



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Conseil de la Ville de Thorold
a tenu une réunion à huis clos illégale**

**André Marin
Ombudsman de l'Ontario
Janvier 2015**

Plainte

- 1 Le 13 novembre 2014, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le maire de Thorold avait rencontré les conseillers municipaux nouvellement élus pour discuter des travaux du Conseil, en vue de les faire progresser.
- 2 La plainte a résulté de deux articles parus dans la presse. Le premier faisait référence à l'intention qu'avait le maire de rencontrer les nouveaux conseillers pour discuter de la nécessité de leur coopération durant le futur mandat du Conseil et pour connaître leur vision de la Ville¹. Le second citait le maire en ces termes : « J'ai déjà rencontré deux des conseillers au déjeuner, et je vais prendre rendez-vous pour déjeuner avec chacun des huit.² »
- 3 La plainte alléguait que ces rencontres constituaient des réunions à huis clos du nouveau Conseil.

Mandat de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (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.
- 5 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.
- 6 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de Thorold.
- 7 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 Fraser, Don. « Thorold: Luciani Wins Another Squeaker ». *St. Catharines Standard*. 27 octobre 2014. Web. <<http://www.stcatharinesstandard.ca/2014/10/27/thorold-luciani-wins-another-squeaker>>.

² Walter, Karena. « New Thorold Council Promised Teamwork ». *St. Catharines Standard*. 30 octobre 2014. Web. <<http://www.stcatharinesstandard.ca/2014/10/29/new-thorold-council-promises-teamwork>>.

Processus d'enquête

- 8 L'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau a examiné les extraits pertinents de la Loi et a parlé avec le personnel municipal ainsi qu'avec le maire.
- 9 Mon Bureau a reçu une pleine coopération à cet examen.

Élections d'octobre

- 10 Des élections municipales ont eu lieu en Ontario le 27 octobre 2014. Dans la Ville de Thorold, quatre des neuf membres de l'ancien Conseil, dont le maire Ted Luciani, ont été réélus. Trois des conseillers nouvellement élus avaient fait partie du Conseil lors d'autres mandats.

Réunions du maire avec les membres du Conseil

- 11 Le personnel municipal a déclaré à mon Bureau que, à sa connaissance, il n'y avait pas eu de rencontre entre les membres du Conseil nouvellement élus pour discuter des travaux du Conseil, en dehors d'une réunion officielle. L'adjoint au maire nous a dit que, comme le montrait le calendrier du maire, le maire avait rencontré les nouveaux membres du Conseil un par un.
- 12 Le maire nous a confirmé qu'il avait rencontré individuellement chacun des huit membres du Conseil, lors d'un déjeuner, du 3 au 28 novembre. Chaque discussion avait duré environ une heure et demie et le maire avait alors obtenu les commentaires de chacun des conseillers sur la coopération au sein du Conseil et sur les accomplissements que chacun souhaitait réaliser au cours des quatre prochaines années.

Analyse

- 13 La *Loi de 2001 sur les municipalités* donne cette définition de « 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.³ » Cette définition est circulaire et ne s'avère guère utile pour déterminer si une réunion a réellement eu lieu.

³ Paragraphe 238 (1)

- 14** Dans un rapport de 2008⁴, lors d'un examen de la jurisprudence pertinente, et dans l'optique des objectifs sous-jacents des textes de loi sur les réunions publiques, j'ai élaboré une définition pratique de « réunion » pour faciliter l'interprétation de la définition donnée par 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 d'un comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité⁵.

- 15** Cette définition concorde avec les principales interprétations de la loi sur les réunions publiques et renforce le droit qu'a le public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal.
- 16** Pour déterminer s'il y a eu une réunion, 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.
- 17** D'après les renseignements fournis à mon Bureau à propos de cette affaire, le maire a rencontré chacun des huit conseillers appelés à travailler avec lui lors du futur mandat du Conseil, entre le 3 novembre et le 28 novembre. Les rencontres au déjeuner ont été individuelles. Il n'existe aucune preuve d'une réunion avec un quorum du Conseil nouvellement élu, ou du Conseil sortant, en dehors des réunions officielles du Conseil, pour discuter des travaux du Conseil et les faire progresser.
- 18** Comme je l'ai souligné dans mon rapport de février 2013 sur la Ville de London :

Précisons clairement que la *Loi de 2001 sur les municipalités* n'impose aucunement aux membres d'un Conseil l'interdiction complète de discuter des activités municipales en dehors de la salle de réunion du Conseil. 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

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (25 avril 2008), en ligne : <http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/SudburyReportFR-.pdf>

⁵ *Ibid.* par. 54-60.

jamais en dehors des réunions publiques et qu'une telle attente aurait inutilement un effet d'intimidation⁶.

- 19** Les rencontres individuelles qui ont fait l'objet de cette plainte ont été l'occasion de discussions personnelles entre le maire et chacun des membres nouvellement élus du Conseil, à propos de la coopération au sein du Conseil et d'idées quant à son futur mandat. Ces discussions n'ont pas eu lieu dans le cadre de réunions aux termes de la *Loi sur les municipalités* et par conséquent il n'y a pas d'infraction aux dispositions des réunions publiques de la Loi.

Opinion

- 20** Mon examen a conclu que le Conseil de la Ville de Thorold n'avait pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* lors des discussions individuelles tenues du 3 novembre au 28 novembre 2014.

Rapport

- 21** Le personnel d'OMLET a parlé avec le maire et la secrétaire le 15 janvier pour leur présenter un aperçu de ces conclusions et offrir à la municipalité la possibilité de les commenter. Nous avons tenu compte de tout commentaire reçu pour préparer ce rapport.
- 22** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville de Thorold et rendu public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario

⁶ Ombudsman de l'Ontario, *En arrière-salle* (23 février 2013), en ligne : https://ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/London_BT_Final-FR_1.pdf. Au paragraphe 25.