



Rapport de l'Ombudsman

Enquête sur des plaintes à propos d'une réunion
tenue par le Comité consultatif de soutien
du Service d'incendie du Canton de Southgate
le 22 octobre 2019

Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Décembre 2020

Plaintes

- 1 Mon Bureau a reçu trois plaintes à propos d'une réunion tenue par le Comité consultatif de soutien du Service d'incendie du Canton de Southgate (le « comité ») le 22 octobre.
- 2 Les plaignants ont allégué que la réunion avait commencé plus de 30 minutes après l'heure de début prévue, en violation du règlement de procédure du canton, et que cette réunion avait donc effectivement été fermée au public, en violation des règles des réunions publiques.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions du conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens 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 par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur.
- 5 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour le Canton de Southgate.
- 6 Quand nous enquêtons sur des plaintes au sujet de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et dans les procédures de gouvernance de la municipalité ont été respectées.
- 7 Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et les citoyens, nous avons créé un recueil en ligne des décisions de l'Ombudsman sur les réunions publiques, qui comprend des sommaires de cas de réunions publiques examinées par lui. Nous avons conçu ce recueil interrogeable en ligne pour permettre aux intéressés d'accéder facilement aux décisions antérieures 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 une question devrait ou pourrait être discutée à huis clos, ainsi qu'au sujet des questions de procédure des réunions publiques. Des

sommaires de nombreuses décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil>.

Processus d'enquête

- 8 Le 5 février 2020, j'ai avisé la municipalité que nous avons l'intention d'enquêter sur ces plaintes.
- 9 Nous avons examiné le règlement de procédure du canton et les extraits pertinents de la Loi. Nous avons aussi examiné les comptes rendus de la réunion du 22 octobre 2019, y compris l'enregistrement sonore et le procès-verbal. De plus, nous avons examiné le mandat du comité.
- 10 Nous nous sommes entretenus avec chacun des plaignants, ainsi qu'avec la greffière adjointe, qui a fait office de secrétaire de séance du comité à la date en question.
- 11 Mon Bureau a bénéficié d'une entière collaboration dans cette affaire.

Comité consultatif de soutien du Service d'incendie

- 12 Le Comité consultatif de soutien du Service d'incendie a été créé par le conseil pour guider et aider le chef des pompiers dans la planification et la prise de décisions concernant les opérations, les politiques, les finances, la formation et la conformité aux lois du Service d'incendie.
- 13 Le comité est composé de trois membres du conseil. Deux de ces membres sont le maire et l'adjoint au maire, qui fait fonction de président du comité. Notre examen des procès-verbaux de réunions précédentes tenues par le comité indique que des membres du personnel du canton, comme le chef des pompiers, le directeur général, et un secrétaire de séance, assistent généralement aux réunions du comité et sont considérés comme des membres sans droit de vote. À ce titre, ils ne comptent pas dans le calcul du quorum.
- 14 En vertu de l'article 238 de la *Loi sur les municipalités*, « comité » désigne un « 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 locaux ».

- 15 En vertu du paragraphe 1 (l) du règlement de procédure du canton, un comité désigne un « Comité, conseil, groupe de travail ou une autre entité constituée et nommée par le conseil, incluant le comité plénier, exception faite du conseil de bibliothèque publique ».
- 16 Le Comité consultatif de soutien du Service d'incendie répond à la définition de comité à la fois en vertu de la Loi et du règlement de procédure du Canton, et il est donc assujéti aux règles des réunions publiques.

Règlement de procédure de Southgate

- 17 L'article 10.2 du règlement de procédure du canton stipule que :

Si un quorum n'est pas atteint lors d'une réunion prévue, trente (30) minutes après l'heure de début prévue, la réunion est ajournée jusqu'à la date prévue de la prochaine réunion ordinaire, et le greffier enregistre les noms des membres présents[.]

- 18 L'article 2.1 du règlement prévoit en outre que « les règles de procédure énoncées dans ce règlement régissent toutes les délibérations du conseil et des comités ».
- 19 Cette exigence s'applique au Comité consultatif de soutien du Service d'incendie.

Réunion du comité le 22 octobre 2019

- 20 Le 22 octobre 2019, le Comité consultatif de soutien du Service d'incendie s'est réuni dans la salle du conseil pour une réunion prévue au calendrier.
- 21 Le public a été averti six jours avant la réunion, quand l'ordre du jour a été affiché sur le site Web de la municipalité. Nous avons été informés qu'un avis avait aussi été envoyé à tous les résidents abonnés au système de notification électronique de la municipalité.
- 22 L'ordre du jour de la réunion indiquait que la réunion serait ouverte à 14 h, dans la salle du conseil. Nous avons été informés qu'à 14 h, le 22 octobre, un seul membre du comité (le maire) était présent dans la salle du conseil.

Plusieurs employés municipaux, dont la greffière adjointe, le chef des pompiers par intérim, le directeur général et le capitaine des pompiers étaient également présents.

- 23 Comme un seul membre du comité était présent à 14 h, le quorum n'a pas été atteint et, conformément au règlement de procédure, la réunion n'a pas pu commencer.
- 24 Nous avons été informés que, vers 14 h 31, l'adjoint au maire est arrivé et que le quorum a été atteint. Toutefois, une discussion s'est engagée entre les personnes présentes pour savoir si la réunion pouvait se dérouler alors, et l'adjoint au maire a quitté la salle pour aller chercher la greffière, afin qu'elle puisse donner des conseils et des directives à cet égard.
- 25 La greffière adjointe a déclaré à mon Bureau qu'à son retour dans la salle du conseil, elle avait commencé à faire un enregistrement sonore des délibérations. Mon Bureau a écouté cet enregistrement.
- 26 L'heure du début de l'enregistrement n'est pas indiquée, mais deux minutes et 55 secondes après son début, on peut entendre la greffière dire qu'il est 2 h 36. Nous avons donc déterminé que l'enregistrement avait commencé vers 14 h 33.
- 27 L'enregistrement sonore indique qu'il y a eu un désaccord entre certains membres du comité et du personnel, quant à savoir si le quorum avait été atteint ou non à 14 h 30, et si la réunion pouvait se dérouler comme prévu, étant donné que le règlement de procédure stipulait qu'elle devait commencer dans les 30 minutes suivant l'heure de début prévue.
- 28 L'enregistrement indique que les personnes présentes ont demandé à la greffière si le comité pouvait tenir une « discussion » plutôt qu'une « réunion ». La greffière a averti les membres du comité que, s'ils tenaient une discussion, ils ne pourraient prendre aucune décision.
- 29 L'enregistrement indique aussi que les personnes présentes ont convenu qu'au lieu de tenir une réunion officielle, le comité ferait un simple remue-méninge et discuterait des questions à l'ordre du jour, réservant toute décision officielle pour une prochaine réunion.
- 30 La greffière ayant quitté la pièce, le comité a commencé à discuter des points inscrits à l'ordre du jour de la réunion. D'après notre examen de l'enregistrement, cette discussion a commencé à 14 h 38.

- 31 Le comité a discuté d'un « plan de sécurité et de bien-être de la communauté » et de la composition d'un comité directeur qui serait créé pour mettre ce plan en œuvre.
- 32 Le comité a également reçu une mise à jour sur le retour de pompiers bénévoles. Selon l'enregistrement sonore, le groupe s'est mis d'accord et il a approuvé un plan pour rechercher des pompiers bénévoles supplémentaires. Les membres du comité ont discuté ouvertement de certaines personnes de la communauté, qu'ils ont nommées, en évoquant la probabilité selon laquelle chacune pourrait reprendre du service. Ils ont aussi discuté de questions personnelles qui pourraient empêcher ces personnes de revenir en service.
- 33 Le comité a également discuté d'un nouveau plan de recrutement des pompiers. L'approche proposée pour ce plan a recueilli l'approbation générale.
- 34 Il a également été question des postes vacants au Service d'incendie, des budgets d'investissement et de fonctionnement du Service d'incendie, et d'autres points liés à l'administration de ce Service.
- 35 Le procès-verbal et l'enregistrement sonore confirment que, bien qu'aucune décision officielle n'ait été prise, ni aucune motion officielle votée, les personnes présentes avaient exprimé ouvertement leur accord avec les idées et les mesures proposées.
- 36 Selon le procès-verbal établi par la secrétaire de séance, la discussion s'est terminée à 15 h 49, soit une heure et 11 minutes après son début.
- 37 Nous avons été informés que, bien que les portes de la salle soient restées déverrouillées avant et pendant la discussion, aucun membre du public n'était entré à aucun moment pour observer les débats.

Analyse

Qu'est-ce qu'une réunion?

- 38 La *Loi sur les municipalités* définit ainsi une réunion :

Réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre, au cours de laquelle, à la fois :

- a) le quorum est atteint;
- b) les membres discutent ou traitent autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décisions du conseil ou du comité.

- 39** Le comité est composé de trois membres votants qui sont tous membres du conseil. Quand la discussion a commencé, deux d'entre eux étaient présents. Par conséquent, le quorum des membres du comité était atteint durant la discussion.
- 40** En ce qui concerne le deuxième critère de définition, j'ai constaté dans des cas précédents que l'expression « fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décisions » du comité exige que l'on examine dans quelle mesure la discussion a fait avancer les travaux du comité¹.
- 41** Comme je l'ai expliqué dans un rapport de 2018 au sujet du Village de Casselman, « un conseil municipal, un comité ou un conseil local est susceptible de faire avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décisions... par exemple quand il vote, conclut une entente, donne des directives ou fait des commentaires au personnel, ou discute ou débat d'une proposition, d'une action ou d'une stratégie »².
- 42** Dans ce cas, l'enregistrement sonore de la discussion du comité et le procès-verbal indiquent tous deux que le comité a fait avancer ses travaux ou sa prise de décisions sur un certain nombre de questions essentielles pour la gouvernance du Service d'incendie, notamment en parvenant à un consensus sur les approches à suivre pour attirer de nouveaux pompiers et pour retenir les bénévoles existants. Les comptes rendus de la discussion indiquent aussi que le comité a donné des directives au chef des pompiers par intérim au sujet de deux postes vacants au Service d'incendie et des prochaines étapes à suivre afin de pourvoir ces postes.
- 43** Dans ces circonstances, je conclus que, le 22 octobre 2019, le comité a tenu une réunion, au sens de la définition donnée par la *Loi sur les municipalités*, et la discussion était donc assujettie aux dispositions de la Loi et du règlement de procédure du canton, relativement aux réunions publiques.

¹ *Casselman (Village de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/hvmtl>>.

² *Ibid*, par. 41.

La réunion a-t-elle eu lieu à huis clos illégalement?

- 44** Le personnel du canton qui était présent nous a informés qu'aucun membre du public n'était présent à 14 h, ni une demi-heure plus tard à 14 h 30. Nous avons aussi confirmé qu'aucun membre du public n'avait tenté d'assister à la réunion à aucun moment après le début de cette réunion à 14 h 38. En fait, le personnel nous a fait savoir qu'à sa connaissance, aucun membre du public n'avait jamais assisté à une réunion de ce comité par le passé.
- 45** Dans l'enregistrement sonore, on peut entendre les membres du comité et d'autres personnes discuter du fait que les portes de la salle de réunion restent ouvertes au cas où un membre du public arriverait.
- 46** Notre examen a confirmé que la réunion s'est tenue dans la salle du conseil, comme indiqué dans l'avis de réunion. Bien que la discussion n'ait pas commencé à l'heure prévue, les membres du personnel et un membre du comité étaient présents à ce moment-là de sorte que, si des membres du public avaient tenté d'assister à la réunion, ils auraient été informés du retard. Par conséquent, j'ai déterminé qu'aucun membre du public n'avait été empêché d'observer les débats et que la réunion n'avait pas eu lieu à huis clos illégalement.

La réunion a-t-elle été conforme au règlement de procédure du canton?

- 47** Comme indiqué ci-dessus, l'article 10.2 du règlement de procédure du canton stipule que :
- Si un quorum n'est pas atteint lors d'une réunion prévue, trente (30) minutes après l'heure de début prévue, la réunion est ajournée jusqu'à la date prévue de la prochaine réunion ordinaire, et le greffier enregistre les noms des membres présents[.]
- 48** Notre examen a déterminé que le quorum n'avait pas été atteint durant les 30 minutes suivant le début de la réunion du 22 octobre 2019. Toutefois, au lieu de se conformer au règlement, le comité avait entrepris de discuter des points inscrits à l'ordre du jour, tout en prétendant tenir une discussion.
- 49** Dans un souci de responsabilisation, la municipalité devrait veiller à ce que le comité respecte les exigences du règlement municipal. Tous les membres du comité devraient s'assurer que les règles des réunions publiques sont suivies chaque fois que les travaux du comité sont discutés.

- 50 À l'avenir, si le canton souhaite donner au conseil et aux comités la possibilité de commencer des réunions plus tard, il devrait modifier son règlement de procédure en conséquence.

Opinion

- 51 Je conclus que la discussion tenue par le Comité consultatif de soutien du Service d'incendie du Canton de Southgate le 22 octobre 2019 était une réunion au sens donné par la *Loi sur les municipalités*, et que cette discussion était donc assujettie aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure du canton.
- 52 La réunion ne s'est pas tenue illégalement à huis clos, et le canton a consigné le procès-verbal de la réunion conformément aux exigences de la Loi et du règlement de procédure.
- 53 Toutefois, le comité a enfreint le règlement de procédure du canton quand il est entré en réunion, tout en prétendant tenir une discussion, alors que le règlement de procédure ne permet pas de commencer une réunion plus de 30 minutes après l'heure de début prévue.

Recommandations

- 54 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton de Southgate 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 conseil et des comités du Canton de Southgate devraient veiller à respecter avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives de sorte 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 Canton de Southgate devrait s'assurer que toutes ses réunions sont conformes à son règlement de procédure, y compris à l'exigence d'ajourner toute réunion quand le quorum des membres n'est pas atteint dans les 30 minutes suivant le début prévu de la réunion.

Recommandation 3 :

Le Canton de Southgate devrait veiller à ce que toute discussion qui fait avancer de façon importante les travaux de la municipalité soit considérée comme une réunion assujettie aux règles des réunions publiques.

Rapport

- 55 Le conseil du Canton de Southgate a eu la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. À la lumière des restrictions imposées par la COVID-19, certains ajustements ont été apportés à notre processus normal d'examen préliminaire et nous remercions le conseil de sa coopération et de sa souplesse. Tous les commentaires reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 56 Ce rapport sera affiché sur le site Web de mon Bureau, et il devrait être rendu public par le Canton de Southgate. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil devrait adopter une résolution indiquant comment il entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario