



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Conseil de la Ville de Niagara Falls
a tenu une réunion à huis clos illégale
le 28 avril 2015**

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

Plainte

- 1 Le 30 avril 2015, notre Bureau a reçu une plainte alléguant que le Conseil de la Ville de Niagara Falls s'était réuni illégalement à huis clos le 28 avril 2015 pour déterminer s'il devait continuer d'ouvrir les réunions publiques du Conseil par des prières.

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. 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 de Niagara Falls.
- 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 l'Ombudsman ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Ville et de la Loi, ainsi que la documentation appropriée en rapport avec la plainte. Ils ont aussi parlé au greffier et ont fait des entrevues avec le maire, tous les conseillers et le directeur général (DG).
- 7 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans ce dossier.

Procédure du Conseil

- 8 Le Règlement de procédure de la Ville de Niagara Falls (89-155, tel que modifié) stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiennent à 18 h aux dates déterminées dans une annexe au Règlement, sauf indication contraire découlant

d'une résolution spéciale du Conseil. Tout avis de réunion extraordinaire doit être communiqué à chaque membre du Conseil au moins 48 heures d'avance, avec une liste de tous les points à examiner lors de cette réunion. Le Règlement ne fait aucune référence à une prière d'ouverture pour les réunions ordinaires du Conseil.

- 9 Selon le site Web de la Ville¹, les réunions du Conseil se tiennent les mardis soirs à partir de 17 h. Le site Web indique ceci :

Le Conseil peut tenir une réunion à huis clos précédant sa réunion, de 16 h à 17 h, en vertu du paragraphe 239 (2) de la *Loi sur les municipalités*. Pour plus de renseignements sur les réunions à huis clos, consultez la page sur les réunions à huis clos du Conseil. Pour les résolutions adoptées en vue de se retirer à huis clos, voyez le lien à l'ordre du jour et au procès-verbal.

- 10 Un calendrier annuel des réunions est affiché sur le site Web de la Municipalité, avec un avis précisant que ce calendrier peut être modifié. Le site Web indique aussi que les ordres du jour du Conseil y sont affichés au plus tard le jeudi avant la réunion.
- 11 Le Règlement de procédure de la Ville ne semble pas avoir été modifié pour refléter les recommandations faites par notre Bureau dans ses rapports de février 2015. Nos rapports préconisaient entre autres de modifier le Règlement de procédure pour indiquer expressément qu'un avis des réunions ordinaires et extraordinaires doit être communiqué au public et affiché, avec les ordres du jour, et pour préciser que le Conseil a pour habitude de se réunir à 17 h, et non pas à 18 h². La recommandation de l'Ombudsman préconisant au Conseil d'enregistrer ses réunions publiques et à huis clos a été adoptée par le Conseil, par voie de résolution, en mai 2015.

Contexte : Décision de la Cour suprême

- 12 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

¹ <http://www.niagarafalls.ca/city-hall/council/schedule.aspx>

² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Niagara Falls a tenu une réunion illégale le 8 octobre 2013* (février 2015), en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Niagara-Falls-Feb2015-FR_rev-linked_1.pdf>; Ombudsman de l'Ontario, *Manifestations contre le parc : 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* (février 2015), en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Niagara-Falls-PP-Feb2015-FR-FINAL_rev-linked.pdf>.

Charte des droits et libertés de la personne du Québec³. 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 particulier en commençant ses réunions par une prière, conformément à un Règlement municipal.

- 13** Le 16 avril 2015, l'Association des municipalités de l'Ontario a publié un document d'information sur cette décision, à l'intention de ses membres⁴. 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.

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.

- 14** La plainte concernant la Ville de Niagara Falls découle des mesures prises par la Ville en réponse à la décision de la Cour suprême du Canada.

Réunion du 28 avril 2015

Ordre du jour

- 15** L'ordre du jour de la réunion du 28 avril 2015 indiquait qu'il y aurait une séance à huis clos à 16 h 30 en vertu des exceptions des « conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat » et des « litiges éventuels » aux exigences des réunions publiques. Une réunion ordinaire du Conseil suivrait à 17 h.

³ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16.

⁴ 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>>.

- 16** Le premier point inscrit à l'ordre du jour de la réunion ordinaire commençant à 17 h était une « note de service du greffier ». Cette note de service, jointe à l'ordre du jour, et affichée publiquement le jeudi précédant la réunion, portait directement sur la question de la prière :

Comme le Conseil le sait sans aucun doute, il y a eu récemment une décision de la Cour suprême (sommaire ci-joint) au sujet de la prière lors des réunions des conseils municipaux.

Le personnel continuera d'examiner la question et de voir les approches suivies par d'autres municipalités, mais recommanderait que le Conseil cesse maintenant de réciter la prière au Seigneur.

- 17** Le personnel d'OMLET a été informé qu'avant la décision de la Cour suprême, le Conseil de la Ville de Niagara Falls avait pour tradition de commencer ses réunions par une prière ou une lecture faite par l'un de ses membres. Les membres du Conseil assumaient tour à tour cette responsabilité. La plupart des conseillers commençaient une réunion par la prière au Seigneur, mais certains préféraient lire d'autres textes ou réciter d'autres prières.
- 18** Quand nous l'avons interrogé au sujet de la note de service du greffier, le DG a déclaré qu'il s'agissait avant tout d'« informer », mais qu'aucune opinion n'avait été exprimée et qu'aucun rapport du personnel n'avait été fait alors.

Réunion à huis clos

- 19** La résolution adoptée pour se retirer à huis clos le 28 avril 2015 citait les exceptions des « conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat » et des « litiges éventuels » aux exigences des réunions publiques, pour examiner des questions ayant trait à des audiences de la Commission des affaires municipales de l'Ontario. Cette résolution ne mentionnait aucun point relatif à la prière.
- 20** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que cette séance a commencé à 16 h 30 et que tous les membres du Conseil étaient présents. Selon ce procès-verbal, le Conseil a discuté d'éléments concernant des audiences de la Commission des affaires municipales de l'Ontario, et un point a été soumis à une ratification en séance publique, tandis qu'un autre a été porté à l'attention du personnel. La séance à huis clos a été levée à 16 h 50. Il n'existe aucun compte rendu de discussion sur la prière durant la séance à huis clos.

- 21** Quand nous avons demandé si les membres du Conseil avaient discuté de la prière à huis clos ou non, le greffier nous a expliqué que la séance à huis clos portait uniquement sur des questions de litige.

Entre la séance à huis clos et la séance publique

- 22** Les entrevues avec le maire et les conseillers ont confirmé qu'il y a eu une brève discussion à propos de la prière récitée par le Conseil, entre sa séance à huis clos et sa réunion ordinaire le 28 avril 2015. Les comptes rendus de cette discussion concordaient, mais l'un des conseillers, Mike Strange, n'avait gardé aucun souvenir de la conversation.
- 23** D'après les huit membres du Conseil qui se souvenaient des faits du 28 avril, le maire Jim Diodati avait posé cette question alors qu'ils quittaient la séance à huis clos et se préparaient à participer à la réunion ordinaire du Conseil: « Qu'est-ce qu'on fait à propos de la prière? »
- 24** Selon le maire, il avait l'habitude de poser cette question avant chaque séance publique du Conseil, tandis que les membres du Conseil se trouvaient dans l'antichambre entre la salle du huis clos et la salle du Conseil, pour savoir qui allait faire la prière ou la lecture. Une fois un conseiller choisi, les membres du Conseil entraient dans la salle et la réunion commençait par la prière ou la lecture.
- 25** Ce soir-là, la question du maire a incité les conseillères Joyce Morocco et Carolyn Ioannoni à exprimer leurs opinions sur la prière du Conseil et la récente décision de la Cour suprême du Canada. Le maire a ensuite demandé si le conseiller Victor Pietrangelo acceptait de faire la lecture par laquelle il avait l'habitude de commencer une réunion, étant donné que c'était un texte « inoffensif ». Le conseiller Pietrangelo a acquiescé.
- 26** Les conseillers Wayne Thomson, Wayne Campbell, Kim Craitor et Vince Kerrion n'ont pas participé à cette discussion.
- 27** Les personnes qui se souvenaient de la conversation ont dit qu'il s'agissait de simples propos échangés à bâtons rompus alors qu'elles entraient dans la salle du Conseil.

Réunion publique

- 28** Une fois le Conseil entré dans la salle pour la réunion ordinaire, le conseiller Pietrangelo a commencé la séance par sa lecture.

- 29** Le procès-verbal ne mentionne ni la note de service du greffier, ni la moindre discussion sur la prière du Conseil.
- 30** Quand nous avons demandé pourquoi le Conseil n'avait pas discuté de la note de service lors de sa réunion, le maire a expliqué que le Conseil commençait ses réunions de cette manière depuis de nombreuses années et lui-même souhaitait obtenir plus de renseignements. Il avait donc demandé au conseiller Pietrangelo de faire sa lecture habituelle.

Couverture médiatique

- 31** Bien que la prière du Conseil n'ait pas été discutée spécifiquement lors de la réunion du 28 avril 2015, des médias de Niagara Falls ont couvert le sujet. Les deux citations ci-après ont directement trait à l'objet de la plainte :

24 avril 2015 (*Niagara Falls Review*) : « Le maire de Niagara Falls, Jim Diodati, a dit qu'il pensait que le Conseil appuierait la recommandation du personnel mardi, afin qu'Iorfida [le greffier] et l'avocat de la Ville puissent continuer d'examiner la question. »

29 avril 2015 (*Niagara Falls Review*) : « Avant la réunion de mardi, le maire Jim Diodati a dit que le Conseil commencerait sa séance par une intervention pour la paix et a cédé la parole à Pietrangelo, pour que celui-ci récite le texte. » [...] « La conseillère Joyce Morocco, qui a crié "Amen" après l'intervention de Pietrangelo, a dit qu'avant la réunion, les conseillers avaient eu un débat sur la manière d'ouvrir la réunion. "C'est un point. Qu'est-ce qu'ils vont faire? Nous jeter hors de nos sièges d'élus? Vous plaisantez?", a dit Morocco. »

- 32** La conseillère Morocco a dit au personnel d'OMLET que ce « débat » était une discussion sur l'interprétation de la décision de la Cour suprême, comme indiqué ci-dessus. Quand nous l'avons interrogé au sujet du commentaire rapporté de la conseillère Morocco, le conseiller Pietrangelo a dit qu'il n'y avait rien vu de particulier. Il se souvenait simplement que le maire lui avait demandé de faire la lecture.

Action ultérieure du Conseil

- 33** Le personnel d'OMLET a été informé que, lors de la réunion suivante du Conseil le 12 mai, il y a eu une séance à huis clos durant laquelle l'avocat de la Ville avait donné des conseils sur la réponse de la Ville à la décision de la Cour suprême du

Canada. Lors de la séance publique ce même jour, le Conseil avait discuté de la prière et a décidé d'ouvrir ses séances par « Ô Canada » et un moment de silence.

Analyse

34 Les preuves montrent que le sujet de la prière n'a pas été abordé durant la séance à huis clos officielle tenue avant la réunion publique ordinaire du Conseil le 28 avril 2015. La question reste de savoir si la discussion informelle tenue par les membres du Conseil, alors qu'ils allaient de la séance du huis clos à la réunion publique du Conseil, constituait une réunion à huis clos illégale.

35 Toutes les discussions entre conseillers ne constituent pas des réunions assujetties aux règles des réunions publiques. Dans un de ses rapports en 2008⁵, après un examen de la jurisprudence pertinente, et à la lumière des objectifs sous-jacents des textes de loi sur les réunions publiques, l'Ombudsman a élaboré une définition pratique de « 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.

36 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 les délibérations du gouvernement municipal⁶.

37 En ce qui concerne les discussions ou les rencontres informelles entre les membres du Conseil, plusieurs enquêteurs chargés des réunions à huis clos, dont mon Bureau, ont conclu que la *Loi sur les municipalités* n'interdit aucunement aux membres du Conseil de discuter des activités municipales en dehors d'une réunion officielle⁷. Il est tout à fait normal que des conversations à bâtons rompus à propos des affaires municipales aient lieu entre les membres de tels organismes.

⁵ Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (avril 2008), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Greater-Sudbury-br--Don%E2%80%99t-Let-the-Sun-Go-D.aspx?lang=fr-CA>>.

⁶ *London (City) c. RSJ Holdings Inc*, [2007] 2 RCS 588, 2007 CSC 29, 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.

⁷ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Village de Casselman a tenu une réunion à huis clos illégale le 8 janvier 2015* (avril 2015), par. 38, en ligne :

<<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Casselma-Restaurant-avr2015-FR-linked.pdf>>; Local Authority Services, *Report to the Corporation of the Township*

- 38** Dans le cas de la Ville de Niagara Falls, les membres du Conseil ont discuté de la prière du Conseil le 28 avril 2015, entre la fin de la réunion à huis clos et le début de la réunion ordinaire. Quatre des neuf membres du Conseil ont participé à la discussion, et les autres membres du Conseil étaient présents.
- 39** La discussion qui a mené à la lecture habituelle faite par le conseiller Pietrangelo au début de la séance publique était conforme aux habitudes du Conseil. Certes, le choix du conseiller Pietrangelo pour la lecture pourrait avoir été influencé par les opinions générales exprimées par les conseillères Morocco et Ioannoni au sujet de la prière et par la récente décision de la Cour suprême du Canada, mais les circonstances ne font pas de cet échange une réunion assujettie aux dispositions de la *Loi sur les municipalités*.
- 40** Dans ce cas, les membres du Conseil ne se sont pas réunis dans l'objectif d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil, ni pour faire un travail préparatoire nécessaire à des discussions et à des décisions ultérieures, le 12 mai.

Opinion

- 41** Le Conseil de la Ville de Niagara Falls n'a pas enfreint les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand il a discuté officieusement de la prière du Conseil le 28 avril 2015.
- 42** Je fais toutefois la recommandation suivante pour aider la Ville à améliorer ses modalités de réunions publiques.

Recommandation

La Ville de Niagara Falls devrait modifier son Règlement de procédure conformément aux recommandations faites par l'Ombudsman dans ses rapports de février 2015.

Rapport

- 43** Le personnel d'OMLET a parlé avec le maire, le greffier et le DG le 2 novembre 2015 pour leur donner un aperçu de ces conclusions et pour offrir à la Municipalité

of Carling (mars 2015), à 7, en ligne : <www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Carling-Investigation-Report-Final-March-2015.docx>.

la possibilité de les commenter. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en considération dans la préparation de ce rapport.

- 44** 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