



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Groupe de travail sur les soins de longue durée
pour la Région de Niagara
a tenu une réunion à huis clos illégale
le 13 mai 2015**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario
Novembre 2015**

Plainte

- 1** En juin 2015, mon Bureau a reçu une plainte à propos de la réunion inaugurale du Groupe de travail sur les soins de longue durée pour la Région de Niagara. Cette plainte alléguait que le Groupe de travail s'était réuni en privé le 13 mai 2015, contrairement aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi). Elle alléguait aussi qu'aucun avis n'avait été communiqué au public quant à cette réunion, et que ni l'ordre du jour, ni le procès-verbal n'avaient été rendus publics.

Compétence de l'Ombudsman

- 2** En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3** Depuis le 1^{er} 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. 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** Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Région de Niagara.
- 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.

Processus d'enquête

- 6** Le 31 août 2015, notre Bureau a avisé le Conseil de la Région de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 7** Les membres de notre Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Région et de la Loi. Ils ont aussi étudié le mandat du Groupe de travail, ainsi que les ordres du jour, les procès-verbaux et autres documents pertinents. Ils ont parlé au directeur de l'approvisionnement et des acquisitions stratégiques, au greffier et au directeur général (DG).

- 8** Notre Bureau a obtenu pleinement la coopération de la Région dans cette affaire.

Procédure du Conseil

- 9** Le Règlement de procédure de la Région¹ s'appuie sur plusieurs termes qui se recoupent pour définir ce qui constitue un comité. L'article 1.1 indique ceci :

« Comité » signifie tout comité permanent, spécial, directeur ou consultatif, sous-comité ou conseil local, et tout autre groupe similaire composé de personnes nommées par le Conseil, ou entité similaire établie par le Conseil et composée de membres.

- 10** Un « comité consultatif » est défini ainsi :

Tout conseil local, commission ou comité établi par le Conseil, autre qu'un comité permanent, qui compte au moins un (1) membre nommé parmi les membres du Conseil. Le membre ou les membres nommés par le Conseil peuvent être membre(s) du Conseil, membre(s) du personnel de la Région et/ou membre(s) du public.

- 11** Enfin, un « comité spécial » est ainsi défini :

Comité consultatif, d'une durée définie, établi par le Conseil pour entreprendre l'examen d'une question spéciale ou d'un projet à court terme. Un tel comité est régi par un mandat clair, incluant une clause qui indique quand le comité cessera d'exister.

- 12** Le paragraphe 1.1 (g) du Règlement définit ainsi le terme « réunion » : « toute réunion ordinaire, réunion extraordinaire, réunion de comité ou autre réunion du Conseil ».

- 13** Les articles 9.1 à 9.4 du Règlement stipulent que « sauf disposition contraire dans cet article, toutes les réunions doivent se tenir en public » et reflètent avec exactitude les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Ces articles, combinés à la définition de « réunion » donnée par le Règlement, exigent que les « comités » tels que définis par le Règlement se conforment aux dispositions des réunions publiques énoncées dans le Règlement.

¹ Municipalité régionale de Niagara, Règlement n° 120-2010, *A by-law to govern the calling, place and proceedings of the meetings of council and its committees* (24 septembre 2010), en ligne : <https://www.niagararegion.ca/government/bylaws/pdf/Procedural-By-law.pdf>.

- 14** L'article 10.1 du Règlement stipule que le greffier doit communiquer un avis au public pour toutes les réunions du Conseil et des comités. Cet avis est affiché sur le site Web de la Région, et inclut le lieu, la date et l'heure de la réunion, ainsi que son ordre du jour.

Création du Groupe de travail par le Conseil

- 15** Lors d'une séance publique le 26 mars 2015, le Conseil régional de Niagara a voté la création du Groupe de travail sur les soins de longue durée. Le rôle de ce Groupe de travail était d'examiner les options de prestations de services dans les établissements de soins de longue durée. Le Groupe de travail devait être régi par le mandat précisé dans le Rapport CAO 5-2015.
- 16** Selon le mandat adopté par le Conseil régional, le Groupe de travail serait composé de :
- 4 représentants du Conseil régional;
 - 2 représentants externes (personnes ayant une « connaissance du secteur »);
 - 3 membres du personnel régional dotés d'une expérience pertinente.
- 17** Après avoir adopté ce mandat, le Conseil régional a nommé plusieurs de ses membres au Groupe de travail. Toutefois, leur nombre s'est élevé non pas à quatre comme le prévoyait le mandat, mais à cinq. Le Conseil régional n'a pas modifié le mandat du Groupe de travail pour refléter le fait qu'un cinquième conseiller avait été désigné. Il y avait donc contradiction entre le mandat approuvé, qui envisageait la nomination de quatre représentants du Conseil régional, et les résolutions du Conseil qui en avaient nommé cinq.

Réunion inaugurale du Groupe de travail le 13 mai 2015

- 18** Le Groupe de travail sur les soins de longue durée s'est réuni le 13 mai 2015 dans une salle de comité au bureau principal de la Région de Niagara. Le public n'a pas été avisé de la réunion, et ni l'ordre du jour ni le procès-verbal de cette réunion n'ont été rendus publics.
- 19** Selon le mandat approuvé par le Conseil régional, le Groupe de travail devait être composé de quatre représentants du Conseil régional, deux représentants externes ayant une connaissance du secteur et trois membres du personnel régional. Toutefois, le procès-verbal de la réunion du 13 mai indique que le Groupe de travail réuni ce jour-là comprenait cinq représentants du Conseil régional et cinq

membres du personnel. Aucun représentant externe n'était présent, ou inscrit en tant que membre du Groupe de travail.

- 20** Au troisième point de discussion, le Groupe de travail a examiné son rôle et sa composition. Dans le cadre de cette discussion, il a décidé de demander à trois représentants externes/spécialistes du secteur de se joindre à lui. À l'origine, le mandat du Groupe de travail envisageait la participation de deux représentants externes. De plus, deux autres membres du personnel, soit au total cinq, ont été invités à se joindre au Groupe de travail. À l'origine, le mandat de ce dernier envisageait la présence de seulement trois membres du personnel régional. Le Groupe de travail a reconnu que ces changements de composition exigeaient une modification du mandat, et il a apporté les rectifications nécessaires.
- 21** Les autres sujets discutés par le Groupe de travail lors de sa réunion inaugurale étaient de nature introductive et administrative. Comme le Groupe de travail ne pensait pas être assujéti aux exigences des réunions publiques, il n'a pas adopté de résolution afin de se retirer à huis clos pour ces discussions.

Mandat modifié

- 22** Le Groupe de travail a résumé les modifications apportées à son mandat dans le Rapport CAO 13-2015, qui incluait le nouveau mandat en vue d'une approbation par le Conseil régional. Le mandat définissait ainsi la composition du Groupe de travail :
- 5 conseillers régionaux;
 - 3 membres du public (spécialistes du secteur);
 - 5 membres du personnel régional.
- 23** Le mandat modifié comprenait aussi d'autres changements. Par exemple, on y retrouve tour à tour l'emploi de « Comité » et de « Groupe de travail », alors que le mandat précédent faisait systématiquement usage du terme « Groupe de travail ». De plus, une nouvelle partie a été ajoutée, précisant que les réunions « ne sont pas publiques » et que « les membres devraient garder strictement confidentielles les questions traitées par le Comité ». D'autres parties ont aussi été introduites pour définir les rôles et responsabilités des membres du Groupe de travail, ainsi que la structure de production de rapports du Groupe.
- 24** Le directeur de l'approvisionnement et des acquisitions stratégiques a indiqué que ces changements avaient été apportés au mandat du Groupe de travail pour qu'il soit conforme au modèle fourni par le bureau du greffier. Il a expliqué que le mandat modifié faisait tour à tour référence aux termes « Comité » et « Groupe de travail » car cette terminologie était tirée du modèle standard, et n'avait pas été

modifiée comme elle aurait dû l'être. Il avait été informé de cette incohérence précédemment, mais il avait décidé de ne pas recourir au processus officiel de rectification.

- 25** Le Conseil régional a approuvé le nouveau mandat du Groupe de travail le 11 juin 2015. De plus, il a officiellement nommé les trois spécialistes du secteur désignés par le Groupe de travail.

Analyse

- 26** Pour déterminer si la réunion à huis clos du Groupe de travail était illégale, il faut déterminer si ce Groupe constitue un « comité » en vertu de la *Loi sur les municipalités* ou du Règlement de procédure de la région.

« Comité » en vertu de la *Loi sur les municipalités*

- 27** En vertu de la *Loi sur les municipalités*, les comités des conseils municipaux sont tenus de se conformer aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi. Aux termes de ces dispositions, un comité est ainsi défini :

Comité 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 locaux².

La *Loi sur les municipalités* ne précise pas comment la composition d'un comité doit être déterminée en fonction de cette définition.

- 28** Dans leurs entrevues, le greffier et le directeur de l'approvisionnement et des acquisitions stratégiques ont déclaré que le mandat approuvé par le Conseil définissait irréfutablement la composition du Groupe de travail.
- 29** Au lieu de privilégier la forme par rapport au fond, il faut suivre une approche pratique et rationnelle pour déterminer la composition d'un comité. Cette analyse est guidée, sans s'y limiter, par le mandat officiel approuvé par le Conseil et doit tenir compte de la composition réelle du comité dans l'exercice concret de ses fonctions.
- 30** Considérer le mandat d'un comité comme le seul facteur permettant de déterminer si ce comité est assujéti aux exigences des réunions publiques en vertu de la *Loi sur les municipalités* pourrait bien sûr mener à des résultats absurdes, qui ne

² *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, chap. 25, par. 238 (1).

reflètent pas la réalité – surtout quand le nombre de membres du Conseil siégeant au comité est supérieur au nombre prévu par le mandat, comme c’était le cas ici.

- 31** Dans ce cas, le procès-verbal et les résolutions du Conseil indiquaient que, le 13 mai, le Comité s’était réuni, comprenant cinq membres du Conseil et cinq autres membres. Par conséquent, 50 pour cent des membres du Groupe de travail étaient aussi membres d’un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux, ce qui faisait de lui un « comité » selon la définition donnée dans la Loi. Le Groupe de travail, tel qu’il s’est réuni ce jour-là, était donc assujetti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi. Il n’a pas respecté ces exigences en omettant d’aviser le public de sa réunion et de se soumettre aux exigences de la Loi régissant la tenue d’un huis clos. De plus, même si le Groupe de travail avait suivi la procédure pertinente pour se réunir à huis clos, les renseignements administratifs et introductifs qu’il a discutés ne relevaient d’aucune des exceptions pour les réunions à huis clos, en vertu de la *Loi sur les municipalités*.

« Comité » en vertu du Règlement de procédure

- 32** En plus d’être assujetti aux exigences des réunions publiques en vertu de la Loi, le Groupe de travail devait aussi se conformer à celles énoncées dans le Règlement de procédure de la Région, quand il s’est réuni le 13 mai 2015.

- 33** Le Règlement de procédure de la Région définit ainsi un « comité » :

Tout comité permanent, spécial, directeur ou consultatif, sous-comité ou conseil local, et **tout autre groupe similaire composé de personnes nommées par le Conseil**, ou entité similaire établie par le Conseil et composée de membres.
[caractères gras ajoutés.]

- 34** Cette définition très générale comprend une expression passe-partout – « tout autre groupe similaire composé de personnes nommées par le Conseil ». Cette formule inclut un groupe de travail créé par le Conseil et composé de membres nommés par lui, comme le Groupe de travail sur les soins de longue durée. Le fait que le rôle et les fonctions du Groupe de travail s’avèrent similaires à ceux d’un comité, tel que défini dans le Règlement de procédure, ressort aussi du fait que le Groupe de travail a calqué son mandat sur le modèle utilisé par le greffier régional pour les comités du Conseil.

- 35** Si le Conseil n’avait pas pour intention d’assujettir au Règlement de procédure les groupes ayant une autre structure, comme le Groupe de travail, il aurait dû le clarifier dans son Règlement de procédure.

- 36** En 2010, les Local Authority Services (LAS) ont déterminé qu'un comité de la Ville de Niagara-on-the-Lake ne relevait pas de la définition d'un « comité » donnée par la *Loi sur les municipalités*, mais qu'il était néanmoins contraint de tenir ses réunions publiquement en raison du Règlement de procédure de la Ville³. Dans ce rapport, les LAS ont souligné que la définition d'un comité donnée par le Règlement de procédure était plus inclusive que celle de la *Loi sur les municipalités*. Comme le comité répondait à la définition donnée par le Règlement de procédure, les LAS ont conclu qu'il devait se conformer aux exigences des réunions publiques, bien qu'étant composé de moins de 50 pour cent des membres du Conseil.
- 37** De même, notre Bureau a conclu en 2013 qu'un règlement de procédure municipal peut imposer les exigences de réunions publiques à un comité, même si sa composition n'est pas celle d'un « comité » en vertu de la *Loi sur les municipalités*⁴.
- 38** Au 26 mars 2015, le Conseil avait créé un Groupe de travail, auquel il avait nommé cinq de ses membres. Qu'on y fasse référence comme à un comité ou à un groupe de travail, cette entité répondait à la définition d'un « comité » donnée dans le Règlement de procédure de la Région. Par conséquent, elle devait se conformer aux dispositions des réunions publiques énoncées dans le Règlement.
- 39** L'article 9.1 du Règlement stipule que, sous réserve des exceptions des réunions à huis clos, « toutes les réunions doivent être publiques ». Une réunion est ainsi définie : « Toute réunion ordinaire, réunion extraordinaire, réunion de **comité** ou autre réunion du Conseil » [caractères gras ajoutés]. Conformément à l'article 10.1, la Région doit donner des avis au public pour « toutes les réunions du Conseil et d'un Comité ».
- 40** Par conséquent, le 13 mai, le Groupe de travail n'a pas respecté les exigences des réunions publiques énoncées dans le Règlement de procédure, en omettant d'aviser le public de sa réunion et de suivre les procédures pertinentes pour se réunir à huis clos.
- 41** Ces obligations procédurales ont subsisté après les changements apportés à la composition du Comité. Contrairement à la *Loi sur les municipalités*, le Règlement

³ Local Authority Services, *A Report to the council of the Town of Niagara-on-the-Lake* (août 2010), en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/NOTL_Investigation_Report_Aug_25_2010_Final_08_07_11.doc>.

⁴ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Sault Ste. Marie (13 mai 2013), à 3, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/Sault-Ste--Marie-letter-FR_rev.pdf>.

de procédure donne une définition de « comité » qui ne se fonde pas sur un seuil de participation des conseillers pour déterminer si un groupe constitue un « comité ».

Opinion

- 42** La réunion inaugurale du Groupe de travail sur les soins de longue durée, le 13 mai 2015, a enfreint les dispositions des réunions publiques de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et du Règlement de procédure de la Région. Aucun avis de la réunion n'a été communiqué au public, aucune procédure n'a été suivie pour tenir la réunion à huis clos, et même si des procédures avaient été dûment suivies, la discussion du Groupe de travail ne relevait d'aucune des exceptions des réunions à huis clos.
- 43** À la suite des changements apportés à sa composition en juin 2015, le Groupe de travail ne répondait plus à la définition d'un « comité » en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Il n'était donc plus assujéti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi. Toutefois, il continuait de répondre à la définition plus générale d'un « comité » en vertu du Règlement de procédure de la Région, et il restait donc assujéti aux dispositions des réunions publiques énoncées dans ce Règlement.

Recommandations

- 44** Je fais les recommandations suivantes pour aider la Région à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Tous les membres du Groupe de travail sur les soins de longue durée pour la Région de Niagara devraient veiller à remplir avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que le Groupe de travail s'acquitter de ses responsabilités conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités* et au Règlement de procédure de la Région.

Recommandation 2

Le Groupe de travail sur les soins de longue durée devrait veiller à ce qu'un avis de ses réunions soit communiqué d'avance au public, conformément au Règlement de procédure de la Région.

Recommandation 3

Le Groupe de travail sur les soins de longue durée devrait veiller à ne discuter d'aucune question à huis clos, sauf si elle relève clairement de l'une des

exceptions légales aux exigences des réunions publiques, conformément au Règlement de procédure de la Région.

Recommandation 4

Le Groupe de travail sur les soins de longue durée devrait rendre public le procès-verbal de sa réunion du 13 mai. Si les procès-verbaux des autres réunions de ce Groupe de travail existent, ils devraient eux aussi être rendus publics.

Rapport

- 45** Le personnel d'OMLET a parlé au DG, au greffier et au directeur de l'approvisionnement et des acquisitions stratégiques le 19 novembre 2015, pour leur donner un aperçu de ces conclusions et leur offrir la possibilité de les commenter. Leurs commentaires ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport.
- 46** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Région de Niagara et rendu public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario