



**Enquête sur les allégations de violations
de la *Loi de 2001 sur les municipalités*
par la Ville d'Owen Sound
les 27 avril, 25 mai et 15 juin 2015**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario
Novembre 2015**

Plainte

- 1** Le 27 juillet 2015, notre Bureau a reçu une plainte alléguant que, durant une séance à huis clos de sa réunion ordinaire du 27 avril 2015, le Conseil de la Ville d'Owen Sound avait discuté illégalement du fait qu'il commençait chacune de ses réunions par une « bénédiction ». Cette plainte alléguait aussi que, le 25 mai et le 15 juin 2015, certains membres du Conseil s'étaient rencontrés dans un restaurant local après la réunion ordinaire du Conseil et avaient alors tenu une réunion à huis clos illégale, en infraction aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).

Compétence de l'Ombudsman

- 2** En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3** Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 4** Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville d'Owen Sound.
- 5** Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement municipal de procédure ont été respectées.

Processus d'enquête

- 6** Le 29 juillet 2015, nous avons avisé le Conseil de la Ville d'Owen Sound que nous avions l'intention d'enquêter sur cette plainte.
- 7** Les membres de notre Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Ville et de la Loi, ainsi que les ordres du jour, les procès-verbaux et la documentation connexes. Ils ont interviewé le maire, l'adjointe au maire et les sept

conseillers de la Ville. Ils ont aussi parlé avec l'actuelle greffière adjointe et l'ancienne greffière adjointe, en congé depuis août 2015.

- 8** Nous avons obtenu la collaboration de la Ville dans cette affaire.

Procédure du Conseil

- 9** L'article 4.13 du Règlement de procédure de la Ville¹ stipule que toutes les réunions du Conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions énumérées autorisant les réunions à huis clos.
- 10** Au 27 avril 2015, lors de la réunion du Conseil, l'article 4.10 du Règlement de procédure stipulait qu'un avis des réunions ordinaires du Conseil devait être affiché sur le site Web de la Ville sous forme d'un calendrier annuel. Le 2 novembre 2015, le Conseil a modifié son Règlement de procédure et cette disposition se trouve maintenant à l'article 4.4.1².
- 11** Avant les modifications au Règlement de procédure, l'article 4.2 stipulait que les réunions ordinaires du Conseil commençaient par l'examen des questions à huis clos, dans la salle 205 de l'hôtel de ville. Après le huis clos, conformément au Règlement, la partie de la réunion consacrée à « l'ordre du jour public » devait commencer à 19 h dans la salle du Conseil. Notre enquête a montré que le Conseil n'utilise plus la salle 205 pour ses séances à huis clos mais se réunit maintenant dans la salle de conférence de l'hôtel de ville, au sous-sol. Les modifications apportées au Règlement de procédure le 2 novembre 2015 ont éliminé cette information désuète et indiquent que les questions à huis clos seront discutées à une heure et dans un lieu déterminés par l'ordre du jour de la réunion publique.

Réunion du Conseil le 27 avril 2015

- 12** Le 27 avril 2015, à 16 h 30, le Conseil de la Ville d'Owen Sound s'est réuni dans la salle de conférence au sous-sol de l'hôtel de ville. Un avis de la réunion avait

¹ Ville d'Owen Sound, Règlement n° 2007-242, *A by-law to regulate the proceedings of the meetings of the council of the corporation of the City of Owen Sound and its committees* (3 décembre 2007), en ligne : <https://www.owensound.ca/sites/default/files/by-laws/2007-242%20Procedural%20By-law%20CONSOLIDATED_0.pdf>.

² Ville d'Owen Sound, Règlement n° 2015-149, *A by-law to amend by-law no. 2007-242* (2 novembre 2015).

été communiqué dans le calendrier des réunions de la Ville, en début d'année, et l'ordre du jour avait été publié en ligne trois jours avant la réunion.

13 À la suite d'une inadvertance, l'ordre du jour rendu public indiquait par erreur que le Conseil se réunirait dans la salle du Conseil, et non pas dans la salle de conférence au sous-sol. Lors de son entrevue, l'ancienne greffière adjointe a dit que le Conseil se réunissait régulièrement dans la salle de conférence au sous-sol pour la première partie de sa réunion, qui comprenait une brève séance publique, l'adoption d'une résolution pour se retirer à huis clos et des discussions à huis clos du Conseil. À l'heure indiquée dans l'ordre du jour de la réunion, le Conseil reprend sa séance publique, dans la salle du Conseil. L'ancienne greffière adjointe a reconnu que, comme l'ordre du jour indiquait que la réunion se tiendrait dans la salle du Conseil, il était impossible pour le public de savoir vraiment où le Conseil se retrouverait pour la première partie de sa réunion.

14 Pour la réunion du 27 avril, le procès-verbal indique que le Conseil s'est réuni en séance publique dans la salle de conférence au sous-sol, puis a immédiatement adopté une résolution pour se retirer à huis clos. Cette résolution indiquait ceci au sujet de la bénédiction :

IL EST RÉSOLU que le Conseil municipal se retire maintenant à huis clos pour examiner... une question ayant trait à des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat au sujet de la bénédiction ou du moment de réflexion silencieuse.

15 L'ordre du jour décrivait la question dans ces mêmes termes.

16 Nos entrevues et notre examen de la documentation montrent qu'à la lumière de la décision de la Cour suprême sur les prières lors des réunions de conseils municipaux, l'ancienne greffière adjointe avait préparé un rapport sur l'habitude qu'avait le Conseil de commencer chaque réunion par une bénédiction. Ce rapport écrit indique que l'ancienne greffière adjointe avait consulté l'avocat de la Ville et avait obtenu des conseils juridiques, qu'elle avait résumés dans ce document.

17 Selon le procès-verbal de la réunion à huis clos, l'ancienne greffière adjointe a présenté ce rapport au Conseil et a oralement « décrit les conseils juridiques donnés par l'avocat de la Ville » sur la bénédiction récitée par le Conseil. Durant les entrevues, les conseillers nous ont dit qu'il n'y avait pas eu de discussion, ou très peu de discussion, sur cette question après la présentation faite par l'ancienne greffière adjointe. Les conseillers avaient réservé leurs commentaires et discuté de ce point en séance publique par la suite, en soirée. Après la discussion, le Conseil avait voté en public pour annuler la bénédiction en début de réunions et il avait adopté plusieurs résolutions pour appliquer ce changement.

Analyse

Exception de la réunion à huis clos

- 18** Le Conseil a invoqué l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat pour se retirer à huis clos afin de discuter de conseils juridiques au sujet de la bénédiction.
- 19** L'alinéa 239 (2) f) de la *Loi sur les municipalités* permet à une municipalité d'examiner à huis clos des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, dont les communications nécessaires à cette fin. Cette exception ne peut être invoquée que quand les conseils d'un avocat ou des communications connexes existent réellement pour pouvoir être examinés par le Conseil. Les communications ne peuvent être protégées par le secret de l'avocat que s'il s'agit de communications : a) entre un client et son avocat, alors que ce dernier agit à titre professionnel; b) qui visent à demander ou à recevoir des conseils juridiques; et c) qui sont censées rester confidentielles³.
- 20** Lors de la réunion du 27 avril, le Conseil a discuté de la teneur des communications entre l'ancienne greffière adjointe et l'avocat de la Ville qui avait donné des conseils juridiques sur la bénédiction récitée par le Conseil. Certes, l'avocat avait communiqué avec l'ancienne greffière adjointe, mais ses conseils juridiques étaient destinés au Conseil et ils lui ont été transmis par l'ancienne greffière adjointe. Le Conseil a préservé la nature confidentielle de ces conseils juridiques en les discutant à huis clos. De plus, il a limité sa discussion à huis clos aux conseils juridiques de l'avocat de la Ville. Le Conseil a examiné la question plus générale de la bénédiction et a pris une décision à ce sujet par la suite, en soirée, en séance publique.
- 21** Par conséquent, la discussion du Conseil relevait de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, énoncée à l'alinéa 239 (2) f).

Avis

- 22** Le 27 avril, le Conseil s'est réuni à 16 h 30 en séance publique dans la salle de conférence au sous-sol de l'hôtel de ville, avant d'adopter immédiatement une résolution pour se retirer à huis clos.

³ *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 RCS 821, à 837.

- 23** L'ordre du jour de la réunion indiquait correctement que le Conseil se réunirait à 16 h 30. Toutefois, il omettait de mentionner que cette réunion se tiendrait dans la salle de conférence au sous-sol, et non pas dans la salle du Conseil.
- 24** De plus, le Règlement de procédure alors en place indiquait que le Conseil se réunirait dans un troisième lieu – soit dans la salle 205 de l'hôtel de ville – pour cette partie de sa réunion. Selon l'actuelle greffière adjointe, le Règlement de procédure était désuet et le Conseil n'utilise pas la salle 205 généralement car elle est trop petite, avec une mauvaise réception WiFi.
- 25** Conformément au paragraphe 238 (2) de la Loi, le Règlement de procédure doit exiger la communication d'un avis au public pour toutes les réunions. Cependant, la Loi ne précise pas quel doit être le contenu de cet avis. L'ancien Règlement de procédure de la Ville indiquait que les réunions ordinaires devaient commencer dans la salle 205 pour examiner les questions à huis clos, puis se dérouler dans la salle du Conseil pour la partie de « l'ordre du jour public ».
- 26** Notre Bureau a souligné à maintes reprises que l'avis d'une réunion devrait inclure des renseignements pertinents et significatifs sur toutes les parties de la réunion, aussi bien publiques qu'à huis clos⁴. Dans notre enquête sur les réunions à huis clos du Canton de Black River-Matheson en 2014, nous avons conclu qu'une interprétation raisonnable de ce qu'est un « avis » adéquat inclut l'heure, la date et le lieu de la réunion⁵.
- 27** Cette interprétation des exigences concernant les avis énoncées dans la *Loi sur les municipalités* s'appuie sur l'intention et l'objectif des dispositions des réunions publiques, qui sont d'inscrire dans la Loi « le droit [qu'a le public] d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal »⁶. Sans avis du lieu où se tiendra une réunion, les membres du public se voient en fait privés de ce droit.
- 28** Dans ce cas, les membres du public ont été informés correctement de l'heure et de la date de la réunion ordinaire du Conseil le 27 avril 2015. Toutefois, l'avis n'indiquait pas le lieu correct de la séance publique qui a précédé l'adoption de la résolution de se retirer à huis clos. De plus, le Règlement de procédure alors en

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil municipal de Mattawa et son Comité spécial du patrimoine ont tenu indûment des réunions à huis clos* (décembre 2010), en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/mattawa_final-fr.pdf.

⁵ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur la réunion à huis clos du Conseil du Canton de Black River-Matheson* (novembre 2014), en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Black-River-Matheson-FR_rev-linked.pdf.

⁶ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc* [2007], 2 RCS 588, au par. 32.

place donnait des renseignements inexacts sur le lieu de réunion du Conseil. Certes, l'inexactitude des avis communiqués au public résultait d'une inadvertance, mais en fait le public n'a pas été avisé du lieu de la réunion, ce qui constitue une infraction à la *Loi sur les municipalités*.

- 29** Le Conseil de la Ville d'Owen Sound a déjà pris des mesures pour rectifier ces problèmes concernant les avis. En novembre 2015, il a approuvé des modifications au Règlement de procédure pour mettre fin aux avis potentiellement inexacts du lieu des réunions à huis clos. Le Règlement de procédure indique maintenant que le lieu de toute réunion à huis clos sera communiqué dans l'ordre du jour de la réunion publié à titre d'avis pour toute réunion.
- 30** De plus, depuis août 2015, l'actuelle greffière adjointe donne des renseignements détaillés sur le lieu de réunion dans l'ordre du jour de toute réunion publique, et ceci à la fois pour la séance publique et la séance à huis clos. Actuellement, ces renseignements comprennent par exemple l'adresse postale de l'hôtel de ville. Je félicite la Ville d'avoir apporté ces changements proactifs au Règlement de procédure et de fournir maintenant des renseignements plus détaillés sur le lieu de toute réunion, dans son avis de réunion.

Rencontres au restaurant le 25 mai et le 15 juin 2015

- 31** Notre Bureau a reçu une plainte alléguant que plusieurs conseillers s'étaient rencontrés dans un restaurant local après les réunions du Conseil le 25 mai et le 15 juin 2015, en infraction aux dispositions sur les réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.
- 32** Dans leurs entrevues, les conseillers ont parlé franchement de ces rencontres et ont dit qu'il était courant pour le Conseil de se rencontrer amicalement après les réunions. Comme ils le font si habituellement, les conseillers n'ont pas pu se souvenir des faits exacts des rencontres du 25 mai et du 15 juin. Par contre, ils nous ont donné des renseignements généraux sur la manière dont ces rencontres sont organisées et structurées, et ils nous ont indiqué qui y participe d'habitude, et de quoi parlent les conseillers.
- 33** Les conseillers nous ont informés que, généralement, à la fin d'une réunion du Conseil, ils s'entendent sans formalité pour se retrouver et se détendre ensemble dans un restaurant local.
- 34** Le 25 mai et le 15 juin, les conseillers se sont rencontrés à Shorty's Bar and Grill (Shorty's) après la réunion du Conseil. Ils ont choisi ce restaurant car il est bien

situé et reste ouvert tard. Les conseillers nous ont dit qu'ils s'asseyent toujours à la même table car c'est la seule qui est assez grande pour tout le groupe. Cette table se trouve dans l'aire de repas du restaurant, près d'autres tables, dont l'une est sur une plate-forme surélevée qui a vue directe sur la table des conseillers. Ces derniers nous ont dit aussi que, dans d'autres occasions, ils avaient eu des rencontres amicales à Boston Pizza. Dans ce cas, ils mettent plusieurs tables ensemble du « côté du bar » dans le restaurant.

- 35** Les conseillers nous ont expliqué que ces rencontres amicales commencent généralement vers 21 h 30 ou 22 h, car c'est alors que les réunions du Conseil se terminent d'habitude. Les rencontres durent environ une heure. Plusieurs conseillers ont précisé que Shorty's ferme à 23 h.
- 36** Quand nous avons demandé d'où venait cette habitude de se rencontrer ainsi, plusieurs conseillers nous ont dit que le Conseil municipal précédent avait la réputation de ne pas s'entendre bien. D'après eux, les mauvaises relations de travail au sein du précédent Conseil avaient été un point majeur durant les élections municipales.
- 37** Une fois élus, les nouveaux conseillers ont sciemment décidé d'apprendre à se connaître, socialement parlant. Dans son entrevue, l'un des conseillers nous a dit qu'il avait proposé ces rencontres pour que les conseillers « puissent se voir en dehors des réunions du Conseil », « parlent de la vie », et « se fréquentent ». De nombreux conseillers ont indiqué que ces rencontres avaient réussi à créer une atmosphère de collégialité au sein du Conseil. Certains nous ont dit que des membres du public avaient tout particulièrement félicité le Conseil actuel de ses bonnes relations de travail.

Discussions lors des rencontres amicales le 25 mai et le 15 juin

- 38** Lors de nos entrevues, les conseillers se sont efforcés de se souvenir s'ils étaient présents lors des rencontres du 25 mai et du 15 juin. La plupart ont uniquement pu nous dire qu'ils assistaient « souvent » à ces rencontres. Les membres du personnel municipal n'y assistent pas. L'un des conseillers que nous avons interviewés croyait que la rencontre du 15 juin avait eu lieu à Boston Pizza, et non pas à Shorty's, mais il était le seul à garder ce souvenir parmi tous les conseillers à qui nous avons parlé.
- 39** À deux reprises au moins, un membre du public s'est joint, ou a été invité à se joindre, à une rencontre du Conseil. Plusieurs conseillers se sont souvenus que, lors de la rencontre du 25 mai, ils avaient demandé à un journaliste local qui

mangeait aussi à Shorty's de se joindre à leur table. Les conseillers ont précisé que le journaliste avait décliné leur invitation. Le maire a dit que, durant la rencontre du 15 juin, il était resté assis à la table de ce même journaliste pendant une heure environ. Il a ajouté que plusieurs conseillers alors présents « s'étaient arrêtés » à la table où lui et le journaliste étaient assis, pour bavarder ou pour dire au revoir alors qu'ils partaient.

- 40** Les conseillers n'ont pas pu se souvenir précisément de ce qu'ils avaient discuté lors de ces rencontres amicales le 25 mai et le 15 juin. Ils ont dit que d'habitude, ils bavardent de divers sujets de leur vie personnelle, par exemple de leur famille, de leur emploi et de leurs passe-temps.
- 41** Chacun des conseillers a déclaré qu'il n'est jamais question des activités du Conseil. Tous ont souligné que discuter des affaires du Conseil serait contraire au but de ces rencontres, qui est « de s'éloigner » des questions municipales, de se rencontrer amicalement et de se détendre ensemble en fin de journée.
- 42** Deux conseillers se sont souvenus que, dans un cas, un conseiller avait averti un autre conseiller de ne pas discuter d'un certain sujet, qui portait sur les activités du Conseil. Ils ont dit que le conseiller en question avait immédiatement cessé d'en parler et le sujet de la conversation avait changé. Les autres conseillers n'avaient pas gardé de souvenir de cet incident.

Analyse

- 43** Le paragraphe 238 (1) de la *Loi sur les municipalités* définit ainsi une réunion : « Réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre ». Cette définition est circulaire et ne s'avère pas particulièrement utile pour déterminer si une réunion a réellement eu lieu.
- 44** Dans un rapport de 2008 sur des réunions à huis clos dans la Ville du Grand Sudbury, notre Bureau a élaboré la définition suivante de « réunion » pour faciliter l'interprétation de la définition donnée dans la Loi :

Les membres du conseil (ou d'un comité) doivent se rassembler dans le but d'exercer le pouvoir ou l'autorité du conseil (ou du comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité⁷.

⁷ Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (avril 2008), au par. 92, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/SudburyReportFR-.pdf>.

- 45** Cette définition est conforme aux principales interprétations des textes de loi sur les réunions publiques et renforce le droit qu'a le public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal⁸.
- 46** La *Loi sur les municipalités* n'interdit aucunement aux membres du Conseil de se rencontrer officieusement ou amicalement en dehors de la salle du Conseil. Toutefois, comme l'ont souligné les Local Authority Services (LAS) dans leur rapport de 2015 sur des réunions à huis clos dans le Canton de Carling, les conseillers devraient tenir compte de « la perception parmi le public que des décisions puissent être prises durant de telles rencontres, “à huis clos”... même si ces rencontres sont de nature purement amicale »⁹. De même, dans un rapport de notre Bureau en 2012 sur une réunion tenue en privée au petit-déjeuner par la Ville de Hamilton, nous avons souligné que, quand des conseillers ou des membres d'un comité se réunissent de manière informelle, il peut être difficile de garantir au public qu'aucune discussion indue ne se produit¹⁰.
- 47** Dans ce cas, les conseillers de la Ville d'Owen Sound se sont rencontrés amicalement dans un restaurant local après les réunions du Conseil le 25 mai et le 15 juin 2015. À chacune de ces deux dates, les conseillers se sont assis dans la partie publique du restaurant, entourés d'autres tables de restauration. Ils n'ont pas parlé des activités du Conseil; leurs discussions sont restées centrées sur des questions conviviales, notamment sur leur vie personnelle et des sujets d'intérêt mutuel. Ce type de rencontres amicales ne constitue pas une « réunion » aux termes de la Loi, et n'est donc assujéti à aucune des exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.
- 48** Les rencontres amicales entre conseillers dans un restaurant local le 25 mai et le 15 juin 2015 n'ont pas enfreint les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Tout comme les conseillers l'ont souligné, je reconnais que ces rencontres peuvent aider le Conseil municipal à créer et conserver des relations de travail saines et collaboratives, quand les discussions s'en tiennent à des questions purement amicales. Les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* n'ont bien évidemment pas

⁸ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc* 2007 CSC 29, au par. 32; *Southam Inc v Ottawa (City)* (1991), 5 OR (3d) 726 (Ont Div Ct), par. 12-18; *Southam Inc v Hamilton Wentworth Economic Development Committee* (1988), 66 OR (2d) 213 (Ont CA), par. 9-12.

⁹ Local Authority Services, *A Report to the corporation of the Township of Carling* (mars 2015) à 7, en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Carling-Investigation-Report-Final-March-2015.docx>>.

¹⁰ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Sous-comité des propositions de la LNH de la Ville de Hamilton a indûment tenu une réunion à huis clos* (février 2012), au par. 24, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/HamiltonNHL-final-FR-for-web_1.pdf>.

pour objectif de contrecarrer de tels efforts. Toutefois, le Conseil devrait rester vigilant pour garantir que les conversations lors de ses rencontres amicales n'en arrivent pas à des discussions sur les travaux du Conseil ou à des prises de décision.

Opinion

- 49** Le Conseil de la Ville d'Owen Sound n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 27 avril 2015 quand il s'est réuni à huis clos pour obtenir des conseils juridiques sur la bénédiction qu'il prononçait en début de réunion. Toutefois, par inadvertance, il a omis de communiquer un avis exact du lieu d'une partie de cette réunion.
- 50** Les rencontres des membres du Conseil le 25 mai et le 15 juin à Shorty's étaient de nature purement amicale et n'ont pas enfreint la *Loi sur les municipalités*. Ce n'était pas des « réunions » aux termes de la Loi, et elles n'étaient donc pas assujetties aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Rapport

- 51** La greffière adjointe actuelle, l'ancienne greffière adjointe partie en congé, et tous les membres du Conseil ont eu la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 52** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville d'Owen Sound et rendu public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Barbara Finlay

