

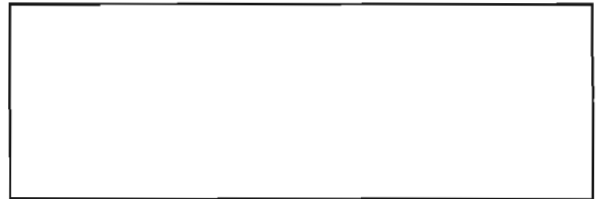
[1984] C.S. 139 à 152

BENOÎT DUMESNIL c. LA CORPORATION  
MUNICIPALE DE LA PAROISSE  
DE SAINT-SULPICE

*Droit municipal — requête en cassation d'un règlement portant sur la procédure de déroulement des sessions du conseil municipal — accueillie en partie.*

*L'article 391 du Code municipal autorise toute corporation municipale à réglementer une telle matière. L'article du règlement permettant au conseil, sur le vote de la majorité de ses membres réunis en assemblée, de décréter le huis clos quand cela est jugé nécessaire ou opportun, est illégal. Les articles 113 et 113a C.M. reconnaissent le caractère public des sessions. Ce principe est formel et ne peut subir d'exception. C'est en vain que la défenderesse, pour justifier le huis clos, invoque les articles 21 à 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.*

*Un article du règlement déclare qu'un conseiller rappelé à l'ordre doit s'excuser, à défaut de quoi il peut être expulsé par le maire ou le président d'assemblée. Cet article est nul, ne respectant pas le principe fondamental suivant lequel la fonction législative et exécutive d'un conseiller municipal ne peut être entravée à moins d'une raison grave et précise. L'article déclarant que*



---

M. le juge André Forget — C.S. Joliette 705-05-000093-826, 1984/01/25 — Boyer, Blouin et associés, M<sup>r</sup> Raymond Boyer, pour le demandeur — Gagnon, Bazinet et associés, M<sup>r</sup> J.H. Denis Gagnon, pour la défenderesse.

*tout sujet de discussion non mentionné à l'ordre du jour ne peut être débattu que sur approbation de la majorité des membres du conseil est également nul. Lors d'une session spéciale, l'ordre du jour est limité suivant l'article 116 C.M. Par opposition, lors d'une assemblée générale, tout sujet d'intérêt public peut être soulevé par un conseiller municipal. L'application de cet article pourrait avoir pour effet de bâillonner les membres d'un parti d'opposition.*

*L'article portant sur la formation des comités déclare qu'ils peuvent être formés de conseillers « ... et de contribuables... » ; il déclare également que ces comités posséderont les pouvoirs que le conseil « ... pourra juger appropriés en fonction du mandat qui est ainsi confié... ». Ces dispositions vont à l'encontre de l'article 65 C.M. qui précise que ces comités n'ont que le pouvoir d'« ... examiner et étudier une question quelconque », et qui indique que les comités doivent être composés de membres du conseil.*

*L'article prévoyant que toute question se rapportant à un événement personnel ou au fait personnel d'un employé, officier ou membre du conseil de la municipalité sera rejetée automatiquement par le conseil est légal. Il ne fait que spécifier que seules les questions de nature publique seront permises.*

*Un article défend de filmer, photographier, enregistrer ou utiliser un moyen technique pour reproduire les délibérations du conseil, sauf avec sa permission spéciale. Un article prévoit l'expulsion des personnes se présentant au conseil en possession d'un de ces appareils à moins qu'elle ne consente à le laisser en dehors de la salle des délibérations. La Cour doute que l'interdiction d'enregistrer à l'aide d'un appareil silencieux ait pour objet d'assurer le décorum et le bon ordre. Le but visé semble davantage être celui d'exercer un certain contrôle sur la diffusion des débats publics. La Cour pourrait refuser d'intervenir si l'interdiction ne visait que les moyens mécaniques et techniques d'enregistrement. Mais l'article empêche la reproduction subséquente par tout autre moyen et va beaucoup trop loin. Le fait que le conseil puisse accorder sa permission spéciale pêche contre le principe suivant lequel un règlement ne peut être discrétionnaire.*

*L'article déclarant que toute disposition incompatible avec le Code municipal est réputée non écrite vise à empêcher la cassation totale du règlement en cas de nullité de certaines de ses parties. La Cour n'annule pas cet article mais déclare ne pas être influencée par lui dans sa décision sur la nullité partielle ou totale du règlement. Les dispositions valides peuvent subsister malgré l'annulation des dispositions invalides.*

*St-Sulpice (Corp. mun. de la paroisse de), règlement 84, art. 1 à 18 — C.M., art. 14, 65, 69, 70, 113, 113a, 116, 121, 163, 391, 430 — Accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'), (L.Q. 1982, c. 30), art. 3, 5, 21 à 29. — Aménagement et l'urbanisme (Loi sur l'), (L.R.Q., c. A-19), art. 146 — Charte des droits et libertés de la personne, (L.R.Q., c. C-12), art. 5, 44 — Démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités (Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant (la), (L.Q. 1980, c. 16).*

#### **Jurisprudence citée**

*Fountainhead Fun Centres Ltd. c. St-Laurent (Ville de), [1979] C.S. 132; Houde c. Benoît, (1943) 73 B.R. 713; Nevens c. Chino, 233 Cal. App. 2<sup>nd</sup> 775 et 44 Cal. Rptr. 50; Phaneuf c. St-Hugues (Corp. du village de), (1936) 61 B.R. 83; Radio Chum-1050 Ltd. c. Toronto Board of Education, (1964) 43 D.L.R. 231 et (1964) 44 D.L.R. 671; Séminaire de Chicoutimi c. Chicoutimi (Cité de), [1973] R.C.S. 681; Sillery (Cité de) c. Sun Oil Co., [1964] R.C.S. 552; St-Jérôme (Corp. du village de) c. Lake St-John Light & Power Co., (1928) 45 B.R. 20; Ste-Agathe-des-Monts (Corp. du village de) c. Reid, (1904) 26 C.S. 379; Sudol c. Borough of North Arlington, 137 NJ Super 149 et 348 A. 2<sup>nd</sup> 216; Vic Restaurant Inc. c. Montreal (City of), [1959] R.C.S. 58.*

#### **Doctrines citées**

*Codebecq, C., Code de procédures municipales des cités et villes, des corporations municipales et scolaires et des fabriques, Montréal, Wilson & Lafleur, 1962; Codebecq, C., Formulaire des règlements municipaux, Valleyfield, C. Codebecq, 1977; Côté, P.-A., « Le règlement municipi-*

pal indéterminé, (1973) 33 *R. du B.* 474-485; Côté, P.-A., *Interprétation des lois*, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 1982, 695 p.; Dillon, J.F., *Commentaries of the law of municipal corporation*, 5<sup>th</sup> ed., 1911; Dussault, R., *Traité de droit administratif canadien et québécois*, t. 2, Québec, P.U.L., 1974; Giroux, L., *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, P.U.L., 1979, 543 p.; McQuillin, E., *The law of municipal corporations*, t. 4, 3<sup>rd</sup> ed., Chicago, Callaghan & Co., 1949; Pigeon, L.-P., *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Imprimeur de la reine, 1965, 56 p.; Rogers, I. Mac F., *The law of canadian municipal corporations*, v. 1, 2<sup>nd</sup> ed., Toronto, Carswell, 1971; Rousseau, G., *Le recours en cassation dans le contentieux municipal*, (1980) 21 *C. de D.* 715-786.

●

*ACTION en cassation d'un règlement municipal. Accueillie en partie.*

**TEXTE INTÉGRAL DU JUGEMENT.** Le demandeur requiert, en vertu de l'article 430 du *Code municipal*, la cassation du règlement n° 84 adopté par la défenderesse. L'article 430 C.M. se lit comme suit:

Tout règlement, procès-verbal, rôle, résolution ou autre ordonnance de la corporation ou acte des officiers municipaux, peuvent être cassés par la Cour de magistrat pour cause d'illégalité avec dépens, contre la corporation.

Depuis l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*<sup>(1)</sup> il n'est plus contesté que ce recours doit être exercé devant la Cour supérieure.

## I — Admissions

Au début de l'audition, le demandeur a admis que les formalités requises avaient été suivies lors de l'adoption du règlement n° 84. Par ailleurs, la défenderesse a reconnu que le demandeur avait la qualité et l'intérêt requis pour intenter la présente action.

La Cour n'a donc à se prononcer que sur la légalité du règlement en question.

(1) [1973] R.C.S. 681.

## II — Principes généraux

Avant de procéder à l'étude particulière du règlement n° 84, il peut être utile de rappeler quelques principes généraux qui doivent guider la Cour dans l'appréciation d'une telle action.

### A) Pouvoirs de réglementation

Les corporations municipales ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément délégués par les lois qui les régissent<sup>(2)</sup>.

En conséquence, la Cour ne peut retenir une proposition soumise par le procureur de la défenderesse au cours de son argumentation à l'effet que sa cliente pouvait réglementer tel sujet, compte tenu qu'aucune disposition de la loi ne le lui interdisait. Il s'agit d'une inversion de principe. La corporation municipale ne doit pas rechercher s'il existe une disposition l'interdisant de réglementer tel sujet, mais doit au contraire rechercher dans les lois la régissant, la disposition l'habilitant à le faire.

Ceci dit, il est évident que le pouvoir de réglementer un cas particulier, peut se retrouver à l'intérieur d'un pouvoir général de réglementation.

### B) Interdiction de déléguer

Ce pouvoir, le conseil doit l'exercer lui-même et ne peut le déléguer à d'autres. *Delegatus non potest delegare*. Ce principe est tellement bien établi en jurisprudence et doctrine qu'il ne nécessite aucun développement. D'ailleurs, le premier alinéa de l'article 65 C.M. le dit expressément:

Le conseil doit exercer directement les pouvoirs que lui donne le présent code; il ne peut les déléguer.

### C) Ni discriminatoire — ni discrétionnaire

Le règlement municipal ne doit pas être discriminatoire<sup>(3)</sup>. Cette interdiction de discrimination a été

(2) *Phaneuf c. Corp. du village de St-Hugues*, (1936) 61 B.R. 83; *Corp. du village de St-Jérôme c. Lake St-John Light & Power Co.*, (1928) 45 B.R. 20; *Fountainhead Fun Centres Ltd. c. Ville de St-Laurent*, [1979] C.S. 132; I. Mac F. Rogers, *The law of canadian municipal corporations*, v. 1, 2<sup>nd</sup> ed., Toronto, Carswell, 1971, p. 275 et J.F. Dillon, *Commentaries of the law of municipal corporation*, 5<sup>th</sup> ed., 1911, n° 237, p. 448.

(3) *Cité de Sillery c. Sun Oil Co.* [1964] R.C.S. 552; *Fountainhead Fun Centres Ltd. c. Ville de St-Laurent*, [1979] C.S. 132; R. Dussault, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, t. 2, Québec, P.U.L., 1974; L.-P. Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Imprimeur de la reine, 1965, p. 45 et L. Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, P.U.L., 1979, p. 169.

renforcée, si besoin en était, par l'adoption des chartes québécoise et canadienne.

De la même façon, le règlement ne doit pas être discrétionnaire<sup>(4)</sup>, c'est-à-dire laisser au conseil municipal ou à l'officier public une marge d'appréciation, lors de sa mise en application.

#### D) Précis

Le texte du règlement doit être précis<sup>(5)</sup> de façon à permettre au citoyen de connaître de façon claire et immédiate ses droits et obligations à la lecture du règlement.

La Cour est disposée à reconnaître avec le procureur de la défenderesse qu'il n'est pas toujours facile de prévoir, en termes généraux, les différentes situations particulières pouvant éventuellement survenir. La rédaction de la législation et de la réglementation est un art difficile, qui n'est pas toujours exercé avec succès, mais cette difficulté ne peut permettre d'écarter le principe ci-dessus énoncé.

La Cour ne peut également retenir l'argument du procureur de la défenderesse qui invoque à son appui l'article 14 du *Code municipal*, lequel se lit comme suit :

Nulle objection faite à la forme ou fondée sur l'omission de formalités même impératives dans des actes ou procédures, relatifs à des matières municipales, ne peut être admise sur une action, poursuite ou procédure concernant ces matières, à moins qu'une injustice réelle ne dût résulter du rejet de cette objection, ou à moins que les formalités omises ne soient de celles dont l'omission rend nuls, d'après les dispositions du présent code, les procédures ou autres actes municipaux qui doivent être accompagnés.

Cet article a pour but de remédier à des omissions relatives à la forme et non au fond. Il pourrait être invoqué par la corporation municipale, si certaines procédures n'ont pas été suivies lors de l'adoption du règlement, mais il ne peut l'être pour lui accorder un pouvoir de réglementation qu'elle n'aurait pas.

De la même façon, la Cour ne peut retenir la proposition du procureur de la défenderesse à l'effet qu'il y a lieu de présumer que, si un terme est

(4) *Corp. du village de Ste-Agathe-des-Monts c. Reid*, (1904) 26 C.S. 379 et *Vic Restaurant Inc. c. City of Montreal*, [1959] R.C.S. 58.

(5) P.-A. Côté, « Le règlement municipal indéterminé », (1973) 33 R. du B. 474-485.

vague, le conseil municipal l'appliquera dans le cadre autorisé par la loi. La Cour n'a pas à présumer que le règlement sera appliqué avec bonne ou mauvaise foi, ni à considérer les bonnes intentions animant les conseillers municipaux lors de l'adoption de tel règlement.

Finalement, la Cour ne peut également accepter l'argument du procureur de la défenderesse à l'effet que les tribunaux pourront remédier aux abus, s'il y a lieu, lors de la mise en application du règlement. La possibilité de recours *a posteriori* n'empêche pas celui présentement exercé par le demandeur, en vertu de l'article 430 C.M.

### III — Règlement n° 84

Le règlement contesté porte le titre : « Règlement concernant la Régie du Conseil, l'ordre et le décorum durant les sessions, la procédure durant l'assemblée et autres sujets connexes ».

Ce règlement, comme son titre l'indique, veut donc réglementer la procédure lors du déroulement des sessions du conseil municipal.

#### A) Pouvoir de réglementer ce sujet

L'article 391 du *Code municipal* autorise spécifiquement toute corporation municipale à réglementer tel sujet :

**391.** Toute corporation locale peut faire, amender ou abroger des règlements :

1. Pour contraindre les membres du conseil à assister aux séances du conseil ou des comités, et à y remplir leur devoir ;

2. Pour régler la conduite des débats du conseil, pour désigner conformément à l'article 122, les cas dans lesquels il faut plus que la majorité des membres présents pour décider une question contestée, et pour régler le maintien du bon ordre et de la bienséance pendant les séances du conseil ou des comités ;

(...)

Le demandeur reconnaît d'ailleurs le droit de la défenderesse de réglementer tel sujet, mais s'objecte à la façon dont le pouvoir de réglementation a été exercé, et conteste spécifiquement les articles 2, 3, 4, 7, 14, 15, 16 et 18 du règlement.

Il y a maintenant lieu d'examiner chacun de ces articles, et les objections soulevées par le demandeur à l'encontre de chacun.

## B) Huis clos

L'article 2 du règlement se lit comme suit;

Suivant ce qui est stipulé au code municipal, les assemblées du conseil sont publiques, mais sur le vote de la majorité du conseil réuni en assemblée, celui-ci peut déterminer le huis clos dans tous les cas ou cela est jugé nécessaire et opportun, pour la bonne marche des affaires municipales, ou lorsqu'il est dans l'intérêt du conseil de procéder ainsi.

Le demandeur conteste le droit de la défenderesse de décréter que ses sessions se tiendront à huis clos, et soutient que tel article viole l'article 113 du *Code municipal* qui se lit comme suit:

Les sessions commencent à dix heures du matin, s'il n'en est pas autrement ordonné par l'avis de convocation, par un ajournement, par un règlement ou une résolution.

Elles sont publiques et ne durent qu'une seule séance, à moins qu'elles ne soient ajournées; les délibérations y doivent être faites à haute et intelligible voix.

Le principe est évidemment que les séances du conseil sont publiques, le *Code municipal* l'énonce de façon absolue.

Le législateur a même récemment accentué ce caractère public des sessions, en exigeant que non seulement les séances se déroulent en public, mais que le public puisse y participer dans une certaine mesure, en posant des questions. L'article 113a du *Code municipal* se lit comme suit:

La session du conseil comprend une période au cours de laquelle les personnes présentes peuvent poser des questions aux membres du conseil.

Le conseil peut, par règlement, prescrire la durée de cette période, le moment où elle a lieu et la procédure à suivre pour poser une question.

Cet article a été introduit par la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités*<sup>(6)</sup>. Cette loi contenait également d'autres dispositions, telle la déclaration des intérêts financiers des élus. Le titre et le contenu de cette loi

témoignent de l'intention manifeste du législateur de favoriser l'accès le plus complet des contribuables aux affaires de leur municipalité.

La défenderesse reconnaît le caractère public des sessions et le mentionne d'ailleurs au début de son article. Elle soutient toutefois qu'il peut y avoir dérogation.

La Cour convient facilement avec le procureur de la défenderesse qu'il y a des cas où il n'est pas dans l'intérêt de la corporation municipale de débattre publiquement certains sujets. Qu'il suffise de penser au mandat confié au négociateur patronal pour la conclusion d'une convention collective avec les employés, au mandat confié à l'avocat qui négocie un règlement avec un tiers, au mandat confié au vérificateur lorsque les conseillers ont des soupçons sur l'honnêteté d'un employé de la municipalité. Ces motifs d'ordre pratique permettent-ils toutefois de déroger à la règle absolue fixée par l'article 113 du *Code municipal*?

La Cour n'est pas sans savoir que, dans la plupart des corporations municipales, des séances de travail, à huis clos, précèdent l'assemblée publique. Ces réunions, généralement appelées « caucus », réunissent les membres du conseil ou, dans certaines municipalités, les membres du parti détenant la majorité au Conseil.

La Cour d'Appel, dans l'arrêt *Houde c. Benoit*<sup>(7)</sup> s'est penchée sur ce genre de réunions. Un conseiller municipal était poursuivi en libelle diffamatoire pour avoir mentionné, lors d'un « caucus », les rumeurs circulant au sujet d'un individu postulant le poste de chef de police. En défense, il invoquait avoir agi de bonne foi et dans l'exercice de ses fonctions. La Cour d'Appel lui a donné raison.

L'honorable juge Bissonnette mentionne<sup>(8)</sup>:

Les conseillers municipaux réunis en une assemblée préliminaire à une assemblée plénière pour délibérer sur les choses de la municipalité sont indubitablement dans l'exercice de leurs fonctions. Tous les caractères essentiels qui déterminent leur mandat s'y retrouvent. Ils délibèrent sur les affaires municipales, ils le font en vue de l'intérêt de la municipalité et ils cherchent, collectivement ou individuellement, à accomplir le devoir public qu'ils ont à assumer.

(6) L.Q. 1980, c. 16.

(7) (1943) 73 B.R. 713.

(8) *Id.*, 719.

Ce mécanisme du « caucus » qui existe assez généralement dans nos municipalités, était sanctionné à Plessisville par une coutume bien reconnue et admise. Cette assemblée préliminaire ne perdait donc pas de son caractère public parce qu'elle devait recevoir une ultime confirmation dans une assemblée plénière.

Je dirai davantage. Si le maire d'une municipalité va rencontrer chez lui un conseiller, ou si encore, un conseiller municipal va rencontrer un de ses collègues pour connaître ses vues sur un problème municipal, j'estime que ce conseiller garde toujours son caractère d'officier public et qu'il est, dans une telle occurrence, dans l'exercice de ses fonctions publiques.

Même si ces réunions ont un certain caractère public, parce qu'on y discute des affaires de la municipalité et que les conseillers municipaux sont dans l'exercice de leur fonction, il n'en résulte pas — comme le soutient le procureur de la défenderesse — que la Cour d'Appel a implicitement autorisé que les sessions du Conseil se tiennent à huis clos. La Cour d'Appel, dans son jugement, rappelle bien que ces réunions ne sont pas des sessions du conseil<sup>(9)</sup>:

Attendu que du relevé des faits essentiels à la décision de ce litige, il reste avéré que, selon une coutume bien établie à Plessisville, les membres du conseil municipal se réunissent en « caucus », c'est-à-dire en une assemblée préliminaire à l'assemblée plénière du conseil et qu'au cours de ces séances, les problèmes municipaux sont l'objet de délibération des membres du conseil municipal; que ces réunions ont un caractère privé et qu'elles portent sur les diverses matières dont le conseil doit être saisi à une assemblée régulière ultérieure;

Le procureur de la défenderesse s'appuie ensuite sur un volume publié par M<sup>c</sup> Charles Codebecq<sup>(10)</sup>. Il s'agit d'un formulaire ou traité destiné principalement aux officiers publics et aux élus municipaux. Dans ce volume, M<sup>c</sup> Charles Codebecq suggère un modèle de règlement concernant la régie interne des sessions du conseil municipal. L'article 6 de ce modèle suggère qu'un conseiller municipal pourrait exiger en tout temps le huis clos.

La Cour souligne que le même auteur a publié postérieurement un autre volume: *Formulaire de règlements municipaux*<sup>(11)</sup>. Dans le modèle de règlement proposé, le huis clos est restreint aux cas de discussions de fonctionnaires suspendus.

De toutes façons, M<sup>c</sup> Charles Codebecq ne réfère à aucune autorité et ne développe aucun argument au soutien de sa prétention.

Le procureur de la demanderesse cite par la suite, à l'appui de sa thèse, Rogers<sup>(12)</sup>:

In most provinces the rule is altered by statute: all meetings, except meetings of a committee including a committee of the whole, are open to the public and no person can be excluded therefrom except for improper conduct...

Failure to comply with a statutory requirement that all proceedings be conducted in open meeting will result in nullification of any action taken after the conclusion of the meeting.

Committee meetings are usually excluded, however, and can be conducted behind « closed doors ». So the council can meet as a committee of the whole in camera and then reconvene at an open public meeting to ratify the resolution passed at the committee.

La Cour ne peut retenir l'interprétation que le procureur de la demanderesse veut donner à ce texte.

Rogers mentionne bien qu'il y a lieu de se conformer à une obligation de tenir les sessions en public sous peine de nullité. Il mentionne toutefois que le conseil municipal peut se réunir en comités. Selon Rogers, la loi de l'Ontario n'autorise pas spécifiquement le conseil municipal à nommer des comités<sup>(13)</sup>:

Although the Ontario Act does not in express terms authorize a municipal council to appoint committees from its members and is silent as to what powers and duties may be assigned to them, it recognizes the existence of such bodies and authorizes payment of their members.

(9) *Id.*, 714-715.

(10) C. Codebecq, *Code de procédures municipales des cités et villes, des corporations municipales et scolaires et des fabriques*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1962.

(11) C. Codebecq, *Formulaire des règlements municipaux*, Valleyfield, c. Codebecq, 1977.

(12) I. Mac F. Rogers, *Op. cit. supra*, note 2, p. 235.

(13) *Id.*, p. 280.3.

Dans la province de Québec, le *Code municipal* autorise expressément la création de comités, en vertu du deuxième alinéa de l'article 65 C.M., lequel se lit comme suit:

Cependant, il peut nommer des comités, composés d'autant de ses membres qu'il juge convenable, avec pouvoir d'examiner et d'étudier une question quelconque. Dans ce cas, les comités rendent compte de leurs travaux par des rapports signés par leur président ou la majorité de leurs membres; nul rapport de comité n'a d'effet avant d'avoir été adopté par le conseil à une session régulière.

En conséquence, rien n'empêche le conseil de former un comité plénier, composé de tous ses membres, pour étudier à titre d'exemple un projet de convention collective devant être soumis à ses employés.

Les discussions pourraient donc se tenir à huis clos, étant donné que l'article 113 C.M. réfère aux sessions du conseil municipal, et non pas aux sessions des comités.

Cette façon de procéder permettrait de solutionner les difficultés soulevées par le procureur de la défenderesse, tout en respectant les dispositions du *Code municipal*.

Lors de son argumentation, le procureur de la défenderesse a souligné que le conseil municipal pouvait transformer sa session en une réunion du comité général. Rien n'interdirait que le conseil municipal ajourne la session régulière du conseil municipal à une date ou heure subséquente, et qu'entre-temps il se réunisse en comité général. Mais ce n'est pas cela que prévoit l'article 2 du règlement. En effet, l'article 2 du règlement prévoit que c'est la session même du conseil qui continuera à se dérouler à huis clos.

La Cour est donc d'opinion que l'obligation de tenir la session du conseil en public, est formelle, et ne peut souffrir d'exception<sup>(14)</sup>.

A statutory requirement that proceedings of the common council shall be public has been held to be mandatory and not directory. (Town of Paradise Valley c. Acker 100 Ariz. 62, 411 p2d 168; Hall c. Thomas (Tex. Civ. app.) 474 SW 2d 276).

(14) E. McQuillin, *The law of municipal corporations*, t. 4, 3<sup>ed</sup> ed., Chicago, Callaghan & Co., 1949, p. 522.

C'est en vain que le procureur de la défenderesse, pour justifier le huis clos, se réfère aux dispositions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>(15)</sup>.

Selon les articles 3 et 5, cette loi s'applique à la défenderesse.

Le procureur de la défenderesse réfère aux articles 21 à 29 de cette loi, qui permettent à un organisme public de ne pas dévoiler certains renseignements ayant des incidences sur l'économie et même, dans certains cas, lui interdisent de le faire.

Il faut toutefois souligner le principe général de cette loi établie à l'article 9:

Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

La loi vise donc principalement à assurer la plus grande publicité aux documents publics. Les articles auxquels réfère le procureur de la défenderesse, sont des exceptions qui doivent donc être interprétées restrictivement.

Le principe voulant que les dispositions d'exception s'interprètent et s'appliquent de façon restrictive est souvent invoqué à l'égard des dispositions d'une loi qui dérogent aux principes que celle-ci énonce<sup>(16)</sup>.

Les articles d'exception concernent la non-divulgaration de certains documents publics, et ne peuvent certes autoriser la défenderesse à tenir ses sessions à huis clos.

En conséquence, la Cour déclare l'article 2 nul et illégal.

### C) *Excuses et expulsions*

L'article 3 du règlement, également contesté, se lit comme suit:

Tout conseiller, lorsqu'il prend part à un débat, doit s'adresser au conseil respectueusement et avec déférence, en évitant toute référence personnelle ou toute parole offensante envers qui que ce soit; s'il

(15) L.Q. 1982, c. 30.

(16) P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 1982, p. 439.

est rappelé à l'ordre, tel conseiller doit alors s'excuser, et à défaut de le faire, il pourra être expulsé par le maire — ou le président de l'assemblée.

Le demandeur soutient que cet article est contraire à l'article 121 C.M. qui se lit comme suit:

Le président du conseil maintient l'ordre et le décorum et décide les questions d'ordre sauf appel au conseil.

Il peut arrêter ou faire arrêter toute personne troublant l'ordre du conseil durant ces séances, et la faire mettre sous garde; et cette personne encourt, pour chaque offense, une amende n'excédant pas vingt piastres.

Il possède et peut exercer, sauf appel au conseil, les pouvoirs accordés par l'article 285 au président de l'élection.

La première objection du demandeur est à l'effet que l'on ne retrouve pas à cet article la permission d'en appeler au conseil, de la décision du président. Le procureur de la défenderesse soutient quant à lui que rien, dans cet article, ne l'interdit.

Le règlement ne fait aucune référence à la possibilité d'un appel, mais le *Code municipal* la prévoyant de façon expresse, il est évident que tout conseiller menacé d'expulsion par le président de l'assemblée, pourrait en appeler au conseil, conformément à l'article 121 C.M. La Cour ne retient donc pas cet argument à l'encontre de cet article.

Le deuxième point contesté par la défense est la possibilité d'exiger des excuses.

Le président de l'assemblée a le pouvoir de « faire arrêter toute personne », et ceci s'applique à un conseiller municipal qui troublerait l'ordre. Le pouvoir de faire arrêter inclut certes celui de faire expulser les lieux pour les mêmes raisons.

At common law the power of expulsion for obstructing by a member or non-member can be exercised by the legislative body during its sittings by resolution requiring its head or other officer to expel the offender and on principle a council would have this power<sup>(17)</sup>.

Le président peut-il toutefois exiger des excuses? Le procureur de la défense soumet que le pouvoir de maintenir l'ordre et le décorum inclut implicitement celui d'exiger des excuses.

Il est vrai que le conseil municipal, lorsqu'il exerce un de ses pouvoirs de réglementation, doit jouir d'une grande latitude dans le choix des moyens, et les tribunaux n'ont pas à intervenir pour substituer leur discrétion.

Time and again the Courts have refused to interfere in the exercise of discretionary powers by substituting the discretion of the court for that of the council<sup>(18)</sup>.

Mais sous prétexte de régler un sujet, le conseil municipal ne doit pas indirectement mettre en échec les dispositions et l'esprit du *Code municipal*.

La nécessité de maintenir l'ordre et le décorum ne doit pas être étendue de façon à brimer le droit d'un conseiller de représenter adéquatement les électeurs, et à l'empêcher d'exprimer librement, d'une façon polie, toute opinion, même celle pouvant déplaire au maire ou aux membres de la majorité du conseil municipal. L'application de cet article pourrait assujettir le droit de siéger d'un conseiller municipal, à l'obligation de présenter des excuses. Il pourrait en résulter qu'un conseiller, membre d'un parti d'opposition, ne pourrait formuler de critique, même en terme poli, à l'encontre d'un geste public posé par le maire ou un des membres du parti majoritaire. Le maire pourrait — à titre d'exemple — nier avoir posé tel geste public et exiger des excuses. Si le conseiller maintient son affirmation, qu'il croit bien fondée et d'intérêt public, il ne pourra s'excuser et sera alors expulsé.

La fonction législative et exécutive d'un conseiller municipal ne peut être entravée, à moins d'une raison grave et précise.

La Cour considère donc que cet article est nul en ne respectant pas ce principe fondamental.

#### D) *Ordre du jour*

Le troisième article contesté est l'article 4 qui se lit comme suit:

(17) I. Mac. F. Rogers, *op. cit. supra*, note 2, p. 235.

(18) *Id.*, p. 401.



Lorsque le secrétaire trésorier a déposé un ordre du jour, celui-ci doit être suivi, en conformité avec les points qui y ont été conservés par les membres du Conseil pour discussion; tout autre sujet qui ne figure pas à l'ordre du jour ne pourra être débattu que sur approbation de la majorité des membres du Conseil présent lors d'une telle assemblée, et sujets aux dispositions du *Code municipal* à ce propos.

Le procureur de la défenderesse débat longuement de l'utilité d'un ordre du jour. Ceci n'est nullement en litige. Il est évidemment avantageux et même nécessaire d'établir un ordre du jour, afin que le conseil puisse procéder avec ordre et efficacité. L'ordre du jour à une assemblée du conseil municipal a toutefois pour objet d'établir l'ordre dans lequel les sujets seront discutés, mais non pas d'en limiter le nombre.

Dans le cas d'une session spéciale, l'ordre du jour est limité suivant l'article 116 du *Code municipal* qui se lit comme suit:

Dans une session spéciale, on ne peut traiter que les sujets et les affaires mentionnés dans l'avis de convocation, sauf du consentement unanime des membres du conseil, s'ils sont tous présents.

Par opposition, lors d'une assemblée générale, tout sujet d'intérêt public peut être soulevé par un conseiller municipal.

L'application de cet article pourrait avoir pour effet d'empêcher un conseiller municipal de poser une question, soumettre un avis de motion, ou proposer l'adoption d'une résolution, s'il n'obtient pas l'accord majoritaire des membres du conseil. Les conseillers, membres d'un parti d'opposition, pourraient être facilement bâillonnés.

Cette façon de procéder est illégale et en conséquence, cet article doit être déclaré nul.

### **E) Les comités**

L'article suivant contesté par le demandeur, est l'article 7 qui se lit comme suit:

Le conseil peut, par résolution, créer autant de comités qu'il peut juger approprié pour la bonne marche des affaires municipales, avec les pouvoirs qu'il pourra juger appropriés en fonction du mandat qui est ainsi confié à ce comité. Tout comité pourrait être composé exclusivement de conseillers, ou

de conseillers et de contribuables, suivant la décision majoritaire du conseil.

Il importe également de prendre connaissance de l'article 8 du règlement, lequel se lit comme suit:

Les comités ainsi formés n'ont aucun pouvoir décisionnel, ils doivent présenter leur rapport en séance plénière dans tous les cas où ils sont requis de le faire, seul le conseil ayant le pouvoir d'entériner ou rejeter le rapport desdits comités.

Le procureur de la défenderesse soutient que ces articles sont conformes à l'article 65 du *Code municipal* dont la Cour a reproduit le texte précédemment.

Le demandeur soutient, quant à lui, que l'article 7 est nul en autorisant une délégation illégale de pouvoirs, et en permettant que les comités ne soient pas composés exclusivement de membres du conseil.

La Cour l'a déjà mentionné, une telle délégation de pouvoirs, illégale en vertu des principes généraux, est ici formellement interdite en vertu du premier alinéa de l'article 65 C.M.

Ces comités n'ont que le pouvoir, selon le texte même du *Code municipal*, d'« examiner et étudier une question quelconque ».

Quels autres pouvoirs le conseil municipal pourrait-il leur attribuer? Il ne pourrait s'agir que de pouvoirs que le conseil détient lui-même. Il permettrait donc à un comité d'exercer illégalement, en ses lieu et place, tel pouvoir.

Par ailleurs, l'article 7 du règlement permet que ces comités soient composés à la fois de conseillers et de contribuables. Ceci va clairement à l'encontre du texte de l'article 65 C.M. qui indique que les comités doivent être « composés d'autant de *ses membres* » (Les italiques sont du soussigné).

Lorsque le législateur permet la formation de comités mixtes de citoyens et conseillers, il l'indique clairement. Ainsi l'article 146 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>(19)</sup> l'autorise.

On pourrait argumenter que les comités créés en vertu de l'article 7, n'ayant aucun pouvoir décisionnel (art. 8) n'affectent d'aucune façon les droits des citoyens. Mais, tel n'est pas le cas. En effet, ces

(19) L.R.Q., c. A-19.1.

comités jouissent de certaines prérogatives et imposent des obligations aux citoyens. Ainsi, ces comités, conformément aux articles 69 et 70 C.M., ont le droit d'assigner des témoins, condamner aux frais et les taxer, imposer une amende.

Art: 69: Le conseil ou les comités, dans toute question ou affaire pendante devant eux, peuvent:

1. Prendre communication des documents ou écrits comme preuve;
2. Assigner toute personne résidant dans la municipalité;
3. Examiner sous serment les parties et leurs témoins et faire administrer à chacun d'eux le serment par un de leurs membres ou par le secrétaire-trésorier.

Le conseil peut déclarer qui devra supporter et payer les frais encourus pour la comparution des témoins entendus ou présents, ou pour l'assignation des témoins qui ont fait défaut, et peut taxer tels frais, y compris les dépenses raisonnables de voyages, et une piastre par jour pour le temps des témoins. Le montant ainsi taxé peut être recouvré par action ordinaire, soit par la corporation ou par la personne qui a avancé ou payé tel montant, suivant le cas.

Art. 70. Si quelqu'un ainsi assigné devant le conseil ou les comités fait défaut, sans motif raisonnable, de comparaître au temps et au lieu mentionnés dans l'assignation, après qu'une compensation lui a été payée ou offerte pour ses justes dépenses de voyage, aller et retour, et pour son temps à raison d'une piastre par jour, il encourt une amende de pas moins de quatre ni de plus de dix piastres, et les frais, ou un emprisonnement qui n'excède pas quinze jours.

L'article 7 et, par voie de conséquence, l'article 8 doivent donc être annulés.

#### **F) Questions posées aux conseillers municipaux**

L'article 14 du règlement est également contesté par le demandeur. Il se lit comme suit:

Toute question se rapportant à un événement personnel ou au fait personnel d'un employé de la municipalité, d'un officier de la municipalité ou de l'un des membres de son conseil, sera hors d'ordre et rejetée automatiquement par le conseil.

L'article 113a C.M. précédemment cité, exige que la session du conseil comprenne une période de questions. Il va sans le dire que telles questions

doivent être d'intérêt public et portées sur l'administration municipale.

Le procureur du demandeur soutient que l'article 14 viole les dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>(20)</sup>. En effet, l'article 44 stipule:

Toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par une loi.

Mais si la charte assure le droit à l'information, elle assure aussi le droit au respect de sa vie privée (art. 5).

Le mot « personnel » n'est pas défini au règlement, et on doit donc l'entendre dans son sens commun. Le dictionnaire Petit Robert définit:

Personnel: qui concerne une personne, lui appartient en propre. V. intime.

Le Petit Larousse illustré (1979) le définit comme suit:

Personnel: propre et particulier à chaque personne.

L'article 14 vise donc à spécifier que seules les questions de nature seront permises, par opposition à celle d'intérêt privé ne concernant pas les affaires de la municipalité.

La Cour considère que cet article est légal.

#### **G) Interdiction de photographier et enregistrer**

Les articles suivants contestés par le demandeur sont les articles 15 et 16, qui se lisent comme suit:

Art: 15 — À l'occasion des sessions du conseil, il est défendu de filmer, photographier, enregistrer ou de quelque autre façon que ce soit, utiliser un moyen mécanique, technique ou autre pour reproduire subséquemment les délibérations du conseil municipal, sauf avec la permission spéciale du conseil, sollicitée par écrit et accordée par résolution à une séance antérieure.

Art: 16 — Toute personne qui se présente à une session du conseil en possession de l'un ou l'autre des articles permettant l'enregistrement des délibérations du conseil par un moyen sonore et/ou visuel,

(20) L.R.Q., c. C-12.

et auquel il est fait référence dans l'article qui précède, sera expulsé de la salle des délibérations, à moins qu'elles ne consentent à laisser lesdits appareils en dehors de la salle des délibérations.

Ces articles visent-ils à assurer l'ordre et le décorum, comme le soutient la défenderesse ou, plutôt, à exercer une certaine forme de censure, comme le soutient le demandeur? Dans le premier cas, ils seront valides, la Cour n'ayant pas à substituer sa discrétion à celle des élus municipaux. Par ailleurs, dans le deuxième cas, ces articles seraient illégaux parce qu'ils iraient à l'encontre du principe discuté précédemment, à l'effet que les réunions doivent être publiques.

En conséquence, la Cour ne peut retenir un des arguments présentés oralement par le procureur de la défenderesse. En effet, ce dernier soutient que, conformément à l'article 163 C.M., seul le secrétaire-trésorier a mandat pour dresser « le procès-verbal de tous ses actes et délibérations dans un registre tenu pour cet objet, et désigné sous le nom de « Livre des délibérations » ».

Cela est évident et n'est pas contesté. Mais les articles 15 et 16 vont beaucoup plus loin en tentant d'interdire toute reproduction, évidemment non officielle, des délibérations du conseil municipal. Le procureur de la défenderesse soumet qu'une telle reproduction pourrait être partielle et, en conséquence, ne pas représenter fidèlement la nature des délibérations. C'est là un risque qu'il faut assumer en démocratie. S'il y a déformation des propos tenus par les membres du conseil, ceux-ci disposeront — comme tous les citoyens — des recours que la loi autorise.

L'article 15 interdit de « filmer, photographier, enregistrer ou, de quelque autre façon que ce soit, utiliser un moyen mécanique, technique ou autre pour reproduire subséquemment les délibérations du Conseil ». Il est certes possible de concevoir que le fait de photographier ou filmer puisse perturber le déroulement de la session, et la Cour n'entend pas substituer sa discrétion à celle du conseil municipal à ce sujet. Qu'en est-il toutefois de l'utilisation d'un appareil à enregistrer ne requérant aucun raccordement électrique et fonctionnant de façon silencieuse? Les Tribunaux ont eu, à quelques reprises, à se pencher sur ce cas.

Le problème a été soulevé en Ontario, dans l'arrêt *Radio CHUM-1050 Ltd. c. Toronto Board of Education*<sup>(21)</sup>. Le *Board of Education* de la ville de Toronto a l'obligation de tenir ses sessions en public. Il a également le devoir de fixer la procédure à suivre lors de ses sessions. Il ne peut expulser un membre du public sauf pour inconduite (*improper conduct*). Le *Board of Education* a donc adopté un règlement de la même nature que celui dont la Cour est présentement saisie. Le texte était le suivant<sup>(22)</sup>:

a) (...)

b) That, at meetings of the Board or of its committees, the use of cameras, electric lighting equipment, flash bulbs, recording equipment, tape recorders, sound equipment, television cameras, and any other devices of a mechanical, electronic, or similar nature used for transcribing or recording proceedings by auditory or visual means by members of the public, including accredited and other representatives of any news media whatsoever, be prohibited.

Ce règlement a été contesté par un journaliste qui désirait utiliser, à ces réunions, un appareil à enregistrer. L'honorable juge Brooke a rejeté la requête pour les motifs suivants<sup>(23)</sup>:

It is important to consider the nature of the equipment referred to in the resolution in determining whether the resolution is within the competence of the Board. The restriction is against the use of equipment for transcribing or recording proceedings before the Board by which such proceedings can be reproduced in whole or in part.

I consider it within the powers of the Board in the performances of its duty under s. 34, para. 3 in the regulating of the mode of the conduct of its meetings to pass a resolution which deals with matters which may distract or interfere with the conduct of such meetings. It is not unreasonable that the Board should be of the opinion that recording or transcribing its meetings in the manner referred to might well interfere by distracting and impeding its members in their deliberations, to say nothing of members of the public who might come before the Board in the course of the Board's business. If it is reasonable that the Board should reach this decision, it is not for a Court to interfere.

(21) (1964) 43 D.L.R. 231.

(22) *Id.* 232.

(23) *Id.* 234.

La Cour d'Appel de l'Ontario a maintenu cette décision pour les motifs suivants<sup>(24)</sup>:

First, that the Board has inherent jurisdiction to regulate its meetings within the scope of the jurisdiction granted to it by the statute, the *Schools Administration Act*, R.S.O. 1960, c. 361, and in regulating its meetings to provide for what might be described as decorous conduct by all attending the meeting. It was reasonable for the Board to conclude that the use of electronic equipment to record the voices and words used at a meeting of the Board might very well detract from the effectiveness of the meeting and have an adverse effect on the free and uninhibited discussion that is advisable at such meetings, either by and between members of the Board or by and between members of the Board and those attending who desire to make representations to the Board. Because it was reasonable for the Board to conclude that the presence of the tape recorder might have adverse effects we do not think that we, sitting here as a Court of Appeal, should interfere with that decision.

La jurisprudence américaine semble avoir adopté une attitude quelque peu différente. McQuillin<sup>(25)</sup>, dans son traité précité, la résume de la façon suivante:

Under a charter power to hold public meetings and to make rules governing proceedings, a council could not be compelled by a member of the public to permit him to record, by means of an electronic recording device, its meetings and proceedings (New York. *Davidson v. Common Council of City of White Plains*, 40 Misc 2e 1053, 244 NYS 2d 385); however, citizens may be permitted to record council meetings when using silent recording devices which do not disturb the meeting (New Jersey. *Sudol v. Borough of North Arlington* 137 NJ Super 149, 348 A 2nd 216). However, a city council measure providing that no tape recorder or mechanical device for the purpose of obtaining tapes or recordings of council proceedings shall be permitted in the council chamber has been held to be too arbitrary and capricious, and too restrictive and unreasonable (California, *Nevens v. Chino*, 233 Cal App 2nd 775, 44 Cal Rptr 50).

Dans l'arrêt *Nevens c. Chino*<sup>(26)</sup>, le juge Connelly mentionnait:

It is true that a city council has an absolute right to adopt and enforce such rules and regulations as are necessary to protect its public meetings ...

But the plaintiff says that his machine is silent and unobtrusive and that it does not interfere in any way with the meetings of the council ...

The action of the city council is too arbitrary and capricious, too restrictive and unreasonable ...

If a shorthand record of such a meeting is more accurate than long hand notes, then the use of shorthand is to be approved (*Wrather-Alvarez Broadcasting Inc. v. Hewicker*, 147 Cal. App. 2d 509, 305 P. 2d 236); and if the making of a tape record is a still better method of memorializing the acts of a public body it should be encouraged.

Dans l'arrêt *Sudol c. Borough of North Arlington*<sup>(27)</sup>, le juge Morrison reprend les considérants de l'arrêt cité précédemment, en les approuvant. Il faut toutefois souligner que, dans ce cas, la municipalité n'avait adopté aucune résolution ni règlement interdisant l'enregistrement des débats du conseil municipal.

La Cour doute fortement que l'interdiction d'enregistrer à l'aide d'un appareil silencieux ait pour objet d'assurer le décorum et le bon ordre. Le but visé semble davantage être celui d'exercer un certain contrôle sur la diffusion des débats publics, tel que le procureur de la défenderesse l'a d'ailleurs mentionné au cours de son argumentation. La Cour pourrait toutefois refuser d'intervenir, si l'intervention ne visait que les moyens mécaniques et techniques d'enregistrement. Mais l'article 15 va encore plus loin, en empêchant la reproduction subséquente par tout autre moyen. Il faut en conclure que la prise en sténographie, et même la reproduction au moyen de l'écriture courante, seraient interdites: ce qui va évidemment beaucoup trop loin et n'a rien à voir avec la recherche du bon ordre et du décorum.

Par ailleurs, le procureur de la défenderesse prétend bonifier sa position en soulignant qu'il ne s'agit pas d'une interdiction formelle, mais que le conseil peut accorder sa permission spéciale. La Cour croit au contraire que cette réserve permettant au conseil

(24) *Radio CHUM-1050 Ltd. c. Board of Education for City of Toronto*, (1964) 44 D.L.R. 671, 672.

(25) E. McQuillin, *op. cit. supra*, note 14, p. 523.

(26) 233 Cal. App. 2nd 775 et 44 Cal. Rptr. 50.

(27) 137 NJ Super 149 et 348 A. 2nd 216.

municipal d'accorder, selon son bon plaisir et à qui il voudra sa permission, pêche contre le principe énoncé au début du jugement, à l'effet que le règlement ne pourra être discrétionnaire. Ainsi, l'application du présent règlement pourrait permettre au conseil d'accorder, à titre d'exemple, sa permission à un journaliste complaisant, et la refuser à un autre dont les critiques sont généralement plus virulentes.

En conséquence, la Cour croit qu'il y a lieu d'annuler les articles 15 et 16 du règlement.

#### H) Incompatibilité avec le Code municipal

Le dernier article contesté est l'article 18 qui se lit comme suit:

Aucune disposition du règlement ne doit être interprétée de façon à restreindre les pouvoirs qui sont accordés aux membres du conseil et au maire de la municipalité, toute disposition du présent règlement incompatible avec le code municipal, est réputée non écrite.

Par cet article, la défenderesse entend remédier à toutes les illégalités contenues au règlement. La Cour ne croit pas qu'une corporation puisse adopter un règlement, y inclure des dispositions contraires au *Code municipal*, et ajouter que, dans de tels cas, l'article est réputé non écrit. Comment le citoyen pourrait-il connaître ses droits? Il devra, suite à la lecture du règlement, consulter le *Code municipal* et obtenir une opinion juridique pour savoir s'il y a incompatibilité.

L'honorable juge L.-P. Pigeon<sup>(28)</sup> mentionne:

Les décisions que je vous ai citées semblent indiquer qu'il ne sert à rien de dire que chaque disposition sera valide, même si toutes les autres sont nulles. C'est un expédient auquel on a souvent recours, mais il est d'une validité extrêmement douteuse. Pourquoi? Parce que les tribunaux ne veulent pas accepter de se faire rédacteurs à la place du rédacteur. Le principe est que les tribunaux sont chargés de juger les litiges et non d'écrire les lois ou les règlements. Par conséquent, il ne faut pas leur donner un texte dans lequel on a tout mis, valide ou invalide, et on leur dit: « Faites le choix ».

Cet article, de nature interprétative, vise à empêcher la cassation totale du règlement en cas de nullité de certaines de ses parties.

La Cour n'a pas à annuler cet article, mais déclare qu'elle n'est aucunement influencée par cet article en décidant si le règlement doit être annulé en son entier, ou si seulement certaines parties du règlement doivent être annulées.

#### IV. Nullité des articles ou du règlement

Les tribunaux ont établi qu'en principe la nullité d'un article entraîne la nullité du tout, mais qu'il peut y avoir dérogation lorsque la partie contestée est séparable de celle valide, et que la Cour en vient à la conclusion que cette dernière aurait été adoptée, de toute façon.

G. Rousseau<sup>(29)</sup> résume bien ces principes:

L'annulation atteindra généralement l'acte dans sa totalité. Elle pourra cependant n'être que partielle; les textes l'autorisent expressément (art. 432(1) C.M.) ...

La solution est évidemment sans problème lorsque l'illégalité affecte l'acte dans son ensemble: il est mis de côté intégralement. La difficulté apparaît lorsque l'illégalité ne concerne qu'une partie de l'acte; la nullité doit-elle être limitée à celle-ci ou vicier l'ensemble et atteindre l'acte administratif dans sa totalité? Les solutions ont été dégagées par la jurisprudence. En principe, selon la Cour Suprême, l'illégalité d'un acte dans l'une de ses parties entraîne la nullité de l'ensemble (*City of Outremont c. Protestant School Trustees* (1952) 2 R.C.S. 506). L'annulation partielle n'est possible que lorsque la partie illégale est séparable (« severable ») de la partie légale (*Dame Dionne c. Municipal Court* (1956) C.S. 289, 298; *Compagnie Electrique du Saguenay c. Corp. du village de St-Jérôme* (1932) 52 B.R. 305, 320), lorsqu'elle n'a aucune connexité (*Ricard c. Town of Grand'Mère* (1914) 23 B.R. 97, 112, conf. par (1914-15) 50 R.C.S. 122; *Brunet c. Cité de Montréal* (1913) 22 B.R. 188); l'annulation totale sera en revanche inévitable lorsque la partie illégale est liée à l'ensemble et lui est essentielle.

L'honorable juge L.P. Pigeon<sup>(30)</sup>, dans son traité précité, s'exprime au même effet.

(28) L.-P. Pigeon. *op. cit. supra*, note 3, p. 45

(29) G. Rousseau, « Le recours en cassation dans le contentieux municipal », (1980) 21 *C. de D.* 775.

(30) L.-P. Pigeon, *op. cit. supra*, note 3, p. 45.

Il y a maintenant lieu d'appliquer ces principes au cas sous espèce. Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que la défenderesse avait juridiction pour édicter tel règlement et qu'en soi, il n'y a pas illégalité et nullité absolues. Il y a donc lieu d'examiner les articles valides du règlement.

La Cour a annulé les articles 2, 3, 4, 7, 8, 15 et 16, et déclaré que l'article 18 était inopérant. Quels sont les articles valides :

*l'article 1 :*

— déclare que le préambule fait partie intégrante du règlement ;

*les articles 5 et 6 :*

— régissent la procédure à suivre lors des délibérations ;

*l'article 9 :*

— a trait au droit du conseil de faire comparaître des employés à la session ;

*les articles 10, 11, 12, 13, 14 :*

— réglementent la période de questions ;

*l'article 17 :*

— prévoit la pénalité pour contravention au règlement.

Ces dispositions sont valides et peuvent subsister malgré l'annulation des autres articles.

En conséquence, la Cour ne prononcera pas la nullité du règlement.

Par ces motifs, la Cour déclare nuls et illégaux, les articles 2, 3, 4, 7, 8, 15 et 16 du règlement numéro 84 de la défenderesse, intitulé « règlement concernant la régie du Conseil, l'ordre et le décorum durant les sessions, la procédure durant l'assemblée et autres sujets connexes », adopté le 7 décembre 1981, le tout avec dépens.