif que les normes sociales entourant le rôle des élu(e)s évoluent pour encadrer les règles de conduite et les comportements attendus. Dans cet environnement de changement, il est essentiel de doter les élu(e)s des outils nécessaires pour développer, améliorer et renforcer les compétences requises afin de favoriser des environnements de travail politique sains et sécuritaires.

Bien que ce mémoire ne fasse pas une analyse approfondie des normes sociales entourant le rôle des élu(e)s, maintenir des normes obsolètes pour la classe politique risque de marginaliser certaines voix et perspectives au sein des conseils municipaux, compromettant ainsi la représentativité et l’efficacité de ces instances. En transformant ces normes sociales, nous favorisons un environnement politique inclusif dans lequel chaque individu, quels que soient son origine, son genre ou ses expériences, se sentira légitime et valorisé dans son engagement politique. Cette transformation permet également de promouvoir des pratiques démocratiques plus authentiques, en encourageant la participation et la collaboration de toutes les composantes de la société au processus décisionnel local. En somme, la transformation des normes sociales sur les comportements des élu(e)s est essentielle pour construire des institutions municipales véritablement représentatives, inclusives et démocratiques. Plusieurs comportements présentement tolérés pour la classe politique ne le sont tout simplement pas dans les milieux de travail régis par les normes de la CNESST liées à la prévention et la lutte contre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel⁵. Le défi principal réside dans le fait que les élu(e)s municipaux ne sont pas assujettis aux mêmes protections accordées aux travailleurs, puisqu’ils ne sont pas en contexte de plein emploi. Cependant, les élu(e)s sont dans une relation de travail entre eux et avec l’administration municipale. Il serait intéressant que la commission analyse la *Loi sur le statut de l’artiste* ainsi que les pratiques en milieu universitaire, afin de s’inspirer des moyens concrets mis en œuvre pour protéger les artistes contractuels dans un cas, et les étudiants dans l’autre.

⁵ CNESST (2024), <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/prevention-securite/milieu-travail-sain/harcelement-au-travail/harcelement-psychologique-sexuel-au-travail>. Consulté le 28 avril 2024.

3. Constats

Les travaux de la Table nous ont permis d'établir trois principaux constats pouvant expliquer le contexte difficile au sein de nos conseils municipaux, tous ancrés dans une perspective ÉDI et de prévention. Ils vous seront décrits dans cette section.

3.1 Le manque de formation et de soutien

Au sein de la population comme dans les conseils municipaux, il est évident que tous n'ont pas les mêmes bases en matière de savoir, de savoir-être et de savoir-vivre. Plusieurs membres de la Table ont souligné que la formation obligatoire offerte aux élu(e)s sur l'éthique et la déontologie, dans laquelle la civilité et le respect sont abordés, se concentre surtout sur la compréhension juridique de ces définitions, dans un contexte de liberté d'expression et l'immunité relative accordée aux élu(e)s. Les exemples présentés dans le cadre de ces formations se concentrent sur les comportements les plus flagrants, sans pour autant sensibiliser les élu(e)s aux différentes formes de harcèlement et d'intimidation qui peuvent nuire au climat de travail.

Or, selon les entrevues menées par la chercheuse Mireille Lalancette, les micro-agressions répétées qui perdurent ont un effet tout aussi néfaste sur la santé psychologique des personnes visées et sur le climat global. À titre d'exemple, le harcèlement qui commence par des insinuations selon lesquelles une personne n'est pas appréciée, que ses actions sont critiquables, ou que ses collègues ne l'apprécient pas ont pour effet d'isoler et d'humilier la personne ciblée. Ces insinuations suscitent des doutes auprès des cibles sur leurs propres comportements lors des réunions et des séances du conseil, les incitant à s'autocensurer et finalement à se taire. La démocratie n'est pas bien servie dans de telles situations⁶.

3.2 La gouvernance défaillante

Contrairement aux instances provinciales et fédérales, les conseils municipaux ne suivent pas tous un mode de fonctionnement clair et uniforme. Chaque conseil municipal au Québec a le pouvoir d'établir ses propres règles de fonctionnement

⁶ Lalancette, Mireille, *La gestion par les élues et élus municipaux des actes et propos violents, haineux ou déplacés à leur égard*, https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/organisation_municipale/democratie_municipale/RAP_gestion_elus_municipaux_actes_violents.pdf.

en adaptant les éléments essentiels de la *Loi sur les cités et villes* ou du *Code municipal*. Dans certains cas, aucun document de gouvernance interne à jour n'est disponible, ce qui soulève des questions sur la qualité de la gouvernance municipale et engendre diverses frustrations. Il est essentiel que le fonctionnement et le déroulement des séances de conseil, des rencontres préparatoires (caucus ou plénières) et des comités ou commissions restent uniformes et cohérents, plutôt que de devenir des instruments partisans. L'intégration des principes d'équité, de diversité et d'inclusion dans la gouvernance pourrait contribuer à atténuer les tendances partisans et à encourager davantage la collaboration et la coopération entre les élu(e)s, conduisant ainsi à des prises de décision plus représentatives de la communauté.

3.3 L'importance des mécanismes de gestion de conflits et d'une gradation des sanctions

Les élu(e)s autour de la Table de travail s'entendent pour dire qu'il est important de signer un Code d'éthique et de déontologie en début de mandat, mais qu'en l'absence de conséquences liées à un manquement, seule la bonne foi des signataires peut en garantir le respect. Bien sûr, les élu(e)s peuvent faire une plainte la Commission municipale du Québec (CMQ) s'ils jugent qu'un manquement important au Code d'éthique et de déontologie a été fait par un autre membre du conseil municipal. Or, pour plusieurs, ce recours est jugé drastique et lourd de conséquences, principalement en ce qui a trait aux relations de travail avec leurs collègues. De plus, plusieurs notent que le processus d'enquête de la CMQ est trop long et que les plaintes sont uniquement analysées sous un angle juridique. Comme le Code d'éthique et de déontologie des élus n'éclaire pas suffisamment sur les concepts de civilité et de respect, les plaintes sont donc souvent rejetées.

4. Les pistes de solution

4.1 L'importance de la formation et la formation continue

Afin de promouvoir un environnement de travail harmonieux et respectueux au sein de tous les conseils municipaux du Québec, il est impératif de renforcer les programmes de formation initiale et de mettre en place des exigences de formation continue pour les élu(e)s, tout au long de leur mandat. Actuellement, ils sont tenus de suivre une formation obligatoire en éthique et en déontologie. Cependant, pour instaurer une culture de respect, de civilité, de communication non violente et d'écoute au sein des conseils municipaux, nous recommandons de rendre

obligatoire et de maintenir une formation continue sur ces compétences essentielles.

Chaque élu(e) apporte ses propres expériences, valeurs et perspectives. Cela dit, pour créer un environnement plus sain et inclusif, il est crucial d'établir clairement les attentes en matière de comportement pour chaque membre de l'assemblée, ainsi que les comportements à éviter. La formation initiale et continue jouerait un rôle essentiel dans la clarification de ces attentes, en favorisant une approche axée sur l'équité, la diversité et l'inclusion, et en aidant les élu(e)s à développer les compétences nécessaires pour travailler efficacement ensemble dans le respect et la compréhension mutuelle.

4.2 Les outils de gouvernance pour valoriser l'équité, la diversité et l'inclusion

4.2.1 Le code de civilité municipal intégré au code d'éthique et de déontologie

Au cours d'une formation intensive avec l'Institut de leadership, la conseillère Jasmine Sharma a participé à un volet sur l'intelligence culturelle et les équipes multiculturelles. Animée par Nathalie Jomphe (chargée de cours à l'ESG-UQAM depuis 17 ans), la formation a abordé les meilleures pratiques en matière de gestion de la diversité, l'équité et l'inclusion. Outre la nécessité de la formation continue sur les biais cognitifs et les sept concepts de développement des compétences culturelles⁷, il a été question de l'adoption d'un code de civilité pour encourager et maintenir un milieu de travail respectueux, harmonieux et efficace.

Un code de civilité est un énoncé des attitudes et des comportements associés au savoir-vivre que les organismes qui tendent vers la réussite ont dans leur boîte à outils de saine gouvernance. Le code de civilité pourrait très bien s'appliquer aux conseils municipaux, et même à la fonction publique municipale. Plusieurs administrations municipales ont d'ailleurs intégré un énoncé de civilité dans leur politique pour contrer le harcèlement et l'intimidation en milieu de travail. Malheureusement, ces politiques ne semblent pas s'appliquer aux élu(e)s municipaux dans la majorité des cas.

De la perspective municipale, l'adoption d'un code de civilité encourage le respect mutuel et la collaboration entre les membres du conseil municipal et avec les employés municipaux pour mieux répondre aux besoins de la communauté. Un tel

⁷ Groupe Conseil Continuum (2005), « Guide pratique de la gestion interculturelle en emploi », Emploi Québec, p. 24-26.

énoncé encourage une communication ouverte et constructive menant à des décisions éclairées pour le bien de la communauté. En matière de gestion de conflits, un code de civilité fournit un cadre pour la résolution pacifique de ceux-ci. Il encourage les membres du conseil municipal à aborder les désaccords de manière constructive, en favorisant la recherche de compromis ou la voie de la médiation. Cela réduit les tensions et les divisions au sein de l'organisation.

Du point de vue des citoyens, lorsque les membres du conseil municipal adhèrent à un code de civilité, ils envoient un message fort à la communauté sur l'importance du respect, de la courtoisie et de la collaboration. Le conseil municipal joue ainsi un rôle de modèle pour les citoyens et encourage l'adoption de comportements respectueux au sein de la municipalité.

D'une perspective réglementaire, l'intégration d'un code de civilité à même le code d'éthique et de déontologie obligerait la CMQ à évaluer les manquements reprochés en jugeant la liberté d'expression contre les prévisions déontologiques précisées au code. Dans l'affaire *Doré c. Barreau du Québec*, la Cour suprême s'est penchée sur les limites du droit à la liberté d'expression en considération des devoirs déontologiques imposés par un ordre professionnel comme le Barreau du Québec. Dans cette cause, un avocat a été sanctionné par le conseil de discipline pour avoir critiqué de manière virulente un juge de la Cour supérieure par écrit. La Cour suprême a affirmé que tout en reconnaissant le droit à un avocat d'exprimer ses opinions, un ordre professionnel peut lui imposer des obligations conformément à son code de déontologie⁸.

Vous trouverez ci-dessous un exemple de code de civilité, adaptée du modèle de l'Ordre des conseillers en ressources humaines agréés⁹ et du mémoire déposé par les conseillères municipales Pierrette Messier et Nathalie LaSalle lors de la Commission parlementaire sur l'aménagement du territoire en juin 2021¹⁰. Ce code pourrait être intégré dans le Code d'éthique et de déontologie des élu(e)s municipaux.

Comportements à adopter et à éviter en matière de civilité

Les membres du conseil municipal doivent valoriser le respect, l'ouverture et une communication efficace entre eux et envers l'ensemble des personnes avec lesquelles ils traitent dans le cadre de leurs fonctions.

⁸ Québec (2022), *Guide des bonnes pratiques – Le respect et la civilité*. p. 16.

⁹ Ordre des conseillers en ressources humaines, *Modèle d'un code de conduite*, p.2.

¹⁰ Messier, Pierrette, Lasalle, Nathalie, *Code de civilité des municipalités*, 3 juin 2021.

<p>Agir avec RESPECT c'est :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. être courtois et poli 2. respecter le rôle de chacun 3. considérer les opinions des autres 4. acquiescer à autrui et lui répondre 5. respecter la vie privée de chacun 	<p>Agir avec respect c'est éviter :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de répondre avec sarcasme 2. d'adopter un comportement provocant 3. de pratiquer le jugement et les sous-entendus 4. d'utiliser des gestes agressifs 5. de lancer ou alimenter des rumeurs 6. de s'isoler, d'ignorer ou de se montrer indisponible 7. de s'attribuer la réalisation du travail d'un autre
<p>Agir avec OUVERTURE c'est :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. accepter les changements et s'y adapter 2. respecter les goûts, les coutumes et les opinions des autres 3. donner la chance aux autres de s'exprimer 4. être capable d'en venir à un compromis en cas de conflit ou de divergence d'opinions 	<p>Agir avec ouverture c'est éviter :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de tenir à ses idées à tout prix, de ne pas essayer de bien comprendre les changements qui se produisent 2. d'entretenir des préjugés 3. de ne pas écouter les autres 4. d'être sur la défensive 5. de dénigrer, ridiculiser ou minimiser l'opinion d'autrui 6. d'être condescendant ou arrogant
<p>Agir EFFICACEMENT DANS NOS COMMUNICATIONS c'est :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. avoir une bonne écoute, être réceptif 2. s'assurer que le message est bien compris 3. faire preuve d'empathie 4. partager ses idées, ses connaissances et l'information à temps 5. adopter un ton de communication agréable 	<p>Agir efficacement dans nos communications c'est éviter :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de faire des commentaires négatifs non constructifs et des remarques désobligeantes 2. de communiquer la mauvaise information ou négliger de mentionner l'information pertinente 3. de communiquer avec agressivité, en haussant le ton ou avec un ton passif-agressif

4.2.2 Des clauses obligatoires et uniformes pour le règlement de régie interne

Pour promouvoir une gouvernance municipale saine et inclusive, il est crucial d'établir des règlements de régie interne plus uniformes pour les conseils municipaux du Québec. Ces règlements devraient intégrer des clauses obligatoires visant à garantir une démocratie municipale équilibrée et cohérente sur l'ensemble du territoire. De plus, ils devraient encadrer non seulement les séances publiques du conseil, mais aussi les rencontres préparatoires comme les caucus ou les plénières, ainsi que les comités, puisque les situations problématiques peuvent survenir dans divers contextes¹¹. En intégrant ces mesures, un tel règlement favorisera un climat de travail plus harmonieux et valorisant pour tous les membres du conseil municipal.

Dispositions à inclure dans un règlement de régie interne

1. Un énoncé d'équité, de diversité et d'inclusion qui démontre clairement l'engagement de la municipalité en faveur de ces principes et les valeurs fondamentales qui les sous-tendent.
2. Des procédures transparentes et équitables pour la nomination et la sélection des membres du conseil municipal aux différents comités, en veillant à ce que les critères de sélection ne favorisent pas la discrimination ou le favoritisme.
3. Des pratiques de gouvernance qui favorisent la participation de tous les membres du conseil municipal dans le processus décisionnel, en veillant à ce que les voix de tous les membres soient entendues et prises en compte de façon juste et équitable, notamment en accordant un temps de parole équitable, en engageant le débat et les propositions d'amendement avant le passage au vote, en adoptant des dispositions qui permettent à tout élu(e) d'ajouter des sujets ou propositions à l'ordre du jour et en exigeant que les procès-verbaux des rencontres (séances publiques, plénières et comités) soient déposés aux séances du conseil, dans le délai précis prescrit par la loi.
4. Une présidence neutre qui est nommée par la majorité des élu(e)s comme à l'Assemblée nationale et à la Chambre des communes.
5. L'évaluation périodique des politiques afin d'identifier les lacunes en matière d'ÉDI et de mettre en œuvre des améliorations continues.

¹¹ Lalancette, Mireille, *La gestion par les élues et élus municipaux des actes et propos violents, haineux ou déplacés à leur égard*, https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/organisation_municipale/democratie_municipale/RAP_gestion_elus_municipaux_actes_violents.pdf.

4.3 Bienveillance latérale et responsabilisation

Les membres de la table sont unanimes sur la nécessité de prévoir des mécanismes de gestion des conflits et d'imposer une gradation des conséquences ou des sanctions en cas de non-respect des dispositions prévues au Code d'éthique et de déontologie. Les micro-agressions doivent être signifiées rapidement à l'agresseur(-euse) afin qu'il puisse corriger son comportement et surtout, éviter de le reproduire. Si les agressions persistent, les conséquences doivent être de plus en plus sévères.

Bien que la CMQ dispose d'un pouvoir d'enquête, il serait judicieux de mettre en place un organisme neutre doté d'une expertise en développement organisationnel, comme le font certaines organisations, comme l'Université de Sherbrooke avec son Équipe-conseil en matière de respect des personnes¹². Dans un premier temps, cet organisme pourrait accompagner les personnes confrontées à l'intimidation pour les aider à dénoncer les incidents. Puis, il pourrait poser un regard impartial sur la situation afin d'identifier les actions nécessaires à entreprendre. En outre, cet organisme neutre pourrait proposer une démarche de médiation sans nécessiter une résolution du conseil municipal¹³. Cette approche permettrait de résoudre plusieurs problèmes internes plus rapidement, préservant ainsi un climat de travail sain et évitant de surcharger la CMQ avec des enquêtes qui pourraient être résolues grâce à l'intervention d'une tierce partie neutre.

La Table de travail avait proposé une série d'actions à prendre en matière de gestion de conflit, qui encouragent la bienveillance latérale et permettent de redresser les comportements inacceptables, tout en notant la gradation des actions pour bien documenter le dossier en cas d'escalade vers le dépôt d'une plainte officielle à la CMQ. Voici une proposition de gradation en gestion de conflit, comme convenu à la Table de travail.

Actions à prendre en cas d'incivilités répétées

1. Un membre du conseil qui se sent victime ou qui est témoin d'une incivilité doit communiquer avec la personne concernée pour lui parler de son comportement indésirable et de ses effets nuisibles, ainsi que pour lui rappeler le code de civilité en place dans l'organisation.
2. Si le comportement ne change pas, le membre peut s'adresser une seconde fois à la personne au comportement indésirable. Après cette deuxième rencontre, une communication écrite à la personne concernée résumant le comportement indésirable,

¹² Équipe-conseil en matière de respect des personnes, <https://www.usherbrooke.ca/respect/>.

¹³ Messier, Pierrette, Lasalle, Nathalie, *Code de civilité des municipalités*, 3 juin 2021.

les faits s'y rattachant, les effets nuisibles, ainsi qu'un rappel du code de civilité en place devrait être transmis.

3. Si le comportement indésirable persiste, le membre peut s'adresser à l'organisme neutre désigné par le MAMH.
4. Cet organisme peut référer la situation à la médiation. Dans ce cas, le médiateur rencontre la personne au comportement présumé discourtois pour lui demander sa version des faits, lui signifier l'importance de la civilité, lui rappeler le code et clarifier les attentes. Selon la situation et l'ouverture des personnes en cause, le médiateur peut ensuite inviter le membre plaignant et faciliter le dialogue entre les deux personnes pour qu'elles arrivent à s'entendre directement.
5. Le médiateur fait un suivi dans les 14 jours suivant la rencontre pour s'assurer que la situation est résolue. Une correspondance écrite résumant les faits, les actions prises et la résolution ou non de la situation est transmise par le médiateur aux parties concernées ainsi qu'à la direction générale de la municipalité pour dépôt à la séance du conseil municipal.
6. Si les comportements indésirables persistent après le dépôt du rapport de médiation, les mécanismes de contrôle et la gradation des sanctions auprès de la Commission municipale du Québec s'appliquent.

Non-respect du code

La bonne foi de toute personne qui entreprend des démarches en lien avec un manquement à ce code est présumée. La Ville suscite la contribution de tous au maintien d'un environnement empreint de respect, de bienveillance et de civilité. À défaut volontaire de contribuer à promouvoir cet environnement, ou si un membre refuse sciemment de soutenir ou d'aider ou fait preuve d'aveuglement volontaire, il pourrait être passible de sanctions telles que décrites dans la section mécanismes de contrôle et sanctions.

5. Les recommandations

Le projet de loi no 57 visant à protéger les élus et à faciliter l'exercice de leurs fonctions constitue un progrès significatif dans la reconnaissance du rôle crucial des élu(e)s municipaux. Toutefois, pour atteindre pleinement ses objectifs ambitieux, notamment de renforcer la valorisation du rôle des élus(e), d'encourager une participation électorale dynamique et de favoriser la rétention des élu(e)s qualifiés, il est impératif d'apporter des clarifications et des améliorations particulières au projet de loi.

Nos propositions sont de trois ordres : bonifier la formation obligatoire, uniformiser et préciser les outils de gouvernance, et mettre en place des mécanismes de bienveillance latérale et de responsabilisation.

Ces propositions visent à établir des règles et des pratiques pour prévenir les situations et comportements problématiques qui contribuent au climat malsain au sein même des conseils municipaux et de ce fait, favoriser une saine démocratie.

5.1 Bonifier la formation obligatoire

Section et article	Proposition	Notes explicatives
Ajout de dispositions dans la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, section 5, article 15	<i>Tout membre d'un conseil d'une municipalité doit, dans les six mois du début de son premier mandat et dans les neuf mois du début de tout mandat subséquent, participer à une série de formations sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, la prévention du harcèlement et de l'intimidation, et l'approche ÉDI en ce qui a trait au savoir-être (respect, civilité, biais inconscients, communication non violente et inclusive et écoute). Ces formations doivent être répétées annuellement pour soutenir les élu(e)s dans l'évolution de leur mandat.</i>	<p>La formation sur la prévention du harcèlement et de l'intimidation a été instaurée dans plusieurs milieux de travail, dont les universités.</p> <p>La formation sur les biais inconscients et la communication inclusive est l'un des nombreux volets des meilleures pratiques pour favoriser l'ÉDI dans les milieux de travail.</p> <p>Pour favoriser les échanges, la compréhension commune et une culture de bienveillance transversale, les formations devraient avoir lieu en présentiel avec l'ensemble des membres d'un même conseil.</p>

5.2 Uniformiser et préciser les outils de gouvernance

Section et article	Proposition	Notes explicatives
Loi sur les cités et villes, section 13, article 331 Code municipal du Québec, section 33,	<i>Le conseil doit adopter un règlement de régie interne et notamment y prévoir des normes favorisant l'équité, la diversité et l'inclusion, le respect et la civilité ainsi que le maintien de l'ordre durant les séances publiques du conseil, les rencontres</i>	<p>Les situations problématiques entre élu(e)s se manifestent très souvent dans de multiples contextes, y compris lors des caucus, séances plénières, comités, etc.</p> <p>Les fondements et principes d'équité, de diversité et d'inclusion devraient constituer</p>

article 159.1	<p>préparatoires (caucus ou plénières) et les comités.</p> <p>Le règlement de régie interne de la municipalité doit inclure les éléments suivants : (inclure les quatre premières dispositions proposées au point 4.2.2 de ce mémoire)</p>	<p>la base d'un règlement de régie interne pour l'ensemble des municipalités si nous souhaitons atteindre les objectifs de ce projet de loi.</p> <p>Exiger les principales dispositions qui doivent se retrouver dans un tel règlement de régie interne évitera des règlements à géométrie variable d'une municipalité à l'autre.</p>
Ajout de dispositions dans la <i>Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale</i> , chapitre 1, section 2	Ajout de l'énoncé et du tableau qui précisent les comportements à adopter et à éviter en matière de civilité (voir le point 4.2.1 de ce mémoire).	L'intégration d'un code de civilité à même le code d'éthique et de déontologie obligerait la Commission municipale à évaluer les manquements reprochés en examinant la liberté d'expression dans le contexte des prévisions déontologiques des élu(e)s municipaux.

5.3 Mettre en place des mécanismes de respect des règles de régie interne et de bonnes conduites

Section et article	Proposition	Notes explicatives
Section III, élus municipaux, article 8	Clarifier si le recours à une injonction s'applique aux comportements entre élu(e)s.	
Section III, élus municipaux, article 11	Cet article nécessite davantage de clarification. En principe, une municipalité ne parle que par résolution. Ainsi, est-ce qu'une résolution d'une majorité du conseil est requise ?	Dans les cas où une minorité d'élu(e)s se trouvent dans des circonstances nécessitant une injonction, l'adoption d'une résolution du conseil peut être une entrave à un tel recours.
<i>Loi sur le ministère des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire,</i>	<p>Préciser dans quels contextes et sur la base de quels critères le ministre peut désigner un tel accompagnement.</p> <p>Amender 1 ° : dans la préparation de ses séances publiques, séances</p>	

<p>section 126, article 14.2</p>	<p>préparatoires (caucus ou plénières) et les comités et lors du déroulement de ceux-ci.</p> <p>Ajouter 3^o : dans le cadre des relations entre élu(e)s (surtout si un organisme neutre et indépendant n'est pas retenu comme recommandation)</p>	
<p>Ajout de dispositions dans la <i>Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale</i>, chapitre 3</p>	<p>Ajout de l'énoncé obligatoire suivant : La bonne foi de toute personne qui entreprend des démarches en lien avec un manquement à ce code est présumée. La Ville demande la contribution de tous au maintien d'un environnement empreint de respect, de bienveillance et de civilité. À défaut volontaire de contribuer à promouvoir cet environnement ou si une personne refuse sciemment de soutenir ou d'aider ou fait preuve d'aveuglement volontaire, elle pourrait être passible de sanctions telles que décrites au chapitre 3.</p> <p>Ajout de dispositions en lien avec les actions à prendre en cas d'incivilités répétées (voir le point 4.3 de ce mémoire).</p>	<p>La bienveillance latérale et la responsabilité collective sont mises de l'avant avec un tel énoncé.</p> <p>Il est important de mettre en place des mécanismes clairs de gestion de conflit avec des ressources dédiées (tel un organisme neutre et indépendant) pour accompagner les élu(e)s dans ces processus dans le but de s'assurer de bien documenter la gradation des actions si jamais le dépôt d'une plainte à la CMQ s'avère nécessaire.</p>
	<p>Il est recommandé d'établir un organisme neutre doté d'une expertise en développement organisationnel pour accompagner les personnes élues confrontées à l'intimidation dans la dénonciation des incidents. Cet</p>	<p>Dans la mouture actuelle du projet de loi 57, il semble qu'un(e) élu(e) ne peut se prévaloir des services d'accompagnement du MAMH, de la CMQ ou d'autres services de nature juridique sans une résolution du conseil municipal. Si un organisme neutre</p>

	<p>organisme permettra d'apporter un regard impartial sur la situation afin d'identifier les actions nécessaires à entreprendre, y compris une démarche de médiation entre les parties concernées sans nécessiter une résolution du conseil municipal.</p>	<p>et indépendant est mis en place pour accompagner les élu(e)s, il est important que ce soutien puisse être disponible sans avoir recours à une résolution. À défaut d'une telle option, l'accès à ce soutien est compromis, surtout dans des situations malsaines.</p> <p>Les membres de la Table ont souligné le manque de soutien ou de ressources offerts aux élu(e)s. Dans un climat tendu, un(e) conseiller(-ère) indépendant(e) a souvent peu de ressources à sa disposition pour répondre à ses questions ou pour le soutenir. La direction régionale du MAMH peut parfois offrir un soutien, mais il semble que ce soit variable d'une région à l'autre. Les élu(e)s peuvent avoir des questions d'ordre juridique, de fonctionnement, liées aux rôles et aux responsabilités ou même aux relations de travail, mais les réponses ne se trouvent pas facilement. Plusieurs rapportent avoir cogné à de nombreuses portes pour finalement s'être débrouillés par eux-mêmes avec la peur de faire des erreurs importantes.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CONCLUSION

Notre démocratie municipale est grandement fragilisée par le manque de respect et de civilité, qui engendrent le climat difficile que l'on retrouve au sein de plusieurs conseils municipaux. Il est grand temps d'agir si nous souhaitons que des femmes et des hommes dévoués continuent de s'impliquer pour le bien-être de nos communautés. Le dépôt du projet de loi 57 est signe que le gouvernement du Québec a à cœur le bien-être des élu(e)s. Bien que le climat au sein des conseils municipaux ait été peu abordé dans la première version du projet de loi, nous avons espoir que les témoignages d'élu(e)s, dont des conseillères et des conseillers municipaux qui subissent ce climat, même si leur voix est très peu entendue dans les médias, contribueront à démontrer aux parlementaires siégeant à la Commission de l'aménagement du territoire l'importance d'apporter des amendements au projet de loi pour y inclure des dispositions relatives au respect et à la civilité.

Je remercie les membres de la Table de travail sur la civilité en politique municipale pour leur participation aux rencontres de réflexion en 2023. Je souhaite aussi exprimer toute ma gratitude aux trois membres de la Table de travail, Annie Godbout (conseillère municipale, Ville de Sherbrooke), Olivier Charbonneau (bibliothécaire titulaire, Université Concordia) et Namita Khatri (consultante ÉDI) pour leurs précieux conseils et commentaires dans la rédaction de ce mémoire.

BIBLIOGRAPHIE

CNESST (2024), <https://www.cnesst.gouv.qc.ca/fr/prevention-securite/milieu-travail-sain/harcelement-au-travail/harcelement-psychologique-sexuel-au-travail>. Consulté le 28 avril 2024.

Équipe-conseil en matière de respect des personnes, <https://www.usherbrooke.ca/respect/>.

Fédération québécoise des municipalités (FQM), *Les préoccupations des élues et élus – De nouveaux enjeux dans un monde en changement* (mars 2024), https://fqm.ca/wp-content/uploads/2024/03/ra_preoccupations_elues_et_elus_2023.pdf, 50 p.

Gouvernement du Québec, *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/E-15.1.0.1> (loi éthique et déontologie)

Gouvernement du Québec, *Loi sur la Commission municipale*, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/c-35>.

Laforest, J., Maurice, P., Bouchard, L.M. (2028). « Glossaire », *Rapport québécois sur la violence et la santé*, Institut national de santé publique du Québec.

Lalancette, Mireille, *La gestion par les élues et élus municipaux des actes et propos violents, haineux ou déplacés à leur égard*, https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/organisation_municipale/democratie_municipale/RAP_gestion_elus_municipaux_actes_violents.pdf.

Léonard, Rémi et Rondeau, Jasmine (23 janvier 2024), « Près d'un élu municipal sur dix a démissionné depuis 2021 », *Le Soleil*.

Messier, Pierrette et LaSalle, Nathalie, *Code de civilité des municipalités*, 3 juin 2021.

Observatoire sur la réussite en enseignement supérieur (2023), *Équité, diversité et inclusion (EDI) : au cœur de la réussite étudiante*, <https://oresquebec.ca/dossiers/equite-diversite-et-inclusion-edi-au-coeur-de-la-reussite-etudiante/>.

Québec (2022), *Guide des bonnes pratiques – Le respect et la civilité*, 26 p.

Union des municipalités du Québec (UMQ), *Commission Femmes et gouvernance* (2024), <https://umq.qc.ca/dossiers/femmes-et-gouvernance/>. Consulté le 28 avril 2024.