



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos d'une réunion
tenue par le Comité consultatif des lesbiennes, gays,
bisexuel(le)s, transgenres et queers (LGBTQ) de la Ville
de Hamilton le 20 octobre 2020**

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

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le Comité consultatif des lesbiennes, gays, bisexuel(les), transgenres et queers (le « Comité consultatif LGBTQ » ou le « comité ») de la Ville de Hamilton (la « Ville ») avait tenu une réunion virtuelle le 20 octobre 2020, qui ne s'était pas déroulée en public, contrairement à la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »). Cette plainte alléguait que, durant la réunion virtuelle, la diffusion en direct avait cessé pendant environ 23 minutes. Pendant ce temps, le public n'avait pas été en mesure de suivre le déroulement de la réunion.

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 des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins qu'elles ne relèvent des exceptions prescrites.
- 3 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(rice). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 4 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour la Ville de Hamilton.
- 5 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.
- 6 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

¹ LO 2001, chap. 25.

et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, de même que 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>.

Processus d'enquête

- 7 Le 20 novembre 2020, nous avons avisé la Ville de notre intention d'enquêter sur la réunion du 20 octobre 2020.
- 8 Les membres de mon équipe chargée des réunions publiques ont examiné les parties pertinentes des règlements et des politiques de la Ville, ainsi que de la Loi. Nous avons également examiné les comptes rendus de la réunion et la documentation communiqués par la Ville. Nous avons fait des entrevues avec l'agente de liaison du personnel et le président du comité.
- 9 Mon Bureau a obtenu une complète coopération dans cette affaire.

Procédures du Comité

- 10 Le règlement de procédure de la Ville (Règlement n° 18-270) définit un « comité » comme un comité permanent, un sous-comité, un comité de sélection ou un comité consultatif ou un groupe de travail établi par le conseil de temps à autre. En vertu du règlement de procédure, le conseil peut créer des comités consultatifs en réponse à des questions spécifiques qui exigent une attention immédiate ou à long terme.
- 11 L'article 8 du règlement de procédure stipule qu'aucune réunion du conseil ou d'un comité ne peut se tenir à huis clos, sauf en conformité avec la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 12 L'article 9 du règlement de procédure permet la participation par voie électronique aux réunions des membres des comités consultatifs, incluant le Comité consultatif LGBTQ. L'Annexe L du règlement de procédure énonce les règles de procédure à suivre lors des réunions électroniques des comités consultatifs.
- 13 La Ville a mis à jour son manuel de procédures pour les comités consultatifs, afin d'y inclure des conseils sur l'organisation et la tenue des réunions électroniques. La page 11 de ce manuel indique les étapes que

les comités consultatifs devraient suivre si des problèmes techniques empêchent le public d'assister à une réunion électronique :

Si la réunion est interrompue et ne peut pas se dérouler en diffusion directe, elle sera interrompue pour une durée maximale de 15 minutes, ou jusqu'à la reprise de la diffusion en direct. Si la diffusion en direct ne peut pas être rétablie dans les 15 minutes, la réunion sera considérée comme ajournée. Le comité se réunira à la date de la prochaine réunion ordinaire prévue au calendrier.

Si la réunion est interrompue et que la diffusion en direct ne peut pas être rétablie, les noms des membres du comité présent(e)s seront consignés dans le procès-verbal de la réunion, ainsi que toutes les décisions du comité jusqu'au moment de l'interruption.

- 14 Le manuel a été distribué au personnel de liaison, qui a été chargé par le service du greffier de le remettre aux comités consultatifs de la Ville. Le manuel et les modifications apportées au règlement de procédure pour les réunions électroniques ont été fournis au comité en août 2020.

Contexte

Comité consultatif LGBTQ

- 15 Le comité relève du conseil municipal pour les questions et les préoccupations relatives aux communautés LGBTQ. Son mandat consiste notamment à éliminer les obstacles auxquels se heurtent les communautés LGBTQ, en formulant des recommandations à l'intention du conseil et du personnel.
- 16 Le comité est composé d'un(e) membre du conseil et de neuf membres citoyen(ne)s.
- 17 En vertu de l'article 238 de la Loi, un comité « s'entend de tout comité consultatif ou autre, sous-comité ou entité similaire, dont au moins 50 pour cent des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils ou conseils locaux [...] » Un organisme peut également être un comité s'il est jugé tel par un règlement municipal.
- 18 Toutes les réunions du conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent respecter les règles des réunions publiques énoncées dans la Loi, ainsi que les exigences du règlement de procédure.

- 19 La définition de comité à l'article 1.1 du règlement de procédure de la Ville comprend les comités consultatifs :

« Comité » désigne un comité permanent, un sous-comité, un comité de sélection ou un comité consultatif ou groupe de travail établi par le conseil de temps à autre.

- 20 Le Comité consultatif LGBTQ n'est pas composé d'au moins 50 % de membres du conseil. Toutefois, le comité répond à la définition de « comité » en tant que comité consultatif en vertu du règlement de procédure de la Ville et il est assujéti aux règles des réunions publiques.

Réunion du comité le 20 octobre 2020

- 21 Le comité s'est réuni virtuellement le 20 octobre 2020. Le président du comité a informé mon Bureau que c'était la deuxième fois que le comité se réunissait par voie électronique, et que c'était la première réunion avec un ordre du jour complet. Les membres du comité étaient donc encore en train de se familiariser avec la technologie de réunion électronique et le processus de tenue d'une réunion électronique.
- 22 En plus des membres du comité, une agente de liaison du personnel était également présente à la réunion. Le rôle de cette agente de liaison est d'aider le comité sur le plan administratif, d'assurer la liaison entre le comité et la Ville, et de fournir des conseils durant les réunions. Le greffier a informé mon Bureau que l'agente de liaison avait reçu une formation sur le processus de réunion virtuelle et sur la plate-forme utilisée pour tenir des réunions virtuelles. En ce qui concerne les réunions électroniques, l'agente de liaison est chargée d'inviter les membres du comité aux réunions, d'agir comme hôte pendant une réunion, et de commencer la diffusion en direct d'une réunion sur YouTube. Pour diffuser une réunion électronique en direct, l'agente de liaison du personnel doit être connectée au VPN de la Ville et entrer une clé unique dans la plate-forme de réunion électronique. Une fois la clé entrée, la réunion est automatiquement diffusée sur YouTube. Seule l'agente de liaison reçoit la clé unique de la Ville.
- 23 Le 20 octobre, l'agente de liaison travaillait depuis son domicile et utilisait sa connexion Internet personnelle pour accueillir la réunion électronique et la diffuser sur YouTube. L'agente de liaison a fait savoir à mon Bureau qu'elle était également connectée au VPN de la Ville durant la réunion.

- 24** Pendant la discussion du point 8.4 de l'ordre du jour de la réunion par le comité, le Wi-Fi au domicile de l'agente de liaison a cessé de fonctionner. L'agente de liaison a donc cessé d'être en connexion avec la réunion électronique et la diffusion en direct sur YouTube s'est arrêtée. Les membres du public qui regardaient la réunion sur YouTube n'ont pas eu accès à la diffusion en direct.
- 25** L'agente de liaison a informé mon Bureau qu'elle avait présumé que, lorsque sa liaison avec la réunion électronique avait cessé, la réunion était terminée pour toutes les personnes qui y participaient. L'agente de liaison a envoyé un message-texte au président du comité pour l'informer que son Internet avait cessé de fonctionner. Le président du comité a accusé réception de ce message-texte, mais il ne lui a pas fait savoir que la réunion se poursuivait.
- 26** Le président du comité a dit à mon Bureau que, dans un premier temps, le comité n'avait pas remarqué que l'agente de liaison du personnel avait quitté la réunion, ou que la diffusion en direct avait été interrompue. Durant cette période, la réunion s'était poursuivie. Après quelques minutes, les membres du comité avaient remarqué que l'agente de liaison n'était plus présente à la réunion virtuelle et que la diffusion en direct ne fonctionnait plus. Après une brève discussion, le comité avait décidé de poursuivre la réunion.
- 27** Finalement, l'agente de liaison s'est reconnectée à la réunion virtuelle et a rétabli la diffusion en direct sur YouTube.
- 28** Ni le président du comité, ni l'agente de liaison n'ont suivi la procédure énoncée dans le manuel de procédures du comité consultatif quand la diffusion en direct de la réunion a été interrompue.
- 29** Le lendemain, le personnel municipal a enquêté sur l'incident et a confirmé que, quand la connexion Wi-Fi au domicile de l'agente de liaison avait été interrompue, sa connexion au VPN de la Ville avait également été coupée. Par conséquent, la diffusion en direct de la réunion avait été interrompue pendant 23 minutes environ.

Analyse

Réunions électroniques de la Ville de Hamilton

- 30** La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sauf dans des circonstances restreintes énoncées à l'article 239 de la Loi. La Loi définit également des règles de procédure pour les réunions à huis clos.
- 31** La Cour suprême du Canada a reconnu l'importance des règles des réunions publiques dans *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*². Selon la Cour suprême, l'objectif des règles des réunions publiques est de : « rehausser la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement local en veillant à ce que le pouvoir municipal soit exercé de façon ouverte et transparente »³. Une partie fondamentale de cet objectif est « le droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal »⁴.
- 32** Les municipalités sont maintenant en droit de tenir des réunions électroniques. En réponse à la pandémie de COVID-19, la province a modifié la Loi pour que les membres des conseils, des conseils locaux et des comités qui participent aux réunions électroniques puissent être compté(e)s dans le calcul du quorum. Toutefois, les modifications n'ont pas changé l'exigence fondamentale de la Loi voulant que les réunions doivent être ouvertes au public, ni les obligations d'une municipalité en vertu des règles sur les réunions publiques.
- 33** Le 20 mars 2020, la Ville de Hamilton a modifié son règlement de procédure pour permettre aux membres du conseil de participer par voie électronique aux réunions des comités et du conseil. La Ville a apporté d'autres modifications pour permettre la participation par voie électronique aux réunions des comités consultatifs de citoyen(ne)s. Le personnel de la Ville a été déployé pour aider les comités consultatifs à tenir des réunions électroniques et à gérer la diffusion en direct à l'intention du public.
- 34** La Ville a aussi actualisé le manuel de procédures du comité pour y inclure les procédures relatives à la tenue et à la conduite des réunions électroniques. Si une réunion électronique ou sa diffusion en direct est interrompue, la réunion devrait être suspendue pendant 15 minutes au maximum, puis ajournée si la diffusion en direct ne peut pas être rétablie.

² *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, <<https://canlii.ca/t/1rtq2>>.

³ *Ibid* au paragraphe 19.

⁴ *Ibid* au paragraphe 32.

Réunion du 20 octobre 2020

- 35** La Ville et le comité ont reconnu que la diffusion en direct de la réunion du 20 octobre 2020 avait cessé pendant environ 23 minutes en raison de problèmes techniques. Par conséquent, la réunion s'est indûment tenue à huis clos durant cette période, contrairement à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 36** Dans le cadre des préparations à des réunions électroniques, la Ville a établi des procédures afin de tenir compte des problèmes techniques qui pourraient interrompre une réunion électronique. Le manuel de procédures des comités consultatifs décrit les mesures que les comités doivent prendre en cas d'interruption de la diffusion en direct d'une réunion électronique. Si ces mesures avaient été suivies, la réunion aurait pu être interrompue ou ajournée quand la diffusion en direct avait cessé, au lieu de se dérouler indûment à huis clos.
- 37** Je reconnais les efforts déployés par la Ville pour établir des procédures de réunions électroniques, conformément à une recommandation de pratiques exemplaires que mon Bureau a faite dans un rapport précédent sur les réunions virtuelles⁵. Dans ce rapport, j'ai aussi recommandé que les municipalités envisagent de mettre en place une deuxième méthode de diffusion en direct des réunions, afin de pouvoir y recourir en cas de problèmes avec la première méthode. Les municipalités pourraient également envisager de demander à un(e) membre du personnel de se connecter à la diffusion en direct comme s'il(elle) était un(e) membre du public afin de contrôler la qualité et la clarté de la diffusion.
- 38** Il est aussi important que les municipalités donnent une formation aux membres du conseil, des conseils locaux et des comités sur les politiques et les procédures de réunions électroniques. Dans le cas présent, bien que la Ville ait communiqué le guide actualisé de procédure au comité, mon Bureau a été informé que le président du comité avait aussi demandé à la Ville une formation sur le logiciel des réunions électroniques. En réponse, la Ville avait donné quelques conseils au président sur la façon de diriger une réunion électronique, notamment sur la façon de procéder à l'appel nominal et d'utiliser la fonction de clavardage pour demander de l'aide technique au personnel. Toutefois, ces conseils n'indiquaient pas ce qu'il fallait faire si des problèmes techniques empêchaient le public de suivre la réunion.

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

- 39 En réponse à une version préliminaire de ce rapport, le greffier a informé mon Bureau que la Ville a attribué un soutien supplémentaire aux comités consultatifs et au personnel de liaison afin de s'assurer que les réunions électroniques respectent les règles des réunions publiques à l'avenir – par exemple une formation supplémentaire au personnel de liaison sur les procédures de réunions électroniques de la Ville, et la production d'une vidéo de formation en tant qu'outil de ressource. Je félicite la Ville d'avoir pris ces mesures.

Opinion

- 40 Le Comité consultatif des lesbiennes, gays, bisexuel(le)s, transgenres et queers de la Ville de Hamilton a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 20 octobre 2020 en tenant une partie de réunion à laquelle le public n'a pas pu assister en raison de problèmes techniques. Bien que la réunion ait eu lieu à huis clos par inadvertance, le comité savait que la diffusion en direct avait cessé, mais a décidé de poursuivre la réunion malgré tout.

Recommandations

- 41 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Hamilton et le Comité consultatif LGBTQ à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de leurs réunions.

Recommandation 1

Tous les membres du Comité consultatif LGBTQ de la Ville de Hamilton devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour s'assurer que le conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.

Recommandation 2

La Ville de Hamilton devrait revoir sa politique sur la tenue des réunions virtuelles et veiller à ce que les membres du personnel et du comité consultatif reçoivent une formation sur le contenu de cette politique, notamment sur les mesures à prendre si des problèmes techniques empêchent le public d'assister à la réunion.

Rapport

- 42 Le conseil de la Ville de Hamilton a eu l'occasion d'examiner et de commenter une version préliminaire de ce rapport. À la lumière des restrictions mises en place en raison de la pandémie de COVID-19, certaines modifications ont été apportées à notre processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions la Ville de Hamilton de sa coopération et de sa souplesse. Tous les commentaires reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 43 Ce rapport sera affiché sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par la Ville de Hamilton. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil devrait adopter une résolution indiquant comment il compte traiter ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario