

**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

GUIDE DES BONNES PRATIQUES

**LE RESPECT
ET LA CIVILITÉ**



Québec 



Ce document a été réalisé par la Commission municipale du Québec.
Il est publié à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca
ISBN : 978-2-550-91939-1 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2022.



Préface

Le conseil municipal est l'institution démocratique la plus proche du citoyen. En ce sens, il est primordial que les élus et les employés municipaux puissent exercer leurs fonctions dans un climat sain et exempt de manque de respect, notamment par l'emploi de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire. Il en est de même de la part des élus à l'égard des citoyens et des employés municipaux.

Dans certaines municipalités, les débats politiques entre élus sont malheureusement marqués par le manque de respect, les insultes, les commentaires haineux ou discriminatoires ainsi que par l'absence de civilité. Tous ces comportements, qui sont inacceptables dans une société moderne et démocratique comme la nôtre, portent une atteinte grave à la démocratie municipale et sont de nature à miner la confiance du public envers leurs institutions politiques municipales.

L'objectif du présent guide est de promouvoir auprès des élus l'adoption d'un comportement respectueux et empreint de civilité envers les autres membres du conseil, les citoyens et les employés de la municipalité, et de leur fournir des outils. Ce guide vise également à sensibiliser les élus aux risques de se voir imposer des sanctions en vertu de leur code d'éthique et de déontologie en cas de manquement à l'obligation de respect et de civilité.

La Commission municipale du Québec souhaite que ce guide sur le respect et la civilité soit pour vous un outil de sensibilisation aux enjeux éthiques, qu'il vous fournisse l'occasion d'aiguiser encore davantage vos réflexes éthiques et déontologiques et qu'il entraîne la valorisation du rôle de tous les élus municipaux du Québec.

Le vice-président à l'éthique et à la déontologie en matière municipale,

M^e Thierry Usclat

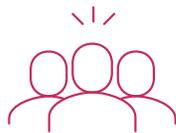
Québec, juin 2022

Table des matières



Définitions

PAGE 5



1. Les attentes citoyennes et le rôle de l'élu municipal

PAGE 7



2. L'atteinte de l'intégrité

PAGE 9



3. Le respect et la civilité

PAGE 12



4. L'élu et les médias sociaux

PAGE 21



Conclusion

PAGE 26



Définitions

Afin de mieux saisir la portée des règles, il importe tout d'abord de bien comprendre ce que constituent le respect, la civilité et l'incivilité. Nous suggérons ici certaines définitions habituellement utilisées.

— RESPECT

Le respect consiste à reconnaître et à ne pas heurter la dignité et l'humanité de toute personne par l'utilisation de paroles ou de gestes injurieux, blessants, offensants, inutiles.

Le respect implique de se soucier des conséquences de nos actes sur autrui, d'être inclusif et d'accepter les autres pour ce qu'ils sont, même lorsqu'ils sont différents.

Le respect commence par la confiance et il est lié à l'empathie, à l'intégrité et à l'honnêteté¹.

DANS UNE DÉCISION², LA COMMISSION DÉFINIT LE MOT *RESPECT* COMME ÉTANT :

- ◆ Une façon de se comporter face à d'autres;
- ◆ Un sentiment de considération envers quelqu'un qui porte à le traiter avec des égards particuliers;
- ◆ Un sentiment qui porte à accorder à quelqu'un de la considération, en raison de la valeur qu'on lui reconnaît, et à se conduire avec lui avec réserve et retenue.

1. Nations Unies, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

2. (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Manon Derome, 2018 CanLII 127211 (QC CMNQ).

– CIVILITÉ

La civilité est 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 collaboration.

– INCIVILITÉ

L'incivilité réfère dans son sens commun à l'impolitesse, à un manquement aux règles du comportement en société et à un comportement grossier et insensible.

Une incivilité est un comportement, une parole ou un geste qui est contraire à ces normes et qui crée un effet négatif pour la personne qui le subit³.

– CIVILITÉ NUMÉRIQUE

La civilité numérique fait référence plus spécifiquement aux normes de communication avec autrui par le biais des technologies de l'information. Il peut s'agir, par exemple, de communications par courriel, par téléphone, par messagerie texte, par visioconférence, etc.⁴.

– CONDUITE VEXATOIRE

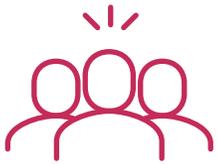
Une conduite vexatoire est une conduite humiliante, offensante ou abusive pour la personne qui la subit. Elle blesse la personne dans son amour-propre et l'angoisse. Elle dépasse ce qu'une personne raisonnable estime correct dans le cadre de son travail⁵.



3. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF et Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique-cadre en matière de prévention et de traitement des situations d'incivilité, de conflit et de harcèlement psychologique ou sexuel au travail : pour un milieu de travail sain*, adoptée par le Conseil du Trésor, avril 2020.

4. *Civilité numérique : pistes d'action à l'intention des directions des ressources humaines pour faciliter le télétravail*, publié par le Secrétariat du conseil du Trésor.

5. Décision de la CMQ, *Op. cit.*, note 2.



1. Les attentes citoyennes et le rôle de l'élu municipal

A – Les attentes citoyennes

Être un élu, c'est à la fois avoir le privilège de compter sur la confiance des citoyens et assumer la responsabilité de déterminer les priorités et les actions qui permettront le développement et le mieux-être de leur communauté.

– Pour un élu, respecter les valeurs et les règles déontologiques est une obligation indispensable pour répondre aux attentes toujours plus élevées des citoyens.

Il doit ainsi contribuer à solidifier le lien de confiance entre les citoyens et lui.

– Rehausser ce lien de confiance entre élus et citoyens représente un défi fondamental et constant dans toute société démocratique.

Tout comme les guides, l'éthique est à la fois nécessaire et complémentaire pour les élus afin que ces derniers adoptent les bons comportements.

C'est parce que nous vivons avec les autres que nous sommes confrontés à des enjeux d'ordre éthique et déontologique. Ces enjeux prennent plusieurs formes pour l'élu, que ce soit avec les citoyens, entre élus, avec l'équipe municipale ou avec les partenaires et les fournisseurs. La qualité de cette relation est essentielle à la confiance et à la prise de bonnes décisions.

— Les élus municipaux doivent toujours agir dans l'intérêt de la municipalité.

B — Le rôle de l'élu municipal

L'article 79 du *Code municipal du Québec*⁶ et l'article 47 de la *Loi sur les cités et villes*⁷ prévoient que la municipalité est représentée par son conseil et que ses droits et devoirs sont exercés par ce conseil et ses officiers.

Le conseil municipal assume les compétences dévolues par les lois qui le concernent et s'assure d'offrir des services répondant aux besoins de la collectivité que les élus représentent.

Le conseil municipal décide des orientations, des politiques et des priorités d'action de la municipalité. Ses décisions prennent la forme de résolutions ou de règlements adoptés lors d'une assemblée tenue selon des règles. Les officiers municipaux, notamment le directeur général, le greffier ou le greffier-trésorier, s'assurent de la mise en œuvre des orientations ou des décisions du conseil municipal.

Les droits et obligations des membres du conseil se retrouvent dans les principales lois applicables au secteur municipal, mais également, de manière supplétive, dans le *Code civil du Québec*⁸. Le membre du conseil, à titre d'administrateur, doit ainsi agir avec prudence, diligence, honnêteté et loyauté, dans l'intérêt de la municipalité⁹.

Individuellement et en dehors des séances du conseil, les élus n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions au nom de la municipalité ni d'intervenir dans l'administration de cette dernière. Toutefois, en cas de force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population ou à détériorer sérieusement les équipements municipaux, la mairesse ou le maire peut décréter toute dépense nécessaire et octroyer tout contrat pour remédier à la situation, et ce, sans résolution du conseil; la loi l'oblige cependant à faire un rapport motivé au conseil dès la première séance qui suit relativement aux décisions prises (article 573.2 de la *Loi sur les cités et villes* et article 937 du *Code municipal*).

Les élus doivent respecter leurs obligations déontologiques contenues dans leur code d'éthique et de déontologie, notamment en matière de respect et de civilité, et ne pas s'ingérer dans le travail des officiers ou des employés municipaux.

Les élus ont également un devoir de prudence, d'honnêteté et de loyauté, dans l'intérêt de la municipalité.

Dans l'exercice de leurs responsabilités à l'égard de l'exécution des décisions prises par le conseil, les élus peuvent compter sur le directeur général ainsi que sur les autres fonctionnaires municipaux¹⁰.

6. RLRQ, chapitre C-27.1.

7. RLRQ, chapitre C-19.

8. RLRQ, chapitre CCQ-1991.

9. Article 322 du CCQ.

10. Librement inspiré du texte de MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Je me présente*, <https://www.electionsmunicipales.gouv.qc.ca/je-me-presente/>.



2. L'atteinte de l'intégrité

A – L'éthique

– **L'éthique municipale est une réflexion fondée sur les valeurs, la morale et la culture. Elle est composée d'un ensemble de principes moraux à la base de la conduite d'une personne.**

Celle-ci doit faire preuve d'un jugement responsable et prendre des décisions raisonnées en respectant les valeurs de la municipalité. L'éthique agit en amont de la prise de décision, qui sera effectuée en tenant compte des règles déontologiques.

Parfois, la loi et la déontologie n'interdisent pas explicitement une situation particulière; il faut alors se référer à l'éthique. Le passage à l'éthique est nécessaire parce que la législation et la déontologie ne sont pas suffisantes pour assurer le niveau d'éthique attendu par les citoyens. Comme le mentionne une auteure spécialisée en éthique et déontologie, ces règles constituent « un habit trop étroit pour évaluer les situations de plus en plus complexes¹¹ ». L'éthique permet d'être proactif et favorise le développement de la prise de décisions responsables.

11. Pauline D'AMBOISE, « De l'éthique à la déontologie chez Desjardins », *EPAC/APEC Magazine*, vol. 4, n° 2, 2004, numéro spécial Québec, p. 6.



– L'éthique parle de décider lorsqu'il n'y a pas de règle. Cela exige une culture, des valeurs connues et partagées par tous¹². »

Comme l'a souligné le Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, la loi, la déontologie et l'éthique sont à la fois nécessaires et complémentaires¹³.

– L'éthique est une réflexion fondée sur les valeurs qui cherche à déterminer le sens de ses actions. Quoi faire pour bien faire? L'action éthique se situe donc en amont de la prise de décisions. L'éthique éclaire dans l'incertitude¹⁴. »

Pour répondre aux attentes de plus en plus élevées des citoyens, les élus doivent s'approprier ces trois éléments clés, soit la loi, la déontologie et l'éthique, et en tenir compte pour atteindre le haut degré d'intégrité visé et le préserver.

12. Propos de René VILLEMURE dans Diane BÉRARD, « Qu'en pensent les experts? », *Les Affaires*, 20 novembre 2010.

13. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *Éthique et démocratie municipale : rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*, juin 2009, p. 2.

14. René VILLEMURE et INSTITUT QUÉBÉCOIS D'ÉTHIQUE APPLIQUÉE, « L'éthique et les élus municipaux : faire une différence éthique », notes de présentations, consultations particulières, projet de loi n° 109, 10 septembre 2010, p. 5.

B — La loi et la déontologie

La déontologie est un ensemble de règles et de devoirs qui régissent un domaine d'activité précis, la conduite de ceux qui exercent des fonctions liées à ce domaine d'activité, les rapports entre ceux-ci ainsi que leur rapport avec le public, et qui précisent ce qui ne peut être fait (par exemple, poser des gestes discriminatoires) ou ce qui doit être fait (par exemple, remplir la déclaration des intérêts pécuniaires). Ces règles se retrouvent dans la législation, notamment dans la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*¹⁵ (LEDMM), et dans la réglementation, dans le code d'éthique de chaque municipalité.

Les règles régissant les municipalités sont le produit de plusieurs lois dont il est difficile de faire la synthèse tant pour l'élu que pour le citoyen. Le *Code civil du Québec*, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹⁶, la *Loi sur les cités et villes*, le *Code municipal du Québec* et la LEDMM établissent chacune des obligations que doit respecter l'élu.

LA DÉONTOLOGIE : LES RÈGLES DE CONDUITE

- ◆ La déontologie est un ensemble de règles et de devoirs.
- ◆ La conduite et les devoirs sont balisés par des règles.
- ◆ La déontologie permet de bien distinguer le tolérable de l'intolérable.
- ◆ Les règles sont inscrites dans la législation et la réglementation.

Chaque municipalité a l'obligation d'adopter un code d'éthique applicable à tous les élus municipaux ainsi qu'au personnel de cabinet politique.

L'adoption du projet de loi n° 49¹⁷, qui a apporté, entre autres, d'importantes modifications à la LEDMM, démontre la volonté du législateur de mieux encadrer le comportement des élus municipaux et de sanctionner les comportements irrespectueux ou incivils, notamment en rendant obligatoire l'insertion dans le code d'éthique d'une municipalité une règle obligatoire en matière de respect et de civilité.

NOUVELLE RÈGLE OBLIGATOIRE SUR LE RESPECT ET LA CIVILITÉ

- ◆ Il est interdit à tout élu de se comporter de façon irrespectueuse envers les autres membres du conseil municipal, les employés municipaux ou les citoyens par l'emploi, notamment, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire.¹⁸

15. RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.

16. RLRQ, chapitre E-2.2.

17. Projet de loi n° 49, devenu L.Q. 2021, c. 31, *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*.

18. Article 6, premier alinéa, paragraphe 0.1 de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, RLRQ, chapitre E-15.1.0.1.



3. Le respect et la civilité

A – Des conditions du vivre-ensemble

Le respect et la civilité sont des conditions du vivre-ensemble.

Les expressions « digne de considération », « traiter avec égards », « marque de déférence », « ne pas abîmer » et « chose dont on doit tenir compte »¹⁹ traduisent des comportements propres au respect et à la civilité.

Les élus, dans leurs échanges entre eux et envers les citoyens, doivent porter une attention particulière aux comportements qu'ils adoptent et aux propos qu'ils tiennent. Les dérapages ont des conséquences sur la confiance des citoyens envers leurs institutions municipales.

Bien que la liberté d'expression et le droit de faire valoir son opinion soient des principes fondamentaux reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne*²⁰, cette liberté ne doit pas s'exercer sans respect ni civilité envers les autres, notamment dans les institutions municipales. Il ne faut pas ignorer, amoindrir ou diluer les notions de respect et de civilité que les élus comme les citoyens doivent respecter.

– Les droits individuels d'une personne prennent fin lorsqu'ils empêchent le libre exercice de ceux d'autres personnes.

19. Alain REY (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 1992, p. 1037.

20. RLRQ, chapitre C-12.

B – L'importance du respect et de la civilité dans la société

Dans une société démocratique, les opinions s'expriment librement, que ce soit lors de séances publiques ou sur les réseaux sociaux.

– **Le respect individuel et collectif ainsi que la civilité sont la pierre angulaire du mieux-être dans une société évoluée.**

Toutefois, comme le respect individuel et collectif est la pierre angulaire du mieux-être dans une société évoluée, celui-ci fait l'objet de règles établies par la société afin d'encadrer les débordements ou les abus en cette matière. Un exemple est la modification de la LEDMM par le projet de loi n° 49, qui impose notamment une règle obligatoire en matière de respect et de civilité.

– **Le respect et la civilité devraient dominer chaque réflexion, intervention ou commentaire, tant individuels que collectifs.**



C – L'obligation de l'élu d'agir avec respect et civilité

La LEDMM précise que les règles du code d'éthique doivent, entre autres, interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité **de se comporter de façon irrespectueuse envers les autres membres du conseil municipal, les employés municipaux ou les citoyens par l'emploi, notamment, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire.**

Le conseil municipal étant l'institution démocratique la plus proche du citoyen, ce dernier s'attend à ce que chaque élu municipal, en tant que leader politique, adopte un comportement éthique et déontologique exemplaire, notamment en matière de respect et de civilité. Les élus qui exercent une fonction essentielle en démocratie municipale doivent s'élever au-dessus de la mêlée.

– **Le respect envers l'autre conduit au respect envers soi.**

En ce sens, il est primordial que les élus et les employés municipaux puissent exercer leurs fonctions dans un climat de travail sain et exempt de toute forme de manque de respect, d'incivilité, de propos ou de gestes dénigrants ou intimidants ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire.

Sera donc considéré comme un manquement à la règle obligatoire sur le respect et la civilité tout comportement irrespectueux envers les autres membres du conseil municipal, les employés municipaux ou les citoyens par l'emploi, notamment, mais non limitativement, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire.

On constate que le législateur a souhaité interdire, sous peine de sanction, non seulement les paroles ou les écrits irrespectueux, vexatoires, dénigrants ou intimidants, mais également tout geste de cette nature ainsi que toute forme d'incivilité de nature vexatoire.

Sur ce dernier point, ce ne seront pas toutes les formes d'incivilité qui constitueront un manquement déontologique, mais uniquement celles qui sont de nature vexatoire.

Enfin, retenons que les paroles, les écrits ou les gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants peuvent aussi être effectués effectués au moyen d'un appareil électronique, qu'il s'agisse de courriels, de messages textes, de messages vocaux ou d'un média social.

D – Les principes d'application de la règle sur le respect

Bien que la règle sur le respect n'était pas obligatoire avant l'adoption du projet de loi n° 49, la Commission a établi, au cours des années, les principes d'application de la règle sur le respect puisque des municipalités avaient intégré une telle règle dans leur code d'éthique.

Ainsi, dans l'affaire Derome, la Commission a décidé que, « malgré les définitions possibles et l'analyse de la jurisprudence, **le manquement à une obligation de respect demeure toujours une question de fait applicable à chaque cas en fonction du contexte où l'acte reproché a été posé²¹** ».

– Pour déterminer si un élu a manqué de respect envers un tiers, ce n'est pas seulement la nature de ses propos qui doit être prise en considération, mais également les gestes des interlocuteurs, le niveau de leur rapport, le ton employé, le lieu de leur échange, le climat et l'ambiance entourant leur discussion. Il faut nécessairement procéder à une analyse contextuelle et ne pas se limiter seulement aux mots prononcés ou aux gestes posés par l'élu²¹.

[...]

21. Décision de la CMQ, *Op. cit.*, note 2.



La Commission doit être convaincue que la preuve qui découle des témoignages, des documents et des admissions a une force probante suffisante suivant le principe de la balance des probabilités, pour lui permettre de conclure que l'élu visé par l'enquête a manqué à ses obligations déontologiques et enfreint le code d'éthique et de déontologie de la Municipalité²². »

Dans un contexte politique, le respect ne correspond pas nécessairement à un sentiment d'estime et d'admiration à l'égard d'un tiers. En effet, on ne peut demander à un élu d'avoir de l'estime et de l'admiration à l'égard de ses adversaires politiques. Cependant, il est possible d'exiger d'un élu qu'il s'adresse à un adversaire politique en respectant certaines règles de respect, notamment en évitant d'utiliser des propos injurieux et violents qui visent directement l'interlocuteur.

S'il est parfois difficile de définir le respect, il peut être plus facile de déterminer ce qui constitue un manque de respect. En effet, « la personne qui agit face à un tiers de façon impolie, grossière, violente, agressive et intimidante, par exemple en tenant des propos injurieux, méprisants, disgracieux, humiliants ou offensants, ne remplit pas son obligation d'agir avec respect.²³ »

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*

— Dans un contexte politique, la personne qui agit face à un citoyen, un autre élu ou un employé de la municipalité de façon impolie, grossière, violente, agressive et intimidante, par exemple en tenant des propos injurieux, méprisants, disgracieux, humiliants ou offensants, ne remplit pas son obligation d’agir avec respect.

Enfin, le respect ne peut se définir de façon absolue sans prendre en considération le contexte dans lequel il s’applique. Il faut tenir compte non seulement du cadre réglementaire du code d’éthique et de déontologie de la municipalité, mais également du rôle politique d’un élu municipal et de chaque situation où le manque de respect est invoqué²⁴.

Par ailleurs, plusieurs décisions de la Cour suprême sont venues baliser les limites de la liberté d’expression garantie par les chartes.

Ainsi, dans la décision *Prud’homme c. Prud’homme*, la Cour suprême reconnaît l’importance du droit de parole d’un élu puisque la « démocratie municipale suppose la confrontation des points de vue et les débats ouverts, parfois vigoureux et passionnés²⁵ », mais affirme toutefois que cette liberté de parole n’est pas absolue.

C’est pourquoi avant de sanctionner un élu pour une conduite non respectueuse, il faut s’assurer de prendre en considération le droit à la liberté d’expression dans le contexte politique où un élu municipal a le droit d’exprimer ses opinions.

Toutefois, le droit à la liberté d’expression ne doit pas s’opposer à l’obligation déontologique de tout membre du conseil de maintenir des relations respectueuses avec les autres membres du conseil, les employés municipaux et les citoyens²⁶.

Par ailleurs, dans *Doré c. Barreau du Québec*²⁷, la Cour suprême s’est également prononcée sur les limites du droit à la liberté d’expression au regard des obligations déontologiques imposées par un ordre professionnel comme le Barreau du Québec.

Dans cette affaire, le conseil de discipline a sanctionné un avocat qui avait critiqué par écrit et de façon acerbe un juge de la Cour supérieure. La Cour suprême a reconnu qu’un avocat a le droit d’exprimer ses opinions, mais qu’un ordre professionnel peut lui imposer l’obligation d’agir avec « objectivité, modération et dignité », conformément à son code de déontologie.

24. *Ibid.*

25. *Prud’homme c. Prud’homme*, 2002 CSC 85 (CanLII), [2002] 4 RCS 663.

26. Décision de la CMQ, *Op. cit.*, note 2.

27. *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12 (CanLII), [2012] 1 RCS 395.

La Cour suprême a surtout tenu compte du contexte dans lequel s'est produit le comportement reproché pour déterminer qu'il y avait eu manquement au code de déontologie. Bien que cette cause ne renvoie pas directement à la notion de respect, elle fait référence à des valeurs similaires qui doivent guider le comportement du professionnel dans ses rapports avec les autres.

En conclusion, et malgré les définitions possibles et l'analyse de la jurisprudence, le manquement à une obligation de respect demeure toujours une question de fait applicable à chaque cas en fonction du contexte où l'acte reproché a été posé.

Par conséquent, pour déterminer si un élu a manqué de respect envers un tiers, ce n'est pas seulement la nature de ses propos qui doit être prise en considération, mais également les gestes des interlocuteurs, le niveau de leur rapport, le ton employé, le lieu de leur échange, le climat et l'ambiance entourant leur discussion. Il faut nécessairement procéder à une analyse de la situation où les faits se sont produits et ne pas se limiter seulement aux mots prononcés ou aux gestes posés par l'élu. Chaque cas constitue une situation distincte qui doit être évaluée dans son contexte.

E — Exemples de comportements empreints de respect et de civilité²⁸

- ◆ Reconnaître et ne pas heurter la dignité et l'humanité de toute personne par l'utilisation de paroles ou de gestes injurieux, blessants, offensants, inutiles.
- ◆ Partager avec ses collègues ainsi qu'avec les employés et les citoyens de la municipalité la responsabilité de favoriser un climat facilitant l'expression des différences et des divergences d'opinions, notamment lorsqu'un élu répond aux questions des citoyens avec respect lors des séances du conseil.
- ◆ Entretien à l'égard des autres des relations fondées sur la coopération et le professionnalisme, et ce, indépendamment des allégeances à un parti.
- ◆ Être poli et éviter tout langage ou tout geste grossiers ou vexatoires.
- ◆ Démontrer une ouverture d'esprit face aux différences sociales, culturelles, linguistiques, politiques, religieuses et sexuelles.
- ◆ Penser aux autres et à soi-même de manière positive, et agir positivement avec autrui comme avec soi-même.
- ◆ Se comporter avec une juste distance, de la retenue et en refusant d'instrumentaliser l'autre.

28. Librement inspiré de la formation en éthique et déontologie de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), 2022.



– SAVOIR-ÊTRE ET SAVOIR-FAIRE

- ◆ Entretenir à l'égard des autres des relations fondées sur le respect, la coopération et le professionnalisme, et ce, indépendamment des allégeances à un parti.
- ◆ Traiter avec considération et respect tous les élus, les officiers, les membres de personnel de cabinet, les employés et les citoyens de la municipalité, en tout temps.
- ◆ Favoriser un climat de nature à faciliter l'expression des différences et des divergences d'opinions.
- ◆ Éviter toute parole ou tout écrit discriminatoire, sexistes, misogynes, dégradants, racistes ou homophobes dirigés envers une personne, un groupe de personnes, une communauté interculturelle ou religieuse ou une minorité sexuelle.
- ◆ Démontrer un savoir-vivre et une courtoisie en toutes circonstances.
- ◆ Conserver une juste distance et de la retenue en refusant d'instrumentaliser l'autre.
- ◆ Reconnaître la dignité et l'humanité de toute personne.
- ◆ Éviter toute parole, tout écrit ou tout geste intimidant.
- ◆ Répondre aux questions des élus ou des citoyens avec respect.
- ◆ Éviter les critiques non constructives.

Cas pratiques

Une élue est irrespectueuse envers le maire. Elle lui manque de considération, notamment en criant, en le pointant du doigt et en ne lui permettant pas de donner son point de vue. La Commission considère que l'élue ne respecte pas les décisions du maire relatives à la gestion de la salle. Elle prend la parole ou interrompt les autres. De plus, ses poings sur la table et son agressivité sont des gestes publics plus que disgracieux envers le conseil et les personnes présentes²⁹.



Un élu a été reconnu coupable de commentaire misogynne inapproprié en s'exprimant ainsi au sujet de conseillères municipales : « ... elles étaient dans leur période ce soir-là »³⁰.



Un maire, exaspéré, propose d'attacher une employée de la MRC sur sa chaise avec du « tape électrique »³¹

Un élu a été sanctionné pour avoir traité la directrice générale et son adjoint de « pousseux de crayon ». Il a aussi dit à la directrice générale « toi ma p'tite je pourrais t'enterrer », et il a traité un ancien directeur général de « beau bullshitter »³².



Dans un autre dossier, celui d'Arpin³³, le conseiller municipal a blasphémé en s'adressant directement à un autre élu et l'a menacé de lui faire perdre ses élections s'il osait se représenter comme conseiller.



Dans l'affaire Legresley³⁴, le conseiller municipal avait invectivé un citoyen et tenu des propos ne respectant pas sa réputation.



Un élu a été déclaré coupable pour avoir dit à propos d'une élue que son père « aurait dû la battre lorsqu'elle était jeune »³⁵.

29. Décision de la CMQ, *Op. cit.*, note 2.

30. (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Michel Lemay, 2020 CanLII 76075 (QC CMNQ).

31. (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Yves Charlebois, 2021 CanLII 74654 (QC CMNQ).

32. (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Réjean Meilleur, 2019 CanLII 124461 (QC CMNQ).

33. Arpin (Re), 2013 CanLII 16795 (QC CMNQ).

34. Legresley (Re), 2016 CanLII 10275 (QC CMNQ).

35. (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Pierre Lafond, 2021 CanLII 74632 (QC CMNQ), demande de contrôle judiciaire rejetée.

F – Les formes d’incivilité de nature vexatoire

L’incivilité de nature vexatoire est une nouvelle composante de l’obligation de respect envers les citoyens, les autres élus et les employés de la municipalité prévue à la LEDMM.

Elle constitue un manquement aux règles du comportement en société et se matérialise sous la forme de paroles, d’écrits ou de gestes impolis, grossiers, insensibles, dénigrants ou intimidants.

Il doit s’agir d’une conduite humiliante, offensante ou abusive pour la personne qui la subit. Elle blesse la personne dans son amour-propre et peut constituer une source d’angoisse. Elle dépasse ce qu’une personne raisonnable estime correct dans le cadre de son travail.



– Un manque de respect ou de civilité peut également constituer un manquement à l’obligation de l’élu d’exercer ses fonctions avec honneur et dignité.





4. L' élu et les médias sociaux

A – Les frontières entre vie privée et vie publique

Il est parfois difficile au sein des municipalités, particulièrement pour les plus petites d'entre elles, de séparer la vie privée et la fonction d' élu, les deux aspects se chevauchant quotidiennement. Il est important que l' élu soit bien conscient de cette réalité pour développer une forte « sensibilité éthique ».

– **Un élu le demeure bien au-delà des périodes où il siège au conseil municipal, assumant sa fonction tous les jours de la semaine, à toute heure du jour.**

Celui-ci doit être conscient que, pour les citoyens, il demeure un élu bien au-delà des périodes où il siège au conseil municipal, assumant sa fonction tous les jours de la semaine, à toute heure du jour.

B – Les risques liés à l'utilisation des médias sociaux

Les médias sociaux permettent aux utilisateurs de créer et de partager du contenu (par exemple, des messages texte, des photos et des vidéos) et des profils en ligne et d'interagir avec d'autres utilisateurs.

Les médias sociaux représentent une ouverture sur le monde en permettant à tous de publier et de diffuser des textes, des images ou des vidéos. Ils facilitent la communication et permettent d'obtenir des réponses rapidement. Les médias sociaux permettent également de démocratiser l'information pour que les citoyens aient d'autres manières de s'informer³⁶.

Il faut rappeler cependant que certaines de ces technologies, comme les messages textes, utilisent non seulement des mots, mais aussi des images, des photos, des pictogrammes et des émoticônes qui traduisent des expressions pouvant constituer un manque de respect ou de civilité.

— Peu importe le support utilisé, un langage inapproprié d'un élu envers un autre élu, un employé ou un citoyen de la municipalité peut représenter un manquement éthique et déontologique.

Le développement de l'information continue, d'Internet et des médias sociaux représente un défi considérable pour les acteurs publics. Ce développement rapide commande une prudence et une vigilance accrues afin d'éviter que certaines personnes manquent à leur devoir de réserve, de respect et de civilité, dévoilent des renseignements privilégiés ou confidentiels, se placent dans des situations de conflit d'intérêts ou court-circuitent les canaux officiels de communication de l'information de la municipalité. La frontière entre la vie privée et la vie publique devient de plus en plus incertaine. La prudence est de mise.

Même si on protège l'information en évitant de citer le nom d'une personne ou de donner des détails à son sujet, il est souvent possible et même facile pour les lecteurs d'identifier les personnes visées en faisant des recoupements.

Un élu doit faire preuve de prudence et de discernement dans ses commentaires concernant la gouvernance et l'administration de la municipalité, au risque de manquer de respect envers les autres élus ou les employés municipaux et de loyauté envers la municipalité.

Ainsi, les échanges entre internautes auxquels l'élu participe devraient être exempts de tout commentaire discriminatoire, porteur de haine, raciste, xénophobe, homophobe, sexiste, disgracieux, offensant, grossier, violent, injurieux ou pornographique. Ils devraient également être exempts d'informations confidentielles, confuses, imprécises ou inexactes.

36. Formation en éthique et déontologie de la FQM, 2022.

Le comportement éthique et déontologique dans le cadre de l'utilisation des médias sociaux est essentiel à la préservation de la confiance des citoyens en leurs institutions démocratiques³⁷.

LES RISQUES POUR LES ÉLUS ET LES MUNICIPALITÉS

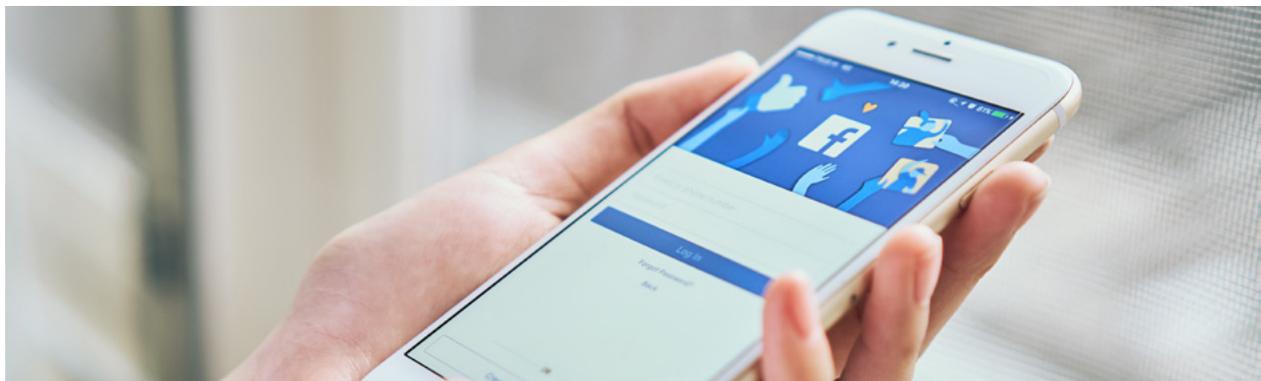
- ◆ Les publications peuvent atteindre rapidement un grand nombre de personnes.
- ◆ Les publications peuvent facilement circuler, être reproduites et être rediffusées hors contexte.
- ◆ Il est difficile pour les utilisateurs de limiter totalement les audiences qui auront accès à leurs publications.
- ◆ Les médias sociaux évoluent rapidement et les compagnies réglementent seules leurs politiques d'utilisation et de confidentialité.
- ◆ Ce qui est publié sur support numérique est pratiquement impossible à faire disparaître³⁸.

Une utilisation inappropriée des médias sociaux par un élu peut entraîner des préjudices importants aux personnes, aux employés, aux citoyens et à la municipalité. Pensons par exemple à la diffusion d'informations confidentielles appartenant à la municipalité ou concernant des employés.

Rappelons que l'article 6 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* et les codes d'éthique de chaque municipalité prévoient qu'il est interdit d'utiliser, de communiquer ou de tenter d'utiliser ou de communiquer, tant pendant son mandat qu'après celui-ci, des renseignements obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne.

Lorsqu'un élu diffuse sur des médias sociaux ou sur Internet des propos qui constituent un manque de respect ou de l'incivilité vexatoire, il commet un manquement aux règles de son code d'éthique et peut être sanctionné.

Il en est de même si les textes ou les images diffusés sont de nature à porter atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu.



37. Éline FRANCIS, VOX Avocats, *Éthique et déontologie en matière municipale*, 2022.

38. Secrétariat du conseil du trésor, formation sur les médias sociaux, 27 janvier 2022.



— Le concept de la dignité de la profession est en lien direct avec la confiance du public, la protection de celui-ci, l'honneur des membres et leur rectitude morale. Ainsi, dénigrer un collègue sur Facebook avec des propos injurieux constitue un manquement à l'honneur et à la dignité d'une fonction³⁹.

Les tribunaux canadiens et québécois ont reconnu à maintes reprises que les médias sociaux ont un caractère public.

CARACTÈRE PUBLIC DES MÉDIAS SOCIAUX

- ◆ La grande majorité des décisions portent sur Facebook.
- ◆ Le caractère public du contenu du profil Facebook semble faire l'unanimité.
- ◆ L'expectative de vie privée est très limitée lorsqu'une personne utilise les médias sociaux (profil ouvert au public, aux amis de ses amis, aux collègues de travail ou à beaucoup de contacts).
- ◆ Le contenu provenant des médias sociaux peut généralement être mis en preuve sans porter atteinte à la vie privée des individus (l'usage de subterfuges ou de mensonges est cependant à prohiber)⁴⁰.

39. *Psychoéducateurs (Ordre professionnel des) c. Gaudet*, 2016 CanLII 15502 (QC CDPPQ).

40. Secrétariat du conseil du trésor, *Op. cit.*, note 38.

Bien que certains élus ne soient pas directement responsables de commentaires ou de propos irrespectueux, discriminatoires ou harcelants, ils y contribuent parfois en alimentant un climat malsain et en adoptant un comportement irrespectueux, incivil ou indigne de leurs fonctions importantes.

Ce peut être, par exemple, en justifiant leurs propres attitudes et comportements envers certains citoyens qui véhiculent des propos intimidants ou irrespectueux sur Facebook.

Un élu ne devrait pas répliquer aux propos offensants qui le touchent en préférant à son tour des commentaires irrespectueux sur Facebook

— Si l'élu veut rétablir sa réputation, il doit le faire avec respect et modération, quelle qu'en soit la cause, et par des moyens légaux.

Citons le cas d'un maire qui, fâché des commentaires blessants d'un ancien candidat à la mairie sur son compte Facebook, va se plaindre auprès de l'employeur de ce dernier en lui rappelant que la ville est cliente de son commerce puisqu'elle y achète plusieurs véhicules automobiles⁴¹. Ce dernier a été sanctionné par la Commission municipale du Québec pour s'être prévalu de sa fonction en lien avec les commentaires tenus sur son compte Facebook.



41. (Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Denis Chalifoux, 2020 CanLII 105992 (QC CMNQ).



Conclusion

Lorsqu'on occupe des fonctions aussi importantes que celles de conseiller municipal ou de maire, les actions de ces élus ne sont pas seulement scrutées par les médias, mais aussi par tous les citoyens, les cadres, les employés, les partenaires et les fournisseurs municipaux. Tout faux pas sera remarqué, analysé et, surtout, commenté. Parfois, la perception l'emporte malheureusement sur les faits.

En matière de conduite éthique, il est important de rappeler que l'élu municipal, choisi par ses concitoyens, dispose d'une autorité réelle et d'un pouvoir d'influence sur sa communauté. Il a un devoir d'exemplarité. Son leadership éthique se manifeste d'abord dans ses actions personnelles et dans ses relations avec les autres. Il faut continuellement avoir en tête que tout comportement, attitude ou décision a des conséquences sur les autres. L'élu doit développer une « sensibilité éthique et déontologique » à tout ce qui l'entoure⁴², notamment en ce qui concerne le respect, l'honneur et la dignité de la fonction d'élu.

Chaque élu municipal du Québec, qu'il soit maire ou conseiller, doit être fier d'adopter un comportement qui répond aux exigences les plus élevées en matière d'éthique et de déontologie, renforçant sa capacité à agir dans l'intérêt de sa municipalité.

Être un élu est à la fois un privilège et une lourde responsabilité, car tout élu a le devoir d'agir de manière irréprochable. Des efforts continus permettront à l'élu de jouer son rôle de leader éthique dans sa communauté et, ainsi, de bénéficier d'une meilleure reconnaissance de son travail et de son engagement.

Nous souhaitons que ce guide sur le respect et la civilité vous fournisse l'occasion de mieux saisir les notions clés en éthique et déontologie.

42. Donald RIENDEAU, *Bâtir une culture et une structure de l'éthique municipale*, formation du Barreau du Québec, 10 septembre 2010.

**Commission
municipale**

Québec



La saine gestion au bénéfice de tous

