



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des plaintes concernant des réunions
tenues à huis clos par la Municipalité de West Elgin
les 14, 22 et 28 septembre ainsi que les 12 et 16 octobre 2023**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Décembre 2024

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu des plaintes alléguant que le Conseil de la Municipalité de West Elgin (la « Municipalité ») a tenu des réunions non conformes aux règles des réunions publiques prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »). D'après les plaintes, la Municipalité aurait omis de diffuser en direct pour le public l'intégralité ou une partie des réunions du Conseil du 14, du 22 et du 28 septembre ainsi que du 12 et du 16 octobre 2023.
- 2 Mon enquête m'a permis de conclure que la Municipalité de West Elgin a omis de fournir un avis réglementaire des réunions de son Conseil tenues le 22 et le 28 septembre ainsi que le 16 octobre 2023, en contravention des règles des réunions publiques.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 La *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit 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 prévues par la Loi s'appliquent.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 5 C'est l'Ombudsman qui enquête sur les réunions à huis clos de la Municipalité de West Elgin.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et dans le règlement de procédure municipal ont été respectées.
- 7 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, les conseils locaux, leurs comités, 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 municipaux, des conseils locaux et de leurs comités et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou

¹ L.O. 2001, chap. 25.

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/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil.

- 8 L'Ombudsman de l'Ontario est également habilité à réaliser des examens et enquêtes impartiaux concernant des centaines d'organismes publics. Cela comprend les municipalités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par des municipalités ainsi que les organismes gouvernementaux provinciaux, les universités financées par les fonds publics et les 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, consultez le site www.ombudsman.on.ca/portez-plainte/champ-de-surveillance.

Processus d'enquête

- 9 Le 18 mars 2024, mon Bureau a avisé la Municipalité de son intention d'enquêter sur ces plaintes.
- 10 Nous avons examiné les parties pertinentes des règlements de la Municipalité, des documents des réunions et de la Loi, et écouté et visionné les enregistrements audio et vidéo des réunions. Nous avons aussi rencontré la greffière, le maire et la mairesse adjointe de la Municipalité. Le maire a dit à mon Bureau ne pas avoir assisté aux réunions du 14, du 22 et du 28 septembre ainsi que du 12 octobre 2023.
- 11 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Procédures du Conseil

- 12 La Municipalité avise le public des réunions ordinaires et extraordinaires du Conseil sur son site Web. Son règlement de procédure prévoit que ces réunions se tiennent dans la salle du Conseil, sauf si celui-ci en décide autrement par résolution.
- 13 Le 14 septembre 2023, le Conseil a adopté une résolution pour cesser la diffusion publique en direct de ses réunions. Le public ne pourrait désormais assister aux réunions qu'en personne. Il demeurerait toutefois permis aux membres du Conseil, au personnel et aux consultant(e)s de participer par voie électronique.

- 14 Le règlement de procédure autorise le Conseil à tenir une réunion d'urgence sans avis public en présence d'une situation, ou du risque imminent d'une situation, qui constitue [TRADUCTION] « un risque pour la vie et les biens assez grave pour compromettre la sécurité publique ». Dans ce genre de situations, selon le règlement de procédure, [TRADUCTION] « la santé, le bien-être et les biens ainsi que l'environnement et la santé économique de la Municipalité » peuvent être touchés².

Renseignements généraux

Réunion du Conseil du 14 septembre 2023

- 15 L'ordre du jour de la réunion du Conseil tenue le 14 septembre 2023 précise que la réunion se tiendrait dans la salle du Conseil et serait diffusée en direct. Il contient l'instruction pour le public d'envoyer un courriel à la greffière pour obtenir le lien vers la diffusion en direct. L'auteur de la plainte nous a dit avoir reçu de la Municipalité deux liens vers la diffusion en direct des séances publiques qui auraient lieu avant et après la séance à huis clos.
- 16 L'auteur de la plainte a assisté à la réunion à l'aide du premier lien jusqu'à ce que le Conseil se retire à huis clos. Il a alors tenté d'utiliser le second lien pour continuer le visionnement, mais n'a pas eu accès à la réunion, puis a fini par recevoir un message lui disant que le lien avait expiré.
- 17 La greffière nous a dit que le Conseil avait bel et bien repris la séance publique après le huis clos, et que la diffusion en direct était accessible par le second lien. Elle n'a pas pu expliquer pourquoi l'auteur de la plainte avait été incapable de visionner la diffusion du reste de la réunion.
- 18 Un enregistrement vidéo des séances publiques de la réunion se trouve sur le site Web de la Municipalité. On y voit le Conseil se retirer à huis clos à 17 h 11, puis reprendre la séance publique à 18 h 36. La réunion est suspendue peu après, à 18 h 41.

Réunion d'urgence du Conseil du 22 septembre 2023

- 19 Le Conseil a tenu une réunion d'urgence le 22 septembre 2023. L'avis de cette réunion a été publié sur le site Web de la Municipalité le 20 septembre. Il est indiqué dans l'ordre du jour que la réunion se déroulerait par voie électronique, mais il n'y a aucune instruction sur la façon dont le public pourrait y assister. L'ordre du jour

² Municipalité de West Elgin, règlement n° 2023-77, *Being a By-Law to establish rules of procedure for the meetings of Council, Council Committees and Boards of The Corporation of the Municipality of West Elgin* (14 septembre 2023), articles 2.12 et 5.3.

annonce que la réunion a été convoquée pour étudier une question en lien avec [TRADUCTION] « des biens municipaux touchant la sécurité publique ».

- 20 La greffière nous a expliqué que l'urgence en question impliquait un risque pour la sécurité publique parce que le Conseil avait peu de temps pour signer une entente en vue de la tenue d'un match présaison de la LNH. L'entente, reçue par la Municipalité quelques jours avant l'événement, contenait des dispositions d'assurance devant être approuvées par le Conseil pour que le match ait lieu. Selon la greffière, l'événement serait annulé si l'entente n'était pas approuvée par le Conseil à cette réunion.
- 21 L'enregistrement vidéo de la réunion montre que le personnel a expliqué au Conseil que l'événement pourrait avoir une incidence sur la sécurité publique. Le Conseil a alors pris connaissance de l'entente, puis adopté une résolution en vue de sa signature.

Réunions du Conseil du 28 septembre ainsi que du 12 et du 16 octobre 2023

- 22 La plainte adressée à mon Bureau alléguait que les réunions du Conseil tenues le 28 septembre ainsi que le 12 et le 16 octobre 2023 n'avaient pas été diffusées en direct au public, même si l'avis de chaque réunion indiquait qu'il y aurait diffusion en direct.
- 23 D'après l'ordre du jour de la réunion du 28 septembre 2023, la réunion serait [TRADUCTION] « une réunion électronique hybride ». Le lieu est décrit comme le [TRADUCTION] « complexe communautaire de West Elgin – hybride ». L'ordre du jour ne dit pas au public comment accéder à une diffusion en direct.
- 24 Selon l'ordre du jour de la réunion du 12 octobre 2023, la réunion se tiendrait en personne dans la salle du Conseil. Rien dans l'ordre du jour ne faisait état d'une diffusion en direct.
- 25 Quant à l'ordre du jour de la réunion du 16 octobre 2023, il indique que la réunion aurait lieu sur Zoom. Aucun lieu physique n'est indiqué. L'ordre du jour ne contient ni instructions ni lien à l'intention du public pour accéder à la réunion virtuelle.

Analyse

Réunion du Conseil du 14 septembre 2023

- 26** La plainte alléguait que le 14 septembre 2023, la Municipalité n'a pas diffusé en direct la partie de la réunion du Conseil ayant suivi le huis clos. Mon enquête a révélé que cette allégation n'était fondée sur aucune preuve.
- 27** La greffière nous a dit que la Municipalité avait fourni au public deux liens pouvant être utilisés pour la diffusion en direct : un pour la séance publique au début de la réunion, et un autre pour la séance publique suivant le huis clos. Elle nous a aussi dit que les deux séances publiques du Conseil avaient été diffusées en direct. De plus, l'enregistrement vidéo de la réunion comprend la séance publique ayant suivi le huis clos.

Réunion d'urgence du Conseil du 22 septembre 2023

- 28** La réunion d'urgence du Conseil tenue le 22 septembre 2023 pour examiner et approuver une entente en vue de la tenue d'un match présaison de la LNH ne satisfait pas à la norme prévue par le règlement de procédure concernant les cas d'urgence. Ce règlement autorise la tenue d'une réunion d'urgence sans avis public. La Municipalité a publié un avis public annonçant la tenue d'une réunion d'urgence par voie électronique le 22 septembre 2023, mais l'avis ne comportait ni lien ni instructions qui auraient permis au public d'assister à la réunion.
- 29** Le règlement de procédure de la Municipalité parle [TRADUCTION] « d'une situation ou du risque imminent d'une situation causée par les forces de la nature, un accident ou une action intentionnelle ». Mon Bureau a déjà admis qu'un règlement de procédure peut autoriser la tenue d'une réunion du Conseil dans les plus brefs délais possible face à une « réelle urgence » nécessitant des mesures immédiates. Une « urgence » implique généralement des « circonstances imprévues exigeant une action immédiate ou urgente³ ».
- 30** La greffière nous a expliqué que la nature de l'urgence en question comportait deux aspects : d'abord, le délai de signature de l'entente était vraiment très serré; ensuite, il s'agissait d'un événement qui attirerait probablement une foule, ce qui posait un risque potentiel pour la sécurité publique, donc le personnel avait besoin que le Conseil évalue les dispositions d'assurance stipulées dans l'entente.

³ *South Bruce Peninsula (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 25, paragraphe 49, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtp6v>.

- 31** La Municipalité se trouvait sans doute dans une situation urgente vu le peu de temps qu'il lui restait pour signer l'entente et la présence d'un risque potentiel pour la sécurité publique lors de l'événement. Toutefois, il ne s'agissait pas de circonstances imprévues, puisque la Municipalité menait d'actives négociations contractuelles pour la tenue du match présaison de la LNH et aurait dû prévoir le temps qu'il faudrait au Conseil pour examiner et approuver l'entente. Les dispositions du règlement de procédure sur les réunions d'urgence s'appliquent aux situations causées par [TRADUCTION] « les forces de la nature, un accident ou une action intentionnelle ». Or, rien de cela ne s'appliquait aux circonstances ayant motivé la réunion du 22 septembre 2023.
- 32** Par conséquent, bien que le Conseil ait eu à étudier certaines questions urgentes, je juge qu'il ne s'agissait pas ici d'une [TRADUCTION] « réunion d'urgence » au sens du règlement de procédure, donc l'avis public était obligatoire, y compris les indications permettant au public d'assister à la réunion.

Avis des réunions du 28 septembre ainsi que du 12 et du 16 octobre 2023

- 33** La Municipalité a continué d'annoncer la diffusion publique des réunions du Conseil malgré la décision du Conseil, prise le 14 septembre 2023, de mettre un terme à cette pratique.
- 34** Pour garantir le respect du droit qu'a le public d'observer les réunions du gouvernement municipal, la municipalité doit communiquer un avis de la date et du lieu de la réunion, puis se réunir à la date et au lieu précisés dans l'avis⁴. Pour les réunions tenues par voie électronique, le « lieu » est électronique, et l'avis du lieu d'une réunion prend la forme d'une communication au public sur la manière d'observer la réunion par voie électronique, avec un lien⁵. Si cette information est omise dans l'avis, c'est comme si la réunion était fermée au public, ce qui contrevient à la Loi⁶. J'ai précédemment jugé que lorsqu'il est annoncé dans l'avis qu'une réunion suivrait une formule hybride, le public devrait pouvoir y assister aussi bien en personne que par voie électronique⁷.
- 35** Dans l'avis de la réunion du 28 septembre 2023, il était annoncé que la réunion se tiendrait en mode hybride, ce qui sous-entendait que le public pourrait y assister en personne ou par voie électronique. Or, seul un endroit physique y était indiqué. L'avis ne disait rien sur la façon d'accéder à une diffusion en direct. Les membres

⁴ *Russell (Canton de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j6n2v>>.

⁵ *McKellar (Canton de) (Re)*, 2023 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jv6cl>>.

⁶ *Calvin (Municipalité de) (Re)*, 2023 ONOMBUD 9 en ligne : <<https://canlii.ca/t/jxg33>>.

⁷ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Municipalité de West Elgin (7 septembre 2023), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2023/municipalite-de-west-elgin>>.

du public souhaitant observer la réunion par voie électronique étaient dans l'impossibilité de le faire. L'avis de la réunion du 16 octobre 2023 indiquait que celle-ci serait virtuelle, mais ne contenait aucune instruction au public sur les moyens d'y assister en personne ou par diffusion en direct. Par conséquent, ces réunions étaient fermées au public.

- 36 L'avis annonçait que la réunion du 12 octobre 2023 se tiendrait en personne et indiquait une adresse physique où le public pourrait se rendre pour y assister. Il n'y avait donc aucune raison pour le public de s'attendre à pouvoir y accéder par une diffusion en direct.

Avis

- 37 Mon enquête n'a relevé aucune preuve appuyant l'allégation qu'une partie de la réunion du Conseil du 14 septembre 2023 n'aurait pas été diffusée en direct au public. Cependant, la Municipalité de West Elgin a communiqué des avis insuffisants des réunions tenues par son Conseil le 22 et le 28 septembre ainsi que le 16 octobre 2023, ce qui est revenu à tenir ces réunions à huis clos.

Recommandations

- 38 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Municipalité de West Elgin à s'acquitter des obligations qui lui incombent selon la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à accroître la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

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

Recommandation 2

Le Conseil de la Municipalité de West Elgin devrait veiller à ce que le public reçoive, pour toutes ses réunions, un avis indiquant la date, l'heure et l'endroit de la réunion et contenant des instructions précisant comment accéder à la réunion par voie électronique, s'il y a lieu.

Recommandation 3

Lorsqu'elle invoque les dispositions de son règlement de procédure concernant les réunions d'urgence en vue de tenir une réunion sans avis

public, la Municipalité de West Elgin devrait s'assurer qu'elle respecte la norme prévue dans ce règlement pour les cas d'urgence.

Rapport

- 39** Le Conseil et le personnel de la Municipalité de West Elgin ont pu examiner une version préliminaire du présent rapport et la commenter pour mon Bureau. Le présent rapport définitif a été rédigé à la lumière de tous les commentaires que nous avons reçus.
- 40** Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par la Municipalité de West Elgin. 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