



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos d'une réunion
tenue par le Conseil de la Ville de Halton Hills
le 28 août 2023**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Août 2024

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion tenue par le Conseil de la Ville de Halton Hills (la « Ville ») le 28 août 2023. Selon cette plainte, la discussion à huis clos du Conseil sur les récentes annonces de politiques provinciales concernant les municipalités n'entraîne pas dans les exceptions relatives aux réunions publiques prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹. Toujours selon la plainte, la Ville n'aurait pas adopté de résolution indiquant que cette question ferait l'objet d'une discussion à huis clos.
- 2 Pour les raisons qui suivent, j'ai conclu dans mon enquête que le Conseil de la Ville de Halton Hills a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 28 août 2023, puisque sa discussion sur les annonces de politiques provinciales ne relevait d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques, et qu'il a omis d'inclure une description générale de ce sujet dans sa résolution de retrait à huis clos. En outre, le procès-verbal de la réunion suggère que le Conseil a inclus cette question dans sa résolution de retrait à huis clos alors que ce n'est pas le cas.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 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 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 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.
- 5 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos de la Ville de Halton Hills.
- 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 applicable ont été respectées.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

- 7 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 du Conseil 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.
- 8 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, consultez le www.ombudsman.on.ca/portez-plainte/champ-de-surveillance.

Processus d'enquête

- 9 Le 6 octobre 2023, mon Bureau a avisé la Ville de Halton Hills de son intention d'enquêter sur cette plainte.
- 10 Nous avons examiné le règlement de procédure² de la Ville, le procès-verbal et l'ordre du jour de la réunion, l'enregistrement vidéo subséquent de la séance publique ainsi que les parties pertinentes de la Loi.
- 11 Nous nous sommes entretenu(e)s avec la greffière et directrice des services législatifs de la Ville, et nous avons rencontré tou(te)s les membres du Conseil ainsi que la commissaire des services généraux, qui occupait le poste de directrice générale intérimaire le 28 août 2023 (la « DG intérimaire »).
- 12 Nous avons bénéficié d'une pleine et entière coopération dans ce dossier.

² Règlement de procédure n° 2023-0026 de la Ville de Halton Hills, *A By-law to govern the calling, place, proceedings and providing public notice of meetings of the Council and its Committees; to provide rules for the conduct of its Members; and to repeal and replace By-law No. 2021-0020 and 2021-0054* (17 avril 2023).

Renseignements généraux

- 13 À la fin de 2022, le gouvernement provincial a modifié la *Loi de 2001 sur les municipalités* afin d'instituer des pouvoirs de maires forts dans les municipalités prescrites³.
- 14 Le 21 août 2023, lors de la conférence annuelle de l'association des municipalités de l'Ontario (l'« AMO »), le premier ministre et le ministre des Affaires municipales et du Logement de l'époque (le « ministre de l'époque ») ont fait plusieurs annonces sur des politiques et programmes provinciaux, nouveaux et existants, relatifs aux municipalités.
- 15 Le 22 août 2023, le ministre de l'époque a envoyé une lettre à la mairesse de Halton Hills. La lettre demandait à la mairesse de fixer une cible en matière de logement avant le 15 octobre 2023, et à la Ville de faire une promesse de logement avant le 15 décembre 2023 afin qu'elle puisse recevoir des pouvoirs de maires forts.
- 16 Mon Bureau a été informé que la mairesse, le(la) membre du Conseil qui agit comme présidence suppléante, la greffière et le DG ont l'habitude de tenir des « réunions préliminaires » avant les réunions du Conseil afin d'examiner l'ordre du jour. Le matin du 28 août 2023, ce groupe s'est réuni pour discuter de l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue ce jour-là. L'ordre du jour comprenait une discussion à huis clos sur une question d'urbanisme non liée.
- 17 Lors de cette réunion préliminaire, la mairesse a expliqué qu'elle voulait présenter au Conseil une mise à jour verbale sur les récentes annonces provinciales durant la séance à huis clos de l'après-midi. La greffière et la DG intérimaire se souvenaient que, lors de cette réunion, la première avait émis des réserves d'ordre procédural concernant l'ajout sans préavis de ce point à l'ordre du jour et son traitement à huis clos.

Réunion du 28 août 2023

- 18 À 14 h, le Conseil s'est réuni en séance publique dans sa salle. Vers 14 h 04, il a adopté une résolution de retrait à huis clos pour discuter d'un rapport du personnel de l'urbanisme en vertu de l'exception relative aux litiges actuels ou éventuels prévue à l'alinéa 239(2)e).

³ *Loi de 2022 pour des maires forts et pour la construction de logements*, L.O. 2022, chap. 18, annexe 2.

- 19 En séance à huis clos, le Conseil a examiné une question d'urbanisme non liée aux annonces provinciales. Après cette discussion, la mairesse a dit au Conseil qu'elle souhaitait faire le point sur les récentes annonces provinciales présentées à la conférence de l'AMO.
- 20 Aucune motion n'avait été soumise concernant l'ajout de cette mise à jour à l'ordre du jour, et il n'y avait aucun rapport ou document de réunion connexes. Lorsque la mairesse a commencé à parler, un conseiller a invoqué le règlement, faisant valoir que la discussion devait se dérouler en séance publique. La mairesse a maintenu qu'il était important de faire le point et a dit au conseiller qu'il pouvait partir s'il ne voulait pas participer à la discussion.
- 21 Certaines des personnes avec qui nous nous sommes entretenu(e)s se rappelaient qu'il y avait eu un consensus tacite pour que la mairesse poursuive la discussion, tandis que selon d'autres, le sentiment général était que la discussion n'aurait pas dû continuer.
- 22 Mon Bureau a été informé que la mairesse avait ensuite discuté de questions concernant les annonces provinciales faites lors de la conférence de l'AMO et la lettre du ministre de l'époque. La mairesse a alors indiqué que le personnel préparerait un rapport sur ces questions pour le Conseil en vue d'un examen ultérieur.
- 23 Bien que quelques conseiller(ère)s aient posé des questions ou fait des commentaires, ceux(celles) à qui nous avons parlé se rappelaient qu'il y avait eu peu de discussions ou de débats.
- 24 Le Conseil n'a pas voté durant la discussion. À 15 h 42, il a pris une pause avant de retourner en séance publique.
- 25 Lors de réunions ultérieures, le Conseil a discuté de questions liées aux annonces provinciales. À une réunion en septembre 2023, le Conseil a reçu une copie de la lettre du ministre de l'époque ainsi qu'un rapport détaillé du personnel. Lors d'une réunion tenue en octobre 2023, le Conseil a examiné un autre rapport connexe et adopté une résolution faisant état de son opposition quant aux pouvoirs de maires forts et de ses réserves concernant d'autres aspects liés à la politique de la province en matière de logement. La Ville a reçu les pouvoirs de maires forts du gouvernement provincial le 31 octobre 2023⁴.

⁴ Règlement de l'Ontario 331/23.

Analyse

- 26 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 prévues à l'article 239 s'appliquent. 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, par voie de résolution adoptée en séance publique, indiquer qu'une séance à huis clos sera tenue et préciser la nature générale de la question devant y être étudiée.
- 27 Le Conseil n'a pas indiqué, dans sa résolution de retrait à huis clos, qu'il y aurait une mise à jour sur les dernières annonces provinciales pendant la séance à huis clos, et n'a invoqué aucune exception pour justifier ce point.
- 28 Les personnes à qui nous avons parlé ont indiqué que l'exception relative à l'éducation ou à la formation prévue au paragraphe 239(3.1) aurait potentiellement pu s'appliquer.
- 29 Notre Bureau n'a relevé aucune autre exception pertinente. Par conséquent, nous avons cherché à déterminer si l'exception relative à l'éducation ou à la formation s'appliquait à la discussion sur les annonces provinciales.

Applicabilité de l'exception relative à l'éducation ou à la formation prévue par la Loi

- 30 En vertu du paragraphe 239(3.1) de la Loi, une réunion peut se tenir à huis clos si 1) elle est tenue dans le but d'éduquer ou de former les membres du conseil, et 2) les membres ne discutent pas d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil. J'ai souligné précédemment que toute tentative de s'appuyer sur cette exception doit faire l'objet d'un examen attentif⁵.
- 31 En ce qui concerne la première exigence, la discussion doit clairement viser des objectifs d'éducation ou de formation, et l'exception ne peut être invoquée pour contourner l'obligation de tenir des réunions ouvertes au public en caractérisant « d'éducatif » un sujet qui devrait normalement être considéré en séance publique⁶. Également, mon Bureau a déjà établi que l'exception s'appliquait aux séances qui permettent aux membres du Conseil d'obtenir des renseignements susceptibles de les aider à mieux comprendre les

⁵ *Brockville (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 12, para 35 [*Brockville*], en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2sss>>.

⁶ Ombudsman de l'Ontario, *ABC de l'éducation et de la formation* (mars 2009), para 29, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/enquetes/2009/abc-de-l%E2%80%99education-et-de-la-formation>>; Cité *ibid*.

affaires de la municipalité, et non aux séances qui leur permettent « d'échanger de l'information » sur une question⁷.

- 32** Dans des rapports antérieurs, mon Bureau a conclu qu'une discussion relevait de l'exception lorsque l'objectif était de communiquer de l'information générale sur la manière de mener un processus donné ou de comprendre un certain type de document, plutôt que d'examiner le contenu d'une proposition particulière en conseil.
- 33** Par exemple, dans un rapport adressé au Canton de Russell, mon Bureau a jugé que l'exception relative à l'éducation ou à la formation s'appliquait à une réunion où les conseiller(ère)s étaient assis(es) comme dans une salle de classe et recevaient une formation sur le vocabulaire et les principes liés au processus de planification stratégique. Les références au plan stratégique de Russell ne visaient qu'à illustrer des concepts abstraits⁸.
- 34** De même, la réunion d'un comité de la Ville de Brockville entrait dans l'exception puisqu'il s'agissait pour le comité de recevoir des renseignements généraux sur la façon de comprendre le processus d'établissement des coûts de la Police provinciale de l'Ontario, avant de recevoir une proposition de coûts⁹. J'ai pareillement conclu que le Conseil du Canton d'Emo pouvait recevoir une formation sous forme de cours magistral sur la façon de lire et de comprendre son nouveau format de budget avant de discuter du contenu du budget lors de réunions publiques ultérieures¹⁰.
- 35** En revanche, dans une lettre de 2014 adressée à la Ville de Moosonee, mon Bureau a déterminé qu'une présentation d'une conseillère des municipalités du ministère des Affaires municipales et du Logement concernant une lettre d'une ancienne ministre sur les conditions et modalités de certaines ententes de financement n'entrait pas dans l'exception relative à l'éducation ou à la formation. Dans ce cas, après la présentation à huis clos, le Conseil a voté pour approuver les mesures d'action proposées par la conseillère des municipalités. Nous avons conclu que les renseignements n'étaient pas de nature générale, mais avaient trait à des questions qui auraient des conséquences directes sur les activités de la municipalité¹¹.

⁷ *Casselman (Village de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 14, para 54, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp62>>.

⁸ *Russell (Canton de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 1, para 18 à 22 et 68, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gt6qh>>.

⁹ *Brockville*, *supra* note 5, para 38.

¹⁰ *Emo (Canton d') (Re)*, 2023 ONOMBUD 5, para 24, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jvj4f>>.

¹¹ Lettre du Bureau de l'Ombudsman à la Ville de Moosonee (9 septembre 2014), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2014/ville-de-moosonee>>; citée dans *Brockville*, *supra* note 5, para 36.

- 36** Dans le cas présent, la mairesse a présenté une mise à jour sur les récentes annonces provinciales initialement faites lors de la conférence de l'AMO, et a communiqué les renseignements contenus dans la lettre du ministre de l'époque adressée au Conseil. Dans la lettre, il était demandé à la mairesse et à la Ville d'agir dans des délais relativement courts sur des questions qui allaient être soumises au Conseil. On nous a dit que l'intention de la mairesse était de s'assurer que tou(te)s les membres du Conseil disposeraient de cette information, qui leur serait bientôt soumise pour examen.
- 37** La discussion n'avait pas la forme d'une séance d'éducation au sens large pour les membres du Conseil. Elle avait plutôt pour objectif de fournir des renseignements sur les récentes questions de politiques provinciales auxquelles la Ville aurait à répondre lors de réunions du Conseil subséquentes – ce qu'elle a fait aux réunions de septembre et d'octobre 2023.
- 38** Comme l'objectif n'était pas d'éduquer ou de former les membres du Conseil, la discussion ne relève pas de l'exception relative à l'éducation ou à la formation prévue au paragraphe 239(3.1). Le Conseil de la Ville de Halton Hills a ainsi enfreint le paragraphe 239(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 28 août 2023.

Questions de procédure

Résolution de retrait à huis clos

- 39** Selon le paragraphe 239(4) de la Loi, avant de se retirer à huis clos, un conseil, un conseil local ou un comité doit, par voie de résolution adoptée en séance publique, indiquer qu'une séance à huis clos sera tenue et préciser la nature générale de la question devant y être étudiée.
- 40** 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 discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public¹². Cela signifie que les municipalités doivent inclure « certains détails informatifs » dans la résolution pour que la réunion puisse avoir lieu à huis clos¹³.

¹² *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173, para 21, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

¹³ *Brockville*, supra note 5, para 45.

- 41 Dans le cas qui nous occupe, le Conseil n'a pas indiqué qu'il allait discuter d'une mise à jour liée à de récentes annonces provinciales dans sa résolution de retrait à huis clos. Il incombe au Conseil de s'assurer qu'il ne discute d'un sujet à huis clos qu'après avoir fourni une description générale de celui-ci dans sa résolution. Comme cette dernière ne contenait pas de description générale de la discussion, le Conseil a également enfreint le paragraphe 239(4) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Compte rendu adéquat

- 42 Lors de mon enquête, j'ai conclu que la résolution du Conseil de se retirer à huis clos le 28 août 2023 n'incluait pas de description générale d'un quelconque point lié aux annonces provinciales, comme indiqué ci-dessus. Toutefois, le procès-verbal approuvé ultérieurement par le Conseil indique que celui-ci a résolu de se retirer à huis clos pour discuter du rapport d'urbanisme et d'aménagement ainsi que d'une [Traduction] « mise à jour verbale de la mairesse A. Lawlor concernant l'annonce provinciale du(de la) facilitateur(trice) régional(e), les pouvoirs de maires forts et la promesse de logement ». Le procès-verbal suggère ainsi que la résolution du Conseil mentionne les deux sujets, alors que ce n'est pas le cas.
- 43 On a dit à mon Bureau que même si le point n'avait pas été inclus dans la résolution adoptée, il avait été inscrit dans le procès-verbal pour rendre compte de la discussion tenue pendant la séance à huis clos.
- 44 Dans un rapport de 2009 adressé au Canton d'Emo, mon Bureau traite d'une réunion durant laquelle le Conseil a discuté à huis clos d'un deuxième point qui ne figurait pas dans la résolution de retrait à huis clos, car seul le maire était au courant de son intention d'en discuter. Le Conseil avait ensuite modifié la résolution pour rendre compte de la seconde discussion¹⁴.
- 45 Mon Bureau a conclu que, même si l'intention était peut-être bonne, la tentative faite par le Conseil pour rectifier le procès-verbal officiel n'a fait que le falsifier¹⁵. Mon Bureau a également souligné que l'exigence d'identifier publiquement les questions à discuter en réunion à huis clos n'est pas qu'une simple considération d'ordre technique. Elle est d'une importance fondamentale pour garantir la transparence de la démocratie locale¹⁶.

¹⁴ *Emo (Canton d') (Re)*, 2008 ONOMBUD 2, para 24 à 28, 38 et 39, en ligne : <https://canlii.ca/t/gttgk>.

¹⁵ *Ibid.*, para 50.

¹⁶ *Ibid.*, para 39.

- 46 Dans le présent cas, la volonté de rendre compte au public qu'une discussion à huis clos avait eu lieu au sujet d'annonces provinciales antérieures portait d'une bonne intention, car le personnel cherchait à maximiser la transparence pour le public. Toutefois, même si je reconnais que l'amélioration de la transparence est un objectif louable, les procès-verbaux doivent faire état des résolutions telles qu'elles ont été votées par le Conseil. La modification rétroactive du contenu de la résolution peut miner la confiance du public à l'égard de la fidélité des procès-verbaux. Dorénavant, le Conseil devra s'assurer que ses procès-verbaux rendent fidèlement compte des résolutions adoptées lors des réunions.

Avis

- 47 Le Conseil de la Ville de Halton Hills a contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 28 août 2023 lorsqu'il a tenu une discussion à huis clos au sujet d'annonces provinciales, discussion qui n'entraîne pas dans les cas d'exception aux règles des réunions publiques.
- 48 Le Conseil de la Ville de Halton Hills a également contrevenu au paragraphe 239(4) de la Loi en omettant d'inclure une description générale de ce point dans la résolution qu'il a adoptée pour se retirer à huis clos.

Recommandations

- 49 Je formule les recommandations suivantes pour aider la Ville de Halton Hills 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 de Halton Hills 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 Ville de Halton Hills devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet en séance à huis clos qui ne relève pas clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

Le Conseil de la Ville de Halton Hills devrait veiller à ce que toutes les mesures procédurales appropriées soient prises pour autoriser la discussion d'un sujet à huis clos, notamment en s'assurant d'adopter une résolution de retrait à huis clos contenant une description générale de toutes les questions à discuter.

Recommandation 4

Le Conseil de la Ville de Halton Hills devrait veiller à ce que les comptes rendus des réunions présentent fidèlement les résolutions telles qu'elles ont été adoptées par le Conseil.

Rapport

- 50 Le Conseil de la Ville de Halton Hills a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de la commenter pour mon Bureau. Le présent rapport définitif a été rédigé à la lumière de tous les commentaires que nous avons reçus.
- 51 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par la Ville de Halton Hills. 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