

Droit municipal

2.4.3 La période de questions

[2.59] Depuis le 1^{er} septembre 1980, une séance du conseil doit comprendre une période au cours de laquelle les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres du conseil (art. 322 L.C.V.; art. 150 C.M.). Dans le cas d'une ville dont le conseil se compose de plus de 20 conseillers, la période de questions orales peut être remplacée par une procédure de questions écrites (art. 322 L.C.V.). Lors de l'adoption du budget ou du programme triennal d'immobilisations, la période de questions ne peut porter que sur ces sujets (art. 474.2 L.C.V.; art. 956 C.M.).

[2.60] Le conseil peut adopter un règlement pour prescrire la durée de la période de questions, le moment où elle a lieu et la procédure à suivre pour poser une question. Dans *Lapalme c. Municipalité de Saint-Liboire*, J.E. 91-159, (1991) 4 M.P.L.R. (2d) 220 (C.S.), le règlement concernant la période de questions limitait à 30 minutes cette période et n'autorisait que deux questions par personne; il pouvait y avoir des questions supplémentaires si les 30 minutes n'étaient pas écoulées. Or, la Cour a jugé que le Conseil, en limitant le nombre de questions que peut poser une personne, favorise l'intérêt du public en permettant à un plus grand nombre de personnes de se renseigner sur les affaires de la municipalité. Selon le tribunal, un tel règlement ne viole aucunement la liberté d'expression. Le juge Lamer de la Cour suprême du Canada écrivait d'ailleurs dans *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139 : « Par exemple, le président d'une assemblée municipale sera généralement justifié de restreindre le temps de parole de chacun afin de favoriser l'expression de tous et le bon ordre. Une telle préoccupation, et de nombreuses autres, relèvent selon moi de l'article premier de la *Charte* » (p. 158).

[2.61] Dans *Roy c. Ville de Lévis* (C.S. Québec, n° 200-05-002238-959, 11 avril 1996, j. Paul Vézina), le conseil avait senti le besoin de réglementer la période de questions à la suite de nombreuses interventions de quelques « réguliers » « qui faisaient en sorte que les périodes de questions traînaient en longueur et devenaient un fardeau « démotivant » pour les élus et un obstacle à leur bonne administration des affaires de la cité ». C'est ainsi que fut adopté le règlement qui décrétait ce qui suit :

«Les séances du Conseil sont publiques et chaque séance comprend une période de questions d'une durée maximale de trente (30) minutes au cours de laquelle les personnes présentes peuvent adresser des questions au Président d'assemblée.

Cette période de questions se tient juste avant la levée de la séance.

La personne qui pose une question doit se lever, se présenter au microphone et décliner son nom et si le Président d'assemblée le requiert, son intérêt au titre duquel elle intervient, soit comme résident, contribuable, commerçant, industriel, procureur ou représentant de l'une ou l'autre des catégories susmentionnées.

La question doit être directe, succincte et non assortie de commentaires.

La même personne peut poser un maximum de trois (3) questions et la durée d'intervention, incluant les réponses, est limitée à cinq (5) minutes.

Le Président d'assemblée peut, à sa discrétion, limiter ou prolonger la période de questions si les circonstances l'exigent.

Le Président d'assemblée peut répondre sur le champ ou inviter un membre du Conseil à le faire ou y apporter un complément de réponse ou peut répondre à une séance ultérieure.»

Ce règlement fut jugé illégal sous plusieurs aspects. En ce qui concerne la durée de la période de questions, le Tribunal a considéré qu'il y avait sous-délégation illégale au maire qui peut fixer, à sa discrétion, la période de questions. Le juge écrit :

«Ce n'est pas le texte adopté par le conseil qui détermine la durée de la période de questions mais le président de la séance. Il a le pouvoir d'en fixer la limite à son gré. Le "30 minutes" ne signifie rien; elle peut durer dix minutes, ou quarante, moins ou plus, suivant la décision ponctuelle du président. Sans mettre en doute sa bonne foi, force est de constater que c'est lui qui décide et non la réglementation adoptée par le conseil, à qui le législateur a seul donné ce pouvoir. Il y a là sous-délégation illégale.

La mesure pêche encore du fait qu'elle est discrétionnaire. Le mot même est dans le texte : "à sa discrétion", et la proposition relative "si les circonstances l'exigent" ne restreint en rien cette faculté. Le président est seul maître de la situation. Pas besoin d'être bien cynique pour imaginer des scénarios où une période écourtée frustrerait certains et où, à l'opposé, une période prolongée en favoriserait d'autres.»

La Cour considère également trop restrictif le fait que « la même personne peut poser un maximum de trois (3) questions et la durée d'intervention incluant les réponses, est limitée à cinq (5) minutes ». Selon le juge, si la loi permet de régir « la procédure à suivre pour poser une question », cette procédure ne peut viser le nombre de questions ni sa durée incluant la réponse. Le juge précise que dans l'affaire *Lapalme*, il était possible de poser des questions supplémentaires si la période de questions n'était pas terminée.

De plus, la Cour est d'avis qu'une personne qui pose une question n'a pas à dire à quel titre elle intervient (résident, contribuable, commerçant, industriel, procureur ou représentant de l'une ou l'autre des catégories). Au dire du juge :

«Toutes "les personnes présentes" ont droit de poser des questions, elles doivent être traitées sur un pied d'égalité, la procédure doit être uniforme pour toutes, sans exigence particulière envers certaines, à la discrétion du président.»

Quant à la réponse, le règlement donne discrétion au président de décider s'il répond lui-même ou s'il invite un membre du conseil à le faire. Il peut aussi décider qu'il n'y aura pas de réponse séance tenante. Tout cela est illégal. La loi prévoit en effet que l'on peut poser des questions « aux membres du conseil » même si on doit s'adresser au président. Il n'appartient pas non plus au président de la séance d'autoriser ou non l'interpellé à répondre; c'est le droit du citoyen de chercher à obtenir une réponse, quelle qu'elle soit, du membre du conseil à qui il adresse sa question. En assujettissant le droit de répondre à la discrétion du président, le règlement ne respecte pas le droit de l'interrogeant d'obtenir sa réponse de l'interrogé. Par ailleurs, un élu n'est jamais obligé de répondre à une question (*Levine c. Ville de Montréal*, C.Q. Montréal, n° 500-32-132751-126, 14 avril 2015, j. Scott Hughes, 2015 QCCQ 3694, paragraphe 15).

[2.62] En résumé, même si le président de la séance conserve durant la période de questions ses pouvoirs pour assurer l'ordre et le bon déroulement de la réunion, il ne peut se prévaloir de ces pouvoirs pour limiter les droits des citoyens reconnus par la loi ou les soumettre à sa discrétion. Toutefois, il peut retirer le droit de poser une question à tout citoyen qui manque de respect à l'égard d'un élu et qui ne veut pas présenter des excuses (*Levine c. Ville de Montréal*, C.Q. Montréal, n° 500-32-132751-126, 14 avril 2015, j. Scott Hughes, 2015 QCCQ 3694).

[2.63] Soulignons aussi que les questions que les personnes peuvent poser aux membres du conseil ne doivent pas se rapporter à un événement personnel d'un employé ou d'un membre du conseil. Les questions doivent être d'intérêt public et porter sur l'administration municipale (*Dumesnil c. Corp. mun. de la paroisse de St-Sulpice*, [1984] C.S. 139, 148).

[2.64] Enfin, n'oublions pas qu'un citoyen a le droit de critiquer l'administration municipale et la gestion des services municipaux. Ce droit est reconnu non seulement par la législation municipale mais aussi par la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Comme le déclare le tribunal dans *Lebrun c. Harel* (REJB 1998-08530), « faire des commentaires sur les structures existantes et les critiquer sont des libertés fondamentales dans une société libre et démocratique tant pour les élus que pour les citoyens surtout que la loi (art. 322 de la *Loi sur les cités et villes*) permet pour ces derniers de l'exercer lors des assemblées du conseil municipal ». Dans cette affaire, la Cour supérieure rejeta une poursuite en dommages-intérêts intentée par un capitaine du service des incendies contre un ancien pompier qui avait critiqué ce service lors de diverses séances du conseil municipal ainsi que dans plusieurs articles parus dans un journal local. Selon la Cour, l'exercice en toute légitimité d'une

liberté fondamentale garantie par les Chartes des droits et libertés ne peut engager la responsabilité civile délictuelle.

Le juge André Rochon, de la Cour d'appel du Québec, écrit dans *Prud'homme c. Municipalité de Rawdon*, J.E. 2010-698 (C.A.), [2010] R.J.Q. 794 (C.A.), [2010] R.R.A. 267 (C.A.) : « La liberté d'expression est à la vie démocratique ce qu'est l'oxygène au corps humain : essentielle » (paragraphe 52). Et il ajoute à titre d'exemple : « traiter d'incompétent un élu ou un dirigeant et s'inquiéter de l'état des finances de la municipalité sont, à première vue, des critiques acceptables dans un débat d'affaires publiques » (paragraphe 54). Mais il reconnaît aussi que la liberté d'expression n'est pas absolue. En effet, un citoyen ne peut se permettre de faire usage d'un langage impoli pour, lors de la période de questions, traiter le maire d'arrogant en plus de constamment l'interrompre; la protection de la démocratie exige qu'il ne soit toléré aucun écart de conduite déraisonnable eu égard aux règles du Règlement de régie interne lors des périodes de questions (*Ville de Chambly c. Houle*, [2012] R.J.Q. 595 (C.M.), EYB 2012-202255 (C.M.), BJCMQ 2012-105 (C.M. Chambly), résumé à (2012) 12 A.J.M. 25-26). De même, un citoyen ne peut installer des enseignes sur sa propriété et distribuer des pamphlets pour mettre en doute la compétence des officiers municipaux et la probité de l'administration municipale, notamment l'intégrité du maire et d'un conseiller municipal. Comme le rappelle encore la Cour, le droit d'un citoyen d'exprimer librement son opinion dans le cadre d'un débat public et de critiquer l'administration ne lui donne pas le droit de diffamer (*Municipalité de St-Paul-d'Abbotsford c. Paquette*, J.E. 2012-1336 (C.S.), résumé à (2012) 12 A.J.M. 126). Ainsi on attaque directement l'honnêteté d'un maire lorsque l'on insinue de la corruption de sa part et qu'on prétend qu'il a utilisé des fonds publics pour favoriser l'élection d'un député provincial (*Leduc c. Houda-Pepin*, 2017EXP-1751 (C.Q.), EYB 2017-280495 (C.Q.), 2017 QCCQ 5661). La juge souligne que le détournement de fonds publics implique la malversation, du vol et un abus de confiance. Il s'agit donc d'une accusation grave et lourde de conséquences (paragraphe 361). Or, l'atteinte à l'honnêteté est ce qu'il y a de plus grave pour un politicien, parce qu'elle détruit la réputation et le lien de confiance essentiel (paragraphe 420). La juge ajoute que : « dans notre société libre et démocratique et fière de ses droits protégés par la Charte, il est impératif de dénoncer et de sanctionner de telles atteintes » (paragraphe 421). Soulignons que la requête pour permission d'appeler du jugement de la Cour supérieure a été refusée : *Houda-Pepin c. Leduc*, C.A. Montréal, n° 500-09-026898-171, 9 août 2017, j. Marie St-Pierre, 2017EXP-2354 (C.A.), EYB 2017-283247 (C.A.), 2017 QCCA 1212.