



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Enquête visant à déterminer si  
le Conseil du Canton de Woolwich  
a tenu une réunion à huis clos illégale  
le 22 mars 2016**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario  
août 2016**

## Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu deux plaintes à propos d'une réunion tenue par le Comité plénier du Canton de Woolwich le 22 mars 2016. Durant la séance publique ce jour-là, le président du Comité a informé un homme qui était censé effectuer une présentation qu'il ne lui serait pas permis de le faire. Les plaintes alléguaient que cette décision sur la présentation devait avoir été prise à huis clos, avant la séance publique, en infraction à la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).

## Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et des comités d'un conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos en vertu de la Loi. 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 désigné leur propre enquêteur.
- 4 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans le Canton de Woolwich.
- 5 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement municipal de procédure ont été respectées.

## Procédures du Conseil

- 6 Le Règlement de procédure du Canton (Règlement 01-2016) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf comme prévu à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*. Avant de se retirer à huis clos, le conseil ou le comité doit indiquer par voie de résolution le fait qu'il va tenir une réunion à huis clos et la nature générale de la question devant y être examinée.

- 7 L'article 28 du Règlement de procédure stipule que les règles de procédure du Comité plénier seront les mêmes que celles suivies par le Conseil pour ses réunions, l'exception étant que les membres du Comité pourront s'exprimer plus d'une fois à propos d'une question donnée.

## **Processus d'enquête**

- 8 Le 22 avril 2016, après avoir procédé à un examen préliminaire, nous avons avisé la Municipalité que nous ferions une enquête sur ces plaintes.
- 9 Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont examiné les parties pertinentes du Règlement de procédure de la Municipalité et de la Loi, ainsi que la documentation de cette réunion. Ils ont aussi écouté les enregistrements sonores de la séance à huis clos du 22 mars, et ils ont interviewé les membres du Conseil et des employés municipaux.
- 10 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

### Réunion à huis clos du Comité plénier le 22 mars 2016

- 11 L'ordre du jour de la réunion indiquait qu'il y aurait une séance à huis clos avant la séance publique du Comité, à 17 h 30. Le Comité se retirerait à huis clos en vertu de l'exception des « renseignements privés » énoncée à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi, pour discuter de nominations à un comité.
- 12 Le procès-verbal montre que le Comité a adopté une résolution pour se retirer à huis clos et que celle-ci reflétait les renseignements donnés dans l'ordre du jour.
- 13 L'enregistrement sonore de la réunion à huis clos a duré un peu plus de 11 minutes. Durant le huis clos, le Comité a examiné des demandes de candidature pour le Comité du patrimoine de la Municipalité. L'enregistrement sonore n'incluait aucune discussion sur une présentation devant être faite au Conseil. Toutes les personnes que nous avons interviewées ont été d'accord pour dire qu'il n'y avait pas eu de discussion à ce sujet durant la séance à huis clos.

## Temps écoulé entre la séance publique et la séance à huis clos

- 14** Deux membres du Conseil n'ont pu assister à la séance à huis clos. Par conséquent, seuls quatre membres du Conseil et deux membres du personnel étaient présents lors de cette séance, et ils sont restés dans la salle où elle s'était tenue durant tout le temps qui a suivi la levée de la séance à huis clos. La pause entre la séance publique et la séance à huis clos a duré 10 minutes environ.
- 15** Nous n'avons pas pu obtenir de consensus auprès des personnes que nous avons interviewées quant à ce qui s'était passé durant la pause, mais toutes celles qui étaient alors présentes ont convenu qu'il y avait eu une remarque à propos de la présentation inscrite à l'ordre du jour de la réunion publique.
- 16** Le conseiller Murray Martin, qui présidait la réunion du Comité, nous a fait savoir qu'il avait dit au groupe qu'il ne permettrait pas la tenue de cette présentation, puis qu'il avait quitté la salle. Deux autres personnes présentes avaient des souvenirs similaires, mais se souvenaient aussi d'un ou deux commentaires ultérieurs. Trois des personnes que nous avons interviewées se sont souvenues que des membres du Comité avaient tenu de courtes conversations individuelles sur la présentation, dans la salle de la séance à huis clos, avant que les membres du Conseil n'en sortent.
- 17** Aucun des membres du Conseil ou du personnel que nous avons interviewés ne s'est souvenu d'une conversation collective d'un quorum du Comité visant à déterminer s'il fallait ou non autoriser la présentation, durant cette pause de 10 minutes.

## Réunion publique du Comité plénier le 22 mars 2016

- 18** La réunion publique a commencé à 18 h. À titre de représentant du Comité consultatif public des citoyens, M. Dan Holt était présent pour faire une présentation sur la contamination du ruisseau Canagagigue. Avant que la présentation ne puisse commencer, le conseiller Murray Martin, parlant en tant que président, a informé M. Holt que le sujet était technique, et qu'il devait donc être présenté au Comité consultatif technique avant d'être présenté au Comité plénier. Le conseiller Murray Martin a donc déclaré qu'il ne laisserait pas le présentateur prendre la parole.
- 19** D'après le procès-verbal de la séance publique, un débat a suivi entre les membres du Conseil au sujet de cette décision. Les personnes que nous

avons interviewées ont déclaré que le débat avait duré de sept à huit minutes. Selon le procès-verbal, le Comité « s'est mis d'accord, et la présentation a été autorisée », mais les membres du Conseil et du personnel ont avisé mon Bureau qu'il n'y avait eu ni vote, ni consensus officiel. Les membres du Comité avaient exprimé leur opinion sur cette présentation et le conseiller Murray Martin était revenu sur sa décision, autorisant ainsi la présentation.

- 20** Une fois que cette présentation sur le ruisseau Canagagigue a été terminée, le Comité a discuté des présentations en général. Plus particulièrement, il s'est demandé si toutes les demandes de présentations devraient pouvoir être déposées directement au Conseil ou au Comité plénier, ou si celles relevant de la responsabilité d'un sous-comité devraient être aiguillées vers ce sous-comité.
- 21** La mairesse Sandy Shantz a présenté une motion pour enjoindre au personnel d'aiguiller les présentations ayant trait à un sous-comité du Canton vers ce sous-comité, avant qu'elles puissent arriver jusqu'au Comité plénier. La motion a été adoptée par cinq voix contre une.

## Analyse

- 22** La plainte adressée à notre Bureau alléguait que le Comité plénier avait pris une décision à huis clos au sujet d'une présentation, le 22 mars 2016. Il est clair qu'une réunion à huis clos a eu lieu le 22 mars. Toutefois, les preuves indiquent que la discussion a uniquement porté sur les nominations au Comité du patrimoine, et non sur la présentation, durant ce huis clos.
- 23** Nous avons été informés que des conseillers avaient mentionné individuellement la présentation durant la pause entre la séance à huis clos et la séance publique le 22 mars. La question est de savoir si cette pause constituait une réunion assujettie aux dispositions des réunions publiques, conformément à la Loi.

### Qu'est-ce qu'une réunion?

- 24** Le terme « réunion » est ainsi défini à l'article 238 de la Loi : « réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre ». Malheureusement, cette définition

est circulaire et ne donne pas de description claire de ce qu'est une « réunion ».

- 25** Dans l'un de nos rapports précédents<sup>1</sup>, en 2008, nous avons cherché à déterminer si une discussion parmi les membres du Conseil de la Ville du Grand Sudbury, à l'extérieur de la salle du Conseil, avait enfreint les règles des réunions publiques. Après avoir examiné la jurisprudence pertinente et étudié les principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation, nous avons élaboré la définition de travail suivante de « réunion » :

Les membres du Conseil (ou d'un comité) doivent se rassembler en vue d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil (ou d'un comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire nécessaire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité.

- 26** Cette définition reste conforme aux principales interprétations de la loi sur les réunions publiques et renforce le droit qu'a le public d'observer les délibérations du gouvernement municipal.

### Discussions informelles

- 27** La *Loi sur les municipalités* n'impose aucunement aux membres du Conseil, des comités et des conseils locaux de ne jamais discuter des activités municipales en dehors d'une réunion officielle. Certaines conversations informelles sur des activités municipales peuvent avoir lieu entre certains membres de ces organismes. Comme nous l'avons précisé dans un rapport précédent sur la Ville de London :

Dans une démocratie, il est bon que les responsables gouvernementaux échangent officieusement des renseignements avant de prendre des décisions de politique. Je suis tout à fait d'accord qu'il serait irréaliste de vouloir que les membres d'un conseil ne se parlent jamais en dehors des réunions publiques, et qu'une telle attente aurait inutilement un effet d'intimidation<sup>2</sup>.

- 28** Une situation similaire s'est produite dans le cadre de notre enquête sur une réunion du Conseil de la Ville de Niagara Falls, en avril 2015<sup>3</sup>. Dans ce

---

<sup>1</sup> Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (25 avril 2008), [en ligne](#), paragraphes 42-92.

<sup>2</sup> Ombudsman de l'Ontario, *En arrière-salle* : Enquête visant à déterminer si des membres du Conseil de la Ville de London ont tenu indûment une réunion à huis clos le 23 février 2013 (octobre 2013), [en ligne](#).

<sup>3</sup> Ombudsman de l'Ontario, Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Niagara Falls a tenu une réunion à huis clos illégale le 28 avril 2015, [en ligne](#).

cas, les membres du Conseil avaient débattu pour savoir s'ils devaient conserver ou non la prière récitée avant les réunions du Conseil. La discussion avait eu lieu entre la séance à huis clos et la séance publique du Conseil, et bien qu'un quorum du Conseil ait alors été présent, seuls quatre des neuf membres du Conseil y avaient participé.

- 29** Dans le cas de Niagara Falls, comme dans le cas présent, les discussions n'en étaient pas arrivées à constituer une « réunion » aux termes des exigences des réunions publiques. Le Comité ne s'était pas réuni dans le but d'exercer son pouvoir ou son autorité, ni de faire un travail de préparation nécessaire à une prise de décision de sa part.
- 30** Les personnes que nous avons interviewées avaient gardé des souvenirs différents de ce qui s'était passé durant la pause entre le huis clos et la séance publique du Comité plénier du Conseil de Woolwich. La majorité de ces personnes ont convenu que le conseiller Murray Martin avait fait un commentaire au groupe à propos de la présentation qui devait suivre. Certains conseillers se sont aussi souvenus de conversations à deux, ou de déclarations unilatérales, tandis que certains se sont souvenus qu'il y avait un quorum du Comité dans la salle alors que des discussions individuelles sur la présentation avaient lieu. En revanche, rien ne prêche à conclure qu'un quorum du Comité avait discuté en groupe de la présentation, ou avait fait un travail de préparation en vue d'une décision visant à permettre ou non cette présentation.
- 31** De plus, le débat qui a eu lieu ensuite durant la séance publique montre clairement que, lors de cette pause, aucune décision n'a été prise par un quorum du Conseil en vue d'autoriser ou non la présentation. En fait, c'est au conseiller Murray Martin, président du Comité, que revenait le droit d'autoriser ou non la présentation – et après avoir écouté le débat en séance publique, celui-ci avait décidé en fin de compte de permettre la tenue de la présentation.

## Conclusion

- 32** Le Conseil du Canton de Woolwich n'a pas enfreint la *Loi sur les municipalités* quand certains conseillers ont discuté officieusement d'une présentation à venir, durant la pause entre la séance à huis clos et la séance publique du Comité plénier le 22 mars 2016.

## Questions de procédure

- 33** En août 2015, mon Bureau a fait paraître un rapport d'enquête sur des réunions tenues par le Conseil du Canton de Woolwich en janvier et février 2015. À la suite de cette enquête, nous avons fait plusieurs recommandations quant à la manière dont le Canton pourrait améliorer ses méthodes en matière de réunions à huis clos.
- 34** Nous avons suggéré au Canton de donner plus de détails sur les questions à examiner à huis clos, aussi bien dans ses ordres du jour que dans les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos; de dresser des procès-verbaux plus complets de ses réunions à huis clos, pour refléter les discussions réellement tenues; et d'envisager de faire des enregistrements sonores des séances à huis clos du Conseil.
- 35** J'aimerais signaler les mesures prises par le Canton pour améliorer ses méthodes en termes de réunions à huis clos, depuis la parution de ce rapport. Au cours de la présente enquête, nous avons pu remarquer que l'ordre du jour tout comme la résolution adoptée pour se retirer à huis clos donnait suffisamment de détails pour que le public ait une idée générale de la question à examiner. Le Canton nous a aussi remis un enregistrement sonore de sa séance à huis clos qui nous a fourni un compte rendu clair et direct du huis clos et qui nous a grandement aidés dans notre enquête.

## **Opinion**

- 36** Mon enquête a conclu que le Comité plénier du Canton de Woolwich n'avait pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* durant sa réunion à huis clos du 22 mars 2016, ni lors des discussions qui avaient eu lieu ce jour-là entre la séance à huis clos et la séance publique.
- 37** Le Canton mérite d'être félicité pour avoir pris des mesures afin de renforcer la transparence de ses réunions, depuis l'enquête précédente faite par mon Bureau.

## **Rapport**

**38** Le personnel d'OMLET a communiqué au Canton un aperçu de mes conclusions et a demandé que ce rapport soit mis à la disposition du public lors de la prochaine réunion du Conseil.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Paul Dubé', written over a large, light blue circular stamp or watermark.

**Paul Dubé**  
**Ombudsman de l'Ontario**