



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Conseil de la Ville d’Essex
a tenu une réunion à huis clos illégale par courriel
en avril 2015**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l’Ontario
Octobre 2015**

Plainte

- 1** Le 22 avril 2015, nous avons reçu une plainte alléguant que le Conseil de la Ville d'Essex avait décidé par courriel de modifier la prière prononcée au début de chacune de ses réunions. Le Conseil en avait décidé ainsi à la lumière d'un jugement de la Cour suprême du Canada statuant que les prières d'un conseil municipal au Québec enfreignaient le devoir de neutralité de la municipalité et portaient atteinte à la liberté de conscience des individus. Le Conseil avait prononcé la nouvelle prière lors de sa réunion le 20 avril 2015, sans avoir annoncé qu'il avait pris cette décision de changement.

Compétence de l'Ombudsman

- 2** En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, 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 en vertu de la Loi. 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'Essex.
- 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** Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Ville et de la Loi, ainsi que la documentation pertinente connexe aux plaintes. Ils ont aussi fait des entrevues avec la greffière, le directeur général (DG), le maire et tous les conseillers.
- 7** Nous avons obtenu une pleine coopération dans ce dossier.

Procédure du Conseil

- 8** En avril 2015, l'article 7.1 du Règlement de procédure de la Ville (Règlement 548, tel que modifié) stipulait que les ordres du jour des réunions devaient inclure comme tout premier point une « prière d'ouverture ». Le contenu de cette prière n'était pas précisé. L'article 7.1 a été modifié le 1^{er} juin 2015 pour éliminer la « prière d'ouverture » des ordres du jour des réunions.

Contexte : Décision de la Cour suprême

- 9** Dans une décision rendue le 15 avril 2015, la Cour suprême du Canada a confirmé une décision du Tribunal des droits de la personne du Québec, en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec¹. Le Tribunal avait conclu que la Ville de Saguenay avait enfreint son devoir de neutralité et porté atteinte à la liberté de conscience d'un individu en commençant ses réunions par une prière, conformément à un règlement municipal.
- 10** Le 16 avril 2015, l'Association des municipalités de l'Ontario a publié un document d'information à propos de cette décision, à l'intention de ses membres². Elle soulignait ce qui suit :

La Cour, dans cette cause, a reconnu qu'il y avait de nombreuses traditions canadiennes ancrées dans la religion, en particulier dans le christianisme. Toutefois, elles ne doivent pas être utilisées de manière discriminatoire à l'égard des autres, y compris des athées et des non-théistes. Bien que la Cour ait rendu cette décision à partir de faits spécifiques à Saguenay, ceci implique que réciter une prière dans la salle d'un conseil municipal constituera généralement une atteinte au devoir de neutralité.

¹ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16.

² Association des municipalités de l'Ontario, « Supreme Court of Canada Decision on Prayer before Council Meetings » (16 avril 2015), en ligne : <<https://www.amo.on.ca/AMO-Content/Policy-Updates/2015/Prayer-before-Council-Meetings.aspx>>.

Les gouvernements municipaux en Ontario voudront peut-être réexaminer leurs modalités de réunion à la lumière de cette décision. Certaines municipalités ont entrepris un réexamen visant à déterminer si leur prière reflète les principes de cette décision et le test de la neutralité (pour les théistes et les non-théistes). Certains conseils ont un moment de silence et de réflexion personnelle.

- 11** La plainte concernant la Ville d'Essex est née du contexte des mesures d'action prises par la Ville en réponse à la décision de la Cour suprême du Canada.

Courriels à propos de la prière

- 12** Selon la plainte, le Conseil a décidé par une série de courriels de modifier sa prière. Le personnel d'OMLET a examiné les courriels envoyés et reçus par le directeur général au sujet de la prière. Ces courriels ont été échangés entre le 27 septembre 2014 et le 22 avril 2015.
- 13** Les courriels de septembre à octobre 2014 indiquent que la question de la prière a été discutée en termes généraux entre le DG et, à des moments différents, deux membres du Conseil. En réponse à une demande de renseignements de la conseillère Sherry Bondy, le DG a proposé que la question soit soulevée auprès du nouveau Conseil au début du mandat de celui-ci³.
- 14** Le 5 mars 2015, la conseillère Bondy a envoyé un courriel à la greffière et au DG, avec copie aux membres du Conseil, demandant si le sujet de la prière pourrait être inclus à un ordre du jour du Conseil ou discuté lors d'une séance de planification stratégique. Aucun ordre du jour après cette date n'indique que le Conseil ait planifié de discuter du sujet.
- 15** Le 15 avril 2015, diverses personnes ont envoyé plusieurs courriels au DG au sujet des nouvelles concernant la décision de la Cour suprême du Canada sur les prières lors des réunions de conseils municipaux.
- 16** Le 16 avril 2015, à 7 h 30, la conseillère Bondy a envoyé de nouveau un courriel au sujet de la prière au DG, à la greffière et aux membres du Conseil. La greffière a répondu à 7 h 48 : « Nous discuterons de ceci lors de [notre] réunion ce matin. »

³ À la suite des élections municipales du 26 octobre 2014, le maire et trois conseillers ont été réélus, dont la conseillère Sherry Bondy. Les trois autres conseillers étaient nouvellement élus.

D'après les renseignements reçus de la greffière, il s'agissait d'une réunion ordinaire regroupant la greffière, le DG et le maire, pour étudier l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil. À 8 h 55, la greffière a envoyé un courriel au DG avec la formulation de la prière du Conseil alors utilisée.

- 17** À 11 h 57, le DG a envoyé un courriel à tous les membres du Conseil, à la greffière et à d'autres membres du personnel, expliquant la décision de la Cour suprême du Canada au sujet de la prière des conseils municipaux. Il a proposé un nouveau langage « inclusif, qui n'offense aucune religion ni aucun droit de la personne ». Il a ensuite déclaré ceci : « Avant la réunion du Conseil la semaine prochaine, j'aimerais avoir vos commentaires et vos suggestions. En cas de soutien suffisant, il est proposé que [la greffière] commence la séance de la semaine prochaine avec ce qui précède. »
- 18** À 12 h 50, le conseiller Randy Voakes a répondu « J'appuie ». À 13 h 07, la conseillère Bondy a écrit « Je pense que c'est parfait. Merci ». À 13 h 15, après avoir fait des commentaires généraux sur la décision de la Cour suprême, le conseiller Bill Caixeiro a remercié le DG « d'avoir consacré du temps et de la réflexion à ces commentaires d'ouverture que nous utiliserons, en cas d'approbation ». À 15 h 18, le conseiller Steve Bjorkman a écrit « J'appuie ». À 20 h 28, l'adjoint au maire Richard Meloche a écrit « Je serais en faveur de l'utilisation de cet énoncé au début de nos réunions à la lumière de la décision de la Cour suprême ».
- 19** Le 20 avril 2015, le DG a envoyé un courriel aux membres du Conseil, à la greffière et au personnel, disant ceci : « Exception faite du conseiller Larry Snively, qui n'a pas répondu, tous les autres membres du Conseil ont été d'accord sur l'énoncé d'ouverture proposé, et nous pouvons donc prévoir [que la greffière] le lira au Conseil ce soir. » Il a aussi proposé des modifications mineures au texte, à la suite de discussions tenues avec d'autres DG de la région.
- 20** À 11 h 39, le conseiller Caixeiro a répondu « Ça me paraît bien ». À 12 h 12, le conseiller Voakes a remercié le DG de son travail.
- 21** À 12 h 11, la conseillère Bondy a envoyé un courriel faisant part de préoccupations exprimées par des électeurs, disant que la question de la prière n'avait pas été débattue en public. Elle a ajouté qu'elle réservait d'autres commentaires pour une réunion publique.
- 22** À 20 h 13, après la réunion ordinaire du Conseil durant laquelle la nouvelle prière d'ouverture a été prononcée, la conseillère Bondy a transmis au Conseil et au personnel une correspondance d'une électrice sur la prière et elle a ajouté ceci :

Dans l'intérêt des membres du personnel mentionnés et des membres du Conseil mentionnés dans le courriel, j'ai eu des discussions avec [l'électrice] plus tôt aujourd'hui et je lui ai fait part de notre nouvelle orientation ainsi que de la volonté exprimée par le Conseil, par courriel.

- 23** Le 21 avril 2015, dans une série de courriels à cette électrice, avec copie aux membres du Conseil et du personnel, le maire Ron McDermott a répondu à plusieurs déclarations et allégations faites par l'électrice dans un courriel à la conseillère Bondy le soir précédent. Dans un de ses courriels, le maire a déclaré ceci :

Je soussigné le maire ai demandé à l'administration de proposer quelque chose qui ne reposait sur aucune croyance religieuse, puis nous communiquerions avec le Conseil pour voir si ses membres étaient en faveur ou non. Tous les membres du Conseil sauf un ont répondu. Toutes les réponses ont été positives.

- 24** Finalement, le 22 avril 2015, le DG a envoyé un courriel aux membres du Conseil et du personnel avec un document intitulé « Fiche d'information sur la prière au début des réunions du Conseil d'Essex ». Ce document définissait le contexte de la question de la prière et retraçait certaines des discussions qu'avait eues le DG, comme en témoignaient les courriels de 2014. Puis le courriel précisait le processus qui avait mené au nouvel énoncé d'ouverture :

Quand nous avons examiné quelles suggestions faire au Conseil, à la suite de la décision de la CSC, plusieurs options ont été étudiées, notamment éliminer toute prière ou toute déclaration au début d'une réunion du Conseil, ou modifier la prière – ou encore, pour reprendre ce que certaines communautés font présumément, ignorer la décision de la Cour suprême et conserver le statu quo. L'option présentée au Conseil par courriel la semaine dernière, quoiqu'avec peu de discussion, était d'éliminer la prière et de modifier en partie la déclaration pour en faire davantage un « énoncé d'ouverture »; un énoncé ayant pour but de donner le ton au commencement d'une réunion du Conseil.

Le DG a ensuite conclu :

... Je confirme que cette question doit être discutée davantage et, en raison de la réception de la lettre [de l'électrice], il y a tout lieu d'inclure ce sujet à l'ordre du jour d'une prochaine réunion du Conseil.

25 Durant les entrevues, les membres du Conseil et du personnel ont affirmé que les courriels ne constituaient pas une réunion du Conseil. Ils ont qualifié les courriels d'opinions des membres du Conseil, de questions opérationnelles ou administratives, ou de tentatives de respecter l'esprit de la loi, tel que décrit par la Cour suprême du Canada. Certains membres du Conseil croyaient qu'aucune décision n'avait été prise par courriel, étant donné que les courriels portaient sur l'énoncé d'ouverture et ne concernaient ni ne faisaient avancer les travaux du Conseil.

Réunion du Conseil le 20 avril 2015

26 L'ordre du jour de la réunion ordinaire du 20 avril 2015 du Conseil indique en tout premier point une « allocution initiale ». Ni l'ordre du jour ni le procès-verbal de la réunion ne font mention du moindre changement à la prière / à l'allocution.

Analyse

27 Dans un rapport de 2008⁴, après avoir examiné la jurisprudence pertinente et tenu compte des objectifs sous-jacents des textes de loi sur les réunions publiques, l'Ombudsman a élaboré une définition de travail du terme « réunion », pour faciliter l'application de la loi :

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

28 Une série de courriels entre les membres du Conseil, dans le but d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil, ou d'effectuer un travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité, peut constituer une réunion au sens des exigences de la Loi relatives aux réunions publiques. Ce point a été renforcé récemment dans deux rapports de l'Ombudsman sur des réunions à huis clos à Leeds et les Mille-Îles⁵.

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Portes ouvertes sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (avril 2008), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resource/Reports/City-of-Greater-Sudbury-br--Don't-Let-the-Sun-Go-D.aspx?lang=fr-CA>>.

⁵ Ombudsman de l'Ontario, « *Objet : Le sujet épineux* », *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles a tenu des réunions illégales du 30 octobre au 1^{er} décembre 2014* (juin 2015), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resource/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands--Re--Th.aspx?lang=fr-CA>>; Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le*

- 29** Dans le cas de la Ville d'Essex, des discussions informelles ont eu lieu par courriel au sujet de la prière du Conseil en septembre et en octobre 2014, puis en mars 2015, individuellement parmi des membres du Conseil et des membres du personnel. De telles discussions ne sont pas interdites par les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Le Conseil n'a ni exercé son autorité, ni fait de travail préparatoire à l'exercice de cette autorité.
- 30** Par contre, les communications par courriel d'avril 2015 étaient de nature différente. En réponse au courriel envoyé par le DG le 16 avril 2015, quatre conseillers ont exprimé leur soutien par courriel à l'énoncé de la nouvelle allocution d'ouverture pour le Conseil (conseillers Voakes, Bondy, Bjorkman, Meloche), et un a laissé entendre son soutien (conseiller Caixeiro). Les quatre membres du Conseil constituaient un quorum.
- 31** Dans une correspondance qui a suivi le 20 avril 2015, le DG a déclaré que tous les membres du Conseil, à l'exception du conseiller Snively, avaient répondu à sa recommandation, tous se disant en faveur du nouvel énoncé. Le courriel envoyé par le maire à l'électrice le 21 avril 2015 a fait écho à cette déclaration. Ceci laisse croire que six des sept membres du Conseil ont exprimé explicitement leur accord pour le nouvel énoncé, soit par courriel, soit par d'autres moyens.
- 32** Rien dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* ne contraint les conseils municipaux à prononcer une prière ou une allocution d'ouverture. Le paragraphe 238 (2) de la Loi indique uniquement que « chaque municipalité et chaque conseil local adopte un règlement de procédure qui régit la convocation, le lieu et le déroulement des réunions ».
- 33** La Ville d'Essex a décidé d'inclure à son Règlement de procédure l'ordre du jour standard des réunions du Conseil, dont le premier point est une prière d'ouverture, sans que le Règlement de procédure ne stipule le contenu de ladite prière. Le personnel d'OMLET a été informé que la coutume de prononcer une prière au Conseil de la Ville d'Essex provenait de l'ancien Canton de Colchester, quand les anciennes villes d'Essex et d'Harrow et les anciens cantons de Colchester North et Colchester South ont fusionné le 1^{er} janvier 1999.

Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles a tenu des réunions à huis clos illégales pour discuter du code de conduite du Conseil (juin 2015), en ligne :
<[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands-\(3\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands-(3).aspx)>.

- 34** Bon nombre des personnes que nous avons interviewées pensaient que l'échange de courriels en avril 2015 était opérationnel, c'est-à-dire que le DG cherchait à obtenir des opinions sur une question purement administrative. Elles estimaient que le personnel aurait pu modifier l'énoncé sans même consulter le Conseil, et qu'il n'y avait donc pas eu exercice de l'autorité du Conseil dans ces circonstances.
- 35** Toutefois, le courriel du DG au Conseil suggérait un énoncé de prière et faisait des recommandations précises comme en contiendrait un rapport du personnel au Conseil. Les réponses du Conseil constituaient une approbation du nouvel énoncé. Même si le personnel administratif avait eu le pouvoir de modifier la prière de son propre chef, une fois qu'il avait décidé de consulter le Conseil et obtenu son approbation, le contenu de la prière devenait matière à exercice de l'autorité du Conseil. Cette décision du Conseil aurait dû être assujettie aux exigences des réunions publiques.
- 36** Nous reconnaissons que le Conseil tentait d'agir rapidement en réponse à une question qu'il jugeait urgente. Le Conseil et le personnel ont agi de bonne foi pour veiller à respecter la loi à la lumière des clarifications de la Cour suprême du Canada. Toutefois, dans leur hâte, ils ont omis de considérer la nécessité de transparence et les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.

Opinion

- 37** Le Conseil de la Ville d'Essex a tenu une réunion à huis clos illégale quand il a exercé son autorité et décidé, par une série de courriels, de modifier sa prière, contrairement aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 38** Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville à améliorer ses pratiques de réunions publiques.

Recommandations

Recommandation 1

Les membres du Conseil de la Ville d'Essex devraient éviter d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil, ou de faire un travail préparatoire en ce sens, par une série de courriels.

Recommandation 2

Tous les membres du Conseil de la Ville d'Essex devraient respecter avec vigilance leur obligation personnelle et collective de veiller à ce que le Conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 39** Le Conseil et le personnel de la Ville d'Essex ont eu la possibilité de commenter mon rapport. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce document.
- 40** Ce rapport devrait être communiqué au public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario