



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des réunions tenues par le
Canton de Bonfield le 12 mai et le 9 juin 2020**

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

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte concernant des réunions tenues par le conseil du Canton de Bonfield (le « Canton ») le 12 mai et le 9 juin 2020.
- 2 La plainte alléguait que le conseil s'était réuni par voie électronique sans diffuser les réunions, ni permettre au public d'observer les délibérations par d'autres moyens.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹, 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, sauf si elles font l'objet d'exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque 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(ice). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur.
- 5 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour le Canton de Bonfield.
- 6 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 les procédures de gouvernance de la municipalité.
- 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. 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

¹ L.O. 2001, chap. 25.

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

Processus d'enquête

- 8 Le 19 octobre 2020, nous avons informé le Canton de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 9 Mon personnel a examiné le règlement de procédure du Canton et les parties pertinentes de la Loi. Nous avons aussi examiné la documentation des réunions, y compris les ordres du jour et les procès-verbaux.
- 10 Nous avons également examiné les enregistrements vidéo des réunions conservés par la municipalité. Le personnel a expliqué qu'une partie de la réunion du 12 mai n'avait pas été enregistrée sur vidéo en raison d'une erreur technique, soulignant qu'il s'agissait de la première réunion électronique du conseil. Les parties de la réunion qui ont été captées, ainsi qu'une vidéo de toute la réunion du 9 juin, ont désormais été affichées sur la chaîne YouTube de la municipalité. Aucune de ces vidéos n'a été diffusée en direct, en temps réel.
- 11 Nous avons parlé avec le(la) plaignant(e) ainsi qu'avec le maire et le directeur général/greffier (DG/greffier) afin d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les réunions et sur la procédure modifiée du Canton pour la tenue de réunions électroniques, en raison de la pandémie de COVID-19.
- 12 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Règlement de procédure

- 13 Le règlement de procédure du Canton (2015-32) stipule que les réunions ordinaires du conseil doivent se tenir les deuxième et quatrième mardis de chaque mois. Les réunions doivent se tenir dans la salle du conseil, sauf en cas d'urgence, auquel cas le conseil peut se réunir en tout lieu approprié.
- 14 Le règlement de procédure reflète les exceptions aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*, mais il n'a pas été mis à jour pour tenir compte de l'exception prévue à l'alinéa 239 (3) b) au sujet des discussions sur les enquêtes en cours de l'Ombudsman ou

relativement aux réunions à huis clos, ou des nouvelles exceptions ajoutées à compter du 1^{er} janvier 2018 aux alinéas 239 (2) h) à k)².

Réunions électroniques

- 15 Avant la pandémie de COVID-19, la *Loi de 2001 sur les municipalités* permettait aux conseils municipaux et conseils locaux d'autoriser les membres à participer aux réunions électroniques, à condition qu'ils(elles) ne soient pas inclus(es) au calcul du quorum, et ne participent pas aux séances à huis clos.
- 16 Pour permettre aux municipalités de continuer à mener leurs travaux, tout en protégeant la santé publique et en respectant toute ordonnance connexe, la Loi a été modifiée en vertu de la *Loi de 2020 sur les situations d'urgence touchant les municipalités*, en mars 2020, et ensuite par la *Loi de 2020 visant à favoriser la reprise économique face à la COVID-19*, en juillet 2020. Le règlement de procédure d'une municipalité peut désormais permettre aux membres de participer à une réunion par voie électronique « dans la mesure et de la manière que ce règlement précise »³. Les membres qui participent par voie électronique peuvent être inclus(es) au calcul du quorum et peuvent voter et participer aux séances à huis clos, si le règlement de procédure le permet.
- 17 Bien que ces modifications offrent plus de souplesse pour tenir des réunions électroniques, elles ne modifient pas les règles de procédure applicables et ne créent pas de nouvelles exceptions aux règles des réunions publiques. Les réunions municipales doivent toujours se tenir en public, à moins que le sujet de discussion ne 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, des procès-verbaux des réunions doivent être consignés et une résolution doit être adoptée en séance publique avant la tenue d'un huis clos⁴.
- 18 Le 12 mai, le conseil du Canton a tenu une réunion extraordinaire pour modifier son règlement de procédure afin de permettre la tenue de réunions électroniques en cas d'urgence déclarée. Le règlement précise qu'une situation d'urgence peut être déclarée soit par le(la) chef(fe) du conseil, soit par la province, en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*. Les modifications prévoient que les

² *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, art. 239.

³ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001 chap. 25, par. 238 (3.3).

⁴ *Russell (Ville de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 1 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/j6n2v>>.

membres peuvent participer par voie électronique aux réunions publiques et aux réunions à huis clos, et qu'ils(elles) peuvent alors voter et être inclus(es) au calcul du quorum⁵.

- 19 Le règlement de procédure, tel que modifié, indique que le(la) greffier(ière) ou son(sa) représentant(e) peut établir des procédures de réunions électroniques, à condition qu'elles n'entrent pas en conflit avec les dispositions du règlement.

Réunion extraordinaire du 12 mai 2020

- 20 L'ordre du jour de la réunion extraordinaire du conseil le 12 mai indiquait que cette réunion aurait lieu à 18 h 45. L'ordre du jour n'indiquait aucun lieu de réunion, et ne donnait aucun renseignement sur la manière dont le public pouvait avoir accès à la réunion, ou l'observer.
- 21 Selon le procès-verbal, le conseil a tenu une réunion extraordinaire à 18 h 50 le 12 mai 2020.
- 22 La vidéo de la réunion montre que le conseil s'est réuni par voie électronique en faisant un appel de vidéoconférence Zoom. Des membres du personnel et tous les membres du conseil ont participé à la réunion.
- 23 La vidéo de la réunion montre que le conseil a demandé au personnel des renseignements sur la nécessité de modifier le règlement de procédure et sur les changements pertinents de la *Loi sur les municipalités*. Le personnel a aussi donné des renseignements sur la manière d'appliquer les règles au Groupe de contrôle des urgences du Canton.
- 24 Le conseil a aussi discuté de la modification proposée qui permettrait au greffier d'établir des procédures de réunions électroniques.
- 25 Ensuite, le conseil a résolu de modifier le règlement de procédure du Canton afin d'autoriser la tenue de réunions électroniques en cas d'urgence déclarée.
- 26 Le procès-verbal indique simplement les résolutions adoptées par le conseil, mais ne décrit pas les questions discutées pendant la réunion.
- 27 La réunion extraordinaire a été levée à 19 h 04.

⁵ Canton de Bonfield, règlement 2020-12, modifiant le règlement 2015-32.

Réunion ordinaire du 12 mai 2020

- 28 L'ordre du jour de la réunion ordinaire du conseil le 12 mai indique qu'une « réunion virtuelle du conseil » se tiendrait à 19 h 00. Aucun renseignement n'a été donné au public pour accéder à la réunion ou pour l'observer.
- 29 Selon le procès-verbal, la réunion a commencé à 19 h 05.
- 30 La vidéo de la réunion montre que le conseil s'est réuni par voie électronique en faisant un appel de vidéoconférence Zoom. Tous(toutes) les membres du conseil ont participé à la réunion, de même que des membres du personnel municipal.
- 31 Le procès-verbal de la réunion énumère uniquement les résolutions adoptées par le conseil, et ne reflète pas les discussions qui ont eu lieu pendant la réunion. Il indique que le conseil a approuvé un contrat relatif au creusement de tombes, certains déboursements et un contrat pour le contrôle de la poussière et les matériaux de stabilisation des routes. Le conseil a accepté la démission d'un pompier et il a approuvé le procès-verbal d'une réunion précédente.
- 32 La vidéo de la réunion montre que le conseil a discuté d'autres questions non incluses au procès-verbal de la réunion, notamment d'un projet de règlement municipal visant à déléguer des pouvoirs supplémentaires au personnel municipal durant l'urgence déclarée.
- 33 Le procès-verbal et la vidéo indiquent que la réunion a été levée à 20 h 04.

Réunion du 9 juin 2020

- 34 L'ordre du jour de la réunion du 9 juin indiquait que le conseil tiendrait une « réunion virtuelle du conseil » à 19 h 00. Aucun renseignement concernant l'accès à cette réunion n'a été communiqué au public.
- 35 Selon le procès-verbal, la réunion a commencé à 19 h 08.
- 36 La vidéo de la réunion montre que le conseil et les membres du personnel se sont réunis par voie électronique via Zoom.
- 37 La vidéo indique que le conseil a reçu des mises à jour concernant les travaux publics, notamment des renseignements sur l'entretien requis pour un véhicule municipal, et a exprimé son soutien au personnel pour qu'il

entreprenne les travaux d'entretien. Le procès-verbal de la réunion ne mentionne pas cette discussion.

- 38** Le conseil a examiné un avis de motion proposée par un(e) membre du conseil, mais qui n'avait pas été incluse à l'ordre du jour. Après une discussion, le maire a accepté de déposer la motion. Le conseil a discuté de la motion, puis a résolu que toutes les communications et la correspondance par courriel et message-texte du DG et du maire seraient envoyées en copie à tous(toutes) les membres du conseil, et que toutes ces communications envoyées au cours des six mois précédents seraient transmises au conseil d'ici la fin juin.
- 39** Le procès-verbal indique que le conseil a ensuite approuvé des déboursements et qu'il a voté sur un certain nombre d'affaires municipales, incluant l'approbation d'une résolution adoptée par d'autres municipalités sur la nécessité d'améliorer l'Internet à haute vitesse dans les zones rurales, l'acceptation des candidatures de deux nouveaux pompiers, l'acceptation d'une recommandation sur le recyclage, l'approbation de certaines questions de planification, et la décision d'embaucher un(e) étudiant(e) pour l'été.
- 40** Le procès-verbal indique que la réunion a pris fin à 20 h 28.

Analyse

Réunions non diffusées, non rendues accessibles au public

- 41** Le maire et le DG/greffier ont confirmé à mon Bureau que les réunions du 12 mai et du 9 juin 2020 n'avaient été ni diffusées, ni rendues accessibles au public en temps réel de toute autre manière.
- 42** Ils ont expliqué qu'il s'agissait des premières réunions tenues par le Canton durant la déclaration d'urgence en raison de la pandémie de COVID-19, et ils ont souligné qu'ils cherchaient encore à déterminer comment tenir des réunions à distance. Le maire a aussi dit qu'il n'avait pas encore organisé la technologie requise pour diffuser les réunions en direct.
- 43** Le DG/greffier nous a dit qu'il pensait avoir pris des dispositions pour que l'audio de la réunion du 9 juin soit diffusé, mais qu'il avait appris par la suite que cela ne s'était pas fait.

- 44 Le maire et le DG/greffier nous ont dit tous deux qu'il n'y avait eu aucune intention d'exclure le public de ces réunions. Le DG/greffier a confirmé que, depuis la réunion du 9 juin, les réunions du Canton sont accessibles au public par téléconférence, diffusion en direct, ou les deux. Désormais, le Canton diffuse les réunions à la fois en direct sur YouTube et par téléconférence à l'intention des personnes qui n'ont pas un accès Internet suffisant pour suivre la diffusion en direct de la vidéo.
- 45 Je reconnais que les municipalités ont dû relever des défis sans précédent pour adapter leurs activités durant la pandémie de COVID-19, alors que les lois, les pratiques exemplaires et les directives de santé publique applicables continuent d'évoluer. Les réunions du 12 mai et du 9 juin ont eu lieu au début de la pandémie, alors que le Canton s'adaptait à l'utilisation des réunions électroniques.
- 46 Néanmoins, comme mon Bureau l'a souligné dans des rapports d'enquête antérieurs sur des réunions à huis clos, les modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* pour autoriser la participation électronique aux réunions n'ont pas changé l'exigence fondamentale selon laquelle les réunions doivent être ouvertes au public, lui permettant ainsi d'observer les délibérations du conseil⁶. La Cour suprême du Canada a déterminé que les exigences de la Loi en matière de réunions publiques démontrent que le public a « le droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal »⁷.
- 47 Étant donné que les réunions extraordinaires et ordinaires du conseil le 12 mai et sa réunion ordinaire le 9 juin n'ont été ni retransmises, ni diffusées en direct, ou rendues accessibles au public en temps réel par tout autre moyen, ces réunions ont constitué des huis clos contraires aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Le fait d'afficher les vidéos sur YouTube à une date ultérieure ne satisfait pas aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Procès-verbaux de réunion incomplets

- 48 Comme indiqué ci-dessus, les procès-verbaux des réunions du 12 mai et du 9 juin font état des résolutions adoptées par le conseil. Ils énumèrent les membres du conseil et du personnel qui ont participé aux réunions, et indiquent l'heure à laquelle les réunions ont commencé et ont pris fin.

⁶ *Westport (Village de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 5 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/jdpvd>>.

⁷ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, par. 32, <<https://canlii.ca/t/1rtq2>>.

- 49 Cependant, les procès-verbaux ne reflètent pas les discussions tenues par le conseil durant ces réunions. Ils n'incluent pas les résolutions inscrites à l'ordre du jour, discutées en réunion, qui n'ont pas été adoptées.
- 50 Le paragraphe 239 (7) de la *Loi sur les municipalités* stipule que les municipalités doivent « consigner, sans remarques, les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion ».
- 51 Afin de rendre compte de toutes les délibérations d'une réunion conformément à la Loi, l'Ombudsman a suggéré que les procès-verbaux comprennent les éléments suivants :
- lieu de la réunion;
 - moment où la réunion a commencé, a été levée;
 - personne qui a présidé la réunion;
 - personnes présentes à la réunion, avec référence particulière au secrétaire et aux autres responsables du compte rendu;
 - indication de tout participant qui est parti ou arrivé durant la réunion, avec mention de l'heure de départ ou d'arrivée;
 - description détaillée des questions de fond et de procédure qui ont été discutées, avec référence à tout document considéré;
 - toute motion, avec référence à la personne qui a présenté la motion et à celle qui l'a appuyée;
 - tous les votes, et toutes les directives données⁸.
- 52 À titre de pratique exemplaire, le Canton devrait modifier ses méthodes et s'assurer que les procès-verbaux reflètent toutes les délibérations des réunions. Bien que les procès-verbaux ne soient pas censés être une transcription littérale, ils devraient indiquer les sujets de fond et de procédure discutés et inclure toutes les résolutions envisagées, y compris celles qui n'ont pas été adoptées. Les procès-verbaux qui ne reflètent pas l'intégralité des questions et des sujets discutés, ainsi que des décisions prises, au cours d'une réunion du conseil ne constituent pas le compte rendu exact requis pour protéger la municipalité, si la réunion faisait l'objet d'une enquête ou d'un litige. De plus, un procès-verbal incomplet prive les responsables municipaux(ales) d'un document à consulter par la suite pour comprendre comment une question a été examinée ou une décision prise.

⁸ Voir Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula a irrégulièrement tenu des réunions à huis clos : « Conflit ouvert »* (juillet 2010) par. 79, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2010/ville-de-south-bruce-peninsula-%C2%AB-conflit-ouvert-%C2%BB>>

- 53 Le Canton a conservé les enregistrements vidéo des réunions tenues par voie électronique le 12 mai et le 9 juin 2020. Les enregistrements audio ou vidéo peuvent être d'une grande utilité en cas d'enquête, et renforcer la confiance du public envers le respect des règles des réunions publiques par la municipalité.
- 54 Dans ce cas, les enregistrements faits par le Canton ont beaucoup facilité notre enquête et nous ont permis d'examiner les discussions tenues en réunion, malgré le manque de détails dans les procès-verbaux. Je félicite le Canton d'avoir conservé les enregistrements vidéo de ses réunions et je l'encourage à suivre constamment cette pratique à l'avenir.

Opinion

- 55 Bien que les circonstances aient été difficiles, et sans précédent, au début de la pandémie de COVID-19, les règles des réunions publiques ont continué à s'appliquer, y compris aux réunions tenues par voie électronique.
- 56 Le conseil du Canton de Bonfield a enfreint les règles des réunions publiques lorsqu'il a tenu des réunions qui n'étaient pas ouvertes au public le 12 mai et le 9 juin 2020.
- 57 Le règlement de procédure du Canton de Bonfield reflète les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, mais il devrait être mis à jour pour inclure une référence aux exceptions énoncées aux alinéas 239 (2) h-k) et 239 (3) b).

Recommandations

- 58 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton de Bonfield à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Tous(toutes) les membres du conseil et des comités du Canton de Bonfield devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives de veiller à ce que la municipalité se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.

Recommandation 2

Le conseil du Canton de Bonfield devrait veiller à ce que le public puisse observer toutes les réunions publiques tenues par le conseil et ses comités, y compris les réunions par voie électronique.

Recommandation 3

À titre de pratique exemplaire, le conseil du Canton de Bonfield devrait s'assurer que les procès-verbaux des réunions reflètent toutes les délibérations du conseil, y compris les sujets discutés et les résolutions examinées.

Recommandation 4

Le Canton de Bonfield devrait actualiser son règlement de procédure afin de refléter toutes les exceptions aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 59 Le conseil du Canton de Bonfield a eu l'occasion d'examiner et de commenter une version préliminaire de ce rapport pour mon Bureau. En raison des restrictions liées à 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.
- 60 Le conseil a accepté mes recommandations 1, 2 et 4. En réponse à ma recommandation préconisant que le conseil s'assure que les procès-verbaux des réunions reflètent toutes les délibérations du conseil, le Canton a indiqué qu'il modifierait les futurs procès-verbaux afin d'inclure les noms et les postes des membres du personnel mais qu'il ne consignerait pas le fond des discussions ou des résolutions qui n'ont pas été adoptées.
- 61 J'encourage le Canton à reconsidérer ma recommandation et à l'accepter dans l'intérêt de la transparence et de la responsabilisation. Des procès-verbaux précis et complets donnent un compte rendu du processus décisionnel local et devraient refléter le processus suivi pour arriver aux décisions. L'obligation de faire un compte rendu de réunion devrait être interprétée d'une manière conforme à l'intention des dispositions relatives aux réunions municipales, visant à améliorer l'ouverture, la transparence et la responsabilisation du gouvernement municipal. De plus, un compte rendu complet des discussions d'une réunion protège la municipalité en

donnant une description précise du déroulement de la réunion, en cas d'enquête ou de litige.

- 62** Ce rapport sera publié sur le site de mon Bureau et devrait être rendu public par le Canton de Bonfield. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil est tenu d'adopter une résolution indiquant comment il entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario