

CAT-018M

C.P. PL 57

Loi protection élus et modifiant
diverses dispositions



**MÉMOIRE DU SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION
PUBLIQUE SCFP**

**DÉPOSÉ DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS
PARTICULIÈRES SUR LE PROJET DE LOI N° 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**

**PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE**

LE 30 AVRIL 2024

TABLE DES MATIÈRES

Présentation	2
Résumé.....	3
La disparité des protections prévues	4
L'article 9 et les interventions lors des séances du conseil municipal.....	5
L'adoption de normes concernant le maintien de l'ordre durant les séances.	7
L'absence de protections des fonctionnaires municipaux et provinciaux.....	8
Rôle du DGEQ dans les poursuites pénales	9
Nos recommandations	10
Conclusion	11

PRÉSENTATION

Avec ses 38 000 membres œuvrant dans le secteur municipal, le Syndicat canadien de la fonction publique au Québec (SCFP-Québec) et son Conseil provincial du secteur municipal (CPSM) représentent environ 70 % de l'ensemble des employés municipaux au Québec, et ce, dans 301 municipalités, dont Laval, Lévis, Longueuil, Montréal, Québec, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières. Les membres du secteur municipal du SCFP-Québec sont également présents dans les offices municipaux d'habitation (OMH), les municipalités régionales de comté (MRC) et les régies intermunicipales.

Le SCFP-Québec représente aussi près de 7500 membres travaillant dans les sociétés de transport en commun au Québec, regroupés au sein du Conseil provincial du secteur du transport terrestre (CPSTT). Les membres des sections locales du CPSTT travaillent entre autres à la Société de transport de Montréal (STM), au Réseau de transport de Longueuil (RTL) et à la Société de transport de Laval (STL). Le CPSTT regroupe également les travailleurs et travailleuses des sociétés de transport du Saguenay, de Trois-Rivières, de Québec, de Sherbrooke et de Lévis.

Au Canada, le SCFP, fort de ses 740 000 membres, est le plus grand syndicat au pays et un acteur important dans la défense des droits des travailleurs et des services publics. Le SCFP-Québec est le plus gros affilié de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) avec plus de 116 000 membres. Le SCFP-Québec est présent partout au Québec et œuvre dans 12 secteurs d'activité :

1. Affaires sociales
2. Communications
3. Éducation
4. Énergie
5. Incendie
6. Municipalités
7. Secteur mixte
8. Sociétés d'État et organismes publics
9. Transport aérien
10. Transport maritime
11. Transport urbain
12. Universités

RÉSUMÉ

Le projet de loi 57 tente de protéger les élus et, de ce fait, les institutions démocratiques au sein desquelles ils exercent leurs fonctions. Pourtant il omet de protéger l'exercice des droits fondamentaux, notamment le droit à la liberté d'expression, le droit d'association des citoyens et celui des employés de ces gouvernements provinciaux et municipaux. À défaut de baliser le type d'infraction pouvant être commis ainsi que sa gravité, le projet de loi fragilisera l'exercice légitime de la liberté d'expression, la liberté de manifester et la liberté d'association des personnes salariées et des membres des associations de la société civile voulant se faire entendre par les élus et par la population en général.

Il nous paraît essentiel que le projet de loi soit modifié afin d'assurer ces droits et pour recentrer celui-ci sur son objet premier : la protection des représentants de l'état contre des comportements inadmissibles dans une société libre et démocratique.

Cinq recommandations ont été formulées par le SCFP-Québec , par ses secteurs du transport terrestre et municipal :

1. Établir un critère uniforme de comportement à interdire pour l'ensemble de la loi projetée;
2. Retirer l'article 9 puisqu'il atteint indûment aux droits et libertés des citoyens et des associations de la société civile dans le cadre du seul forum public des gouvernements municipaux;
3. Garantir explicitement la protection des droits fondamentaux de liberté d'expression, de liberté d'association et de liberté de participation aux débats démocratiques devant les instances municipales et provinciales;
4. Élargir la protection du projet de loi aux fonctionnaires provinciaux et municipaux chargés d'appliquer les décisions des différents paliers de gouvernements;
5. Retirer les pouvoirs attribués au DGEQ dans le projet de loi.

LA DISPARITÉ DES PROTECTIONS PRÉVUES

Nous constatons que le projet de loi prévoit deux types de protections pour les élus provinciaux et municipaux :

1. L'une à l'encontre des « propos ou de gestes qui entravent indûment l'exercice de ses fonctions ou portent atteinte à son droit à la vie privée » (art. 2 et 8)
2. L'autre à l'encontre d'une personne agissant contre un élu en "le menaçant, en l'intimidant ou en le harcelant de façon à lui faire craindre raisonnablement pour son intégrité ou sa sécurité" (art.3 et 10)

Or le projet de loi impose aussi , à l'article 9 de la loi projetée, des sanctions pour avoir causé « du désordre de manière à troubler le déroulement de la séance » du conseil municipal.

À sa face même, les termes proposés à l'article 9 sont généraux et imprécis. En comparaison aux libellés précédents nommément « entravent indûment », « atteinte au droit à la vie privée », « menaçant [...] intimidant [...] harcelant », « craindre pour son intégrité ou sa sécurité », nous constatons que le libellé de l'article 9 vise et englobe des comportements complètement différents et manifestement moins graves que ceux des articles 2, 3, 8 et 10.

Un « désordre » n'étant pas aussi précis que des « gestes et propos » et « troubler le déroulement d'une séance » étant beaucoup trop large et vague en comparaison à « entrav[er] indûment l'exercice » des fonctions ou bien « faire craindre raisonnablement pour son intégrité... »

RECOMMANDATION 1: Établir un critère uniforme de comportement à interdire pour l'ensemble de la loi projetée.

L'ARTICLE 9 ET LES INTERVENTIONS LORS DES SÉANCES DU CONSEIL MUNICIPAL

Les termes de l'article 9 sont indûment flous et laissent une dangereuse marge d'interprétation qui aboutira certainement en des débats inutiles et qui pourront faire craindre aux intervenants, citoyens et employés, de prendre la parole dans ces forums, notamment lorsque les débats sont inévitables.

D'autant plus que la séance d'un conseil municipal est un forum public propice au débat et à une confrontation saine des idées. Ceci constituant un prérequis au fonctionnement adéquat de notre démocratie. Il ne faut pas oublier que des opposants politiques sont souvent présents aux séances du conseil. Des termes aussi flous ne seraient-ils pas l'occasion de menacer de sanctionner des opposants politiques trop persistants?

Quant aux représentants de la société civile, des associations, des syndicats et des autres regroupements, les forums publics des conseils municipaux sont des occasions de faire valoir leurs droits, de faire entendre leur voix et de participer à notre processus démocratique. IL est évident que ces groupes tout comme des citoyens à titre individuel se présentant au conseil pour faire entendre leur revendication seront directement visés par la menace de sanction que laisse planer le projet de loi dans son état actuel.

Quelles actions, questions, paroles et quels comportements équivaudront à causer un désordre? Et à partir de quand ces gestes troubleront-ils le déroulement d'une séance?

Manifestement, des actions parfaitement légitimes et même souhaitables dans une démocratie saine pourront être contestées et visées par les sanctions prévues au projet de loi.

Les termes « causer du désordre » et « troubler le déroulement » pourraient être interprétés très largement et de façon subjective par les élus : manifester à l'extérieur de la salle ou réagir spontanément à des propos tenus lors de la séance. On peut même penser que le fait de poser trop de questions ou le ton de ces questions pourrait dans le cas de débats tendus être perçu par des élus dans le feu de l'action comme étant une contravention à la loi.

De plus, plusieurs comportements relevant de l'exercice du droit du citoyen à participer au débat public ou du droit à la liberté d'expression et d'association d'un employé municipal et de son syndicat, d'un regroupement de citoyens ou de groupes communautaires pourraient être considéré par des élus comme « causant du désordre de manière à trouble le déroulement » par le simple fait qu'une question mobilise des citoyens.

Ainsi, en voulant protéger les élus contre des comportements inacceptables, le projet de loi proposé empiète indûment dans les échanges tenus lors des séances des conseils municipaux et laisse planer la menace de sanction dans des termes très larges et flous.

RECOMMANDATION 2 - Retirer l'article 9 puisqu'il atteint indûment aux droits et libertés des citoyens et des associations de la société civile dans le cadre du seul forum public des gouvernements municipaux;

L'ADOPTION DE NORMES CONCERNANT LE MAINTIEN DE L'ORDRE DURANT LES SÉANCES.

13. L'article 331 de cette loi [*Loi sur les cités et villes*] est remplacé par le suivant:

« 331. Le conseil doit adopter un règlement de régie interne et notamment y prévoir des normes concernant le maintien de l'ordre, le respect et la civilité durant ses séances. ».¹

Si d'une part, les normes de respect et de civilité semblent suffisamment claires et circonscrites, d'autre part, les normes de "maintien de l'ordre" ne sont pas suffisamment précises pour éviter des empiètements sur les droits fondamentaux.

Les forums publics des institutions démocratiques sont des lieux de rencontre avec les citoyens et, à la fois, des lieux où les décisions des élus, voire leur compétence, peuvent être contestées. Il existe un risque réel que les éventuelles règles du maintien de l'ordre adoptées soient contraignantes au point de limiter les citoyens dans l'exercice de leur droit de participer au débat public. Ainsi en absence de balises claires qui, notamment, affirmeraient explicitement le respect des droits fondamentaux dans l'édiction des "normes concernant le maintien de l'ordre" nous croyons que les droits de liberté d'expression et d'association seront mis en périls.

¹ Voir aussi articles 33 concernant le Code municipal du Québec, l'article 54 concernant Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal et l'article 60 concernant Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec.

L'ABSENCE DE PROTECTIONS DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX ET PROVINCIAUX

De manière plus globale, la loi vise à protéger les élus provinciaux et municipaux, mais omet les fonctionnaires dont la mission est de mettre en œuvre les décisions prises par les corps législatifs et réglementaires où cesdits élus siègent. On peut penser aux fonctionnaires qui travaillent sur la première ligne en contact quotidiennement avec les citoyens : agents de stationnement, inspecteurs du domaine public, préposés à la réception, bibliothécaires, etc. La multiplication des actes de violence et d'intimidation à l'égard des fonctionnaires est une réalité bien connue que la loi n'adresse pas.

Si le projet de loi reconnaît que l'accomplissement des fonctions électives peuvent inciter des personnes mal intentionnées à poser des gestes inacceptables envers des élus à cause de décisions dans l'administration municipale ou provinciale, il omet de reconnaître que ces mêmes comportements peuvent (et sont déjà) redirigés vers les fonctionnaires chargés d'appliquer les lois, règlements et décisions des élus. Ce faisant, la loi projetée sera une protection à deux vitesses pour les représentants des gouvernements provinciaux et municipaux, les élus étant protégés et les salariés étant négligés. Pour que l'objectif du projet de loi soit réellement atteint, il va de soi que l'ensemble des représentants des institutions gouvernementales, ceux chargés d'adopter la réglementation tout comme ceux chargés de l'appliquer, devrait être protégé de manière équivalente.

Il est possible d'étendre aux salariés cette protection contre les paroles et gestes menaçants, harcelants et intimidants et d'intégrer de telles dispositions dans le projet de loi pour que tout les représentants de nos gouvernements soient protégés contre des comportements inadmissibles qui semblent se multiplier actuellement.

Recommandation 3 - Garantir explicitement la protection des droits fondamentaux de liberté d'expression, de liberté d'association et de liberté de participation aux débats démocratiques devant les instances municipales et provinciales;

Recommandation 4 - Élargir la protection du projet de loi aux fonctionnaires provinciaux et municipaux chargés d'appliquer les décisions des différents paliers de gouvernements;

RÔLE DU DGEQ DANS LES POURSUITES PÉNALES

Quant au rôle dévolu au DGEQ, nous appuyons les recommandations qui vous ont été faite par les centrales syndicales FTQ, CSD, CSN et CSQ dans leur lettre du 29 avril dernier. Nous faisons notre leurs propos:

“Qui plus est, la disposition de l'article 4 du projet de loi qui soustrait le DGEQ de l'obligation de respecter les directives du DPCP en matière de poursuites criminelles et pénales (comme c'est normalement le cas concernant le DGEQ) nous apparaît très problématique dans le contexte du projet de loi no 57. Ces directives assurent le respect de principes essentiels à la protection du public contre les poursuites arbitraires et abusives dont le principe d'indépendance qui prévient l'ingérence politique dans les poursuites [...]

Considérant les dérives antidémocratiques potentielles posées par l'article 2 du projet de loi (dans son libellé actuel) le risque de politiser le travail du DGEQ est bien réel. Cela pourrait sérieusement porter atteinte à la confiance du public envers son indépendance - un principe crucial pour notre fonctionnement électoral. Nous vous invitons donc à amender les articles 3 à 6 du projet de loi 57 de façon que les recours soient plutôt prévus dans le cadre de la *Loi sur l'Assemblée Nationale* et que la responsabilité des enquêtes et des poursuites confiées à l'administration de l'Assemblée Nationale et/ou au DPCP, en tout respect des normes prévues dans la *Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales*.”

Recommandation 5 - Retirer les pouvoirs attribués au DGEQ dans le projet de loi.

NOS RECOMMANDATIONS

1. Établir un critère uniforme de comportement à interdire pour l'ensemble de la loi projetée;
2. Retirer l'article 9 puisqu'il atteint indûment aux droits et libertés des citoyens et des associations de la société civile dans le cadre du seul forum public des gouvernements municipaux;
3. Garantir explicitement la protection des droits fondamentaux de liberté d'expression, de liberté d'association et de liberté de participation aux débats démocratiques devant les instances municipales et provinciales;
4. Élargir la protection du projet de loi aux fonctionnaires provinciaux et municipaux chargés d'appliquer les décisions des différents paliers de gouvernements;
5. Retirer les pouvoirs attribués au DGEQ dans le projet de loi.

CONCLUSION

L'objectif général de protection de nos élus est louable et souhaitable, mais ne doit pas se limiter aux élus et, de plus, la loi qui en découlerait ne peut empiéter sur les droits fondamentaux de nos citoyens à prendre part au débat démocratique.

D'une part, la formulation actuelle du projet de loi laisse une grande place à l'abus des dispositions tel l'article 9 causant un préjudice injustifiable aux droits des citoyens. Une éventuelle loi protégeant les élus ne devrait pas viser des forums en particulier, mais plutôt interdire des comportements précis tout en assurant la protection des droits fondamentaux tant des citoyens que des acteurs de la société civile.

D'autre part, les fonctionnaires mandatés d'appliquer et de faire respecter les règles de droits adoptés par les élus doivent bénéficier de la même protection que ceux-ci contre les paroles, gestes et comportements inadmissibles. Tant les élus que les fonctionnaires représentent les institutions démocratiques que nous souhaitons défendre, et ceux-ci méritent tout autant une protection quant à leur intégrité physique et psychologique.