



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des réunions tenues par la Ville de Richmond
Hill le 16 avril 2019, le 14 mai 2019, le 1^{er} avril 2020,
le 22 avril 2020 et le 14 mai 2020**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Mars 2021**

Plaintes

- 1 Mon Bureau a reçu des plaintes à propos de réunions à huis clos tenues en présentiel par le conseil de la Ville de Richmond Hill (la « Ville ») le 16 avril et le 14 mai 2019. Nous avons également reçu des plaintes sur des réunions du conseil tenues par voie électronique le 1^{er} avril, le 22 avril et le 14 mai 2020.
- 2 Les plaignant(e)s alléguaient que le conseil avait discuté à huis clos d'une question d'aménagement du territoire lors de ces réunions et que le sujet discuté ne relevait d'aucune des exceptions prescrites dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹.
- 3 Les plaignant(e)s ont aussi déclaré que, le 22 avril 2020, le conseil avait tenu deux réunions coup sur coup : une réunion ordinaire pour traiter de questions en séance publique, suivie d'une réunion extraordinaire pour discuter de questions à huis clos. Les plaignant(e)s ont allégué qu'une grande partie de la réunion extraordinaire ne s'était pas déroulée en public, et qu'après avoir levé sa séance à huis clos, le conseil n'avait pas fait de rapport pour communiquer un bref sommaire de la nature de sa discussion à huis clos.
- 4 Enfin, certain(e)s plaignant(e)s ont allégué que l'intégralité de la réunion extraordinaire tenue par voie électronique le 14 mai 2020 s'était déroulée à huis clos, contrairement aux règles des réunions publiques, et qu'ils(elles) n'avaient appris la tenue de cette réunion que peu de temps après celle-ci.

Compétence de l'Ombudsman

- 5 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins qu'elles ne relèvent des exceptions prescrites.
- 6 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyen(ne)s le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur(trice) par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 7 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour la Ville de Richmond Hill.

¹ LO 2001, chap. 25.

- 8 Quand nous examinons des plaintes sur des réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si la municipalité a respecté les exigences de la Loi en matière de réunions publiques ainsi que ses procédures de gouvernance.
- 9 Depuis 2008, notre 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. Nous avons rédigé ce recueil interrogeable pour 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 leurs débats sur des questions de procédure des réunions publiques. Des sommaires des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil à : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Procédure d'enquête

- 10 Le 11 juin 2020, nous avons informé la Ville de notre intention d'enquêter sur ces plaintes.
- 11 Mon personnel a examiné le règlement de procédure de la Ville et les parties pertinentes de la Loi. Nous avons aussi examiné les comptes rendus des réunions, y compris les ordres du jour et les procès-verbaux des séances publiques et des séances à huis clos de chaque réunion, ainsi que les enregistrements vidéo des séances publiques des réunions, quand ces enregistrements existaient. La Ville ne fait pas d'enregistrement audio ou vidéo de ses réunions à huis clos.
- 12 Nous nous sommes entretenus avec les plaignant(e)s, ainsi qu'avec le maire et le greffier, afin d'obtenir des renseignements supplémentaires sur chaque réunion et sur la procédure modifiée par la Ville pour tenir des réunions par voie électronique, suite à la pandémie de COVID-19.
- 13 Mon Bureau a obtenu une coopération complète dans cette affaire.

Règlement de procédure

- 14 Le règlement de procédure de Richmond Hill (n° 74-2012) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf dans les cas prévus à l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Le règlement exige qu'avant de se retirer à huis clos le conseil adopte une résolution annonçant qu'il va tenir un huis clos et indiquant la nature générale de la question à examiner.
- 15 Le règlement stipule aussi, à l'article 5.3.7, que :

Seules les questions discutées lors d'une réunion à huis clos et devant être soumises au vote en public par une résolution du Conseil seront présentées par le greffier. Ces questions feront l'objet d'un vote en public immédiatement après la séance à huis clos de la réunion.

Modifications de loi permettant la tenue de réunions par voie électronique

- 16 Un règlement est entré en vigueur, déclarant l'état d'urgence dans tout l'Ontario du 18 mars 2020 au 23 juillet 2020, en raison d'une « épidémie de maladie transmissible, à savoir la maladie à coronavirus ou COVID-19, [qui] constitue une situation dangereuse à un point tel qu'elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes »².
- 17 Le Projet de loi 187, *Loi de 2020 sur les situations d'urgence touchant les municipalités*, est entré en vigueur le 19 mars 2020.
- 18 Le Projet de loi a modifié la *Loi de 2001 sur les municipalités* afin de permettre aux municipalités de modifier leurs règlements de procédure, si elles le souhaitent, pour que :
- les membres d'un conseil municipal ou d'un conseil local qui participent à des réunions par voie électronique puissent être comptés aux fins du quorum; et
 - les membres qui participent par voie électronique puissent participer à une séance à huis clos.

² Règl. de l'Ont. 50/20 *Déclaration de situation d'urgence*, déposé le 18 mars 2020, en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, L.R.O. 1990, chap. E.9.

Ces changements ne s'appliquaient que lorsqu'une urgence a été déclarée en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*.

- 19** Conformément au Projet de loi 187, le conseil de la Ville de Richmond Hill a modifié son règlement de procédure afin de prévoir la tenue de réunions par voie électronique en cas d'urgence³. Cette version du règlement de procédure a été appliquée aux réunions tenues le 1^{er} avril, le 22 avril et le 14 mai 2020.
- 20** Le règlement stipulait que, à moins qu'une autorité compétente n'en décide autrement, les membres pouvaient choisir de participer à une réunion électronique soit en présentiel, soit électroniquement. Toutefois, le conseil pouvait adopter une résolution pour que tous les membres, ou la plupart d'entre eux(elles), participent par voie électronique, compte tenu des considérations de santé et de sécurité.
- 21** Le règlement prévoyait que les réunions électroniques pouvaient être tenues à l'aide de tout moyen audio uniquement, ou audiovisuel ou autre moyen électronique accessible à tous les membres, tel que déterminé par le greffier. Le règlement stipulait aussi que, dans toute la mesure du possible, la technologie utilisée pour tenir une réunion électronique devait permettre à la Ville de diffuser en direct la partie publique d'une réunion, ou d'en créer un enregistrement audio ou audiovisuel.
- 22** Toutefois, le règlement stipulait aussi que, lorsque la seule question à l'ordre du jour d'une réunion électronique était une question à huis clos, la diffusion en direct ou la création d'un enregistrement audio ou audiovisuel de la réunion n'était pas requise⁴.
- 23** Le règlement modifié de la Ville permettait au maire ou au président, en consultation avec le directeur municipal et le greffier, de limiter ou de restreindre la présence de toute personne à une réunion, autre qu'un(e) membre du conseil. Pour prendre cette décision, les dirigeant(e)s de la Ville devaient tenir compte des répercussions qu'aurait sur la santé et la sécurité le fait d'autoriser la présence de toute personne, et en particulier prendre en considération toute directive ou tout conseil d'une autorité compétente (p. ex., un(e) médecin hygiéniste).

³ Ville de Richmond Hill, Règlement 40-20.

⁴ Règlement 74-12 (tel que modifié par les Règlements 62-15, 86-16, 120-18, 35-19, 54-19, 151-19, 162-19 et 40-20) [« ancien règlement »] à l'alinéa 12.2.4(c). Cette exigence se maintient à l'alinéa 12.2.3(c) du règlement actuel.

- 24** Si la présence du public en personne était restreinte, le règlement stipulait que l'accès du public à une réunion électronique serait rendu possible en autorisant les délégations écrites, en affichant en temps opportun les comptes rendus de la séance publique de la réunion (incluant tout enregistrement audio ou audiovisuel de la réunion et le procès-verbal) sur le site Web de la Ville, après la réunion, et en mettant ces comptes rendus à la disposition du public aux fins d'examen.
- 25** Le règlement exigeait que, dans la mesure du possible, l'avis public d'une réunion électronique comprenne suffisamment de renseignements pour que le public puisse assister à la séance publique de la réunion par voie électronique.

Autres modifications aux procédures de réunions par voie électronique

- 26** Par la suite, le Projet de loi 197, *Loi de 2020 visant à favoriser la reprise économique face à la COVID-19*, a apporté d'autres modifications à la *Loi sur les municipalités*, à compter du 19 juillet 2020. Ces modifications permettent aux municipalités d'autoriser la participation électronique aux réunions en tout temps, qu'un état d'urgence ait été déclaré ou non. Désormais, le règlement de procédure d'une municipalité peut prévoir qu'un(e) membre du conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre, peut participer électroniquement à une réunion dans la mesure et selon les modalités prévues par le règlement⁵.
- 27** Conformément au Projet de loi 197, le conseil de la Ville de Richmond Hill a de nouveau modifié son règlement de procédure afin de prévoir la tenue de réunions par voie électronique en général, y compris dans les situations où aucune urgence n'a été déclarée en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*.
- 28** Le règlement de procédure actuel de la Ville continue de permettre de limiter le droit du public à assister aux réunions en présentiel dans « toute situation ou situation imminente où il existe une menace pour la santé publique, la vie, la propriété ou l'environnement », y compris mais sans s'y limiter les cas où un état d'urgence local ou provincial a été déclaré officiellement. Des limites à la participation en présentiel peuvent également être imposées en raison des conséquences qu'aurait toute participation en personne sur le plan de la santé et de la sécurité, comme définies dans le règlement⁶.

⁵ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25 au paragraphe. 238 (3.1)

⁶ Règlement n° 74-2012 (tel que modifié par les Règlements 62-15, 86-16, 120-18, 35-19, 54-19, 151-19, 162-19, 40-20, et 102-20) [règlement actuel] à l'article 12.4.1

- 29** Le règlement prévoit maintenant que des restrictions à la présence en personne peuvent être imposées par résolution du conseil et/ou par décision du maire, en consultation avec le greffier et le directeur général. Le règlement actualisé établit également des procédures pour les délégations audiovisuelles des membres du public durant une réunion électronique, dans certaines circonstances.
- 30** Le règlement continue d'exiger que :
- la partie ouverte d'une réunion électronique soit diffusée en direct dans la mesure du possible⁷,
 - l'avis public d'une réunion électronique comprenne suffisamment de renseignements pour que le public puisse assister à la séance publique de la réunion par voie électronique, dans la mesure du possible⁸,
 - lorsque la seule question à l'ordre du jour d'une réunion électronique est une question à huis clos, la diffusion en direct ou la création d'un enregistrement audio ou audiovisuel de la réunion n'est pas requise⁹.

Continuation de l'application des règles des réunions publiques

- 31** Bien que les modifications énoncées dans le Projet de loi 187 et le Projet de loi 197 offrent une certaine souplesse supplémentaire dans la tenue des réunions grâce à la participation par voie électronique, elles n'ont ni créé de nouvelles exceptions aux règles des réunions publiques, ni modifié les autres règles applicables. Les réunions municipales doivent toujours être ouvertes au public, sauf si le sujet de discussion relève de l'une des exceptions énoncées dans la Loi. L'avis de convocation des réunions doit toujours être communiqué conformément au règlement de procédure, les procès-verbaux des réunions doivent être consignés et une résolution doit être adoptée en séance publique avant de pouvoir tenir un huis clos¹⁰.

⁷ *Ibid.* à l'alinéa 12.2.3(b)

⁸ *Ibid.* à l'alinéa 12.2.4(b)

⁹ *Ibid.* à l'alinéa 12.2.3(c)

¹⁰ *Russell (Ville de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 1 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/j6n2v>>.

Contexte : La zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard

- 32** En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, une municipalité peut créer un plan officiel déterminant des objectifs et des politiques pour gérer la croissance future¹¹. Une fois qu'un plan officiel entre en vigueur, il guide toutes les décisions d'aménagement de la municipalité. Le conseil et les dirigeant(e)s municipaux(pales) doivent suivre le plan, et tous les règlements municipaux doivent être conformes au plan officiel¹².
- 33** Le conseil d'une municipalité peut modifier un plan officiel de temps à autre, à condition que le plan reste conforme aux politiques provinciales d'aménagement du territoire. Par exemple, le conseil peut décider de préparer un plan secondaire qui ne s'appliquerait qu'à une zone particulière de la municipalité.
- 34** Le plan officiel adopté par la Ville de Richmond Hill en 2010 a désigné une zone autour de la rue Yonge et de l'avenue Bernard comme une « zone clé d'aménagement » et a demandé la préparation d'un plan secondaire pour guider l'aménagement futur de cette zone à la lumière de questions comme la hauteur et la densité des nouveaux bâtiments, ainsi que l'emplacement des nouveaux parcs, des nouvelles routes et des nouvelles installations de transport en commun¹³.
- 35** Le 28 novembre 2016, le conseil a adopté un règlement de contrôle intérimaire pour arrêter tout nouvel aménagement dans la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard pendant la conduite d'une étude de planification et la préparation d'un plan secondaire.
- 36** Le 27 novembre 2017, le conseil a approuvé un plan secondaire pour la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard en tant que Modification au plan officiel n° 8. Le conseil a également adopté un règlement de zonage définissant des règles précises pour appliquer les politiques plus vastes énoncées dans ce plan.

¹¹ *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, chap. P.13, à l'article 16

¹² Ministère des Affaires municipales et du Logement. *Guide du citoyen en matière d'aménagement du territoire en Ontario*. <https://www.ontario.ca/fr/document/guide-du-citoyen-en-matiere-damenagement-du-territoire-en-ontario/les-plans-officiels>

¹³ Avant le 26 mars 2019, la corporation municipale anciennement connue sous le nom de Town of Richmond Hill était appelée City of Richmond Hill. Tout au long de ce rapport, Richmond Hill sera désigné par le mot « Ville » [City, en anglais].

- 37** Dans certaines circonstances, un plan officiel ou des modifications à un plan officiel peuvent faire l'objet d'un appel devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local (« TAAL »).
- 38** La modification du plan officiel de la Ville et les modifications du règlement de zonage pour la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard ont été portées en appel devant le Tribunal¹⁴. Un certain nombre de conférences préparatoires aux audiences et plusieurs audiences ont eu lieu depuis 2018 en rapport avec ces appels¹⁵.
- 39** Les appels concernant la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard devaient être entendus en juillet 2019, mais le Tribunal a accordé un ajournement jusqu'en juin 2020¹⁶.
- 40** Un plan secondaire révisé pour la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard et un règlement de zonage connexe ont ensuite été rendus publics par la Ville le 14 février 2020, en vue de discussions publiques.
- 41** Quand mon Bureau a informé la Ville de mon intention d'enquêter sur ces plaintes, le Tribunal n'avait pas encore rendu de décision finale dans ces appels.

Réunion extraordinaire du conseil le 16 avril 2019

- 42** Le conseil a tenu une réunion extraordinaire dans la salle du conseil le 16 avril 2019, laquelle a été déclarée ouverte à 13 h 20.
- 43** Le conseil a résolu de se réunir à huis clos conformément à l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) e) pour les discussions des litiges actuels ou éventuels, et à l'alinéa 239 (2) f) pour les discussions protégées par le secret professionnel de l'avocat. La résolution a indiqué que la discussion porterait sur « les appels devant le Tribunal d'appel de l'aménagement concernant la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard ».
- 44** Le conseil est entré en séance à huis clos à 13 h 22. Après avoir levé la séance à huis clos à 15 h 06, le conseil a adopté une motion demandant au personnel d'apporter un certain nombre de révisions au plan secondaire pour la zone clé d'aménagement, y compris des révisions liées à des questions comme la densité, la hauteur des bâtiments et les normes de stationnement.

¹⁴ *Askander v Richmond Hill (Town)*, 2018 CanLII 126932 (ON LPAT)

¹⁵ *Askander v Richmond Hill (Town)*, 2019 CanLII 67583 (ON LPAT)

¹⁶ *Yonge MCD Inc. v Richmond Hill (Town)*, 2019 CanLII 75364 (ON LPAT)

La motion a également enjoint au personnel de « faire tout le nécessaire pour donner effet à ce qui précède afin de régler les appels devant le TAAL sans audience de contestation ».

- 45 La séance a été levée à 15 h 30.
- 46 Notre examen des procès-verbaux des séances publiques et à huis clos, ainsi que les entrevues faites avec des personnes présentes lors de la réunion, indique que le conseil a reçu et examiné un rapport du personnel préparé par le Commissaire des services d'aménagement et de réglementation concernant la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard. Les appels devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local à ce sujet n'avaient pas encore été réglés.
- 47 Le procès-verbal indique aussi qu'un avocat engagé comme conseiller juridique externe de la Ville était présent et a donné un aperçu des renseignements contenus dans le rapport du personnel, y compris des options présentées au conseil pour les appels en cours.

Réunion du conseil le 14 mai 2019

- 48 La réunion régulièrement prévue du conseil le 14 mai 2019 s'est déroulée dans la salle du conseil et a été déclarée ouverte à 13 h 00.
- 49 Avant de se retirer à huis clos, le conseil a entendu dix délégations concernant la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard, qui était à l'ordre du jour pour être discutée à huis clos plus tard au cours de la réunion.
- 50 Le conseil a adopté une résolution pour se réunir à huis clos à 16 h 06, citant à nouveau les exceptions des litiges actuels ou éventuels et les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. La résolution a indiqué que le conseil discuterait « des appels devant le Tribunal d'appel de l'aménagement concernant la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard [...] ».
- 51 La résolution a également indiqué qu'en plus de ce sujet, le conseil discuterait d'un deuxième point sur un litige concernant la Ville, qui ne faisait pas l'objet des plaintes déposées auprès de mon Bureau.

- 52** Selon le procès-verbal de la séance à huis clos et les entrevues faites avec des personnes présentes lors de la réunion, le conseil a reçu et examiné à huis clos un rapport du personnel sur le plan secondaire de la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard et le règlement de zonage connexe. Ceci s'est déroulé dans le contexte d'un litige en cours devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local.
- 53** Le procès-verbal indique en outre que le conseil a donné des directives au personnel pendant la séance à huis clos. L'avocat de la Ville et le conseiller juridique externe de la Ville étaient présents lors de la séance à huis clos. Les personnes interviewées nous ont dit que, durant le huis clos, le conseil avait reçu des avis de la part du conseiller juridique et avait posé des questions sur les options de la Ville et sur les répercussions qu'auraient différents plans d'action sur les appels devant le Tribunal.
- 54** Le conseil a repris la séance publique à 16 h 57 et a adopté une motion pour annuler la résolution qui avait été adoptée à la réunion du 16 avril au sujet de la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard. Le conseil a demandé au personnel d'informer le TAAL que la Ville était favorable à un ajournement de l'audience prévue pour juillet 2019, car cet ajournement permettrait à la Ville de consulter davantage la communauté au sujet du plan secondaire.

Réunion du 1^{er} avril 2020

- 55** Le conseil a tenu une réunion extraordinaire d'urgence par voie électronique le 1^{er} avril 2020 à 10 h 00, par vidéoconférence. L'un des membres du conseil et plusieurs membres du personnel étaient présent(e)s dans les bureaux municipaux, tandis que les autres membres du conseil et d'autres membres du personnel participaient à distance.
- 56** Les membres du public n'ont pas été autorisé(e)s à assister à la réunion en personne dans les bureaux municipaux. Cependant, la réunion a été diffusée en direct sur YouTube¹⁷. Le conseil a discuté de plusieurs points à l'ordre du jour en séance publique, que les membres du public ont pu observer en se connectant à la diffusion en direct.
- 57** À 12 h 30, le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter de plusieurs sujets, dont les suivants :

¹⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=mUY0lfjf15k>

Pour examiner des litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local; et des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local, au sujet d'une question d'employé (alinéas 239 (2) e) et b) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*).

- 58** Le conseil est alors entré en séance à huis clos et la diffusion en direct a pris fin.
- 59** Les personnes que nous avons interviewées nous ont dit que la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard et les appels connexes n'ont pas été discutés lors de cette réunion. Le procès-verbal de la séance à huis clos ne fait pas état d'une discussion à ce sujet. Le conseil a abordé d'autres questions durant la séance à huis clos, qui ne faisaient l'objet d'aucune plainte auprès de mon Bureau.
- 60** Le procès-verbal indique que le conseil a levé la séance à huis clos à 14 h 15 et a adopté une motion approuvant certaines propositions discutées à huis clos.
- 61** Bien que le procès-verbal indique que le conseil a repris la séance publique, la diffusion en direct n'a pas recommencé à 14 h 15, et il n'y a pas eu de diffusion en direct durant tout le reste de la réunion qui s'est achevée à 14 h 18.

Réunion du 22 avril 2020

Réunion ordinaire

- 62** Le 22 avril 2020, une réunion électronique du conseil a été déclarée ouverte à 9 h 30, les membres du conseil et certain(e)s membres du personnel municipal participant par vidéoconférence, tandis qu'un petit nombre d'employé(e)s municipaux(pales) assistaient en personne dans les bureaux municipaux. Une réunion extraordinaire du conseil devait commencer immédiatement après la réunion ordinaire pour traiter d'un point à l'ordre du jour de la séance à huis clos.

- 63** Les membres du public n'ont pas été autorisé(e)s à se rendre en personne dans les bureaux municipaux pour observer la réunion. Toutefois, la réunion a été diffusée en direct sur YouTube¹⁸. Au début de la réunion, le maire a décrit les mesures que la Ville avait prises pour faciliter la participation du public aux réunions électroniques, par exemple la manière dont les membres du public pouvaient communiquer une correspondance écrite au conseil ou demander à l'avance de faire une présentation par voie électronique.
- 64** L'ordre du jour de la réunion de 9 h 30 comprenait une motion visant à « Reporter une audience du TAAL sur la ZCA de Yonge/Bernard pour permettre la participation du public en direct et en personne », à la rubrique « Autres points ». La motion comprenait une proposition qui, si elle avait été adoptée, aurait eu pour effet d'enjoindre au personnel de demander un nouvel ajournement de l'audience sur la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard au TAAL jusqu'à ce que l'assouplissement des mesures de santé publique permette une consultation publique en présentiel.
- 65** Le conseil a commencé par adopter l'ordre du jour de la réunion. Une majorité des membres a voté pour modifier l'ordre du jour en retirant la motion sur la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard de l'ordre du jour de la réunion de 9 h 30, et en l'ajoutant à l'ordre du jour de la réunion extraordinaire devant se tenir immédiatement après pour examiner des questions à huis clos.
- 66** Le conseil a abordé d'autres points à l'ordre du jour avant de lever la séance à 9 h 59. Le greffier a ensuite demandé aux membres du conseil de quitter la réunion électronique et de se réunir à nouveau ensuite, à l'aide d'une invitation séparée à une réunion extraordinaire qui se tiendrait par vidéoconférence, pour discuter des points à l'ordre du jour du huis clos.

Réunion extraordinaire

- 67** Le conseil a commencé une réunion extraordinaire par voie électronique à 10 h 10, à laquelle les membres du conseil et des membres du personnel ont participé par vidéoconférence. Comme pour la réunion tenue à 9 h 30, les membres du public n'ont pas été autorisé(e)s à se rendre dans la salle du conseil pour observer la moindre partie de la réunion en personne.
- 68** Toutefois, contrairement à la réunion de 9 h 30, les membres du public n'ont pas reçu la deuxième invitation à la vidéoconférence qui avait été envoyée

¹⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=GxeqsnY79qg>

aux membres du conseil, et le début de cette réunion n'a pas été diffusé à l'intention du public, sous quelque forme que ce soit.

- 69** Le procès-verbal indique que le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter de la motion d'un conseiller sur la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard, qui avait été retirée de l'ordre du jour de la réunion précédente. La résolution citait les exceptions à l'alinéa 239 (2) e) pour les litiges actuels ou éventuels et à l'alinéa 239 (2) f) pour les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.
- 70** Le procès-verbal public indique que le conseil « s'est retiré en séance à huis clos puis a repris en séance publique (de 10 h 10 à 11 h 36) ».
- 71** Selon le procès-verbal de la séance à huis clos et les entrevues faites avec des personnes présentes à la réunion, l'avocat de la Ville a communiqué des renseignements à huis clos au conseil sur l'historique de la procédure d'appel du TAAL relativement à la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard et il a répondu à des questions sur les audiences à venir.
- 72** Mon examen a conclu que le conseil n'avait donné aucune directive au personnel au sujet des appels connexes à la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard.
- 73** Le conseil a aussi traité d'une autre question à huis clos, qui ne faisait l'objet d'aucune plainte auprès de mon Bureau.
- 74** Le conseil a adopté une motion pour reprendre la séance publique à 11 h 36, heure à laquelle la diffusion en direct de la réunion a commencé. Un enregistrement de la diffusion a été archivé sur YouTube¹⁹.
- 75** Selon le procès-verbal, rien n'a fait l'objet d'un rapport en séance publique sur la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard.
- 76** Ensuite, le conseil a adopté un règlement confirmant les délibérations de la réunion extraordinaire et il a levé la séance à 12 h 40.

Réunion du 14 mai 2020

- 77** Une « réunion électronique d'urgence ou réunion extraordinaire du conseil critique en matière de temps » a eu lieu jeudi 14 mai 2020 à 21 h 00 par vidéoconférence. Cette réunion n'a pas été diffusée en direct. Les membres

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=XdlUy13Qq3E>

du public n'ont pas été autorisé(e)s à se rendre dans la salle du conseil pour observer la moindre partie de cette réunion en personne.

- 78** Le greffier a expliqué que la réunion avait été convoquée dans la soirée du 14 mai pour traiter d'une question urgente qui s'était présentée, et que l'avis de convocation avait été affiché sur le site Web de la Ville vers 20 h 00.
- 79** Le procès-verbal indique que le conseil a adopté une résolution confirmant que la réunion avait été convoquée afin d'examiner une question critique en matière de temps, telle que définie dans le règlement de procédure de la Ville, concernant « la conférence téléphonique du Tribunal d'appel de l'aménagement local au sujet de la zone clé d'aménagement de Yonge Bernard, prévue pour vendredi 15 mai 2020 ».
- 80** Ensuite, le conseil a adopté des motions pour adopter l'ordre du jour et pour se retirer à huis clos afin de discuter d'une « question critique en matière de temps » au sujet de l'appel devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local relativement à « la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard (ZCA) ». Le conseil a cité les exceptions des litiges actuels ou éventuels, et des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.
- 81** Le procès-verbal indique que la discussion à huis clos a commencé à 21 h 15.
- 82** Selon le procès-verbal de la séance à huis clos et les entrevues faites avec des personnes présentes à la réunion, pendant le huis clos, le conseiller juridique externe de la Ville a fait savoir au conseil où en était l'affaire de la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard. Le conseil a été informé des répercussions de ses décisions antérieures sur le litige en cours. Ensuite, le conseil a donné d'autres directives au personnel à cet égard.
- 83** Le procès-verbal indique que le conseil a « repris en séance publique » à 22 h 10 et qu'il n'a pas eu de recommandations à faire en séance publique à la suite de la discussion à huis clos. Cependant, comme pour le début de la réunion, cette partie de la réunion n'a pas été diffusée en direct et le public n'a pas pu l'observer.
- 84** La réunion a été levée à 22 h 11. Aucun enregistrement d'une partie quelconque de la réunion n'a été affiché en ligne.

Analyse

85 Le conseil a discuté à huis clos de plusieurs sujets distincts aux cinq dates de réunions indiquées ci-dessus. Toutefois, les plaintes reçues par mon Bureau portaient uniquement sur la pertinence, pour le conseil, de discuter à huis clos de la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard et des appels connexes. Le conseil a invoqué à la fois l'exception des « litiges » et celle des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat » chaque fois qu'il a discuté de cette question à huis clos.

Applicabilité de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat

86 L'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat s'applique aux discussions qui incluent les communications entre une municipalité et son avocat pour demander ou obtenir des conseils juridiques destinés à rester confidentiels. Le but de cette exception est de garantir que les responsables municipaux(pales) peuvent s'exprimer librement au sujet de conseils juridiques, sans crainte de divulgation.

87 La Cour suprême du Canada a conclu que le secret professionnel de l'avocat s'applique lorsque trois conditions préalables sont remplies :

1. il y a une communication entre un avocat et son client;
2. qui comporte une consultation ou des avis juridiques;
3. que les parties considèrent de nature confidentielle²⁰.

88 Le conseil a discuté à huis clos de la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard et des appels connexes lors des réunions tenues le 14 avril et le 16 mai 2019, ainsi que le 22 avril et le 14 mai 2020. À chacune de ces réunions, l'avocat de la Ville et le conseiller externe étaient présents pour donner des conseils juridiques au conseil sur le litige et pour répondre à ses questions sur les répercussions juridiques éventuelles des mesures particulières que la municipalité pourrait prendre. Ces discussions ont eu lieu à huis clos afin de préserver la confidentialité des conseils. Par conséquent, le sujet relevait de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, à chacune des quatre dates de réunions.

²⁰ *Solosky c. La Reine*, 1979 CanLII 9 (CSC), [1980] 1 RCS 821, <<https://canlii.ca/t/1mjtr>>.

Applicabilité de l'exception des litiges actuels ou éventuels

- 89** L'exception des « litiges » permet à une municipalité ou à un conseil local de procéder à huis clos pour discuter de « litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local ». Bien que la Loi ne définisse pas ce qui constitue un « litige actuel ou éventuel », les cours ont déterminé que cette exception est réservée aux circonstances où le sujet discuté est un litige en cours ou présente une probabilité raisonnable de litige²¹.
- 90** Mon Bureau a conclu précédemment que cette exception permet au conseil de discuter et de préparer un litige en instance devant un tribunal administratif, tel qu'un appel devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local, en séance à huis clos, ainsi que de recevoir et d'examiner de nouveaux renseignements sur un appel en cours²².
- 91** Dans chacune des quatre réunions où il a été question des appels relatifs à la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard, le conseil a reçu des renseignements sur l'évolution d'un litige en cours et a donné des directives au personnel ou au conseiller juridique quant aux prochaines étapes des appels.
- 92** Bien que les discussions sur les questions d'aménagement du territoire ne relèvent généralement d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques, la discussion dans ce cas portait sur un litige en cours devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local. Par conséquent, le sujet relevait de l'exception des « litiges ».

Non-diffusion de parties de réunions

- 93** Je comprends que les municipalités ont été confrontées, et continuent de l'être, à des défis sans précédent dans l'adaptation de leurs activités régulières durant la pandémie de COVID-19, étant donné que les lois, les pratiques exemplaires et les directives de santé publique applicables continuent d'évoluer.

²¹ *RSJ Holdings Inc. v. London (City)*, 2005 CanLII 43895 (ON CA), <<https://canlii.ca/t/1m32m>>, au paragraphe 22.

²² *Norfolk (Comté de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 18 (CanLII) <<https://www.canlii.org/fr/on/onombud/doc/2016/2016onombud18/2016onombud18.html>>; Ombudsman de l'Ontario, Lettre à la Ville du Grand Sudbury (2013), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2013/ville-du-grand-sudbury>>.

- 94** Comme mon Bureau l'a souligné dans des rapports d'enquête antérieurs sur des réunions à huis clos, l'obligation de tenir des réunions publiques n'est pas suspendue en cas d'urgence²³. Aucune des modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* pour permettre aux membres de participer électroniquement à des réunions publiques et à des réunions à huis clos n'a changé cette exigence fondamentale.
- 95** Le droit qu'ont les citoyen(ne)s d'assister aux réunions publiques et d'observer les délibérations du conseil constitue le fondement de l'exigence des réunions publiques municipales. Comme l'a déterminé la Cour suprême du Canada dans l'affaire *London (Ville) c. RSJ Holdings Inc.*, l'exigence relative aux réunions publiques énoncée dans la *Loi sur les municipalités* montre que le public est en « droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal »²⁴.
- 96** Comme la *Loi sur les municipalités* permet maintenant aux municipalités de modifier leurs règlements de procédure pour permettre à un quorum de membres de participer électroniquement à des réunions, même en l'absence d'une déclaration d'urgence officielle, il est particulièrement important que les conseils municipaux examinent soigneusement l'obligation de garantir le droit qu'a le public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal quand des formats électroniques de réunions sont adoptés.
- 97** Chaque fois que le public est exclu d'une présence en personne, il est impératif que le format électronique choisi, quel qu'il soit, lui permette d'observer toutes les parties d'une réunion, à l'exception d'une séance dûment tenue à huis clos. Je connais des municipalités qui ont adopté des pratiques garantissant que toutes les parties des réunions publiques sont accessibles au public²⁵.
- 98** La publication accélérée des procès-verbaux ou l'enregistrement a posteriori d'une réunion, bien que louable, ne remplace pas la possibilité pour le public d'observer le déroulement d'une réunion. Dans le rapport de 2015 de mon Bureau, intitulé *Refus d'accès*, nous avons déclaré ceci :

²³ Russell, 2020, *supra*.

²⁴ *London (City) v RSJ Holdings Inc*, 2007 SCC 29 au paragraphe 32.

²⁵ Russell, 2020, *supra*; Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Lanark Highlands (2 février 2021), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2021/canton-de-lanark-highlands>>; Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Stone Mills (22 décembre 2020), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2020/canton-de-stone-mills>>.

Le fait qu'une vidéo de la séance ait été diffusée par la suite ne compense pas le fait que le public avait réellement été exclu d'une réunion où le Conseil avait traité des affaires de la municipalité. S'il suffisait de faire un tel enregistrement pour satisfaire aux obligations qu'a le Conseil de respecter les exigences des réunions publiques, les réunions municipales pourraient se dérouler à huis clos en tout temps, sous réserve de permettre ensuite au public de consulter l'enregistrement. Ceci n'était clairement pas l'intention des concepteurs des exigences relatives aux réunions publiques²⁶.

Cette déclaration s'applique également aux réunions électroniques, qu'elles se déroulent ou non durant une déclaration d'urgence.

Non-diffusion de l'adoption de résolutions pour se retirer à huis clos

- 99** Le paragraphe 239 (4) de la *Loi sur les municipalités* stipule que les municipalités doivent adopter une résolution en séance publique avant de se retirer à huis clos :

Avant de tenir une réunion ou une partie de réunion à huis clos, une municipalité ou un conseil local ou un comité de l'un ou de l'autre indique ce qui suit par voie de résolution... le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question devant y être étudiée [.]

- 100** Cette exigence n'est pas qu'une simple formalité; elle permet plutôt aux membres du conseil et aux membres du public de déterminer si le sujet proposé semble se prêter à une discussion à huis clos, et aux membres du conseil de s'exprimer officiellement sur cette question.
- 101** La Cour d'appel de l'Ontario a indiqué que la résolution adoptée pour tenir une séance à huis clos devrait donner une description générale des questions à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison de tenir la réunion à huis clos²⁷. Si la résolution de procéder à huis clos est adoptée quand le conseil est déjà en séance à huis clos, elle ne donne aucun renseignement au public, n'indique ni le fait que la réunion se tient à huis clos ni la nature générale de la question ou des questions à examiner.

²⁶ *Clarence-Rockland (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 1 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtp5q>>.

²⁷ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

- 102** Le greffier a dit à mon Bureau que, bien que la présence en personne ne soit pas autorisée, la Ville a adopté une pratique selon laquelle la plupart des questions à examiner à huis clos sont traitées lors de réunions extraordinaires où les seuls points à l'ordre du jour sont des sujets à discuter à huis clos. Le règlement de procédure de la Ville exempte ces réunions de l'obligation de diffuser en direct les parties de la réunion qui seraient autrement ouvertes au public, si la réunion avait lieu en présentiel. Le greffier a expliqué que cette mesure avait été prise pour des raisons de sécurité et pour garantir qu'une question examinée à huis clos n'est pas divulguée par inadvertance au public lors de réunions électroniques, étant donné qu'il peut y avoir un bref délai avant qu'une diffusion en direct ne cesse d'être vue par le public une fois que la fonction d'enregistrement a été désactivée.
- 103** Je sais que différentes municipalités ont adopté des pratiques et des technologies différentes en matière de réunions électroniques, en fonction de facteurs comme la possibilité d'accès à Internet à haute vitesse dans la communauté et la disponibilité d'un matériel adéquat permettant différents modes de participation pour les membres du conseil. Selon la technologie utilisée pour tenir des réunions électroniques, il peut s'avérer nécessaire pour les municipalités de prendre des mesures supplémentaires afin de permettre au public d'observer toutes les parties publiques d'une réunion, tout en l'excluant des parties de la réunion qui peuvent se tenir à huis clos.
- 104** Dans ce cas, il peut falloir envoyer des invitations séparées à une réunion ou des instructions d'appel distinctes pour différentes parties d'une réunion, ou prendre des mesures pour que les fonctions de diffusion en direct soient activées ou désactivées à différents moments de la réunion, afin de garantir la confidentialité d'une séance à huis clos.
- 105** Néanmoins, la résolution visant à tenir une réunion à huis clos doit toujours être adoptée en séance publique, quand les membres du public ont encore la possibilité d'observer le déroulement des travaux. Comme mon Bureau l'a conclu dans un rapport précédent, même si le conseil prévoit tenir une réunion dont le seul point à l'ordre du jour est une séance à huis clos, la réunion doit commencer en séance publique et le public doit être invité à assister à cette partie de la réunion²⁸.
- 106** Lors des réunions extraordinaires du 22 avril et du 14 mai 2020, les résolutions du conseil pour procéder à huis clos ont été adoptées lors de réunions qui étaient déjà effectivement closes au public. Le public n'a pas été autorisé à assister à ces réunions en personne. Le début de chaque réunion

²⁸ *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton d')* (Re), 2015 ONOMBUD 26 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtp6x>>.

n'a pas été diffusé en direct, et le public n'a pas eu d'information lui permettant de se connecter directement à la vidéoconférence. Par conséquent, la résolution du conseil de procéder à huis clos n'a pas été adoptée en séance publique, contrairement au paragraphe 239 (4) de la Loi.

Non-diffusion du compte rendu après une séance à huis clos

- 107** À la fin de la réunion électronique du 1^{er} avril 2020, le conseil a indiqué qu'il levait la séance et ferait un compte rendu du huis clos, et adopterait une motion approuvant certaines questions discutées à huis clos. Cependant, la diffusion publique en direct de la réunion n'a pas repris après la séance à huis clos. Par conséquent, bien que la motion et le bref compte rendu aient été décrits dans le procès-verbal de la réunion, ces deux points ne se sont pas déroulés durant une partie de la réunion qui était ouverte au public.
- 108** La Ville a commencé à diffuser en direct la réunion extraordinaire du 22 avril 2020 à la fin du huis clos, ce qui a permis aux membres du public de voir le conseil lever la séance et faire rapport des discussions tenues à huis clos. Cependant, la partie de la réunion extraordinaire du 14 mai 2020 qui a suivi la conclusion de la discussion à huis clos n'a pas été diffusée. Par conséquent, cette partie de la réunion extraordinaire du 14 mai 2020 était close au public, contrairement à la Loi.
- 109** Même quand aucun autre vote en séance publique n'est requis pour faire avancer une question discutée à huis clos, la transparence est renforcée par l'adoption de la pratique exemplaire de rendre compte, en séance publique, de ce qui s'est déroulé à huis clos, au moins de manière générale²⁹. Dans certains cas, le compte rendu public peut simplement prendre la forme d'une discussion générale, en séance publique, des sujets examinés à huis clos, s'apparentant aux renseignements contenus dans la résolution autorisant la séance, avec des informations sur les directives au personnel, les décisions et les résolutions.
- 110** Tout compte rendu de ce type doit se faire durant une partie de la réunion qui est effectivement ouverte au public, soit en présentiel, soit électroniquement. Dans un précédent rapport, mon Bureau a souligné ce qui suit :

²⁹ *Oshawa (Ville d') (Re)*, 2016 ONOMBUD 10 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/h2ssn>>.

Dans l'intérêt de la transparence, le conseil devrait veiller à ce que les membres du public comprennent leur droit d'observer toutes les parties des réunions publiques, y compris la résolution adoptée pour se retirer à huis clos et la partie de la réunion qui suit une séance à huis clos³⁰.

Avis public

111 Les plaintes que j'ai reçues s'inquiétaient aussi du fait que l'avis de la réunion extraordinaire du 14 mai 2020 n'avait été communiqué que juste avant le début de la réunion, et que cet avis ne fournissait pas de lien vers une diffusion en direct de la réunion.

112 L'article 6.1.7 du règlement de procédure de la Ville en vigueur au moment de la réunion stipulait que :

Le greffier doit communiquer un avis au public d'une réunion extraordinaire convoquée pour :

- (a) toute autre raison qu'une urgence ou une question critique en matière de temps, en l'affichant sur le calendrier des réunions sur le site Web de la Ville au moins (1) jour franc avant la date de la réunion; et
- (b) une urgence ou une question critique en matière de temps, en affichant un avis sur la porte de la salle du conseil³¹.

113 Le règlement de procédure stipulait aussi que :

- (a) L'avis public d'une réunion électronique comprendra, dans toute la mesure du possible, des renseignements suffisants pour fournir au public un moyen d'accéder électroniquement à la séance publique d'une telle réunion électronique.
- (b) Nonobstant l'article 6.1.7 b) du Règlement, l'avis d'une réunion électronique convoquée pour traiter d'une urgence ou d'une question critique en matière de temps devra être donné en affichant l'avis de la réunion sur le site Web de la Ville, avec les renseignements mentionnés au paragraphe a).
- (c) Les dispositions de sauvegarde à l'article ... 6.1.8 du Règlement s'appliqueront à tout avis public de toute réunion électronique, avec tous les changements nécessaires dans les détails compris³².

³⁰ *Sables-Spanish Rivers (Canton de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 5 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/j9vzbz>>.

³¹ Règlement 74-12 [ancien] à l'article 6.1.7

³² Règlement 74-12 [ancien] à l'article 12.2.5

114 Finalement, l'article 6.1.8 du règlement stipulait que :

Si, par inadvertance ou autrement, l'avis d'une réunion extraordinaire n'est pas communiqué de la manière prescrite au paragraphe 6.1.7 (Avis public d'une réunion extraordinaire), la réunion du conseil ne sera pas nulle ou annulable en raison d'une telle omission de communiquer un avis ou de l'insuffisance de tout avis, et aucune délibération de cette réunion ne sera nulle ou annulable en raison de l'omission ou de l'insuffisance de tout avis³³.

115 Comme indiqué ci-dessus, le conseil a adopté une résolution confirmant que la réunion extraordinaire du 14 mai 2020 allait examiner une question critique en matière de temps.

116 Le règlement de procédure de la Ville définit ainsi une question critique en matière de temps : « question liée à une échéance financière, juridique ou contractuelle importante qui peut exiger une décision ou une directive du Conseil avant la prochaine réunion ordinaire du Conseil ».

117 Mon examen a montré qu'au cours de cette réunion le conseil avait discuté d'une question de litige qui devait être traitée le jour suivant.

118 Le personnel de la Ville a confirmé que l'avis public a été affiché sur le site Web de la Ville environ une heure avant le début de la réunion. Cependant, l'avis affiché ne comprenait aucune instruction sur la manière d'accéder électroniquement aux parties publiques de la réunion. Comme indiqué ci-dessus, mon examen a conclu qu'aucune diffusion en direct n'avait eu lieu.

119 Compte tenu de la nature urgente de la réunion, la Ville n'a pas enfreint la Loi ni son règlement quand elle a donné un préavis d'une heure pour sa réunion extraordinaire. Cependant, en ne communiquant pas d'information au public sur la façon d'accéder aux parties ouvertes de la réunion électronique, l'avis communiqué pour la réunion du 14 mai n'était pas suffisant. L'avis de la réunion doit fournir des renseignements qui permettent au public d'observer la réunion, ce qui, dans le cas d'une réunion électronique, signifie le lien et toute instruction technique pertinente.

³³ Règlement 74-12 [à la fois actuel et ancien] à 6.1.8

Règlement de procédure

- 120** Plusieurs dispositions du règlement de procédure de la Ville énoncent des pratiques de réunions électroniques qui ne sont pas conformes à la Loi.
- 121** Le règlement stipule que la partie publique d'une réunion électronique doit être diffusée en direct « dans toute la mesure du possible »³⁴. Je reconnais que des difficultés techniques peuvent survenir, et surviennent. Toutefois, si la diffusion en direct d'une réunion est le seul moyen pour le public d'observer cette réunion, elle ne devrait pas avoir lieu tant que tout problème de diffusion n'a pas été résolu. Autrement, la réunion pourrait être considérée contraire à la Loi³⁵.
- 122** Le règlement indique aussi que l'avis public d'une réunion électronique devrait inclure suffisamment de renseignements pour que le public puisse accéder électroniquement à la partie ouverte de la réunion « dans toute la mesure du possible »³⁶. Respectueusement, si l'avis public de la réunion électronique ne donne pas suffisamment de renseignements pour permettre au public d'accéder à la partie ouverte de la réunion, alors la réunion n'est pas vraiment ouverte au public.
- 123** Le règlement stipule aussi que, quand la seule question à l'ordre du jour d'une réunion est une question à huis clos, la diffusion en direct ou la création d'un enregistrement audio ou audiovisuel de la réunion n'est pas requise. Cette disposition entend autoriser une pratique qui n'est pas conforme aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Comme indiqué ci-dessus, le conseil doit adopter une résolution en réunion publique avant de procéder à huis clos. Quand le public n'est pas autorisé à assister en personne à une réunion et peut uniquement l'observer par des moyens électroniques, le début de la réunion doit être diffusé en direct, même si toutes les questions de fond inscrites à l'ordre du jour portent sur des questions à discuter à huis clos.

Opinion

- 124** Le conseil de la Ville de Richmond Hill n'a pas enfreint la Loi quand il a discuté à huis clos de la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard et des appels connexes le 16 avril et le 14 mai 2019, et le 22 avril et le 14 mai 2020.

³⁴ Règlement 74-12 [actuel] à 12.2.3 b).

³⁵ *Westport (Village de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 5 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/jdpvc>>.

³⁶ Règlement 74-12 [actuel] à 12.2.4 b).

- 125** Le conseil de la Ville de Richmond Hill n'a pas discuté à huis clos de la zone clé d'aménagement de Yonge/Bernard, ni des appels connexes, le 1^{er} avril 2020.
- 126** Toutefois, le public s'est vu refuser le droit d'observer, complètement ou en partie, des réunions électroniques tenues par le conseil les 1^{er} avril, 22 avril et 14 mai 2020, contrairement à la Loi.
- 127** Le 1^{er} avril 2020, la diffusion publique en direct de la réunion s'est terminée après l'adoption, par le conseil, d'une résolution de se retirer à huis clos et elle n'a pas repris lorsque le conseil a levé la séance et a adopté une résolution approuvant les propositions discutées à huis clos. Par conséquent, le public a été exclu de la dernière partie de la réunion.
- 128** Le 22 avril 2020, le conseil a tenu deux réunions consécutives. La totalité de la première réunion a été diffusée en direct, cependant le début de la seconde réunion n'a pas été diffusé. Par conséquent, la résolution du conseil de procéder à huis clos lors de la seconde réunion n'a pas été adoptée durant une séance publique de la réunion. La diffusion en direct n'a repris que lorsque le conseil a levé le huis clos.
- 129** Le 14 mai 2020, le conseil a tenu une réunion extraordinaire, dont aucune partie n'a été diffusée en direct. Par conséquent, les parties de la réunion qui ont précédé et suivi la discussion à huis clos du conseil, y compris la résolution de se retirer à huis clos, n'ont pas eu lieu en public, contrairement à la Loi.
- 130** Bien que l'avis public de la réunion du 14 mai 2020 ait été communiqué conformément au règlement de procédure de la Ville, la Ville aurait dû inclure des renseignements sur l'accès à la diffusion en direct dans l'avis de la réunion.
- 131** Je reconnais que la Ville a pris des mesures pour faciliter l'observation, par le public, des réunions électroniques durant la pandémie de COVID-19, et elle mérite d'être félicitée pour bon nombre de ces pratiques, notamment pour la diffusion en direct de nombreuses réunions publiques, la diffusion sur YouTube de nombreux enregistrements vidéo, de nombreuses réunions, et la publication accélérée des ébauches de procès-verbaux de réunions.
- 132** Néanmoins, je préconise que la Ville de Richmond Hill envisage toutes les options possibles pour s'assurer que le droit du public d'observer les réunions municipales est pleinement respecté. Le règlement de procédure actuel de la Ville tolère plusieurs pratiques qui enfreignent les exigences de la *Loi sur les municipalités* en matière de réunions publiques, comme le fait

de refuser au public l'accès à toutes les parties des réunions dont les seuls points à l'ordre du jour sont des questions à huis clos. S'il est vrai que, parfois, ces réunions ne sont ouvertes au public que pendant quelques minutes, la Ville est cependant tenue légalement de veiller à ce que le public puisse observer les parties ouvertes de ces réunions. Les membres du public ont le droit d'observer le conseil alors qu'il adopte une résolution en séance publique indiquant la nature générale du sujet à examiner à huis clos. De plus, faire un rapport en public après la séance à huis clos pour communiquer un bref résumé des points discutés à huis clos constitue une pratique exemplaire.

- 133** La Ville devrait modifier son règlement de procédure pour exiger que toutes les réunions publiques soient diffusées en direct chaque fois qu'il n'est pas permis d'y assister en personne, au lieu de se contenter de faire de son mieux à cet égard, et pour s'assurer que des instructions permettant d'accéder à une diffusion en direct sont toujours incluses à l'avis public d'une réunion qui se tiendra par voie électronique, même si les seules questions de fond à l'ordre du jour sont des questions à huis clos.

Recommandations

- 134** Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Richmond Hill à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Tous les membres du conseil et des comités de la Ville de Richmond Hill devraient respecter avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives pour s'assurer que la municipalité s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.

Recommandation 2

Le conseil de la Ville de Richmond Hill devrait s'assurer que le public peut observer toutes les parties ouvertes des réunions électroniques tenues par le conseil et ses comités, y compris la résolution de se réunir à huis clos et tout point traité après la levée de la séance à huis clos.

Recommandation 3

Le conseil de la Ville de Richmond Hill devrait modifier son règlement de procédure pour reconnaître le droit qu'a le public d'observer toutes les réunions publiques, y compris les réunions où le seul point à l'ordre du jour est une question à huis clos.

Recommandation 4

Le conseil de la Ville de Richmond Hill devrait modifier son règlement de procédure pour s'assurer que les renseignements sur la façon d'accéder à la diffusion en direct d'une réunion électronique sont communiqués dans ses avis publics, y compris pour les réunions dont le seul point à l'ordre du jour est une question à huis clos.

Rapport

135 Le conseil de la Ville de Richmond Hill a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. À la lumière des restrictions mises en place en raison de la COVID-19, certains ajustements ont été apportés à notre processus d'examen préliminaire habituel et nous remercions le conseil et le personnel de leur coopération et de leur souplesse. Nous avons reçu des commentaires du conseil, dont nous avons tenu compte dans la préparation de ce rapport final.

136 Dans sa réponse, le conseil a indiqué qu'il acceptait généralement les conclusions énoncées dans le rapport, mais il a soutenu que tout manquement à la Loi était involontaire et résultait de la mise en place d'un processus de réunion entièrement électronique dans le cadre d'une situation extraordinaire et inédite.

137 La réponse du conseil a également indiqué que la Ville avait déjà mis en œuvre un certain nombre de changements pour améliorer la transparence de ses réunions électroniques, notamment pour :

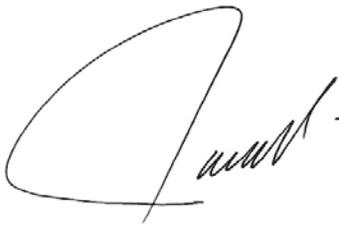
- S'assurer que les ordres du jour des réunions informent le public qu'il peut observer les réunions du conseil et des comités en regardant la diffusion en direct de la séance publique de ces réunions sur le site Web de la Ville ou sur la page YouTube.
- Tenir la séance à huis clos des réunions durant les réunions électroniques ordinaires du conseil. Les participants à la réunion recevront des invitations Zoom distinctes : la première pour la partie

de la réunion allant jusqu'à l'adoption de la résolution pour se retirer à huis clos, et la seconde pour la partie à huis clos de la réunion.

- Diffuser la partie de la réunion qui suit la séance à huis clos en activant la fonction de diffusion en direct de la seconde réunion Zoom, à la fin de la séance à huis clos.

Je félicite le conseil d'avoir pris ces mesures.

138 Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau, et il devrait être rendu public par la Ville de Richmond Hill. Conformément au paragraphe 239 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil devrait adopter une résolution indiquant comment il entend traiter ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario