



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Conseil de la Cité de Clarence-Rockland
a tenu des réunions à huis clos illégales
le 27 août et le 15 septembre 2014**

« Refus d’accès »

**André Marin
Ombudsman de l’Ontario
Décembre 2014**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu plus de 20 plaintes à propos d'une réunion tenue par le Conseil de la Cité de Clarence-Rockland le 27 août 2014. Les plaignants ont allégué que le maire avait unilatéralement décidé de déplacer une réunion publique, et de quitter la salle du conseil pour aller dans une petite salle de conférence au sous-sol, le résultat étant que des membres du public se sont trouvés exclus de cette réunion.
- 2 Nous avons aussi reçu trois plaintes à propos d'une réunion du Conseil le 15 septembre 2014. Les plaignants ont allégué que cette réunion s'était tenue à huis clos illégalement, car la salle n'était pas assez grande pour accueillir tous les résidents qui souhaitaient y assister.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi), toutes les réunions des conseils municipaux, des conseils locaux et de leurs comités doivent être ouvertes au public, sauf si elles relèvent des exemptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la Loi accordent aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une ville a dûment fermé une réunion au public. 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 nommé leur propre enquêteur.
- 5 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Cité de Clarence-Rockland.
- 6 Lors de mes enquêtes sur les plaintes à propos des réunions à huis clos, j'examine la situation pour déterminer si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement municipal de procédure pertinent ont été observées.

Élection municipale de 2014

- 7 L'élection municipale s'est déroulée le 27 octobre 2014, alors que notre enquête était en cours. Le maire de Clarence-Rockland, Marcel Guibord, a été défait lors de cette élection par l'ancien conseiller Guy Desjardins. Un seul autre membre du Conseil a été réélu.

- 8** Dans ce rapport, toutes les mentions relatives au maire et au Conseil font référence au Conseil municipal tel qu'il était composé avant le 27 octobre.

Processus d'enquête

- 9** Le 29 septembre 2014, les membres de mon Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont avisé la ville que nous ferions une enquête sur ces plaintes.
- 10** Nous avons examiné les documents relatifs aux réunions, dont l'ordre du jour et les enregistrements vidéo des réunions, ainsi que le règlement municipal de procédure et les extraits pertinents de la Loi. De plus, nous avons parlé au maire et à son personnel, ainsi qu'au commandant du détachement de Russell de la Police provinciale de l'Ontario (OPP), et à des représentants d'une société locale de développement.
- 11** Les membres du Conseil et le personnel ont pleinement coopéré à notre enquête.

Règlement de procédure

- 12** Le Règlement municipal de procédure (2012-165) indique que les réunions ordinaires du Conseil se tiennent le troisième lundi de chaque mois, à 19 h 15.
- 13** Lors de la réunion du 27 août 2014, le Règlement stipulait que les réunions du Conseil devaient se tenir dans la salle du conseil, au 1560, rue Laurier à Rockland, sauf décision contraire prise par une majorité du Conseil. Dans des circonstances exceptionnelles, le maire pouvait décider de tenir une réunion ailleurs, de son propre chef. Lors de la réunion du 15 septembre, le Conseil a modifié le Règlement de procédure, éliminant toute référence à l'adresse de la salle du conseil.
- 14** La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que le président du Conseil ou toute autre personne qui préside une réunion peut en expulser quiconque, pour cause de conduite irrégulière (par. 241 (2)). Le Règlement municipal de procédure qui régit les réunions confirme que le maire est responsable de faire respecter les règles de procédure, de veiller au bon ordre et au décorum, et qu'il peut ordonner à quiconque de quitter la salle du conseil pour avoir fait des remarques ou des commentaires impertinents, diffamatoires ou blasphématoires, ou pour avoir utilisé un langage injurieux ou blessant. S'il est impossible de maintenir l'ordre, le maire peut lever la séance et la reporter à plus tard.

Contexte : Comportements perturbateurs lors des réunions du Conseil

- 15** Selon le personnel municipal, des membres du public ou des membres du Conseil municipal se sont exprimés haut et fort, et se sont montrés verbalement agressifs lors de plusieurs réunions du Conseil au cours des dernières années. Le directeur de la réglementation a mentionné que des agents municipaux ou des policiers de l'OPP avaient dû avertir certaines personnes qu'elles devaient respecter le décorum durant les réunions du Conseil. En raison de ces comportements perturbateurs, certaines réunions ont dû être ajournées, tandis que dans d'autres cas plusieurs conseillers ont été si frustrés qu'ils sont partis avant la fin d'une réunion.
- 16** De plus, le maire et la greffière municipale nous ont dit qu'à l'occasion des membres du personnel municipal avaient exprimé des craintes quant à leur sécurité personnelle durant les réunions, d'autant plus qu'ils sont assis le dos au public.
- 17** Nous avons été informés que plusieurs discussions avaient eu lieu entre le Conseil, le personnel municipal et la police pour étudier des stratégies d'action en cas de comportements perturbateurs. Par la suite, la municipalité a élaboré une politique interne définissant le rôle des agents de la réglementation durant les réunions du Conseil. La directive opérationnelle interne REG2014-01-INT, préparée le 10 février 2014, donne ces directives :

Durant la séance du Conseil, l'agent est tenu d'effectuer une évaluation de toute situation qui pourrait faire obstacle à la bonne continuité de la séance, et en tenant compte des questions de sécurité avant d'intervenir :

- aviser discrètement quiconque perturbe la séance d'obéir aux règles du Conseil;
- demander à quiconque refuse d'obéir de quitter volontairement la séance;
- si cette personne ou ces personnes refusent d'obéir volontairement et de quitter la séance, l'agent les avisera qu'il appellera la police pour les expulser de la salle;
- en cas de non-obéissance à ce stade, l'agent demandera à la police d'intervenir.

- 18** Le directeur général intérimaire nous a dit que la municipalité pouvait imposer une « interdiction d'entrée » aux personnes indisciplinées, mais qu'elle ne l'avait jamais fait. La greffière a déclaré qu'ajourner une réunion n'était pas vraiment une

solution, mais que la municipalité n'avait pas d'autre moyen efficace de garantir la sécurité durant les réunions.

Réunion extraordinaire du Conseil le 27 août

- 19** La réunion du 27 août était une réunion publique extraordinaire, qui devait se dérouler dans la salle du conseil pour examiner des questions laissées en suspens à la suite de la réunion du 18 août, qui avait été ajournée en raison de comportements perturbateurs.
- 20** En regardant l'enregistrement vidéo de la réunion du 27 août, nous avons constaté qu'une altercation verbale avait éclaté entre le maire et un conseiller durant une période de questions-réponses, quand le conseiller avait voulu s'informer de l'ajournement de la réunion du 18 août. Le conseiller avait déclaré « Vous êtes un dictateur, monsieur le Maire. » Durant cet échange, certains membres du public étaient devenus de plus en plus agités et bruyants. Le maire avait demandé la suspension de la réunion et la sortie de ce conseiller.
- 21** La réunion a été suspendue de 19 h 41 à 20 h 11. Il n'existe pas d'enregistrement vidéo qui puisse confirmer ce qui s'est passé durant cette pause. Cependant, le maire a expliqué qu'il avait quitté la salle du conseil et avait parlé à certains conseillers ainsi qu'à la greffière pour déterminer quelles mesures prendre. L'une des options envisagées était de tenir la réunion dans une autre salle.
- 22** Le maire a expliqué que, comme la réunion du 18 août avait été prématurément écourtée, l'ordre du jour de la réunion du 27 août comportait de nombreux points à examiner. Le directeur général intérimaire nous a dit que certains points à l'ordre du jour étaient urgents, surtout en raison de l'élection municipale imminente. La greffière a aussi confirmé que, comme le personnel avait peu de pouvoirs délégués, il n'était pas de l'intérêt de la Cité d'ajourner une nouvelle fois la réunion.
- 23** Un agent de la réglementation nous a dit que, durant cette réunion, le maire lui avait demandé d'appeler l'OPP. Le maire nous a dit que, durant la pause, il avait parlé au policier de l'OPP alors arrivé sur les lieux, en réponse à l'appel. Le policier avait expliqué au maire qu'il ne pouvait pas intervenir, sauf en cas de menace imminente à la sécurité publique. Le commandant du détachement de Russell nous a dit que l'OPP avait reçu un appel demandant à la police de venir à la réunion du 27 août, pour une requête d'expulsion d'une personne qui perturbait la réunion. Le policier n'avait expulsé personne, car la sécurité publique n'était aucunement menacée.

- 24** L'agent de la réglementation a expliqué que, durant la pause, lui et un policier de l'OPP avaient parlé au conseiller qui perturbait la réunion, pour tenter de l'encourager à quitter volontairement les lieux ou à présenter ses excuses au maire relativement à son comportement. La greffière nous a dit qu'elle aussi avait parlé brièvement à ce conseiller et avait essayé de le persuader de faire des excuses.
- 25** La vidéo montre que, lorsque la réunion a repris, le maire a demandé au conseiller de lui présenter des excuses. Il a averti le conseiller que s'il ne faisait pas d'excuses, on demanderait à tout le monde de quitter la salle. Le conseiller a refusé de faire des excuses ou de quitter la réunion.
- 26** Par la suite, le maire nous a dit que l'objectif de sa demande de suspension de la réunion était de donner à tout le monde une possibilité de se calmer. Cependant, lorsque la réunion a repris, il est devenu évident que la réunion ne pourrait pas se poursuivre en présence du conseiller et des membres du public qui avaient un comportement perturbateur. Le maire a alors ordonné que le Conseil change de salle de réunion et aille dans la salle de conférence au sous-sol. La réunion a été suspendue de 20 h 13 à 20 h 31, soit le temps pour le Conseil et le personnel municipal de se rendre au sous-sol (sans le conseiller indiscipliné). Le maire a invité l'équipe vidéo d'une station de télévision locale à assister à la réunion dans la salle de conférence. D'autres membres de la presse se sont joints à la réunion, à sa reprise.
- 27** L'agent de la réglementation nous a dit que la salle de conférence au sous-sol était trop petite pour accueillir toutes les personnes qui avaient été présentes dans la salle du conseil. Il a expliqué qu'un ou deux membres du public avaient tenté d'entrer dans cette petite salle, mais que l'entrée leur avait été refusée en raison du manque d'espace. Le reste du public s'était éventuellement dispersé. Le directeur général intérimaire nous a expliqué que le Conseil avait discuté la possibilité d'installer une connexion vidéo en direct dans une autre pièce, mais que cette option n'avait pas été techniquement faisable dans les circonstances.
- 28** La réunion s'est poursuivie au sous-sol jusqu'à 21 h 37. L'enregistrement vidéo de la réunion complète a ensuite été affiché en ligne.
- 29** Le 4 septembre 2014, la ville a diffusé un communiqué de presse sur son site Web, intitulé « Legalité de la réunion spéciale du 27 août 2014 ». Ce communiqué de presse indiquait qu'à la suite d'une « absence de décorum » la réunion avait dû être déplacée conformément au Règlement de procédure. Le communiqué indiquait aussi que deux membres du public étaient présents dans la salle de conférence, après le déplacement de la réunion. Mes enquêteurs ont par la suite confirmé qu'au moins un membre du public mentionné dans le communiqué de presse était en fait

un membre des médias. Le maire a dit à notre Bureau qu'au moment de la réunion, ces deux personnes s'étaient identifiées comme membres des médias.

- 30** La greffière a fermement maintenu que la décision de déplacer la réunion était fondée, vu les circonstances, que la réunion était ouverte au public et qu'il n'y avait eu aucune tentative de cacher quoi que ce soit au public.

Analyse

- 31** Le droit qu'ont les citoyens d'assister aux réunions publiques et d'observer les délibérations du Conseil est fort ancien et constitue le fondement des exigences relatives aux réunions municipales publiques. Comme l'a souligné la Cour suprême du Canada dans *London (Cité) c. RSJ. Holdings Inc.*¹, les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* montrent que le public a le « droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal » (soulignement ajouté). Le public a été privé de ce droit quand le maire a pris la décision de déplacer la réunion pour la tenir dans une salle qui s'est avérée inaccessible au public. En excluant ainsi les membres du public de la réunion, la ville en a fait une réunion à huis clos. Le désir de poursuivre la réunion sans interruption n'aurait pas dû prendre le pas sur le droit qu'a le public d'observer les délibérations du Conseil en séance publique.
- 32** Le fait qu'une vidéo de la séance ait été diffusée par la suite ne compense pas le fait que le public avait réellement été exclu d'une réunion où le Conseil avait traité des affaires de la municipalité. S'il suffisait de faire un tel enregistrement pour satisfaire aux obligations qu'a le Conseil de respecter les exigences des réunions publiques, les réunions municipales pourraient se dérouler à huis clos en tout temps, sous réserve de permettre ensuite au public de consulter l'enregistrement. Ceci n'était clairement pas l'intention des concepteurs des exigences relatives aux réunions publiques.
- 33** Le maire est en droit, en vertu de la *Loi sur les municipalités* et du Règlement municipal de procédure, de contrôler les comportements inopportuns durant une réunion, et au besoin d'exclure les personnes qui la perturbent. Dans ce cas, le maire a jugé qu'il n'avait pas d'autre option que de déplacer la réunion pour la tenir dans une salle privée. Le policier présent à la réunion, lui, n'a pas estimé que la situation présentait des dangers pour la sécurité publique et n'a pas jugé nécessaire d'exclure quiconque de la réunion.

¹ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, [2007] 2 RCS 588, 2007 CSC 29, paragraphe 32.

34 D'après les preuves recueillies, déplacer la réunion pour la tenir dans un lieu où le public ne pouvait pas être présent ne constituait pas la seule option viable. Ce faisant, le maire n'a pas considéré pleinement les répercussions de la loi sur les réunions publiques et le droit qu'a le public d'assister à une réunion publique du Conseil.

Réunion du 15 septembre

35 Deux des points à l'ordre du jour pour la réunion du Conseil le 15 septembre 2014, à 19 h 15, portaient sur un projet controversé d'édifice haut de 16 étages, à Rockland. Juste avant le début de la réunion, à compter de 18 h, le promoteur immobilier avait tenu une séance d'information publique sur le projet, dans la salle du conseil. Des annonces étaient parues à propos de cette séance d'information dans le bulletin local, *Focus*.

36 D'après un représentant du promoteur immobilier, étant donné que les places étaient limitées dans la salle du conseil, la priorité a été donnée à environ 40 personnes qui avaient communiqué avec le promoteur avant la réunion et avaient exprimé leur intérêt d'assister à la présentation. Les autres personnes qui se sont présentées à la réunion, sans avoir communiqué au préalable avec le promoteur, ont dû attendre l'arrivée de tous les participants dont la présence avait été annoncée. Le promoteur était responsable de contrôler l'accès à cette réunion. Il a accordé priorité aux membres du public qui n'avaient pas déjà vu la présentation lors de la réunion du Comité de planification le 3 septembre.

37 Le personnel municipal nous a informés que la salle du conseil peut être réservée pour des réunions privées. Toutefois, il n'est pas courant de tenir une réunion privée immédiatement avant une réunion du Conseil.

38 La séance d'information du promoteur immobilier a pris fin à 18 h 55 et un agent de la réglementation a alors pris le contrôle de la salle. Certains membres du public qui avaient assisté à la séance d'information sont restés pour la réunion du Conseil. La salle du conseil peut accueillir 67 personnes. L'agent de la réglementation a informé plusieurs personnes qui n'avaient pas assisté à la séance d'information, mais qui souhaitaient être présentes à la réunion du Conseil, qu'elles ne pouvaient pas entrer dans la salle car celle-ci était pleine. Une seule personne à la fois a pu entrer dans cette salle, à mesure qu'une autre personne la quittait. Nous n'avons pas pu confirmer combien de personnes ont été refoulées.

39 Le personnel municipal nous a avisés que, dans ces circonstances, il n'avait pas été possible d'ouvrir d'autres espaces au public pour lui permettre de voir à distance et en temps réel les délibérations du Conseil (p. ex., par connexion vidéo en direct).

Les réunions de la municipalité sont enregistrées, mais il n’y a pas de connexion en direct; la station de télévision communautaire qui enregistre les réunions diffuse les vidéos sur son site Web un ou deux jours après chacune des réunions.

- 40** Les personnes qui se sont plaintes à notre Bureau ont allégué que le promoteur avait délibérément réservé la salle pour y tenir une séance d’information avant la réunion du Conseil pour s’assurer que seuls les gens en faveur du projet de développement seraient présents quand le Conseil étudierait les points reliés à ce projet. Mon Bureau n’est pas en droit de considérer la conduite des particuliers, comme ce promoteur. Mon objectif est de déterminer si la municipalité a enfreint ou non la loi sur les réunions publiques.

Analyse

- 41** La réunion du Conseil le 15 septembre était ouverte au public, mais certaines personnes qui souhaitaient y assister en ont été exclues en raison du manque de capacité d’accueil de la salle du conseil. Cette situation diffère des circonstances du 27 août, quand le maire a déplacé une réunion pour la tenir non plus dans la salle du conseil, mais dans une petite salle de conférence, excluant tous les membres du grand public.
- 42** Dans ce cas, les allégations indiquaient que la réunion du promoteur avait été délibérément organisée avant celle du Conseil pour empêcher des membres du public en désaccord avec le projet d’assister à la réunion du Conseil. Mon enquête n’a pas découvert de preuve étayant cette allégation.
- 43** La municipalité a pour obligation de veiller à ce qu’une réunion publique soit réellement ouverte au public, c’est-à-dire que la possibilité d’y assister ne soit pas arbitrairement ou déraisonnablement restreinte. Cette réunion était ouverte au nombre habituel de personnes, sa capacité d’accueil étant uniquement limitée par la capacité d’accueil de la salle, et aucune preuve n’a appuyé l’allégation que le personnel municipal ou le Conseil avait imposé une quelconque restriction injuste à la participation.
- 44** Par conséquent, la réunion du 15 septembre était une réunion publique du Conseil, qui n’a pas enfreint les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Opinion

- 45** Selon les conclusions de mon enquête, la réunion du Conseil le 27 août 2014 a été indûment fermée au public quand le Conseil s'est déplacé à une petite salle de conférence au sous-sol, qui pouvait uniquement accueillir le Conseil et un nombre restreint de membres des médias. Les sujets examinés durant cette réunion ne relevaient d'aucune des exceptions permises en vertu de la *Loi sur les municipalités*. Par conséquent, la partie de la réunion du Conseil qui s'est déroulée dans le sous-sol de l'hôtel de ville, le 27 août 2014, a violé les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.
- 46** La réunion du 15 septembre 2014 qui a précédé la réunion du Conseil était une réunion privée, organisée par un promoteur. Ce n'était pas une réunion du Conseil assujettie aux exigences des réunions publiques en vertu de la *Loi sur les municipalités*.
- 47** La réunion publique du Conseil le 15 septembre 2014 a suivi les procédures normales du Conseil et a permis aux membres du public d'être présents, selon la capacité normale d'accueil de la salle du conseil. Cette réunion était une réunion publique du Conseil et elle n'a pas enfreint les exigences de la *Loi sur les municipalités*. Bien que le Conseil et le personnel municipal doivent veiller à ce que les membres du public puissent assister aux réunions publiques du Conseil, et les observer, le personnel municipal ne pouvait pas directement prévoir qu'il y aurait insuffisamment de place durant cette réunion du Conseil, ce qui lui aurait permis de prendre d'autres dispositions.
- 48** En revanche, à l'avenir, quand le personnel municipal décidera de permettre à des groupes privés d'utiliser la salle du conseil pour des réunions, il devrait considérer les répercussions potentielles de telles réunions. Il devrait notamment évaluer s'il y aura suffisamment d'espace pour permettre la participation de tous les membres du public qui souhaitent assister à la réunion, si une réunion publique du Conseil est aussi prévue, et prendre d'autres dispositions pour trouver au besoin un local plus grand.
- 49** Je préconise au nouveau Conseil de Clarence-Rockland de travailler collectivement et conjointement afin de veiller à respecter ses obligations relativement aux réunions publiques, à l'avenir. Je présente quatre recommandations pour aider le Conseil à se conformer aux exigences juridiques des dispositions sur les réunions publiques.

Recommandations

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil de la Cité de Clarence-Rockland devraient respecter avec vigilance leurs obligations personnelles et collectives de se conformer aux exigences des réunions publiques conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Le Conseil de la Cité de Clarence-Rockland devrait veiller à ce que les réunions du Conseil se tiennent dans un lieu précisé par le Règlement municipal de procédure, et que le public ne soit pas exclu des réunions publiques du Conseil.

Recommandation 3

La Cité de Clarence-Rockland devrait restreindre l'utilisation de la salle du conseil par de tierces parties peu avant les réunions publiques du Conseil ou d'un de ses comités, pour éviter tout problème relatif à la capacité d'accueil de la salle et à l'accès fait au public.

Recommandation 4

La Cité de Clarence-Rockland devrait veiller à prendre des mesures raisonnables pour garantir l'accès à tous les membres du public qui souhaitent assister aux réunions publiques du Conseil et observer les délibérations, et notamment prendre d'autres dispositions quand le besoin de le faire est prévisible.

Rapport

- 50** Le personnel de mon Bureau a parlé au nouveau maire, à la greffière et à la directrice générale le 16 décembre 2014 pour leur présenter un aperçu de ces conclusions et pour donner à la Ville l'occasion d'y répondre. Leurs commentaires ont été pris en considération lors de la préparation de ce rapport.
- 51** Le Conseil de la Cité de Clarence-Rockland devrait diffuser mon rapport et le communiquer au public au plus vite, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario