



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des réunions tenues par le Conseil
de la Ville d'Amherstburg en 2022 et 2023
et sur une rencontre en 2022 du Comité consultatif
sur l'accessibilité de la Ville**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Avril 2024

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte concernant les réunions tenues par le Conseil de la Ville d'Amherstburg (la « Ville ») les 8 août 2022, 29 novembre 2022, 30 novembre 2022, 13 février 2023, 14 février 2023 et 27 mars 2023, ainsi qu'une rencontre des membres du Comité consultatif sur l'accessibilité de la Ville (le « Comité ») en septembre 2022. Selon cette plainte, la Ville aurait alors enfreint les règles des réunions publiques prévues dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »).
- 2 Plus précisément, le Conseil n'aurait pas donné assez d'information sur l'objet de ses discussions dans ses résolutions pour se retirer à huis clos les 8 août 2022, 13 février 2023 et 27 mars 2023.
- 3 Il est aussi allégué qu'une rencontre des membres du Comité en septembre 2022 contrevenait aux règles des réunions publiques de la Loi.
- 4 Toujours selon la plainte, les réunions du Conseil des 29 et 30 novembre 2022 n'ont pas été publiques ni diffusées en direct.
- 5 Enfin, il est allégué que le Conseil n'a pas avisé le public de sa réunion du 14 février 2023.
- 6 La plainte visait au départ des allégations additionnelles sur plusieurs autres problèmes et réunions du Conseil. Mon Bureau a réalisé une enquête préliminaire sur tous les problèmes soulevés dans la plainte. À la lumière de notre examen des documents et des éléments de preuve pertinents, nous avons déterminé que seules les allégations susmentionnées requéraient une enquête complète.
- 7 Pour les raisons qui suivent, mon enquête a révélé que le Conseil a enfreint l'alinéa 239(4)a) de la Loi les 8 août 2022, 13 février 2023 et 27 mars 2023 en ne donnant pas, dans ses résolutions, assez d'information sur certaines des questions devant être étudiées à huis clos.
- 8 J'ai aussi déterminé que la rencontre des membres du Comité consultatif sur l'accessibilité du 8 septembre 2022 n'était pas assujettie aux règles des réunions publiques. J'ai en outre conclu que les réunions du Conseil des 29 et 30 novembre 2022 n'avaient pas eu lieu à huis clos, en contravention de ces règles, mais j'ai été incapable d'établir si elles avaient été diffusées en direct. Enfin, j'ai statué que la Ville n'avait pas enfreint les règles des réunions publiques le 14 février 2023.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

Compétence de l'Ombudsman

- 9 La Loi dispose que toutes les réunions d'un conseil ou d'un conseil local et de leurs comités doivent être ouvertes au public, sauf si les exceptions qu'elle prévoit s'appliquent.
- 10 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 11 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville d'Amherstburg.
- 12 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences de réunions publiques énoncées dans la Loi et dans le règlement d'application pertinent ont été respectées.
- 13 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Ce recueil interrogeable vise à permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des 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 devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil.
- 14 L'Ombudsman de l'Ontario a aussi le pouvoir d'effectuer en toute impartialité des examens et des enquêtes sur des centaines d'organismes du secteur public : municipalités, conseils locaux, sociétés contrôlées par les municipalités, organismes du gouvernement provincial, universités financées par des fonds publics et conseils scolaires. Il peut aussi examiner les plaintes sur les services fournis par les sociétés d'aide à l'enfance et les titulaires de permis d'établissement, et sur les services en français fournis aux termes de la *Loi sur les services en français*. Pour en savoir plus sur les organismes relevant de notre Bureau : www.ombudsman.on.ca/portez-plainte/champ-de-surveillance.

Processus d'enquête

- 15 Mon Bureau a informé la Ville de son intention d'enquêter sur cette plainte le 24 novembre 2023. Après avoir obtenu d'autres renseignements sur le jour de la rencontre du Comité, le 7 février 2024, mon Bureau a remis un nouvel avis d'enquête à la Ville.
- 16 Mon Bureau a parlé avec le greffier municipal et gestionnaire des risques (le « greffier ») et la greffière adjointe des allégations concernant les réunions du Conseil et la rencontre du Comité du 8 septembre 2022. Il a aussi discuté avec la présidente du Comité, le maire actuel et trois membres du Comité ayant participé à la rencontre du 8 septembre 2022 et siégeant toujours au Comité.
- 17 Nous avons consulté l'ancien règlement de procédure² de la Ville, en vigueur au moment des réunions, et les documents des séances publiques et à huis clos des six réunions du Conseil, c'est-à-dire les ordres du jour, les procès-verbaux, les rapports et les documents présentés au Conseil, ainsi que l'enregistrement des réunions, lorsque c'était nécessaire.
- 18 Nous avons aussi examiné l'ancien mandat de la Ville pour les conseils et comités locaux, la correspondance et une photo de la rencontre du Comité du 8 septembre 2022, ainsi que les ordres du jour, les procès-verbaux et les rapports précédents du Conseil et du Comité, de même que l'enregistrement d'une réunion subséquente portant sur la rencontre du 8 septembre 2022 et le nouveau service de transport en commun de la Ville.
- 19 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans ses demandes de documents et de renseignements, et je tiens à remercier le personnel de la Ville de son aide pendant notre examen et notre enquête.

Réunion du Conseil du 8 août 2022

- 20 Le 8 août 2022, le Conseil s'est réuni à sa salle. À 16 h 08, il a décidé par voie de résolution de se retirer à huis clos pour discuter de trois questions. Selon la plainte, les parties de la résolution concernant le [TRADUCTION] « Point sur les relations de travail/les négociations avec les employé(e)s » ne donnaient pas assez d'information sur les questions étudiées à huis clos.
- 21 La portion pertinente de la résolution décrivait le point comme suit :

² Ville d'Amherstburg, Règlement n° 2014-91, *By-law to govern the proceedings of Council, the conduct of its members and the calling of meetings* (21 janvier 2015) [Règlement de procédure]. Ce règlement a été abrogé et remplacé le 14 août 2023.

[TRADUCTION]

Point A – Point sur les relations de travail/les négociations avec les employé(e)s – Alinéa 239(2)d)

– Relations de travail ou négociations avec les employé(e)s

- 22** Le Conseil est retourné en séance publique à 17 h 31 et a indiqué qu'une consultante avait présenté un survol du marché des salaires en 2022 au Conseil et répondu aux questions des membres.

Analyse

- 23** Selon l'alinéa 239(4)a) de la Loi, avant de se retirer à huis clos, le conseil, le conseil local ou le comité doit indiquer par voie de résolution adoptée en séance publique qu'une séance à huis clos sera tenue et la nature générale de la question devant y être étudiée.
- 24** La Cour d'appel de l'Ontario a souligné dans l'arrêt *Farber v. Kingston (City)* qu'une résolution pour se retirer à huis clos devait comporter une description générale de la question à étudier pour maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison de tenir la réunion à huis clos³. Ainsi, les municipalités doivent inclure « certains détails informatifs » dans la résolution pour se retirer à huis clos⁴, et j'ai précédemment recommandé que les conseils donnent plus de détails de fond dans leurs résolutions autorisant les séances à huis clos⁵.
- 25** En l'espèce, le Conseil s'est contenté d'indiquer l'exception aux réunions publiques sur laquelle il s'appuyait. À la lumière de mon examen, j'estime qu'il aurait pu donner des renseignements supplémentaires sans porter atteinte à la raison de se retirer à huis clos. Par exemple, il aurait pu dire qu'il discutait de l'examen des salaires des cadres.
- 26** Par conséquent, le Conseil de la Ville d'Amherstburg a contrevenu à l'alinéa 239(4)a) de la Loi en ne fournissant pas suffisamment d'information sur la nature générale de la question devant être étudiée à huis clos.

³ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173, paragraphe 21, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtz/>>.

⁴ *Brockville (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 12, paragraphe 45, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2sss/>>.

⁵ *Emo (Canton d') (Re)*, 2020 ONOMBUD 6, paragraphe 18, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jb1q7/>>.

Rencontre du Comité consultatif sur l'accessibilité du 8 septembre 2022

Renseignements généraux

- 27 Selon la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*, la Ville doit créer un comité consultatif de l'accessibilité⁶. En septembre 2022, le Comité consultatif sur l'accessibilité de la Ville se composait d'un conseiller et de cinq membres du public.
- 28 En mai 2022, le Conseil de la Ville d'Amherstburg a approuvé un projet pilote de deux ans avec Transit Windsor pour la desserte entre Amherstburg et Windsor. Le nouveau circuit a été mis en service le 6 septembre 2022 au moyen d'autobus accessibles.
- 29 On a dit à mon Bureau qu'avant septembre 2022, une partie des membres du Comité n'avait jamais vu ni utilisé un autobus accessible. La présidente, qui connaissait ce type d'autobus, avait suggéré que la Ville prenne contact avec Transit Windsor pour demander une démonstration des fonctionnalités aux membres du Comité. Le greffier, alors agent de liaison du Comité, avait pris des dispositions pour que cette démonstration se déroule au centre des opérations de Transit Windsor.
- 30 Selon la plainte, la rencontre a eu lieu en septembre 2022. Durant notre enquête, nous avons déterminé qu'elle s'est tenue le 8 septembre 2022.

Rencontre du 8 septembre 2022

- 31 Le 8 septembre 2022, la présidente du Comité, cinq membres du Comité, le greffier actuel et le maire actuel⁷ se sont rejoint(e)s au centre des opérations de Transit Windsor, à Windsor, à 10 h 30. La rencontre n'a pas été considérée comme une réunion : il n'y a pas eu d'avis public ni de procès-verbal.
- 32 Un représentant du transport en commun a amené un autobus dans le stationnement pour le montrer aux personnes présentes. On nous a dit que les membres du Comité ont fait le tour de l'autobus et posé des questions au représentant sur le fonctionnement de l'autobus, notamment le transport des vélos.

⁶ L.O. 2005, chap. 11, article 29.

⁷ En septembre 2022, le maire actuel était conseiller de la Ville. Il a assisté à la démonstration parce qu'il a conduit sa conjointe, la présidente du Comité, au centre des opérations. Il n'a pas participé à titre officiel.

- 33** Le représentant a ensuite proposé de démontrer comment l'autobus est adapté aux personnes ayant un appareil de mobilité. Il a montré comment abaisser le véhicule et déployer la rampe. Les personnes présentes sont ensuite montées à bord pour découvrir les fonctionnalités, par exemple les attaches pour les personnes ayant un appareil de mobilité et les renforcements nécessaires pour attacher de manière sécuritaire ces appareils pendant le déplacement.
- 34** À bord du véhicule immobile, les membres du Comité ont posé d'autres questions sur l'utilisation de l'autobus et du transport en commun. Le représentant y a répondu et a expliqué l'assistance apportée par le personnel à la clientèle ayant des besoins en matière d'accessibilité. Cette rencontre a été dépeinte à mon Bureau comme une période informelle de questions et réponses, où les membres pouvaient poser des questions sur l'autobus, ses fonctionnalités et le fonctionnement du service.
- 35** Après la période de questions, une photo de groupe a été prise, puis tout le monde est parti. Une invitation envoyée par le greffier indiquait que la visite devait durer au plus une heure. Même si les estimations de la durée exacte variaient, j'ai déterminé que la démonstration a duré entre trente minutes et une heure.
- 36** Les personnes à qui nous avons parlé ont expliqué que cette rencontre visait à aider les membres du Comité ne connaissant pas les autobus accessibles à mieux comprendre le fonctionnement du nouveau service de transport en commun. On nous a dit que le Comité n'avait pas suivi les procédures de réunion ordinaire parce que la visite n'était pas perçue comme une réunion.
- 37** On nous a expliqué que pendant cette démonstration, les membres du Comité ont posé des questions au représentant et n'ont pas discuté ou débattu de propositions ni voté sur des points. Notre enquête a révélé que le plan de transport en commun de la Ville avait déjà été approuvé, et qu'il n'y avait aucune proposition présentée au Comité ou au Conseil à ce sujet.
- 38** Le greffier nous a dit que le Comité avait mis un point à l'ordre du jour de sa réunion ordinaire du 22 septembre 2022 pour laisser ses membres discuter en séance publique des travaux découlant de la visite de démonstration. Dans l'enregistrement et le procès-verbal, on constate que le Comité n'a pas parlé de propositions concernant les autobus accessibles ou les services de transport en commun à sa réunion suivante, le 22 septembre 2022.

Analyse

- 39** Selon le paragraphe 238(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le terme « comité » désigne un « [c]omité ou sous-comité consultatif ou autre, ou une entité similaire, dont au moins 50 pour cent des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux ». Même si le Comité ne répondait pas à ce seuil, puisqu'un seul de ses six membres siégeait au Conseil, mon Bureau a appris que la Ville considérait le Comité assujetti aux règles des réunions publiques de la Loi. J'ai conclu précédemment qu'un organisme peut être assujetti aux exigences des réunions publiques si la municipalité le décide⁸. Mon Bureau a donc analysé si la visite de démonstration du 8 septembre 2022 était une « réunion » au sens de la Loi.
- 40** Le paragraphe 238(1) de la Loi énonce un critère à deux volets pour établir si une rencontre répond à sa définition de « réunion ». Une réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil, d'un conseil local ou d'un comité constitue une « réunion » quand : i) le quorum est atteint, et ii) les membres discutent ou traitent autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil ou du comité.
- 41** Cinq des six membres du Comité se trouvaient au centre des opérations de transport en commun le 8 septembre 2022. Le quorum du Comité étant atteint, le premier critère est satisfait.
- 42** Quant au second, il faut déterminer si le Comité a fait avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décision le 8 septembre 2022.
- 43** Dans un rapport adressé en 2018 au Village de Casselman, j'ai fait la déclaration suivante :

[...] pour interpréter l'expression « fait avancer de façon importante » il faut examiner dans quelle mesure les discussions ont fait avancer les travaux de la municipalité, en fonction d'indicateurs factuels.

Les discussions, les débats ou les décisions qui visent à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideur(euse)s d'une façon ou d'une autre, sont susceptibles de « faire avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision d'un conseil municipal, d'un comité ou d'un conseil local. Il est peu probable que le simple fait de recevoir ou d'échanger de l'information « fasse avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision, tant qu'il n'y a pas de tentative de

⁸ *Lucan Biddulph (Canton de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 17, paragraphe 22, en ligne : <https://canlii.ca/t/jjq6j>.

discuter ou de débattre de cette information relativement à une question précise qui est soumise, ou sera soumise, à un conseil municipal, à un comité ou à un conseil local⁹.

- 44** J'ai de plus précédemment constaté qu'une entité est susceptible de faire avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décision si elle vote, conclut une entente, donne des directives ou fait des commentaires au personnel, ou encore discute ou débat d'une proposition, d'une action ou d'une stratégie¹⁰.
- 45** En revanche, les activités suivantes ne font pas avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision d'un conseil ou sont peu susceptibles de le faire :
- Discuter d'options de procédure¹¹;
 - Recevoir des mises à jour sur de récentes activités ou communiquer de l'information¹²;
 - Obtenir des renseignements susceptibles d'aider le Conseil à mieux comprendre les affaires de la municipalité, ou acquérir des compétences¹³.
- 46** Dans le rapport de 2018 au Village de Casselman, j'ai évalué si deux séances d'information auxquelles avait assisté le quorum du Conseil avaient fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du Conseil et constituaient des « réunions ». À la première séance, un consultant avait fait le point sur une étude commandée par le Conseil l'année précédente sur les redevances d'aménagement en vue de l'adoption d'un règlement à ce sujet. Il avait ensuite répondu aux questions sur les calculs dans l'étude et le processus d'approbation du règlement. À la seconde séance, un promoteur avait expliqué les échéanciers prévus pour un projet d'aménagement déjà approuvé¹⁴.
- 47** J'ai conclu que ces séances n'avaient pas fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du Conseil et étaient de nature informative. J'ai relevé concernant la première séance que l'étude avait déjà été commandée, que les membres du Conseil n'avaient aucunement participé à son contenu ni discuté des options s'y rapportant et que la production du règlement sur les

⁹ *Casselman (Village de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11, paragraphes 30 et 31 [*Casselman* 2018], en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtl>>.

¹⁰ *Ibid.*, paragraphe 41.

¹¹ *Saugeen Shores (Ville de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 3, paragraphes 44, 49 et 50, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j93c4>>.

¹² *Casselman* 2018, *supra* note 9, paragraphe 40.

¹³ *Casselman (Village de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 14, paragraphe 54, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp62>>.

¹⁴ *Casselman* 2018, *supra* note 9, paragraphes 17 à 25.

redevances d'aménagement n'avait pas encore commencée. Quant à la seconde séance, la décision sur l'aménagement avait déjà été prise, et les membres présent(e)s n'ont pas discuté ni débattu du projet ni pris de décisions à ce sujet¹⁵.

- 48** Dans un récent rapport adressé à la Ville de London, j'ai examiné une rencontre où des membres du Comité des services communautaires et de protection formant quorum avaient visité l'établissement d'un organisme local sans but lucratif, qui avait demandé du financement au Comité pour un projet de construction sur son site. Plus tard en après-midi, le Comité s'était réuni et avait approuvé la demande. J'ai conclu que la visite avait fait avancer de façon importante les travaux et la prise de décision du Comité parce que les discussions pendant la rencontre se rapportaient directement aux travaux ou à la prise de décision dont devait traiter le Comité plus tard ce même jour¹⁶.
- 49** Le 8 septembre 2022, le Comité a été informé par un représentant du transport en commun sur le fonctionnement des autobus accessibles. Ses membres n'ont pas discuté, débattu ou pris de décisions sur une proposition donnée; ils(elles) ont plutôt posé des questions pour mieux comprendre le fonctionnement de ce type de véhicule et des services de transport en commun. Le Comité n'a pas discuté ou débattu de propositions, ni voté ou dégagé de consensus.
- 50** Mon Bureau a appris que le Conseil avait déjà décidé d'instaurer le service de transport en commun et n'avait pas demandé au Comité de l'informer sur une proposition en particulier. Cette explication est corroborée par les procès-verbaux des réunions précédentes du Conseil et l'enregistrement et le procès-verbal de la réunion du Comité du 22 septembre 2022, où il n'a pas été question d'informer le Conseil sur les points découlant de la visite de démonstration.
- 51** Dans l'affaire de la Ville de London, l'information obtenue durant la visite de l'établissement de l'organisme sans but lucratif portait directement sur les travaux ou la prise de décision du comité concerné plus tard le même jour. Cependant, en l'espèce, la visite du centre de transport en commun n'était pas liée à des travaux ou à une prise de décision du Comité en particulier, puisqu'il n'y avait aucune proposition relative aux services de transport en commun devant le Comité. Les personnes à qui nous avons parlé ont dit que l'objectif de la visite était de découvrir les fonctionnalités d'accessibilité des autobus qui desservait déjà Amherstburg. De plus, en l'espèce, c'est le personnel municipal qui avait organisé la visite. Le greffier a dit à mon Bureau avoir rappelé aux membres du Comité de ne pas faire avancer les travaux pendant cette visite et que les discussions devaient avoir lieu à la prochaine réunion. Le Comité avait

¹⁵ *Ibid.*, paragraphes 44 à 47.

¹⁶ *London (Ville de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 2, paragraphe 43, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k27t8>>.

aussi inclus dans son ordre du jour un point sur la discussion publique de ses travaux généraux au cas où il voudrait parler de la démonstration de l'autobus.

- 52** Par conséquent, le Comité n'a pas fait avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décision, et la rencontre de ses membres le 8 septembre 2022 au centre de transport en commun n'était pas une réunion du Comité assujettie aux règles des réunions publiques.

Réunions du Conseil les 29 et 30 novembre 2022

- 53** Les 29 et 30 novembre 2022, le Conseil nouvellement élu a tenu des réunions extraordinaires pour être formé sur différentes opérations municipales. Il est allégué dans la plainte que ces réunions n'étaient ni publiques ni diffusées en direct.
- 54** Le calendrier et les ordres du jour donnaient l'adresse du bâtiment municipal comme l'endroit des réunions; les ordres du jour précisaient que celles-ci auraient lieu à la salle du conseil. Il n'y avait aucune mention de la diffusion en direct ou d'un emplacement électronique.
- 55** Toutefois, la page Web [TRADUCTION] « Ordres du jour et procès-verbaux » de la Ville avait, et a encore aujourd'hui, un bouton invitant la population à visionner en direct les réunions du Conseil et des comités.
- 56** Le greffier a expliqué à mon Bureau que ces réunions se déroulaient dans la salle du conseil et que le public pouvait y assister en personne. Il a dit croire que ces réunions étaient diffusées en direct et ne pas se souvenir de problèmes techniques.
- 57** Même si la Ville enregistrerait habituellement les réunions du Conseil à l'époque, elle n'avait pas d'enregistrements de ces deux réunions, une absence que le greffier ne pouvait expliquer. Le règlement de procédure en vigueur à l'époque n'exigeait pas la diffusion en direct des réunions.

Analyse

- 58** Au paragraphe 238(2.1), la Loi exige que le règlement de procédure d'une municipalité prévoit un avis public des réunions. La Loi dispose que toutes les réunions municipales doivent être publiques, à quelques exceptions près.

- 59** L'ancien règlement de procédure de la Ville obligeait le greffier à donner un préavis d'au moins 48 heures pour toutes les réunions extraordinaires du Conseil et à publier l'ordre du jour de chaque réunion sur la page d'accueil du site Web de la municipalité. L'ordre du jour servait d'avis public de la réunion¹⁷.
- 60** À la lumière de l'examen, par mon Bureau, du calendrier, des ordres du jour et de l'ancien règlement de procédure de la Ville, je conclus que la Ville avait donné avis des réunions extraordinaires du Conseil tenues les 29 et 30 novembre 2022. Les avis indiquaient que les réunions se dérouleraient en personne à la salle du conseil, dans le bâtiment municipal. On a informé mon Bureau que le public pouvait observer ces réunions en personne, et nous n'avons reçu aucune preuve à l'effet contraire.
- 61** Par conséquent, j'estime que ces réunions n'ont pas été indûment tenues à huis clos en contravention du paragraphe 239(1) de la Loi. Néanmoins, le site Web de la Ville pouvait donner l'impression que toutes les réunions étaient diffusées en direct vu la formulation sur la page [TRADUCTION] « Ordres du jour et procès-verbaux » de la Ville. Nous avons reçu des renseignements contradictoires sur la diffusion en direct des réunions du Conseil des 29 et 30 novembre 2022, et la Ville n'avait rien pour prouver que la diffusion avait bel et bien eu lieu.
- 62** À titre de pratique exemplaire, pour aider la population à décider si elle souhaite assister à une réunion en personne, le site Web et les avis publics de la Ville devraient indiquer clairement si une réunion sera diffusée en direct, même quand il est possible d'y participer en personne. Pendant mon enquête, le greffier a expliqué que le logiciel utilisé pour générer les ordres du jour remplissait automatiquement certains renseignements, notamment le lieu, à partir des modèles créés durant la pandémie, lorsque les réunions ne se déroulaient qu'en ligne. Il a ajouté que la Ville était au courant du problème et étudiait les paramètres du logiciel pour rectifier la situation.
- 63** La Ville a aussi dit à mon Bureau avoir mis en place un mécanisme de diffusion en direct de rechange pour que toutes les réunions du Conseil soient diffusées en direct. Elle a ajouté avoir adopté la pratique exemplaire d'enregistrer toutes les réunions du Conseil, comme l'avait recommandé mon Bureau dans une lettre en mai 2023¹⁸. Je la félicite d'avoir adopté ces pratiques exemplaires et de prendre des mesures pour améliorer l'accessibilité et la transparence de ses réunions.

¹⁷ Règlement de procédure, *supra* note 2, paragraphes 4.3 et 4.4.

¹⁸ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Amherstburg (17 mai 2023), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2023/ville-d%E2%80%99amherstburg>.

Réunion du Conseil du 13 février 2023

- 64** Le 13 février 2023, le Conseil s'est réuni à sa salle. À 17 h 09, il a décidé par voie de résolution de se retirer à huis clos pour discuter de trois questions. Selon la plainte, la résolution ne donnait pas assez d'information sur le point [TRADUCTION] « Information sur la disposition projetée d'un bien-fonds », qui serait étudié à huis clos.
- 65** La portion pertinente de la résolution décrivait le point comme suit :
[TRADUCTION]
Point A – Information sur la disposition projetée d'un bien-fonds
• Alinéa 239(2)c) – l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité.
- 66** À huis clos, le Conseil a discuté de la location d'un espace dans une infrastructure municipale à une société de diffusion locale. Une fois de retour en séance publique, il a fait un compte rendu du huis clos et adopté une résolution autorisant la signature d'une entente d'occupation avec la société.
- 67** Le greffier a dit à mon Bureau qu'au moment de la réunion, la Ville menait des négociations délicates avec d'autres titulaires de domaines à bail concernant cette même infrastructure. On nous a dit que la nature et l'emplacement de l'infrastructure, ainsi que la géographie de la Ville, empêchaient la divulgation d'information additionnelle dans la résolution sans risque d'influer sur les négociations en cours.
- 68** Cependant, lors d'une réunion publique précédente, le Conseil avait reçu et étudié un rapport du personnel à ce sujet. La discussion précédente, le rapport et la résolution conséquente indiquaient la société de diffusion, l'infrastructure municipale et la possible négociation d'une entente à présenter au Conseil.

Analyse

- 69** Comme il a été mentionné, selon la Loi, un conseil doit indiquer, dans sa résolution pour se retirer à huis clos, certains détails informatifs pour maximiser l'information communiquée au public sans porter atteinte à la raison de la discussion à huis clos.
- 70** En l'espèce, le Conseil a seulement indiqué qu'il discuterait de la disposition projetée d'un bien-fonds.
- 71** Comme l'a souligné mon Bureau auparavant, lorsqu'un conseil s'appuie sur l'exception « acquisition ou disposition d'un bien-fonds », rien n'exige qu'il fournisse au public l'adresse d'une propriété à discuter à huis clos, et le faire

pourrait compromettre la raison pour laquelle la discussion a lieu à huis clos¹⁹. Néanmoins, les situations où il est impossible de fournir plus de renseignements sont rares²⁰.

- 72 En l'espèce, le Conseil avait discuté de cette proposition de location-bail et du rapport connexe lors d'une séance publique précédente. Les renseignements qui y avaient été communiqués pouvaient figurer dans la résolution sans compromettre la raison de se retirer à huis clos. Par exemple, le Conseil aurait pu préciser qu'il allait étudier un point concernant l'entreprise de diffusion ou la location d'espace dans l'infrastructure municipale.
- 73 Par conséquent, la résolution du Conseil ne respectait pas les exigences de l'alinéa 239(4)a) de la Loi.

Réunion du Conseil du 14 février 2023

- 74 Le 14 février 2023, le Conseil s'est réuni à sa salle à 13 h. Une présentatrice externe a formé ses membres à la gestion des actifs municipaux.
- 75 Le greffier a expliqué à mon Bureau que la formation n'avait pas au départ été planifiée comme réunion officielle, mais que le 14 février, le personnel avait pris l'initiative de recommander que le Conseil traite la séance de formation comme une réunion, selon les pratiques exemplaires de mon Bureau pour accroître l'ouverture et la transparence des séances d'éducation²¹. La Ville avait aussi enregistré la séance à huis clos.
- 76 Le greffier a dit à mon Bureau qu'aucun avis public n'avait été émis avant la réunion, mais que la Ville avait informé la population de la réunion extraordinaire tenue à huis clos pendant ou après la réunion, conformément au règlement de procédure alors en vigueur. Le calendrier en ligne des réunions de la Ville indique désormais que le Conseil a tenu une réunion le 14 février 2023.
- 77 On nous a dit que le Conseil n'avait pas donné d'avis pour cette réunion extraordinaire, comme le permettait son ancien règlement de procédure, et que les portes de la salle du conseil étaient ouvertes au début de la réunion au cas où des membres du public étaient dans les environs.

¹⁹ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Comté de Norfolk (13 décembre 2022), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2022/comte-de-norfolk>>.

²⁰ *Casselman (Municipalité de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 13, paragraphe 22 [*Casselman* 2022], en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrkx6>>.

²¹ *Emo (Canton d') (Re)*, 2023 ONOMBUD 5, paragraphe 30, en ligne : <<https://canlii.ca/t/vj4f>> [*Emo* 2023].

- 78** À environ 13 h 02, le Conseil a adopté la résolution suivante :
[TRADUCTION]
Que le Conseil se retire à huis clos conformément au paragraphe 239(3.1), la réunion ayant pour but l'éducation ou la formation des membres.

Point A – Formation sur la gestion des actifs

- 79** Le Conseil a reçu, à huis clos, une formation sur la gestion des risques en lien avec l'infrastructure municipale. La présentatrice a expliqué comment fournir proactivement du financement pour établir et maintenir des infrastructures et des services, faire part de l'importance de ce type de financement tout en répondant aux préoccupations liées aux coûts des services, et planifier la gestion des actifs pour relever ces défis.
- 80** La présentation ne portait pas sur une infrastructure municipale en particulier. La présentatrice a parlé pendant la majorité de la séance, ponctuée de quelques questions et commentaires généraux des membres du Conseil.
- 81** Après la présentation, le Conseil a levé la séance à 15 h 53. À sa réunion suivante, il a levé la confidentialité de l'enregistrement de la séance à huis clos, que la Ville a depuis publié en ligne.

Analyse

- 82** Comme il a été mentionné, les règles des réunions publiques prévues dans la Loi ne s'appliquent qu'aux « réunions » d'un conseil, d'un conseil local ou d'un comité quand le quorum est atteint et que les membres font avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision. Le quorum des membres du Conseil était atteint le 14 février 2023, ce qui répond au premier des deux volets du critère.
- 83** Il faut donc déterminer si le Conseil a fait avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décision. Comme il a été dit, les discussions, les débats ou les décisions visant à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideur(euse)s d'une façon ou d'une autre, sont susceptibles de « faire avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision. En revanche, la simple réception ou le simple échange d'information est peu susceptible de faire avancer de manière importante les travaux ou la prise de décision, tant qu'aucune tentative n'est faite pour discuter ou débattre de cette information relativement à une question particulière qui est, ou sera, soumise au conseil²².

²² Casselman 2022, *supra* note 20; Pelee (Canton de) (Re), 2022 ONOMBUD 2, paragraphe 23, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jm1f6>>.

- 84** Dans un rapport de 2023 adressé au Canton d'Emo, mon Bureau a examiné une plainte concernant une rencontre au cours de laquelle des membres du Conseil avaient suivi une formation sur le nouveau format du budget du Canton²³.
- 85** Dans cette affaire, le Canton d'Emo n'avait pas émis d'avis sur la séance de formation, mais avait rédigé le procès-verbal de la séance publique et adopté une résolution pour se retirer à huis clos conformément à l'exception « éducation ou formation » prévue au paragraphe 239(3.1) de la Loi. Mon Bureau a conclu que la discussion du Canton entrait dans cette exception, puisque le Conseil n'avait pas fait avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décision et que la rencontre n'était pas considérée comme une réunion au sens de la Loi.
- 86** Ainsi, même si le Canton d'Emo n'était pas tenu d'aviser le public de sa séance de formation, mon Bureau lui avait suggéré d'émettre un avis et de rédiger le procès-verbal à titre de pratique exemplaire.
- 87** En l'espèce, le 14 février 2023, une présentatrice externe a, à l'aide d'un diaporama général, renseigné le Conseil municipal d'Amherstburg sur la planification des infrastructures municipales, les défis et risques liés au financement des infrastructures et de services, et les difficultés associées à la communication du besoin de financer les infrastructures.
- 88** Les membres n'ont pas discuté ou débattu de questions précises qui avaient été, ou allaient être, présentées au Conseil. Ainsi, le Conseil n'a pas fait avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décision, et la séance de formation ne remplit pas le deuxième critère de la définition de « réunion ».
- 89** Par conséquent, la séance de formation du 14 février 2023 n'était pas une « réunion » et les exigences de la Loi ne s'appliquaient pas.
- 90** Même si la séance n'était pas une réunion, la Ville a pris des mesures pour renforcer la transparence sur la rencontre. Je salue sa décision d'adopter une résolution pour se retirer à huis clos, de rédiger le procès-verbal, de fournir rétroactivement un ordre du jour et de publier l'enregistrement de la formation. Ces mesures allaient au-delà des exigences officielles de la Loi et ont facilité l'examen de mon Bureau.
- 91** À titre de pratique exemplaire, la Ville devrait envisager d'officialiser la pratique consistant à traiter les séances de formation comme des réunions assujetties aux règles des réunions publiques et devrait publier l'avis public et l'ordre du jour à l'avance.

²³ *Emo 2023, supra note 21, paragraphes 28 à 31.*

Réunion du Conseil du 27 mars 2023

92 Le 27 mars 2023, le Conseil s'est réuni à sa salle à 16 h et a immédiatement adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter de quatre points.

93 Selon la plainte, la résolution ne fournissait pas assez d'information sur les quatre points à étudier à huis clos, décrits comme suit :

[TRADUCTION]

Point A – Nouvelles sur la question dont le tribunal administratif a été saisi et ayant une incidence sur la municipalité

- Alinéa 239(2)e) – les litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local;
- Alinéa 239(2)f) – les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin.

Point B – Disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds

- Alinéa 239(2)c) – l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local.

Point C – Renseignements du comité de sélection

- Alinéa 239(2)b) – des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local.

Point D – Acquisition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité

- Alinéa 239(2)c) – l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local.

Analyse

Point A – « Nouvelles sur la question dont le tribunal administratif a été saisi et ayant une incidence sur la municipalité »

94 Au sujet du point « Nouvelles sur la question dont le tribunal administratif a été saisi et ayant une incidence sur la municipalité », le Conseil a examiné des plans d'action potentiels pour une question d'aménagement dont avait été saisi le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire et reçu des conseils juridiques.

- 95** Le greffier nous a expliqué que la Ville était en train de négocier un règlement de l'affaire et que l'indication du tribunal concerné aurait dévoilé de quel dossier il s'agissait, ce qui aura pu avoir des répercussions sur les négociations.
- 96** Comme l'instance devant le tribunal était connue du public et que le Conseil avait auparavant examiné cette question en séance publique, j'estime que le Conseil aurait pu fournir plus d'information dans cette portion de sa résolution sans compromettre sa raison de se retirer à huis clos. Par exemple, il aurait pu indiquer qu'il allait discuter d'une question d'aménagement ou d'une question dont avait été saisi le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire.
- 97** Cette portion de la résolution ne décrivait pas suffisamment le point devant être étudié à huis clos, ce qui contrevient à l'alinéa 239(4)a) de la Loi.

Point B – « Disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds »

- 98** Concernant le point « Disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds », le Conseil a discuté de la vente potentielle de certaines emprises et allées à un acheteur précis. Le greffier a expliqué que l'indication du bien-fonds ou de l'emplacement précis aurait pu nuire à la position d'affaires de l'acheteur pour des transactions connexes.
- 99** Comme il a été dit, il n'est pas requis d'indiquer l'adresse d'une propriété en discussion pour l'exception « acquisition et disposition de bien-fonds ». Bien que certaines municipalités mentionnent les secteurs ou quartiers des propriétés, la Ville a informé mon Bureau qu'en raison de sa taille et de sa géographie politique, elle n'avait pas de descriptions géographiques utiles.
- 100** Cependant, la Ville devait équilibrer ses préoccupations à l'égard des négociations avec ses obligations prévues dans la Loi. Par conséquent, je conclus que le Conseil aurait pu fournir plus d'information sur cette portion de la résolution sans porter atteinte à sa raison de se retirer à huis clos. Par exemple, il aurait pu indiquer qu'il allait discuter à huis clos de la vente projetée d'emprises et d'allées municipales.
- 101** Cette portion de la résolution ne décrivait pas suffisamment le point devant être étudié à huis clos, ce qui contrevient à l'alinéa 239(4)a) de la Loi.

Point C – « Renseignements du comité de sélection »

- 102** Au sujet du point « Renseignements du comité de sélection », le Conseil a discuté à huis clos de personnes qui pourraient être nommées à différents comités de la Ville. Cette portion de la résolution indiquait l'exception sur laquelle le Conseil s'appuyait et une description générale de la question à l'étude à huis clos.
- 103** Cette portion de la résolution décrivait suffisamment la question à traiter à huis clos et répondait aux exigences de l'alinéa 239(4)a) de la Loi.

Point D – « Acquisition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité »

- 104** Concernant le point « Acquisition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité », le Conseil a discuté de l'achat potentiel d'un site excédentaire appartenant à un organisme du secteur public. Selon la loi, l'organisme devait offrir le site à des entités du secteur public avant d'en disposer autrement.
- 105** Lors d'une réunion publique précédente, le personnel s'était fait demander de manifester l'intérêt du Conseil dans la propriété. La Ville a expliqué qu'indiquer la propriété le 27 mars 2023 aurait révélé son intérêt pour le site, ce qui aurait pu influencer sur le prix.
- 106** Puisque le Conseil avait déjà discuté du site et de son intérêt potentiel à l'acquérir en séance publique, j'estime qu'il aurait pu fournir plus d'information sur cette portion de la résolution sans compromettre sa raison de se retirer à huis clos. Par exemple, il aurait pu indiquer qu'il envisageait d'acquérir un bien-fonds excédentaire à l'organisme du secteur public ou, dans ce cas en particulier, d'acquérir la propriété.
- 107** Cette portion de la résolution ne décrivait pas suffisamment le point devant être étudié à huis clos, ce qui contrevient à l'alinéa 239(4)a) de la Loi.

Avis

- 108** Le Conseil de la Ville d'Amherstburg a enfreint l'alinéa 239(4)a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* les 8 août 2022, 13 février 2023 et 27 mars 2023 en ne donnant pas assez d'information sur la nature générale des questions à étudier dans ses résolutions pour se retirer à huis clos.
- 109** Mon examen a aussi révélé que la Ville n'a pas contrevenu à la Loi le 8 septembre 2022 parce que la rencontre du Comité consultatif sur l'accessibilité au centre de transport en commun n'avait pas fait avancer de façon importante

ses travaux ou sa prise de décision et n'était pas considérée comme une réunion assujettie aux règles des réunions publiques.

- 110 De même, le Conseil n'a pas enfreint la Loi les 29 et 30 novembre 2022 étant donné que l'avis public indiquait où la réunion se déroulait en personne et que le public pouvait y participer de cette manière. Enfin, il n'a pas contrevenu à la Loi le 14 février 2023 parce que sa séance de formation n'entraîne pas dans la définition de « réunion », donc n'était pas assujettie aux règles des réunions publiques.

Recommandations

- 111 Je formule les recommandations suivantes pour aider la Ville d'Amherstburg à remplir ses obligations aux termes de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Les membres du Conseil de la Ville d'Amherstburg devraient demeurer vigilant(e)s dans l'exercice de leur obligation individuelle et collective pour s'assurer que la Municipalité remplit ses responsabilités prévues dans la Loi de 2001 sur les municipalités.

Recommandation 2

Le Conseil de la Ville d'Amherstburg devrait veiller à ce que ses résolutions pour se retirer à huis clos contiennent une description générale des questions à étudier de façon à porter à la connaissance du public le maximum de renseignements sans compromettre la raison du huis clos.

Recommandation 3

À titre de pratique exemplaire, le Conseil de la Ville d'Amherstburg devrait s'assurer que son site Web et ses avis publics indiquent clairement si les réunions sont diffusées en direct, même quand le public peut y assister en personne.

Recommandation 4

À titre de pratique exemplaire, le Conseil de la Ville d'Amherstburg devrait envisager d'officialiser la pratique consistant à traiter les séances de formation comme des réunions assujetties aux règles des réunions publiques, de publier l'avis public et l'ordre du jour à l'avance, et de rédiger le procès-verbal des formations.

Rapport

- 112** Le Conseil de la Ville d'Amherstburg a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de la commenter pour mon Bureau. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 113** Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par la Ville d'Amherstburg. Conformément au paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil doit adopter une résolution indiquant comment il entend y donner suite.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario