



**Enquête sur la réunion
tenue par la Ville de Fort Erie
le 14 décembre 2015**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario
Février 2016**

Plainte

- 1** Le 21 décembre 2015, notre Bureau a reçu une plainte au sujet de la réunion extraordinaire tenue par le Conseil de la Ville de Fort Erie le 14 décembre 2015. Cette plainte alléguait que la réunion était censée se dérouler en public, mais qu'une porte de sécurité verrouillée avait interdit l'accès de la salle de réunion au public. Le plaignant a allégué que cette réunion s'était donc déroulée à huis clos, contrairement aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).

Compétence de l'Ombudsman

- 2** En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3** Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 4** Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville de Fort Erie.
- 5** Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement municipal de procédure ont été respectées.

Processus d'enquête

- 6** Le 7 janvier 2016, nous avons avisé le chef du Conseil de la Ville de Fort Erie que nous avons l'intention d'enquêter sur cette plainte.
- 7** Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Ville et de la Loi, l'ordre du jour et le procès-verbal de la réunion extraordinaire du Conseil le 14 décembre et d'autres documents fournis par la Ville. Ils ont parlé au maire, à la greffière et au directeur général (DG) de la Ville.
- 8** Nous avons obtenu une pleine coopération dans ce dossier.

Procédure du Conseil

- 9** Le paragraphe 3.5 (b) du Règlement de procédure de la Ville¹ stipule que, dans toute la mesure du possible, la greffière doit donner un préavis de 48 heures pour toutes les réunions extraordinaires du Conseil. Cet avis doit indiquer les questions à examiner par le Conseil, et aucune question autre que celles inscrites dans l'avis ne doit être examinée en réunion extraordinaire, sauf à la suite d'un vote majoritaire des membres du Conseil présents à la réunion.
- 10** Le paragraphe 4.3 (a) du Règlement stipule que l'ordre du jour d'une réunion constitue un avis de cette réunion, et qu'il doit être affiché sur le site Web de la Ville.
- 11** Le paragraphe 3.7 (c) du Règlement stipule qu'aucune réunion ne doit se tenir entièrement ou partiellement à huis clos à moins que la question à examiner ne satisfasse aux critères légaux de tenue des réunions à huis clos. Le Règlement précise que la décision de tenir une réunion à huis clos est discrétionnaire.
- 12** Toutefois, alors que le Règlement reconnaît pertinemment que la plupart des exceptions relatives aux réunions à huis clos énoncées dans la Loi sont discrétionnaires, la Loi comprend aussi deux exceptions obligatoires en matière de réunions à huis clos. L'alinéa 239 (3) a) de la Loi stipule que les demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* doivent être discutées à huis clos. De même, l'alinéa 239 (3) b) de la Loi stipule que le Conseil doit examiner à huis clos toute enquête en cours de l'Ombudsman ou toute enquête sur une réunion à huis clos. Le Conseil de la Ville de Fort Erie devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter avec exactitude le caractère obligatoire de ces exceptions au sujet des huis clos.

Réunion extraordinaire du Conseil le 14 décembre 2015

- 13** Le 14 décembre 2015, à 17 h, le Conseil de la Ville de Fort Erie a tenu une réunion extraordinaire dans la salle de conférence n° 1 à l'hôtel de ville. Un avis de cette réunion a été affiché sur le site Web de la Ville, conformément au Règlement de procédure. L'ordre du jour indiquait que la réunion consisterait en deux présentations au Conseil, la première ayant pour « Objet : Loi sur les conflits d'intérêts municipaux (17 h – 17 h 30) » et la deuxième ayant pour « Objet :

¹ Ville de Fort Erie, Règlement n° 42-2015, *Being a by-law to adopt council rules of procedure and to repeal by-law no. 145-06* (23 mars 2015), en ligne : <[http://www.town.forterie.ca/bylaws/2015-042/\\$FILE/42-2015%20Council%20Rules%20of%20Procedure.pdf](http://www.town.forterie.ca/bylaws/2015-042/$FILE/42-2015%20Council%20Rules%20of%20Procedure.pdf)>.

Assurance responsabilité générale – Erreurs et omissions (17 h 30 – 18 h) ».
L'ordre du jour précisait que toute la réunion se tiendrait en public.

La porte verrouillée

- 14** La salle de conférence n° 1 se trouve dans une partie de l'hôtel de ville interdite au public, qui sert d'espace de travail au personnel. Pour accéder à la porte de la salle de conférence, il faut franchir une porte de sécurité verrouillée. Cette porte de sécurité est presque entièrement faite en verre et peut être déverrouillée par un code correct. L'entrée de la salle de conférence est visible à travers cette porte de sécurité. La greffière de la Ville nous a fait savoir que la salle de conférence est souvent utilisée pour la partie à huis clos des réunions du Conseil, en raison de sa petite taille et de la meilleure qualité de son équipement audio-vidéo. En général, les séances publiques du Conseil se tiennent dans la salle du Conseil, à l'hôtel de ville.
- 15** Toutefois, le 14 décembre 2015, le Conseil s'est réuni dans la salle de conférence dans l'intention de tenir une réunion publique. À aucun moment de cette réunion le Conseil n'a adopté de résolution pour se retirer à huis clos, et la porte de la salle de conférence est restée ouverte durant toute la réunion. Quand nous lui avons demandé pourquoi le Conseil avait décidé de tenir une réunion publique dans la salle de conférence, la greffière a dit que cette salle avait été choisie car elle est plus petite que la salle du Conseil, et se prête mieux aux présentations de formation.
- 16** La greffière nous a fait savoir qu'un membre du public avait exprimé son intérêt de participer à cette réunion, avant le 14 décembre. Elle nous a dit qu'elle avait surveillé l'espace à proximité de la porte de sécurité verrouillée, avant le début de la réunion, pour voir si cette personne, ou quiconque d'autre, avait besoin d'aide pour franchir la porte de sécurité qui était verrouillée. Elle a ajouté qu'elle avait décidé de ne pas laisser la porte entrouverte, en raison de problèmes d'intrusion dans l'hôtel de ville.
- 17** La greffière nous a dit qu'aucun membre du public ne s'était présenté quand la réunion a débuté à 17 h 02. Elle a ajouté qu'une fois la réunion commencée, elle avait continué de surveiller des yeux la porte de sécurité, de l'intérieur de la salle de conférence, et d'écouter si quelqu'un frappait à la porte. Durant cette réunion, elle n'avait entendu ni vu personne tenter d'entrer dans la salle de conférence. Cependant, notre Bureau a été informé que quelques personnes avaient essayé vainement d'accéder à la salle de réunion alors que la réunion était en cours.
- 18** Durant nos entrevues avec la greffière, le maire et le directeur général, chacun d'eux a reconnu que la porte de sécurité verrouillée interdisait l'accès de la salle de conférence au public. Toutefois, ils ont réitéré que l'intention était de tenir la

réunion en public, et que la Ville prendrait des mesures pour éviter que ce problème ne se reproduise.

La discussion

- 19** Le procès-verbal de la réunion publique indique que cette réunion consistait en des présentations sur la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* et sur la couverture d'assurance de la Ville. La greffière a déclaré que chaque présentation avait pour but de renseigner les conseillers sur les sujets sélectionnés et avait pris la forme d'un exposé, avec une période de questions pour les conseillers en fin de présentation.
- 20** La réunion a commencé par une présentation de 30 minutes faite par l'avocat de la Ville au sujet de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Selon la greffière, l'avocat de la Ville avait déclaré avant sa présentation au Conseil qu'il donnerait uniquement un aperçu de la Loi, et ne fournirait pas de conseils juridiques particuliers. Le procès-verbal de la réunion publique montre que la présentation a couvert l'historique et l'objectif de cette Loi, la définition des intérêts pécuniaires, deux exceptions aux règles générales de conflits d'intérêts et d'autres sujets connexes. La greffière a ajouté que les conseillers avaient posé des questions sur cette présentation, demandant par exemple si un conseiller devait quitter la salle de réunion quand il se déclarait en conflit d'intérêts lors d'une séance publique.
- 21** Après la présentation de l'avocat de la Ville, deux employés de l'assureur responsabilité de la Ville ont fait une présentation sur la couverture d'assurance municipale. Le procès-verbal indique que ces présentateurs ont expliqué le rôle d'un courtier en assurance et décrit la couverture d'assurance responsabilité générale de la Ville, en indiquant ce qui était inclus et exclu. Ils ont donné une explication similaire pour la couverture d'assurance pour les erreurs et omissions de la Ville et pour la couverture des frais juridiques de la Ville. La greffière a déclaré que les conseillers avaient posé quelques questions en vue d'une clarification, demandant par exemple dans quels cas les frais juridiques d'un conseiller seraient couverts par la politique d'assurance. Elle a dit qu'il n'y avait pas eu de discussion sur une modification de la couverture d'assurance de la Ville; l'objectif de la présentation était simplement d'aider les conseillers à comprendre la couverture d'assurance précédemment sélectionnée par un processus d'appel d'offres de la Ville.
- 22** À 18 h 06, le Conseil a résolu de lever la séance extraordinaire et de se retrouver dans la salle du Conseil pour une réunion ordinaire. Cette résolution a été la seule adoptée durant cette réunion.

Analyse

La porte verrouillée

- 23** Comme notre Bureau l'a expliqué dans un rapport de 2014 sur la Cité de Clarence-Rockland, le droit des citoyens d'assister aux réunions publiques et d'observer le déroulement des travaux du Conseil constitue le fondement des exigences des réunions publiques².
- 24** La Cour suprême du Canada a elle aussi commenté ce droit. Dans *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, elle a déterminé que les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* stipulent que le public « est en droit d'observer **le déroulement des travaux** du gouvernement municipal »³ [caractères gras ajoutés]. Le 14 décembre, le Conseil de la Ville de Fort Erie a omis de respecter ce droit en se réunissant dans une salle qui n'était pas accessible au public, en raison d'une porte de sécurité verrouillée.
- 25** Le fait que le Conseil n'ait pas eu l'intention de se réunir en privé ne compense aucunement le fait que le public s'est vu interdire l'accès à la réunion. De même, le fait que la greffière ait tenté de surveiller la porte de sécurité verrouillée avant et durant la réunion du Conseil ne nie en rien le fait que la porte verrouillée a empêché le public d'accéder à la salle de conférence où le Conseil s'était réuni.

La discussion et les exceptions de la *Loi sur les municipalités*

- 26** Durant la réunion du 14 décembre, le Conseil a assisté à des présentations PowerPoint qui ont donné un aperçu général de la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux* et de la couverture d'assurance de la Ville. D'après les renseignements obtenus par notre Bureau, le Conseil aurait pu envisager d'exercer son pouvoir discrétionnaire de tenir la réunion à huis clos en vertu de l'exception de l'éducation et de la formation, énoncée au paragraphe 239 (3.1) de la Loi. Toutefois, le Conseil n'a pas exercé ce pouvoir discrétionnaire et n'a suivi aucune des règles imposées pour se retirer à huis clos. Ayant décidé de tenir la réunion en public, le Conseil aurait dû veiller à ce que les membres du public aient accès à la salle où se tenait la réunion.

² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Cité de Clarence-Rockland a tenu des réunions à huis clos illégales* (décembre 2014), paragraphe 31, en ligne :

<[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Clarence-Rockland-\(1\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Clarence-Rockland-(1).aspx)>.

³ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, paragraphe 32.

Opinion

27 Le Conseil de la Ville de Fort Erie a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 14 décembre 2015, quand il s'est réuni dans la salle de conférence n° 1 pour une réunion publique extraordinaire. Alors que cette réunion était censée se tenir en public, une porte de sécurité verrouillée a empêché les membres du public d'accéder à la salle de conférence, les privant ainsi de la possibilité d'assister à cette réunion. Par conséquent, la réunion s'est tenue à huis clos et le droit qu'a le public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal s'est trouvé bafoué.

Recommandations

28 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville 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 de la Ville de Fort Erie devraient respecter avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives pour veiller à ce que le Conseil s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

Le Conseil de la Ville de Fort Erie devrait veiller à ce que ses réunions publiques se tiennent dans des lieux accessibles au public et à ce que les portes restent ouvertes pour permettre l'entrée du public.

Recommandation 3

Le Conseil de la Ville de Fort Erie devrait rendre publiques les deux présentations PowerPoint faites lors de sa réunion extraordinaire du 14 décembre 2015.

Recommandation 4

Le Conseil de la Ville de Fort Erie devrait modifier son Règlement de procédure pour stipuler que les exceptions relatives aux réunions à huis clos, énoncées aux alinéas 239 (3) a) et b) de la *Loi sur les municipalités*, sont obligatoires, et non facultatives, en ce qui concerne les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Rapport

- 29** La greffière, le directeur général, l’avocat de la Ville et le maire, de même que tous les membres du Conseil, ont eu la possibilité d’examiner une version préliminaire de ce rapport et de fournir leurs commentaires à notre Bureau. Les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 30** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville de Fort Erie et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil de la Ville.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l’Ontario