



## **Rapport de l'Ombudsman**

### **Enquête sur une plainte à propos d'une réunion tenue par le Conseil de la Municipalité de la Nation le 31 août 2015**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario  
Avril 2016**

## Plainte

- 1 Notre Bureau a reçu une plainte indiquant que le Conseil de la Municipalité de la Nation a tenu une réunion à huis clos illégale le 31 août 2015, quand il a restreint l'accès de sa réunion au nombre de personnes que pouvait accueillir l'hôtel de ville et a interdit aux gens d'utiliser un microphone et des haut-parleurs pour diffuser les délibérations de la réunion à l'extérieur, sur le terrain de stationnement.

## Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, 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<sup>er</sup> 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 Municipalité de la Nation.
- 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 Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Municipalité et de la Loi, ainsi que l'ordre du jour et le procès-verbal de la réunion du Conseil du 31 août 2015. Notre Bureau a avisé la Municipalité de la tenue de notre enquête le 5 janvier 2016. Nous avons interviewé la greffière-directrice générale, le maire et tous les membres du Conseil, ainsi que le personnel d'application du Règlement municipal. De plus, nous avons interviewé le plaignant et cinq témoins qui avaient assisté à la réunion.

- 7 Mon Bureau a obtenu l'entière coopération de la Municipalité dans ce dossier.

## Procédures du Conseil

- 8 Le Règlement de procédure de la Municipalité stipule qu'un avis des réunions doit être communiqué au public, par un affichage sur le site Web de la Municipalité.

- 9 L'article 1.2 du Règlement de procédure stipule ceci :

Le Conseil peut décider, par voie de résolution, de se réunir dans un autre lieu en cas de très grand rassemblement ou s'il s'avère plus faisable de se rencontrer et de se rassembler ailleurs, et uniquement après avoir communiqué ou affiché un avis comme il se doit. [Traduction]

- 10 Le chef du Conseil peut en tout temps convoquer une réunion extraordinaire du Conseil et, à moins d'avis contraire, la réunion extraordinaire se tiendra dans la salle du Conseil de la Municipalité. Une réunion extraordinaire peut aussi être convoquée par la greffière, à la réception d'une pétition présentée par la majorité des membres du Conseil.

- 11 En ce qui concerne les délégations de particuliers ou de groupes, l'article 29.2 du Règlement précise qu'elles doivent être avisées que « quinze (15) minutes leur sont accordées pour leur présentation, sous réserve d'une dérogation de la personne qui préside la réunion ». [Traduction]

- 12 Nous avons été informés que le Conseil a adopté une politique de bureau sans papier pour ses réunions. Chacun des conseillers a un ordinateur portable connecté en haute vitesse à Internet. Ils accèdent en ligne aux ordres du jour, aux procès-verbaux précédents, aux rapports du personnel et aux autres documents connexes, au cours des réunions.

## Contexte

- 13 En juillet 2015, les représentants d'un groupe local de citoyens appelé Sauvons la Nation a demandé de présenter une délégation au Conseil lors de sa réunion du 31 août. Selon son site Web, ce groupe est composé de bénévoles et a pour

objectif d'informer les citoyens sur les projets industriels d'énergie éolienne à la Nation<sup>1</sup>.

- 14** Le 31 juillet, le maire François St-Amour a confirmé que le groupe pourrait présenter une délégation pendant une heure au Conseil le 31 août, lui accordant une prolongation par rapport aux 15 minutes permises pour les délégations conformément au Règlement de procédure.
- 15** Le 24 août, un membre du groupe a écrit au maire et à la greffière, demandant qu'un projecteur, un écran et un microphone soient fournis à la délégation. Le groupe a aussi demandé un service de traduction. Le maire a répondu qu'un projecteur, un écran et un ordinateur portable seraient mis à la disposition du groupe, mais que la Municipalité n'avait pas de microphone et ne fournissait pas de service de traduction.
- 16** Le 25 août, le même membre du groupe a écrit au maire, disant qu'il y aurait foule à l'extérieur de l'hôtel de ville durant la réunion du 31 août et que le groupe voulait installer de l'équipement pour permettre à cette foule d'entendre la présentation. Le courriel précisait que le groupe disposait de l'équipement nécessaire, mais qu'il souhaitait recevoir confirmation qu'il aurait le droit de brancher cet équipement dans les prises électriques à l'intérieur du bâtiment. Le maire a répondu, avec copie à la greffière et à tous les membres du Conseil, que la Municipalité ne pouvait pas acquiescer à cette requête.
- 17** La greffière et le maire ont dit à notre personnel que le groupe n'avait pas besoin de microphone, car la salle du Conseil étant petite, les conseillers pourraient entendre les présentateurs. Les membres du personnel et du Conseil nous ont dit qu'à leur avis, les délégations sont censées s'adresser au Conseil, pas au public.
- 18** La greffière nous a aussi dit que la Municipalité ne pouvait pas acquiescer à la requête du groupe sur le plan de la logistique, car il n'y a pas de prise électrique à l'extérieur du bâtiment, et il aurait donc fallu brancher une rallonge électrique d'environ 50 à 60 pieds allant de la salle du Conseil à la porte d'entrée du bâtiment. Elle a ajouté que, pour faire passer cette rallonge par la porte d'entrée, il aurait fallu laisser cette porte entrouverte durant la réunion. (Le bâtiment est climatisé et la réunion avait lieu en août.)
- 19** La Municipalité n'avait pas confirmation du nombre de personnes qui avaient l'intention d'assister à la réunion, mais les membres du personnel et du Conseil nous ont dit qu'ils prévoyaient une foule nombreuse, car une réunion tenue le

---

<sup>1</sup> <http://www.sauvonslanation.ca/>

10 août – qui portait également sur des questions intéressant Sauvons la Nation – avait attiré beaucoup de gens. Les membres du Conseil avaient aussi pris connaissance de commentaires et de messages dans les médias sociaux à ce sujet, ce qu’a confirmé le courriel adressé par le groupe au maire le 25 août.

- 20** Nous avons été informés que la Municipalité n’avait pas envisagé de déplacer la réunion pour permettre à un grand groupe d’y assister, car il aurait été difficile pour les membres du Conseil d’utiliser leurs ordinateurs portables et d’accéder à Internet à haute vitesse dans un autre lieu. Nous avons été aussi avisés que, bien que la Municipalité tienne des réunions publiques dans divers endroits, elle ne change pas le lieu des réunions du Conseil.

## Réunion du 31 août 2015

- 21** Le 31 août 2015, la réunion du Conseil de la Nation a commencé à 16 h à l’hôtel de ville. La délégation concernant les éoliennes présentée par Sauvons la Nation était inscrite à l’ordre du jour, à 19 h.
- 22** Les membres du public sont arrivés pour observer le déroulement de la réunion du Conseil durant les premières deux heures et demie. Vers 18 h 45, un grand nombre de personnes proches du groupe Sauvons la Nation se trouvaient à l’hôtel de ville.
- 23** Deux agents d’application du Règlement municipal étaient aux portes du bâtiment, et un troisième se trouvait sur le terrain de stationnement. La greffière nous a dit qu’elle surveillait le nombre de personnes entrant dans la salle du Conseil, car cette salle peut accueillir environ 50 personnes, y compris les gens debout. (La Municipalité n’a pas affiché la capacité officielle de la salle du Conseil, mais s’en remet à cette estimation officieuse.) Quand la greffière a jugé que la salle était pleine, elle a dit aux agents d’application du Règlement de ne plus laisser entrer personne. Les gens qui ont essayé d’entrer ensuite ont été avisés que la salle était comble, ou l’ont constaté d’eux-mêmes.
- 24** Les personnes qui n’ont pas pu entrer sont restées à l’extérieur sur le terrain de stationnement. Il n’y a pas eu de compte officiel, mais selon des estimations de témoins, de 100 à 200 personnes étaient à l’extérieur de l’hôtel de ville.
- 25** Du terrain de stationnement, les membres du public pouvaient voir ce qui se passait dans la salle du Conseil, qui a de grandes fenêtres, mais ne pouvaient pas entendre les délibérations, car ces fenêtres n’ouvrent pas. Pour permettre aux gens à l’extérieur d’entendre ce qui se disait à l’intérieur, les membres du groupe

Sauvons la Nation ont installé des haut-parleurs sur le terrain de stationnement. Ces haut-parleurs étaient connectés sans fil à un microphone placé près du représentant du groupe, dans la salle du Conseil.

- 26** Vers 19 h environ, le représentant de Sauvons la Nation a commencé sa présentation au Conseil. Nous avons été informés qu'un conseiller s'est fâché, car le présentateur utilisait un microphone.
- 27** Les membres du Conseil ont dit au groupe de cesser d'utiliser le microphone, rappelant que le groupe avait été informé que ceci lui serait interdit. Des représentants de Sauvons la Nation ont demandé au Conseil s'ils pouvaient continuer d'utiliser le microphone, étant donné que le Conseil n'avait pas acquiescé à sa requête demandant que la réunion se passe dans un lieu plus grand, et vu que le groupe n'utilisait pas l'électricité du bâtiment. Le Conseil a rejeté cette requête, disant qu'une réunion du Conseil n'était ni un spectacle, ni un cirque.
- 28** Nous avons été informés que des équipes de médias munies de caméras étaient présentes et faisaient rapport de la réunion et de la nombreuse assistance à l'extérieur de l'hôtel de ville. Un article paru dans *Le Droit* le 1<sup>er</sup> septembre 2015 signale que le maire a dit au groupe d'arrêter les haut-parleurs à l'extérieur et l'a accusé d'essayer de créer un spectacle. Le maire a été cité : « C'est une délégation pour être entendu par le Conseil pas pour le groupe à l'extérieur »<sup>2</sup>.
- 29** Le présentateur a cessé d'utiliser le microphone et a continué de parler pendant une heure environ. Nous avons examiné une copie de la présentation, qui décrit l'opposition du public à l'installation de parcs éoliens dans la communauté. Les préoccupations exprimées incluaient les répercussions sur la santé et sur la valeur des propriétés, les risques d'incendie, les courants vagabonds, les glissements de terrain et les risques d'évacuation pouvant résulter d'un mauvais fonctionnement de l'équipement. La présentation portait aussi sur la *Loi sur l'énergie verte* et sur le coût d'un excédent de production d'électricité en Ontario.
- 30** À l'extérieur, des membres de Sauvons la Nation ont remis le document de cette présentation à la foule, en français et en anglais.
- 31** Après la présentation, le Conseil a traité d'autres questions. Selon le procès-verbal, la séance a été levée à 20 h 10.

---

<sup>2</sup> « Sauvons La Nation de retour à l'hôtel de ville », Martin Brunette, *Le Droit*, 1<sup>er</sup> septembre 2015.

**32** Une partie de la foule est restée à l'extérieur de l'hôtel de ville, sur le terrain de stationnement, après la réunion du Conseil. Certaines personnes ont parlé de la réunion et des éoliennes à des membres du Conseil alors que ceux-ci quittaient le bâtiment. Vers 21 h environ, plus personne ne se trouvait sur le terrain de stationnement.

## Analyse

- 33** La réunion du Conseil du 31 août était une réunion publique. Des journalistes et des membres du public ont pu entrer dans la salle du Conseil, jusqu'à ce que cette salle soit pleine.
- 34** En 2011, l'enquêteur chargé des réunions à huis clos du Conseil de la Région de Durham, pour le compte des Local Authority Services (LAS), a examiné une plainte sur la réunion inaugurale du Conseil alors que celui-ci entamait son mandat. Dans ce cas, la Municipalité avait préalablement distribué des billets d'entrée à la réunion. La salle de réunion étant pleine, certains membres du public avaient été exclus. Les LAS ont conclu qu'il n'y avait pas eu de huis clos étant donné que les municipalités doivent respecter certaines limites de capacité pour des raisons de sécurité, que la réunion avait été retransmise par un réseau local de télévision, et que la Municipalité n'avait pas fait de discrimination quant aux personnes admises dans la salle<sup>3</sup>.
- 35** À titre de pratique exemplaire, les LAS ont recommandé que le Conseil de la Région de Durham reconsidère le nombre de personnes que chaque conseiller peut inviter à une réunion inaugurale, et envisage aussi de changer le lieu d'une réunion quand un grand nombre d'invités sont attendus.
- 36** Notre Bureau a étudié des plaintes similaires à propos d'une réunion du Conseil de la Cité de Clarence-Rockland le 15 septembre 2014<sup>4</sup>. Dans ce cas, des gens qui souhaitaient assister à une réunion du Conseil s'étaient vu refuser l'entrée dans la salle qui était pleine. Notre Bureau a conclu que la réunion ne constituait pas une infraction aux règles des réunions publiques.

---

<sup>3</sup> Local Authority Services, Report to Council of the Regional Municipality of Durham regarding a complaint that the inaugural meeting held on December 8, 2010 was a closed meeting (juin 2011), en ligne : <[http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Durham\\_Report\\_June\\_2011.docx](http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Durham_Report_June_2011.docx)>.

<sup>4</sup> 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 le 27 août et le 15 septembre 2014 (décembre 2014), en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Clarence-Rockland-\(1\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Clarence-Rockland-(1).aspx?lang=fr-CA)

- 37** La Municipalité a pour obligation de veiller à ce qu'une réunion dite publique soit réellement publique, c'est-à-dire à ne pas restreindre l'assistance arbitrairement ou déraisonnablement. Dans ce cas, la réunion avait été ouverte au nombre habituel de personnes, la seule restriction venant de la capacité de la salle, et rien n'appuyait l'allégation disant que le personnel municipal ou le Conseil avait posé injustement des restrictions sur l'assistance.
- 38** Le Conseil de la Nation a permis aux gens d'entrer jusqu'à ce que la salle soit pleine. La Municipalité n'a pas fait de discrimination quant aux personnes autorisées à entrer dans la salle, et n'a placé aucune autre restriction sur le public, par exemple en distribuant des billets ou en interdisant l'accès de la salle à certaines personnes. La réunion était donc publique, aux termes de la *Loi sur les municipalités*.
- 39** Toutefois, je suis préoccupé du fait que le Conseil n'a rien tenté pour permettre à tous les gens qui souhaitaient assister à la réunion de le faire, alors que le Conseil et le personnel de la Nation avaient des raisons de penser que la foule serait nombreuse le 31 août. Le groupe Sauvons la Nation avait informé le Conseil et le personnel par courriel qu'il y aurait foule à l'extérieur de l'édifice. Une réunion portant sur cette même question d'éoliennes, tenue plus tôt durant le mois d'août, avait attiré environ 200 personnes à l'hôtel de ville. Les membres du Conseil nous ont dit qu'ils attendaient un nombreux public, en raison des discussions dans la Municipalité et dans les médias sociaux.
- 40** Les membres du Conseil nous ont déclaré qu'ils n'avaient pas tenté d'accueillir tous les gens attendus, car ils considéraient que la délégation était pour le Conseil, et non pour le public.
- 41** Durant une réunion publique, de telles délégations ne sont pas uniquement « pour le Conseil » – elles font partie du processus démocratique. Le public est en droit d'y assister et d'observer les travaux du gouvernement local, y compris les délégations au Conseil. La Municipalité devrait tenter d'ouvrir complètement l'accès de ses réunions au public, en tout temps, y compris durant les délégations.
- 42** Dans l'intérêt de la transparence, et pour faciliter l'accès aux réunions du gouvernement municipal, la Nation devrait envisager des options permettant un plus grand accès aux réunions du Conseil quand un public nombreux est attendu. Certes, il est admirable que le Conseil ait décidé de tenir ses réunions sans papier, mais il serait dans l'intérêt supérieur du public de modifier le lieu des réunions dans de telles situations. La Municipalité devrait étudier d'autres possibilités et concevoir un plan de contingence pour ces cas.

- 43** La Municipalité de la Nation devrait aussi clarifier la capacité maximale de la salle du Conseil, au lieu de simplement s'en remettre à une estimation fondée sur la grandeur de l'espace, le code du bâtiment et le nombre de tables et de chaises qui peuvent y être placées. Une fois cette capacité officielle déterminée, elle devrait être affichée à l'intention du public.
- 44** Bien qu'une telle mesure ne se substitue pas au droit qu'a le public d'assister aux réunions municipales publiques et de les observer, le Conseil de la Nation devrait aussi envisager de faire des diffusions vidéo de ses réunions en ligne, ou de les afficher électroniquement. Cette méthode pourrait permettre de réduire les demandes d'espace dans la salle du Conseil lors des réunions.

## Opinion

- 45** Le Conseil de la Municipalité de la Nation n'a pas enfreint les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* lors de sa réunion du 31 août 2015, étant donné que le public a pu assister à la séance publique de la réunion du Conseil, uniquement sous réserve des restrictions de capacité du bâtiment.
- 46** À titre de pratique exemplaire, j'encourage le Conseil de la Nation à concevoir un plan de contingence pour changer de lieu de réunion et se rassembler dans un espace plus grand quand il est clair que le public s'intéresse vivement à une question - ce qui peut avoir pour conséquence qu'un grand nombre de citoyens souhaitent exercer leur droit d'observer les travaux du gouvernement local.
- 47** J'encourage aussi le Conseil de la Nation à clarifier la capacité de la salle du Conseil et à afficher ce renseignement publiquement.
- 48** Le Conseil de la Nation devrait aussi tenter de diffuser en ligne ou de communiquer par d'autres moyens des enregistrements vidéo de ses réunions, pour donner au public d'autres options d'observation de ses réunions.

## Rapport

- 49** Nous avons donné à la Municipalité la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 50** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



---

Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario