

Le 13 mars 2024

Camillo Cipriano
Directeur de l'éducation
Niagara Catholic District School Board
427 Rice Road
Welland (Ontario) L3C 7C1

Envoyé par courriel : Camillo.Cipriano@ncdsb.com

Monsieur,

Objet : Plaintes sur des réunions publiques

Mon Bureau a reçu deux plaintes concernant des réunions tenues par le Conseil d'administration scolaire (le « Conseil d'administration ») du Niagara Catholic District School Board (le « Conseil scolaire »). Selon l'une de ces plaintes, le Conseil d'administration aurait indûment discuté à huis clos le 7 juin 2023 de la nécessité pour les membres du public de présenter une pièce d'identité pour assister à sa réunion du 20 juin 2023. Cette plainte alléguait aussi que le Conseil d'administration n'avait pas informé le public de l'objet de la discussion à huis clos le 7 juin 2023.

Nous avons également reçu deux plaintes alléguant que le Conseil scolaire aurait exigé des membres du public qu'ils présentent une pièce d'identité pour participer à la réunion du Conseil d'administration du 20 juin 2023, ce qui, selon les personnes à l'origine des plaintes, contrevient aux exigences de réunions publiques de la *Loi sur l'éducation*. L'une de ces personnes craignait aussi que cette réunion n'ait pas été diffusée en direct.

Je vous écris pour vous faire part du résultat de mon examen de ces plaintes.

Rôle et compétence de l'Ombudsman

L'Ombudsman est un officier indépendant et impartial de l'Assemblée législative de l'Ontario. Mon Bureau a le pouvoir de traiter les plaintes au sujet des organismes du secteur public ainsi que des services des sociétés d'aide à l'enfance et des titulaires de

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, tour Sud
Toronto (Ontario) M5G 2C9

Tel./Téléphone : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211
www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman



permis d'établissement, de même que celles touchant la prestation de services en français conformément à la *Loi sur les services en français*.

Depuis le 1^{er} septembre 2015, l'Ombudsman de l'Ontario a le pouvoir de mener des enquêtes et des examens impartiaux et indépendants sur les plaintes concernant la conduite administrative des conseils scolaires, y compris les réunions tenues par un conseil d'administration scolaire ou ses comités.

En outre, mon Bureau enquête sur les réunions à huis clos de plus de la moitié des 444 municipalités de l'Ontario. En tant qu'enquêteur provincial par défaut pour ces réunions, il doit déterminer si une municipalité a respecté ou non les exigences de réunions publiques de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹.

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 à huis clos. Ce recueil interrogeable permet aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques municipales. Bien que les exigences de réunions publiques de la *Loi sur les municipalités* diffèrent de celles de la *Loi sur l'éducation*² (la « Loi »), les conseils scolaires peuvent consulter le 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.

Examen de l'Ombudsman

Le 7 septembre 2023, mon Bureau a informé le Niagara Catholic District School Board de mon intention d'enquêter sur ces plaintes. Mon Bureau a consulté les documents de la réunion publique et de la réunion à huis clos, la correspondance pertinente ainsi que le site Web et le règlement (le « règlement ») du Conseil scolaire. Nous avons également examiné la correspondance, les photos et les vidéos soumises par l'un(e) des plaignant(e)s. Mon Bureau a rencontré le directeur de l'éducation du Conseil

¹ L.O. 2001, chap. 25.

² L.R.O. 1990, chap. E.2.



scolaire, le contrôleur des services de gestion des installations, le superviseur des services de protection, un spécialiste des communications et le président du Conseil d'administration.

Réunion du 7 juin 2023

Le Conseil d'administration scolaire a tenu une réunion extraordinaire dans la salle de son centre d'éducation catholique (le « centre d'éducation ») le 7 juin 2023, à 17 h. Après une prière d'ouverture et l'adoption de l'ordre du jour de la réunion, le Conseil d'administration a adopté une résolution à 17 h 04 pour se retirer à huis clos. Il n'a pas invoqué une exception relative aux réunions à huis clos prévue dans la *Loi sur l'éducation* ni informé le public de l'objet de la discussion à huis clos. Pendant le huis clos, ses membres ont discuté d'une plainte à propos du code de conduite, puis un(e) avocat(e) leur a donné des conseils juridiques. À 17 h 36, le Conseil d'administration est retourné en séance publique, puis a adopté des résolutions pour approuver les recommandations énoncées au « point 1 » et au « point 1.1 » de l'ordre du jour de la réunion à huis clos. Il a ensuite tenu un « moment de recueillement » et a levé la séance (réunion) à 17 h 40.

Analyse

Discussion à huis clos le 7 juin

Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le 7 juin, le Conseil d'administration a indûment discuté à huis clos de la nécessité, pour le public, de présenter une pièce d'identité pour assister à une réunion à venir.

Selon l'article 207 de la *Loi sur l'éducation*, toutes les réunions d'un conseil d'administration scolaire et de ses comités doivent être ouvertes au public, sous réserve des exceptions prévues. Mon Bureau n'a trouvé aucune preuve suggérant qu'à sa réunion à huis clos du 7 juin 2023, le Conseil d'administration aurait discuté de la nécessité, pour les membres du public, de présenter une pièce d'identité pour assister à sa réunion du 20 juin 2023. Le Conseil d'administration aurait plutôt obtenu des conseils juridiques sur une question touchant au code de conduite.



Information sur l'objet des discussions à huis clos

Nous avons également reçu une plainte selon laquelle le Conseil d'administration n'aurait pas informé le public de l'objet des discussions à huis clos le 7 juin 2023.

Durant notre enquête, le Conseil scolaire a confirmé que le Conseil d'administration n'avait effectivement pas informé le public, ce qui est conforme à sa pratique habituelle.

Contrairement à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la *Loi sur l'éducation* n'exige pas d'un conseil d'administration scolaire ou d'un de ses comités qu'il adopte une résolution en séance publique pour autoriser un huis clos, ni que le conseil d'administration informe le public de l'objet des discussions à huis clos. De plus, le règlement du Conseil scolaire n'exige pas que le Conseil d'administration adopte une résolution en séance publique pour autoriser une séance à huis clos, ni qu'il informe le public de l'objet des discussions à huis clos.

Dans *Farber v. Kingston*, la Cour d'appel de l'Ontario a déterminé que la résolution de procéder à huis clos devrait donner une description générale de la question à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public, sans compromettre la raison d'exclure le public³. En effet, annoncer publiquement la question à discuter en séance à huis clos favorise la transparence de la démocratie locale et responsabilise les décideur(euse)s quant aux discussions à huis clos.

À l'avenir, j'encourage le Conseil d'administration à adopter la pratique exemplaire consistant à bien informer le public de l'objet des discussions à huis clos. Je l'encourage également à adopter la pratique exemplaire nécessitant de préciser l'exception qu'il compte invoquer pour chaque question abordée à huis clos, ayant déjà préconisé cette approche auprès des conseils municipaux⁴. Ces pratiques permettent d'informer de façon utile le public des sujets abordés à huis clos et d'inspirer confiance que la réunion s'est dûment tenue à huis clos.

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

⁴ Voir par exemple : Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Cité de Pickering (23 septembre 2020), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2020/cite-de-pickering>>.

Réunion du 20 juin 2023

Mon Bureau a reçu deux plaintes alléguant que le Conseil scolaire aurait exigé que les membres du public présentent une pièce d'identité pour pouvoir assister en personne à la réunion du Conseil d'administration du 20 juin 2023. Les deux personnes à l'origine des plaintes ont dit s'être vu refuser l'accès à la salle de réunion ce jour-là. L'une d'elles a également affirmé que la réunion n'aurait pas été diffusée en direct.

Renseignements généraux

Lors d'une réunion ordinaire le 23 mai 2023, des œuvres réalisées par des élèves et se trouvant dans le centre d'éducation ont été vandalisées. De plus, selon les médias, des manifestations devaient avoir lieu à l'extérieur du centre pendant la réunion suivante du Conseil d'administration, le 20 juin 2023⁵. Le Conseil scolaire a publiquement déclaré avoir craint pour la santé, la sécurité et le bien-être de son personnel, des conseiller(ère)s scolaires et du public le 20 juin 2023⁶.

Pour cette raison, il a annulé la « célébration de la réussite scolaire » prévue le 20 juin et demandé au personnel du centre d'éducation de faire du télétravail ce jour-là. Avant la réunion, les cadres de l'équipe d'administration du Conseil scolaire et le président du Conseil d'administration ont rencontré des membres du Service de police régional de Niagara et une firme de sécurité pour discuter d'un plan en vue de la réunion.

Procédure d'inscription

Le Conseil d'administration scolaire a tenu une réunion ordinaire dans la salle du centre d'éducation le 20 juin 2023 à 18 h 30. Pendant cette réunion, des agent(e)s de police et de sécurité privé(e)s se trouvaient à l'intérieur et à l'extérieur du centre. Selon les

⁵ Don Redmond, « Protest anticipated at Niagara Catholic trustees meeting over Pride-flag motion », *insauga* (20 juin 2023), en ligne : <<https://www.insauga.com/protest-anticipated-at-niagara-catholic-trustees-meeting-over-pride-flag-motion/>>.

⁶ Victoria Nicolaou, « LGBTQ protest, motion vote went as anticipated for Niagara Catholic: board chair », *St. Catharines Standard* (21 juin 2023), en ligne : <https://www.stcatharinesstandard.ca/news/niagara-region/lgbtq-protest-motion-vote-went-as-anticipated-for-niagara-catholic-board-chair/article_b1d8cf76-d096-5b46-90f8-1fe7b3440d3e.html>.



médias, la police avait estimé que de 350 à 400 personnes avaient participé aux manifestations⁷.

La pratique habituelle du Conseil scolaire est de demander au public de s'inscrire aux réunions en personne en fournissant leur nom et leur numéro de téléphone. Tant le superviseur des services de protection que le contrôleur des services de gestion des installations ont dit à mon Bureau que des gens s'étaient inscrits à des réunions antérieures au moyen de faux noms, comme « Mickey Mouse ». Le président du Conseil d'administration et le directeur de l'éducation ont déclaré qu'à la recommandation du Service de police régional de Niagara, le Conseil scolaire avait exigé que la totalité des membres du public, y compris son propre personnel, présente une pièce d'identité sur laquelle figure leur nom et leur adresse pour pouvoir assister en personne à la réunion du 20 juin 2023. Ce protocole avait été instauré pour que les gens donnent leurs vrais nom et adresse au cas où le Conseil scolaire doive les contacter pour des raisons de sécurité (par exemple, après cette réunion, le Conseil scolaire a émis un avis d'interdiction d'entrer à l'encontre d'une personne au comportement « agressif » durant la réunion). Le Conseil scolaire a fait preuve de souplesse concernant le type de pièce d'identité à présenter et n'a pas exigé de pièce délivrée par le gouvernement ou avec photo. Par exemple, le directeur de l'éducation a dit à mon Bureau qu'une personne avait montré l'étiquette sur son inhalateur pour l'asthme pour confirmer son nom.

Mon Bureau a vu les affiches posées à l'extérieur du centre d'éducation qui disaient ceci : « QUICONQUE VEUT ENTRER DOIT PRÉSENTER UNE PIÈCE D'IDENTITÉ ET S'INSCRIRE AU PRÉALABLE ». Cependant, ni l'ordre du jour de la réunion ni le site Web du Conseil scolaire n'avaient été modifiés pour informer le public qu'il devrait montrer une pièce d'identité pour assister en personne à cette réunion.

Le nombre total de gens souhaitant participer à cette réunion a excédé la capacité maximale de la salle, qui est d'environ 108 personnes. Un numéro a été remis aux gens ayant reçu l'autorisation d'entrer dans la salle pour garantir le respect de la capacité maximale. Une file s'est formée à l'extérieur; lorsque quelqu'un quittait la salle, le Conseil scolaire autorisait la personne suivante en ligne à entrer. Le président du Conseil d'administration scolaire a dit que deux personnes s'étaient vu refuser l'accès à la salle de réunion parce qu'elles avaient refusé de présenter une pièce d'identité. Le

⁷ *Ibid.*

Conseil scolaire n'a pas gardé de trace écrite de ces incidents. Le président du Conseil d'administration scolaire et le superviseur des services de protection ont dit à mon Bureau qu'aucune personne s'étant inscrite et ayant présenté une pièce d'identité ne s'était vu refuser l'accès à la salle de réunion, sauf si celle-ci était pleine.

Il était également possible d'observer la réunion en direct sur le site Web du Conseil scolaire sans avoir à fournir de renseignements identificatoires. Le contrôleur des services de gestion des installations a expliqué que les gens se trouvant au centre d'éducation avaient pu utiliser le réseau Wi-Fi du Conseil scolaire pour suivre la réunion de cette manière.

Analyse

Procédure d'inscription

Comme il a été dit, selon la *Loi sur l'éducation*, toutes les réunions d'un conseil d'administration scolaire et d'un de ses comités doivent être publiques, sauf exception⁸. La Cour d'appel de l'Ontario a affirmé qu'un conseil scolaire a le pouvoir de réglementer ses réunions pour garantir [TRADUCTION] « la bonne conduite de toutes les personnes y participant » et empêcher les comportements qui [TRADUCTION] « nuiraient à l'efficacité de la réunion et [...] une discussion libre et sans frein⁹. »

Bien que la décision ait été prise dans un contexte différent, j'ai déjà souligné que les municipalités doivent être prudentes lorsqu'elles imposent des conditions aux personnes voulant accéder et assister librement aux réunions publiques, car les dispositions de la *Loi sur les municipalités* concernant les réunions publiques visent à permettre aux gens d'observer le processus politique¹⁰. Toutefois, mon Bureau a également statué que les exigences de réunions publiques de la Loi n'empêchent pas un conseil municipal de prendre les mesures appropriées pour assurer la sécurité et

⁸ Paragraphes 207(1) à (2.1).

⁹ *Radio Chum 1050 Ltd et al v. Board of Education for City of Toronto*, 1964 CanLII 609 (ON CA), page 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gwf61>>.

¹⁰ *Alberton (Canton d') (Re)*, 2023 ONOMBUD 11, paragraphe 27, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jz4gf>>.

maintenir l'ordre lors de ses réunions¹¹. En outre, comme je l'ai mentionné dans mon rapport de mai 2017, « Rencontre au comptoir : Enquête sur une plainte à propos du Canton de Red Rock », un conseil scolaire est en droit de chercher à protéger son personnel contre des actes de harcèlement de la part des membres du public, conformément à ses obligations aux termes de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*¹².

Le Conseil scolaire a demandé aux membres du public de présenter une pièce d'identité pour pouvoir assister à cette réunion en personne vu les craintes pour la sécurité associées aux manifestations qui avaient lieu à l'extérieur du centre d'éducation. Cette mesure, recommandée au Conseil scolaire par le Service de police régional de Niagara, visait à vérifier que les gens s'inscrivent à la réunion avec leurs vrais nom et adresse pour pouvoir les contacter en cas de problèmes de sécurité.

Les conseils scolaires ont le pouvoir de régler leurs réunions pour assurer la sécurité et maintenir l'ordre, mais doivent éviter d'imposer des conditions trop restrictives à la population, qui doit être capable d'accéder et d'assister librement aux réunions publiques. J'ai récemment conclu que des mesures similaires prises par le Durham District School Board pour la présence en personne aux réunions étaient raisonnables dans les circonstances vu les problèmes de sécurité¹³.

En l'espèce, les membres du public pouvaient librement accéder et assister à la réunion du 20 juin 2023 en ligne sans avoir à fournir de renseignements identificatoires. Je suis convaincu que les mesures de sécurité prises par le Conseil scolaire pour la présence en personne à la réunion du 20 juin 2023 étaient raisonnables dans les circonstances vu les préoccupations relatives à la sécurité.

¹¹ *Ibid.*, paragraphe 28; *London (Ville de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 4, paragraphe 51, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gt8dj>>.

¹² Ombudsman de l'Ontario, *Rencontre au comptoir : Enquête sur une plainte à propos du Canton de Red Rock* (mai 2017), paragraphe 59, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/enquetes/2017/rencontre-au-comptoir>>.

¹³ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Durham District School Board (29 novembre 2023), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ce-que-nous-faisons/sujets/education/enquetes-et-examens-reunions-de-conseils-scolaires/durham-district-school-board-examen-de-la-reunion-du-5-juin-2023>>.



À l'avenir, j'encourage le Conseil d'administration à adopter la pratique exemplaire consistant à communiquer clairement les protocoles de sécurité et les conditions d'accès dans son avis public de réunion.

Le Conseil scolaire nous a également dit que deux personnes s'étaient vu refuser l'accès à la salle de réunion parce qu'elles n'avaient pas voulu présenter une pièce d'identité. Toutefois, le Conseil scolaire n'a pas de trace écrite de ces incidents. Je l'encourage donc à adopter la pratique exemplaire consistant à consigner les refus d'accès à une salle de réunion.

Diffusion en direct

L'une des plaintes alléguait que la réunion du 20 juin 2023 n'avait pas été diffusée en direct.

Lors de notre enquête, le Conseil scolaire nous a dit que cette réunion avait été diffusée en direct sur son site Web. L'ordre du jour de la réunion du 20 juin 2023 incluait également le lien vers la transmission en direct. Mon Bureau a examiné les affiches et les dépliants que le Conseil scolaire a remis aux gens à l'extérieur du centre d'éducation, qui contenaient un code QR et un lien pour observer la réunion en direct. De plus, le contrôleur des services de gestion des installations nous a expliqué qu'il était possible d'accéder au réseau Wi-Fi du Conseil scolaire pour regarder la réunion en ligne. Quelqu'un du personnel du Conseil scolaire a précisé avoir vu des gens regarder la diffusion en direct à l'extérieur du centre d'éducation. Le directeur de l'éducation et le président du Conseil d'administration ont tous deux déclaré avoir été contactés par des personnes affirmant avoir observé la réunion en ligne. En outre, mon Bureau a vu une photo d'un ordinateur affichant la diffusion en direct de la réunion ainsi qu'une capture d'écran d'un texto dans lequel l'expéditeur(trice) dit avoir « regardé » la réunion.

À la lumière de la preuve disponible, je conclus que la réunion du 20 juin 2023 a été diffusée en direct sur le site Web du Conseil scolaire.

Capacité de la salle de réunion

Bien qu'aucune des deux plaintes n'ait spécifiquement soulevé cette question auprès de mon Bureau, le nombre total de personnes voulant assister à la réunion en personne surpassait la capacité de la salle, qui a une capacité maximale de 108 personnes, ce qui comprend les conseiller(ère)s scolaires, le personnel du Conseil scolaire et les membres du public. Comme il a été dit, la police a estimé, selon les médias, qu'environ 350 à 400 personnes ont participé aux manifestations à l'extérieur du centre d'éducation. On nous a informé(e)s qu'une file d'attente s'était formée et que lorsqu'une personne quittait la salle, le Conseil scolaire permettait à la personne suivante en ligne d'entrer.

En contexte municipal, mon Bureau a conclu qu'une réunion n'enfreint pas les règles des réunions publiques si elle est ouverte au nombre habituel de personnes, que sa seule limite est la capacité d'accueil de la salle et qu'aucune preuve ne va dans le sens d'une quelconque restriction injuste à la participation¹⁴. Dans un rapport à la municipalité de La Nation, j'ai encouragé le Conseil municipal à adopter la pratique exemplaire consistant à concevoir un plan de contingence pour changer de lieu de réunion et occuper un espace plus grand lorsqu'il est clair que le public s'intéresse vivement à une question (donc un grand nombre de personnes peuvent vouloir exercer leur droit d'observer les travaux de l'administration locale)¹⁵.

Le Conseil scolaire savait que cette réunion était susceptible d'attirer un grand nombre de participant(e)s et avait mis en place un système permettant à une personne d'entrer dans la salle chaque fois que quelqu'un en sortait. En outre, il avait diffusé la réunion en direct et les gens pouvaient l'observer en accédant à son réseau Wi-Fi. Le Conseil scolaire avait également posé des affiches et donné des dépliants au public à l'extérieur du centre d'éducation, documents qui contenaient un code QR et un lien pour observer la réunion en direct. Je suis convaincu que cette réunion n'a pas enfreint les exigences de réunions publiques de la Loi, car la réunion a été ouverte au nombre habituel de personnes, a été limitée uniquement par la capacité de la salle et qu'aucune preuve ne

¹⁴ *Clarence-Rockland (Cité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 1, paragraphes 43 et 44, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp5q>> et *La Nation (Municipalité de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 6 (CanLII), paragraphes 37 et 38 [*La Nation*], <<https://canlii.ca/t/gt8dn>>.

¹⁵ *La Nation*, *supra* note 17, paragraphe 45.



laisse entendre que le Conseil scolaire est responsable d'une restriction injuste à la participation.

Conclusion

L'examen de mon Bureau n'a révélé aucune preuve indiquant qu'à la séance à huis clos du 7 juin 2023, le Conseil d'administration a discuté de la nécessité pour le public de présenter une pièce d'identité à la réunion du 20 juin 2023. Ni la *Loi sur l'éducation* ni le règlement du Conseil scolaire n'exigent de celui-ci qu'il informe le public de l'objet de la discussion à huis clos.

En outre, je suis convaincu que les mesures prises par le Conseil scolaire pour permettre la participation en personne à la réunion du 20 juin 2023 étaient raisonnables vu les préoccupations relatives à la sécurité. Enfin, d'après la preuve disponible, mon examen m'a permis de déterminer que la réunion du 20 juin 2023 a été diffusée en direct.

Je tiens à remercier le Conseil scolaire pour sa coopération durant mon enquête. Vous avez confirmé que cette lettre serait incluse dans la correspondance lors d'une prochaine réunion du Conseil d'administration scolaire.

Cordialement,



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

c. c. : Danny Di Lorenzo, président, Conseil d'administration scolaire
(dannydilorenzo5@gmail.com)