



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer si
le Conseil de la Ville de Niagara Falls
a tenu des réunions à huis clos illégales
de juillet 2011 à août 2013
au sujet de Marineland**

« Manifestations contre le parc »

**André Marin
Ombudsman de l’Ontario
Février 2015**

Plaintes

- 1 Le 23 octobre 2014, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le Conseil de la Ville de Niagara Falls avait tenu plusieurs réunions à huis clos au sujet du parc thématique local Marineland, dans le but de restreindre les manifestations publiques à l'extérieur du parc.
- 2 Marineland est un aquarium et parc thématique qui fait l'objet de critiques depuis quelques années en raison d'allégations de mauvais traitements envers des animaux placés sous sa garde¹. La plainte était le sujet d'un communiqué de presse publié par un groupe de défense des animaux qui manifeste régulièrement contre Marineland².

Compétence de l'Ombudsman

- 3 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.
- 4 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.
- 5 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville de Niagara Falls.
- 6 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.

¹ Voir par exemple : « Marineland's killer whale is ill, animal rights group says » (1^{er} août 2014) <<http://www.cbc.ca/news/canada/toronto/marineland-s-killer-whale-is-ill-animal-rights-group-says-1.2725870>>; Tony Ricciuto, « End of the season protest at Marineland » *Niagara Falls Review* (12 octobre 2014) <<http://www.niagarafallsreview.ca/2014/10/12/end-of-the-season-protest-at-marineland>>.

² Marineland Animal Defense, « Marineland Animal Defense Files Ombudsman Complaint Against Niagara Falls City Council » (23 octobre 2014) <<http://marinelandanimaldefense.com/2014/10/23/press-release-marineland-animal-defense-files-ombudsman-complaint-against-niagara-falls-city-council/>>.

Élections municipales de 2014

- 7 Des élections municipales ont eu lieu le 27 octobre 2014. Le maire a été réélu, trois nouveaux conseillers ont été élus et cinq conseillers ont été réélus.
- 8 Dans ce rapport, toutes les références au maire et au Conseil ont trait aux personnes en fonction lors des réunions qui ont fait l'objet de la plainte (c.-à-d. de juillet 2011 à août 2013).

Processus d'enquête

- 9 LDes 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 les résolutions, ordres du jour et procès-verbaux des réunions publiques et des réunions à huis clos durant lesquelles il a été question de Marineland. Ils ont aussi examiné des renseignements ayant trait à d'autres réunions entre des membres du Conseil et des membres du personnel municipal au sujet de Marineland. Les renseignements que nous avons étudiés ont été tirés de la documentation fournie à notre Bureau par le plaignant, par le greffier municipal et trouvée sur le site Web de la Ville.
- 10 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration durant cet examen.

Procédure du Conseil

- 11 Le Règlement de procédure de la Ville de Niagara Falls (89-155, tel que modifié) stipule que les réunions ordinaires du Conseil se déroulent à partir de 18 h aux dates indiquées dans un calendrier annexé au Règlement, sauf si le Conseil en décide autrement par voie de résolution extraordinaire.
- 12 Selon le site Web de la Ville, les réunions du Conseil se tiennent les mardis soirs à compter de 17 h. Le site donne le calendrier annuel des réunions et affiche un avis indiquant que ce calendrier peut faire l'objet de modifications. Le site indique aussi que les ordres du jour de chacune des réunions du mardi sont affichés sur le site le jeudi précédent.
- 13 Un avis des réunions extraordinaires doit être communiqué à chacun des membres du Conseil au moins 48 heures d'avance, avec une liste de tous les points à examiner.

- 14** Bien que la *Loi sur les municipalités* ne précise pas comment les avis des réunions doivent être communiqués au public, elle stipule que chaque municipalité doit adopter un règlement de procédure exigeant que le public soit avisé des réunions³. Le Règlement de procédure de la Ville de Niagara Falls ne comprend pas de dispositions précises sur les avis à communiquer au public pour les réunions extraordinaires.
- 15** À la rubrique « Délibérations du comité plénier », le Règlement de procédure précise qu'avant de se retirer à huis clos, le Conseil doit adopter une motion indiquant qu'il va tenir un huis clos et donnant la nature générale des questions à examiner.
- 16** Selon le site Web de la Ville, « le Conseil peut tenir une réunion à huis clos avant la réunion du Conseil, de 16 h à 17 h, conformément au paragraphe 239 (2) de la *Loi sur les municipalités* ». Le site précise que les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos sont jointes en annexe aux ordres du jour et aux procès-verbaux des réunions.
- 17** Lors de nos conversations avec le greffier au sujet du Règlement de procédure de la Ville, mon Bureau a été avisé que le greffier modifiera le Règlement très bientôt pour que celui-ci reflète mieux les pratiques actuelles du Conseil, telles que décrites sur le site Web de la Ville.

Réunions au sujet de Marineland

Quatre séances publiques et une séance à huis clos

- 18** Les propositions au sujet des terrains municipaux situés autour de Marineland ont été discutées lors de réunions officielles du Conseil à cinq reprises, quatre fois en séance publique et une fois en séance à huis clos.
- 19** Lors de la séance publique du 24 avril 2012, le personnel a soumis à l'examen du Conseil une proposition de Marineland visant à louer à bail des terrains « pour permettre des efforts d'embellissement à son entrée et à sa sortie ». Cette proposition avait été envoyée par le propriétaire de Marineland, dans une correspondance datée du 18 avril 2012. Elle comprenait des plans du site et demandait l'aide du Conseil pour obtenir les approbations nécessaires auprès de la

³ Par. 238 (2.1).

municipalité régionale. La proposition demandait aussi une approbation aussi rapide que possible, pour effectuer au plus vite les travaux de plantation.

- 20** Le 29 mai 2012, le comité plénier a tenu une séance à huis clos. L'ordre du jour de la réunion publique tenue ce jour-là indiquait qu'il y aurait une séance à huis clos après la séance publique. La résolution pour se retirer à huis clos était annexée à l'ordre du jour, comme suit :

... IL EST RÉSOLU QUE le 29 mai 2012 le Conseil de Niagara Falls se retire à huis clos pour examiner des questions qui relèvent de 239 (2) a) la sécurité des biens de la municipalité, 239 (2) b) des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, et 239 (2) f) des conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat au sujet de propriétés situées au 7657 Portage Road et de terrains détenus par la Ville sur Sherk Road.

- 21** La proposition de Marineland a été examinée en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, au sujet de « propriétés situées au 7657 Portage Road ». Les autres exceptions citées dans la résolution et la question de Sherk Road n'avaient pas de rapport avec Marineland.
- 22** Le procès-verbal de la séance publique du comité plénier indique, à la rubrique « Levée de séance » : « À la suite d'une motion de la conseillère Morocco, appuyée par le conseiller Maves, il est résolu que la réunion est levée à 16 h 30 et que le Conseil se retire à huis clos. »
- 23** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que tous les conseillers étaient présents, ainsi que 10 membres du personnel municipal, incluant le greffier et l'avocat de la Ville. Un rapport préparé par l'avocat sur l'offre faite par Marineland pour louer à bail une propriété de la Ville a été examiné. Le procès-verbal indique qu'une résolution a été adoptée enjoignant au personnel de communiquer des avis au public quant à la disposition projetée d'un terrain et de préparer un accord de location-bail, à soumettre à l'examen du Conseil. L'un des conseillers s'est opposé à la motion.
- 24** Le Conseil a fait un rapport public à sa sortie de sa séance à huis clos. Le procès-verbal de la réunion publique reprend la résolution du huis clos qui était jointe à l'ordre du jour de la réunion du comité plénier, comme ci-dessus.
- 25** En séance publique lors de sa réunion du 12 juin 2012, le Conseil a discuté d'un règlement « pour signer un bail entre la Corporation of the City of Niagara Falls et

Marineland of Canada Inc., pour la zone désignée ». Les membres du public ont eu l'occasion d'exprimer leurs préoccupations. Certains ont déclaré que le bail n'était qu'une tentative pour empêcher des manifestations pacifiques; que le Conseil devrait reporter l'examen de la question et attendre plus de renseignements permettant de savoir qui contrôlerait les services publics sur le terrain loué à bail; que la justification de l'embellissement pour obtenir le bail était contestable; et qu'un bail n'était pas nécessaire étant donné qu'un simple permis suffirait à autoriser des projets d'embellissement. Un représentant de Marineland a déclaré que le bail couvrirait seulement une partie du terrain détenu par la Ville, que l'accès aux services n'en souffrirait pas, et que les autres préoccupations exprimées n'étaient pas pertinentes, étant donné que le Conseil n'avait pas droit de regard sur les processus employés par Marineland. La motion de signature du bail a été adoptée, malgré l'opposition de deux conseillers.

- 26** En séance publique lors de sa réunion du 9 juillet 2013, le Conseil a discuté d'une requête (datée du 20 juin 2013) présentée par l'avocat de Marineland pour louer à bail davantage de terrain et placer des feux de circulation à l'entrée du parc. Cette requête soulignait les problèmes de sécurité causés par la proximité de piétons et de véhicules à l'entrée de Marineland, surtout quand des piétons s'approchaient de véhicules. Selon la requête, Marineland assumerait les frais d'installation des feux de circulation. La lettre demandait aussi des accords de location-bail pour d'autres parcelles de terrain, aux mêmes conditions que le bail précédent, pour créer une zone-tampon de sécurité entre les véhicules et les piétons. Enfin, elle demandait que le Conseil examine au plus vite ces requêtes. L'avocat de Marineland a pris la parole lors de cette réunion. Le Conseil a voté pour enjoindre au personnel de « travailler à la demande de feux de circulation et... présenter des propositions d'accords de location-bail en vue d'un examen à la prochaine réunion ». Deux conseillers s'y sont opposés.
- 27** Lors de la séance publique de sa réunion du 13 août 2013, le Conseil a pris connaissance d'un rapport du personnel sur les accords de location-bail (préparé à la suite des directives du 9 juillet). Ce rapport cite des préoccupations de sécurité à Marineland et s'inquiète des bons flux de circulation à l'arrêt d'autobus WEGO⁴. Le rapport indique ceci : « Si le Conseil décide de louer à bail les terrains visés à Marineland, le public n'aura plus droit de passage sur eux pendant la durée du bail. » Le Conseil a aussi reçu de la correspondance provenant de deux personnes qui s'opposaient aux décisions de la Ville. Lors de la réunion, l'avocat de Marineland a parlé de la nécessité de louer ces terrains. Des membres du public ont exprimé diverses préoccupations, disant notamment que les accords de

⁴ WEGO est un service de transports publics pour les visiteurs des divers lieux d'attractions touristiques de Niagara Falls.

location-bail allaient créer un environnement dangereux pour les piétons, qu'ils ne constituaient qu'une tentative d'arrêter les manifestations, qu'il n'y avait pas de preuve de confrontations entre des manifestants et le public, et que l'objectif « d'embellissement » du bail précédent n'était pas justifié. Le Conseil a approuvé les accords de location-bail pour d'autres parcelles de terrain, aux mêmes conditions que celles du bail du 12 juin 2012, deux conseillers s'y opposant.

Analyse de la séance à huis clos

- 28** La partie de la réunion du 29 mai 2012 consacrée à Marineland s'est tenue à huis clos en vertu de l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*. La résolution pour se retirer à huis clos a cité l'exception qui permet de tenir un huis clos afin d'obtenir des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat⁵.
- 29** Cette exception peut uniquement être invoquée quand le Conseil va examiner des conseils fournis par un avocat, ou des communications connexes. Les communications peuvent uniquement faire l'objet de l'exception du secret professionnel de l'avocat si : a) elles ont lieu entre un client et son avocat, l'avocat agissant à titre professionnel; b) elles ont pour objectif d'obtenir ou de recevoir des conseils juridiques; et c) elles sont censées rester confidentielles⁶.
- 30** La réunion comportait des discussions des conseils de l'avocat de la Ville sur la proposition de location-bail de Marineland, et relevait donc de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.
- 31** Vu la nature du rapport, la séance à huis clos aurait pu être justifiée aussi en vertu de l'exception de « l'acquisition et la disposition d'un bien-fonds », en plus de l'exception des « conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat ». Lors d'un examen fait par mon Bureau au sujet d'une réunion du Canton de Billings en avril 2010, j'ai conclu qu'un accord de location-bail pouvait être discuté à huis clos en vertu de l'exception de l'acquisition et la disposition d'un bien-fonds⁷.
- 32** La *Loi sur les municipalités* interdit tout vote à huis clos, sauf si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel⁸. Le vote à huis clos avait pour but de donner des directives au personnel et il était donc autorisé par la Loi.

⁵ Al. 239 (1) f).

⁶ *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 RCS 821, p. 837.

⁷ Lettre du 7 juillet 2010.

⁸ Al. 239 (5), (6) b).

« Réunions opérationnelles » de membres du Conseil

- 33** Plusieurs réunions ont eu lieu au sujet de Marineland entre divers membres du Conseil, du personnel de la Ville et des représentants de la Police régionale de Niagara et de Marineland.
- 34** Le personnel municipal a informé mon Bureau que de telles réunions entre le personnel et les intéressés ont lieu couramment pour explorer des questions soulevées par les électeurs. Ces réunions sont considérées par lui comme des « réunions opérationnelles ». J'ai donc adopté cette expression dans ce rapport.
- 35** Mon Bureau a confirmé que quatre réunions opérationnelles ont eu lieu, comme suit :
1. 29 juillet 2011 : Le maire Diodati, le conseiller Thomson, un représentant de la Police régionale de Niagara, et le propriétaire de Marineland étaient présents.
 2. 6 octobre 2011 : Le maire Diodati, les conseillers Thomson et Kerrio, le greffier et quatre autres membres du personnel, des représentants de la Police régionale de Niagara, le propriétaire de Marineland et le chef de la sécurité de Marineland étaient présents.
 3. 28 mars 2012 : Le maire Diodati, le conseiller Thomson, le greffier et le directeur général étaient présents.
 4. 18 juin 2013 : Le maire Diodati, le conseiller Thomson, des membres du personnel, des représentants de la Police régionale de Niagara, le propriétaire de Marineland et l'avocat de Marineland étaient présents.
- 36** Les documents que nous avons examinés faisaient référence à une autre réunion opérationnelle. Celle-ci aurait dû se tenir le 19 mars 2012, réunissant le maire, le greffier et le directeur général. Le greffier a informé notre Bureau qu'il était absent ce jour-là et que la réunion avait été reportée au 28 mars 2012, comme indiqué précédemment.
- 37** Selon la documentation obtenue, les réunions du 6 octobre 2011 et du 13 juin 2013 ont eu lieu dans une salle de comité à l'hôtel de ville. Les deux autres se sont déroulées dans le bureau du maire. Tous ont été convoqués pour discuter des préoccupations de Marineland quant aux manifestations à l'extérieur du parc et pour explorer les possibilités de mesures d'action, dont d'éventuels accords de location-bail avec la Ville.

- 38** Les trois premières des réunions opérationnelles ont eu lieu avant la proposition de Marineland, datée du 18 avril 2012. Deux jours après la réunion opérationnelle du 18 juin 2013, la lettre de l’avocat de Marineland est arrivée, qui a été discutée lors de la réunion du Conseil le 9 juillet 2013.

Analyse des réunions opérationnelles

- 39** La *Loi de 2001 sur les municipalités* définit ainsi une « réunion » : « réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d’un conseil municipal, d’un conseil local ou d’un comité de l’un ou de l’autre »⁹. Cette définition est circulaire et ne s’avère guère utile pour déterminer si une réunion a vraiment eu lieu.
- 40** Dans un rapport de 2008¹⁰, après un examen de la jurisprudence pertinente et des objectifs sous-jacents des textes de loi sur les réunions publiques, j’ai élaboré une définition de travail du mot « réunion » pour faciliter l’application de la Loi :

Les membres d’un 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.

- 41** Cette définition reste conforme aux principales interprétations des textes de loi sur les réunions publiques et renforce le droit qu’a le public d’observer le processus du gouvernement municipal.
- 42** Pour déterminer si une réunion a eu lieu, le concept d’un quorum légal est un point important à considérer. À lui seul, il n’est pas concluant, mais la présence d’un quorum signifie qu’un nombre suffisant de membres sont présents pour traiter légalement d’affaires. Bien évidemment, quand il y a quorum d’un Conseil ou d’un comité lors d’une rencontre, la possibilité et le risque que les personnes présentes exercent collectivement leur pouvoir augmentent.
- 43** Dans ce cas, sur neuf membres du Conseil, seuls deux ou trois ont participé aux réunions opérationnelles ci-dessus, soit bien moins que les 50 % des membres du Conseil requis pour former légalement un quorum. De plus, notre enquête a conclu

⁹ Par. 238 (1).

¹⁰ Ombudsman de l’Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d’Elton John* (25 avril 2008), en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/SudburyReportFR-.pdf>.

qu'il y avait pas eu de prise de décision du Conseil, ni de travail préparatoire en vue de futures décisions.

- 44** Précisons que la *Loi de 2001 sur les municipalités* n'interdit pas aux membres du Conseil ou des comités et des conseils locaux de discuter des travaux de la municipalité en dehors d'une réunion officielle. Il est clair que certaines conversations informelles sur les activités municipales peuvent avoir lieu individuellement entre des membres de tels organismes. Comme je l'ai souligné dans un rapport précédent à propos du Conseil de la Ville de London :

Dans une démocratie, il est bon que les responsables gouvernementaux échangent officieusement des renseignements avant de prendre des décisions de politique. Je suis tout à fait d'accord qu'il serait irréaliste de vouloir que les membres d'un conseil ne se parlent jamais en dehors des réunions publiques et qu'une telle attente aurait inutilement un effet d'intimidation¹¹.

- 45** Les membres du Conseil de Niagara Falls qui ont participé aux réunions opérationnelles ne s'étaient pas réunis pour exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil. Par conséquent, ces rencontres ne constituaient pas des réunions aux termes de la *Loi sur les municipalités*. Le Conseil a finalement réglé la proposition de location-bail de Marineland, mais cette question n'a pas été inscrite à son ordre du jour tant que des propositions officielles ne lui ont pas été présentées, après la tenue de discussions informelles. Le Conseil a examiné les propositions en séance publique ou, dans le cas de la réunion du 29 mai 2012, en séance à huis clos autorisée conformément aux exigences de la *Loi sur les municipalités*.

Opinion

- 46** La séance qui s'est tenue à huis clos le 29 mai 2012 était justifiée en vertu de l'exception des conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, conformément à l'alinéa 239 (2) f) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 47** Les réunions opérationnelles du 29 juillet 2011, du 6 octobre 2011, du 28 mars 2012 et du 18 juin 2013 ne constituaient pas des réunions aux termes des

¹¹ Ombudsman de l'Ontario, *En arrière-salle* : Enquête visant à déterminer si des membres du Conseil de la Ville de London ont tenu indûment une réunion à huis clos le 23 février 2013 (octobre 2013), en ligne : https://ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/London_BT_Final-FR_1.pdf

dispositions sur les réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

- 48** Dans ces circonstances, je suis d'avis que la réunion à huis clos du Conseil et ces réunions opérationnelles n'ont pas enfreint les dispositions sur les réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 49** Néanmoins, je fais deux recommandations pour améliorer le Règlement de procédure de la Ville de Niagara Falls.

Recommandations

Recommandation 1

La Ville de Niagara Falls devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter l'habitude qu'a le Conseil de se réunir à 17 h, et non à 18 h.

Recommandation 2

La Ville de Niagara Falls devrait modifier son Règlement de procédure pour indiquer explicitement que des avis des réunions extraordinaires doivent être communiqués au public.

Rapport

- 50** Le personnel de mon Bureau a parlé avec le maire et le greffier le 19 février 2015, pour leur donner un aperçu de ces conclusions et pour offrir à la Ville la possibilité de les commenter. Leur réponse a été prise en considération dans la préparation de ce rapport.
- 51** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville de Niagara Falls et mis à la disposition du public au plus vite, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario