



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos du processus décisionnel et de la discussion
de la Ville de Pelham
lors d'une rencontre informelle
en janvier 2020**

Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Juin 2020

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte alléguant qu'un quorum des conseillers s'était réuni de manière informelle pour discuter d'un don éventuel d'un producteur de cannabis, le 9 janvier 2020, contrairement aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹. La plainte alléguait aussi que les conseillers avaient ensuite voté par courriel pour décider s'ils seraient en faveur de l'acceptation de ce don éventuel.

Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 3 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux Ontariennes et Ontariens le droit de demander une enquête visant à terminer si une municipalité s'est conformée à la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur.
- 4 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour la Ville de Pelham.
- 5 Notre Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos depuis 2008. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons élaboré un recueil en ligne de nos cas de réunions publiques². Ce recueil consultable a été créé pour faciliter l'accès aux décisions et aux interprétations de l'Ombudsman quant aux règles des réunions publiques. Les membres des conseils et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions peuvent être discutées ou devraient être discutées à huis clos, et pour examiner certains sujets liés aux procédures de réunions. Des résumés de toutes les enquêtes faites par notre Bureau et citées dans ce rapport se trouvent dans ce recueil.
- 6 En plus de mon pouvoir d'enquête en vertu de la *Loi sur les municipalités*, depuis 2016 la *Loi sur l'Ombudsman* accorde à mon Bureau le droit d'examiner les plaintes sur l'administration générale des entités municipales et d'enquêter à leur sujet. Lors de l'examen de cette plainte sur le processus décisionnel de la Ville de Pelham, j'ai eu recours à mon pouvoir en vertu de la *Loi sur l'Ombudsman* afin

¹ L.O. 2001, chap. 25.

² Ce recueil se trouve sur notre site Web : <https://www.ombudsman.on.ca/digest/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil>.

de déterminer si la conduite administrative de la Ville était conforme à ses obligations légales et aux principes de responsabilisation et de transparence.

Processus d'enquête

- 7 Le 4 mars 2020, j'ai informé la Ville que j'enquêterais sur l'allégation d'une rencontre informelle du conseil le 9 janvier 2020. Après avoir recueilli plus de renseignements, j'ai avisé la Ville le 1^{er} avril 2020 que j'enquêterais aussi sur l'utilisation du courrier électronique par le conseil municipal après la rencontre informelle.
- 8 J'ai confié cette enquête au personnel de mon Bureau qui est spécialisé dans les dispositions relatives aux réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* ainsi que dans les questions plus générales d'administration municipale. Le personnel a fait des entrevues avec chacun des sept membres du conseil³, la greffière municipale et le directeur général (DG). Il a aussi examiné les copies des courriels envoyés et reçus par les conseillers, concernant le don, ainsi que d'autres documents pertinents fournis par la Ville et les personnes avec lesquelles nous avons fait des entrevues.
- 9 Mon Bureau a bénéficié d'une coopération complète dans cette affaire.

Rencontre informelle du 9 janvier 2020

Aperçu

- 10 La Ville de Pelham a un parc local où se déroule une série populaire de concerts d'été. Un groupe de bénévoles qui aide à organiser ces concerts – appelé le Fonthill Bandshell Committee (le Comité Bandshell), bien qu'il ne soit pas un comité du conseil – a travaillé avec la municipalité pour élaborer des plans d'améliorations et de réparations importantes au parc. La municipalité a accepté de contribuer à certaines de ces améliorations et elle a avancé des fonds au Comité Bandshell pour apporter des améliorations avant le début de la saison des concerts 2020. En échange, le Comité Bandshell devait entreprendre une collecte de fonds et rembourser la municipalité dès que possible.
- 11 Pour aider les bénévoles dans leurs efforts de collecte de fonds, le maire a envoyé une lettre à des entreprises locales, sollicitant des dons pour le parc. Le maire nous a dit qu'en réponse, un producteur local de cannabis avait fait savoir

³ La partie de cette enquête qui est consacrée au recueil des faits s'est déroulée avant la mort du conseiller Mike Ciolfi.

qu'il envisagerait de faire un don au Comité Bandshell pour démontrer sa bonne volonté d'entreprise citoyenne. Le maire a déclaré que cette discussion avait eu lieu lors d'une réunion sur un autre sujet et qu'il considérait alors qu'aucune décision finale n'avait été prise au sujet de ce don. Malgré le caractère informel de l'offre, le maire avait partagé ce renseignement avec un membre du Comité Bandshell à qui il avait demandé de le garder confidentiel jusqu'à toute décision finale au sujet du don.

- 12** Au début de janvier 2020, le Comité Bandshell avait accompli des progrès importants dans sa collecte de fonds et il était prêt à faire une mise à jour publique au conseil, lors de la réunion de celui-ci le 13 janvier 2020. Un membre du Comité Bandshell a parlé au maire avant cette réunion et lui a indiqué que la mise à jour au conseil allait faire référence au don éventuel du producteur de cannabis. Le maire nous a dit qu'il ne savait pas si les autres conseillers seraient en faveur de l'acceptation de ce don et il a déclaré qu'il voulait obtenir l'avis du conseil avant que le Comité Bandshell n'en fasse mention dans le rapport public au conseil.

Discussion du 9 janvier 2020

- 13** Pour savoir si d'autres conseillers seraient en faveur de l'acceptation du don éventuel, le maire a décidé de poser la question à trois conseillers qui étaient présents lors d'une cérémonie à un grand tournoi de hockey pour les jeunes, jeudi 9 janvier vers 17 h 30. Selon toutes les personnes à qui nous avons parlé, la discussion a été brève et s'est déroulée dans un couloir public de l'aréna de hockey, où se pressaient des centaines de personnes. Les personnes avec lesquelles nous avons fait des entrevues nous ont dit que le maire avait informé les trois conseillers qu'un producteur de cannabis envisageait de faire un don au Comité Bandshell, et qu'il voulait savoir si chacun des conseillers serait en faveur d'accepter un tel don. Le maire a indiqué qu'il avait besoin d'une réponse avant la prochaine réunion du conseil, lundi 13 janvier.
- 14** D'après nos entrevues, deux des conseillers ont dit que cette question devrait être examinée lors d'une réunion du conseil, tandis que le troisième conseiller n'a pas exprimé d'opinion. Le maire a alors demandé à chacun des conseillers de lui envoyer un courriel dans les prochains jours pour lui communiquer ses réflexions sur l'acceptation du don. Toutes les personnes avec lesquelles nous avons parlé sont convenues que la conversation avait été très courte et qu'aucun conseiller n'avait exprimé d'avis quant à savoir si le conseil devrait accepter ce don éventuel. Nous avons été informés qu'il n'y avait pas eu d'autre discussion de la question, ni de tout autre travail du conseil.

Courriel du maire aux conseillers

- 15** À 22 h 22, le même soir, le maire a envoyé un courriel à ce sujet aux trois conseillers municipaux qui n'étaient pas présents au tournoi de hockey. Voici ce qu'il a écrit :

En août dernier, j'ai envoyé une demande de don à plusieurs entreprises de la Ville au nom du Comité Bandshell pour financer des améliorations. L'une des entreprises qui a répondu était [un producteur de cannabis]. Cette entreprise est prête à faire un don [verser une somme] au conseil, sans aucune condition, pour montrer qu'elle essaie d'être bonne citoyenne.

Comme cette discussion ne correspond pas aux critères, elle ne peut pas se tenir à huis clos, et il a été décidé [par le DG] et moi-même que nous ne voudrions peut-être pas discuter de cette question en séance publique, alors juste pour cette fois nous prendrions une décision par courriel, en dehors du Conseil. J'ai parlé à [trois conseillers] ce soir au MCC [arène de hockey], ils sont donc déjà au courant de la situation. Si vous décidez de communiquer par courriel pour discuter de ce don, alors faites-le, je ne veux rien savoir à ce sujet.

Alors la question est la suivante... Le Conseil devrait-il accepter ce don? Il sera versé au Comité Bandshell, qui l'utilisera à son tour pour nous rembourser l'argent que nous lui avons prêté.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à me contacter. J'ai dit [à une membre du Comité Bandshell] que j'aurais la réponse pour elle d'ici samedi soir, et j'aimerais donc que chacun de vous envoie sa décision par courriel d'ici samedi après-midi... merci... marv

- 16** En réponse à ce courriel et à la brève discussion avant le tournoi de hockey, chaque conseiller a envoyé un courriel au maire, lui donnant son opinion sur l'acceptation ou le refus du don. Plusieurs conseillers ont aussi exprimé leur inquiétude quant à la façon dont leur avis avait été sollicité.
- 17** Après avoir reçu ces réponses, le maire a envoyé des courriels séparés à chacun des conseillers en indiquant que son « sondage informel est maintenant terminé » et qu'il informera le chef du Comité Bandshell que le conseil s'oppose à l'acceptation d'un don provenant d'un producteur de cannabis.

- 18 Selon les personnes à qui nous avons parlé, la mise à jour du Comité Bandshell au conseil ne faisait aucune référence au don éventuel, et le conseil n'a pas eu d'autre discussion sur la question.

Analyse

- 19 Mon Bureau a constaté que la définition de « réunion » donnée par la *Loi sur les municipalités* au paragraphe 238 (1) stipule qu'un quorum des conseillers doit être physiquement atteint⁴ et qu'il doit discuter d'une question de sorte à faire « avancer de façon importante » ou « significative » les travaux ou la prise de décision du conseil⁵. Des modifications ultérieures à la *Loi sur les municipalités*, apportées en mars 2020, ont permis aux personnes participant par voie électronique de compter dans le calcul du quorum, quand un état d'urgence a été déclaré en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, et si le règlement de procédure de la municipalité le permet⁶. Ces dispositions n'existaient pas encore alors et elles ne se seraient pas appliquées à l'échange des courriels par le conseil en janvier 2020.

Discussion à l'aréna de hockey

- 20 La discussion informelle du conseil à l'aréna de hockey le 9 janvier 2020 ne constituait pas une « réunion » au sens de la Loi, car elle n'avait pas fait avancer de façon importante ou significative les travaux ou la prise de décision du conseil. Bien que le maire ait présenté le sujet d'un don éventuel, il n'y a pas eu d'autre discussion et aucune décision n'a été prise.

Échange de courriel du maire avec le conseil

- 21 Le soir du 9 janvier, le maire a envoyé un courriel à trois membres du conseil pour leur demander leur avis afin de permettre au conseil de prendre une décision quant à l'acceptation ou au refus du don proposé. Dans son courriel, le maire a indiqué que le conseil prendrait une décision et que le sujet – c.-à-d. un don au Comité Bandshell – ne répondrait pas aux critères d'une réunion à huis clos du conseil selon la *Loi sur les municipalités*. Cet envoi de courriels ne relevait pas de la définition d'une réunion au sens de la Loi, car il n'y avait pas de

⁴ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 7, <<https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2019/2019onombud7/2019onombud7.html>>.

⁵ *Casselman (Village de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11, <<https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2018/2018onombud11/2018onombud11.html>>.

⁶ *Loi sur les municipalités*, paragraphes 238 (3.1-3.4.).

quorum du conseil physiquement présent pour faire avancer les travaux du conseil.

- 22** Toutefois, le paragraphe 5 (3) de la *Loi sur les municipalités* stipule que les municipalités ne peuvent exercer leur pouvoir et leur autorité que par le biais de règlements officiels adoptés par le conseil lors de réunions du conseil dûment constituées, tenues en public⁷. Les règlements administratifs sont l'outil législatif principal des municipalités en Ontario et sont comparables aux lois adoptées par l'Assemblée législative provinciale.
- 23** Légalement, le conseil ne peut adopter des règlements que lors de réunions dûment constituées en vertu de la Loi, qui sont annoncées et ouvertes au public. Ceci permet au public d'observer le déroulement du processus décisionnel municipal et de tenir les élus responsables de leurs actions. Comme l'a conclu la Cour suprême du Canada dans l'affaire *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, le public a le « droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal »⁸. Même les résolutions du conseil ne sont pas des exercices légalement contraignants du pouvoir d'une municipalité, à moins que le conseil n'adopte un « règlement de confirmation » à la fin de la réunion. Aucune autre méthode de prise de décision n'est juridiquement contraignante pour la municipalité. Ceci contribue à assurer que les municipalités respectent leurs obligations légales d'agir par voie de règlement.
- 24** Dans ce cas, le conseil a enfreint l'exigence claire de la *Loi sur les municipalités* qui lui imposait d'agir par voie de règlement quand les conseillers ont envoyé un courriel au maire pour lui donner leur opinion sur le don proposé. En tentant d'exercer son pouvoir sans adopter de règlement en réunion publique, le conseil a refusé aux citoyens le droit de voir se dérouler le processus décisionnel de la municipalité et n'a pas fait preuve de responsabilisation et de transparence.
- 25** Bien que le maire et le DG aient déclaré dans leurs entrevues que le don proposé ne relevait pas des travaux du conseil et n'était donc pas assujéti aux exigences de la *Loi sur les municipalités* relativement à la prise de décision, le courriel et les actions du maire montrent qu'il considérait l'acceptation du don comme une question qui relevait de la compétence du conseil. Comme l'indiquent ses courriels, le maire a estimé qu'il avait besoin du vote de chacun des conseillers pour prendre une décision, mais il n'a pas voulu discuter et débattre ouvertement de la question en réunion du conseil.

⁷ *Loi sur les municipalités*, paragraphe 5 (3).

⁸ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, paragraphe 32.

- 26 Comme le conseil a omis d'agir par voie de règlement adopté lors d'une réunion dûment constituée du conseil, le conseil n'avait pas légalement le droit de donner son avis au Comité Bandshell sur l'acceptation du don éventuel. Quand la Ville souhaite prendre de telles décisions par l'exercice de ses pouvoirs et de son autorité, elle devrait veiller à le faire uniquement par voie d'un règlement municipal dûment adopté, conformément à la *Loi sur les municipalités*.

Opinion

- 27 Le conseil de la Ville de Pelham n'a pas enfreint les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* lors de la discussion qu'il a tenue à l'aréna de hockey le 9 janvier 2020, ni dans ses courriels qui ont suivi, car ces échanges ne constituaient pas des réunions au sens de la *Loi sur les municipalités*.
- 28 Toutefois, la Ville de Pelham a agi sans autorité légale quand elle a décidé d'informer le Comité Bandshell qu'elle n'était pas en faveur de l'acceptation d'un don éventuel d'une société de cannabis. En omettant d'agir par voie de résolution et de règlement de confirmation adopté lors d'une réunion dûment constituée du conseil, la municipalité a tenté de soustraire son processus décisionnel à l'examen du public. Ces actes étaient contraires à la loi et erronés au regard du paragraphe 21 (1) de la *Loi sur l'ombudsman*.

Recommandations

- 29 Je fais les recommandations suivantes pour aider le conseil à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Tous les membres du conseil de la Ville de Pelham devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour s'assurer que le conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

La Ville de Pelham devrait veiller à exercer son pouvoir et son autorité par la voie d'une résolution dûment adoptée et d'un règlement municipal de confirmation, comme l'exige la *Loi sur les municipalités*.

Rapport

- 30** Le conseil de la Ville de Pelham a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de faire des commentaires à notre Bureau. Compte tenu des restrictions en vigueur à cause de la COVID-19, nous avons apporté certaines modifications à notre processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions le conseil de sa coopération et de sa souplesse. Nous avons tenu compte de tous les commentaires que nous avons reçus pour préparer ce rapport final.
- 31** Ce rapport sera affiché sur le site Web de mon Bureau et la Ville de Pelham devrait le rendre public.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario