



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos d'une rencontre
tenue par les membres du Comité des
services communautaires et de protection
de la Ville de London
le 21 mars 2023**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Janvier 2024

Aperçu

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une rencontre tenue par des membres du Comité des services communautaires et de protection (« le Comité ») de la Ville de London (« la Ville ») le 21 mars 2023.
- 2 Selon la plainte, un nombre de membres du Comité formant quorum aurait rencontré la directrice générale d'un organisme local sans but lucratif. Quelques heures plus tard, le Comité a tenu une réunion officielle et a voté pour recommander l'approbation d'un financement conditionnel destiné à l'organisme.
- 3 Mon enquête m'a permis de conclure que la rencontre du 21 mars 2023 constituait une « réunion » du Comité au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et que le Comité a contrevenu aux règles des réunions publiques.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 La *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (« la Loi ») prévoit que toutes les réunions d'un conseil, d'un conseil local et de leurs comités doivent être ouvertes au public, sauf dans le cas des exceptions prévues par la Loi.
- 5 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 ou non la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse) ou recourir aux services de l'Ombudsman. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 6 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville de London.
- 7 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et dans le règlement de procédure applicable ont été respectées.
- 8 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions municipales tenues à huis clos dans tout l'Ontario. 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 créé 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. Des résumés des décisions

¹ L.O. 2001, chap. 25.

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

Processus d'enquête

- 9 Le 1^{er} mai 2023, mon Bureau a avisé la Ville de son intention d'enquêter sur la plainte concernant la rencontre tenue par un nombre de membres du Comité formant quorum le 21 mars 2023.
- 10 Les membres de l'équipe de mon Bureau chargée des réunions publiques ont examiné les dispositions pertinentes du règlement de procédure de la Ville ainsi que la Loi. Nous avons étudié la documentation afférente à la réunion officielle du Comité du 21 mars 2023, y compris l'ordre du jour, le procès-verbal et l'enregistrement vidéo.
- 11 Enfin, une personne de l'équipe de mon Bureau chargée des réunions publiques a mené des entrevues avec les trois membres du Comité présumé(e)s avoir été présent(e)s à la rencontre, ainsi qu'avec la directrice générale de l'organisme.
- 12 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Le Comité

- 13 Le Comité des services communautaires et de protection est un comité permanent de la Ville. Conformément aux articles 24.1 et 24.2 du règlement de procédure de la Ville, il est composé de cinq membres du Conseil, nommé(e)s par celui-ci. Par conséquent, cette entité est également un « comité » au sens du paragraphe 238(1) de la Loi, qui définit le terme comme suit : « [c]omité 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 ».
- 14 Le maire est un membre d'office du Comité (il exerce la fonction de membre en raison de sa qualité de maire), et lorsqu'il est présent à une réunion du Comité, il(elle) est pris(e) en compte dans le calcul du quorum. Cependant, selon l'article 24.4 du règlement de procédure de la Ville, il ne fait partie pas du calcul lorsqu'il est absent.
- 15 L'article 25.2 du règlement de procédure prévoit que le rôle du Comité des services communautaires et de protection est de présenter des recommandations et des rapports au Conseil sur les questions énoncées dans une annexe du

règlement, telles que : les services communautaires, le logement et l'itinérance, la sécurité publique et tout autre sujet que le greffier de la Ville détermine comme relevant de la compétence du Comité.

Contexte

- 16 Mon Bureau a été informé qu'au moment de la rencontre en mars 2023, un organisme local sans but lucratif ayant pour but d'aider les personnes sans abri souhaitait obtenir un financement ponctuel de 760 000 \$ de la part de la Ville afin de soutenir ses activités courantes et de répondre à ses besoins en capitaux à court terme, ainsi que pour entreprendre un projet de construction sur le site de son refuge. La demande de l'organisme devait être étudiée à la réunion officielle du Comité du 21 mars 2023.
- 17 On nous a dit que le 20 mars 2023, après avoir pris connaissance de cette proposition, un(e) membre du Conseil siégeant au Comité avait communiqué avec la directrice générale de l'organisme pour lui demander une visite de l'établissement. La directrice générale a accepté, et une visite a été organisée pour la journée suivante, soit le 21 mars 2023, à 14 h.
- 18 Nous avons aussi appris que le(la) membre du Comité ayant organisé la visite en avait par la suite parlé à un(e) autre membre du Comité et l'avait invité(e) à participer à la visite.
- 19 Toujours selon nos informations, le jour de la rencontre, ces deux membres auraient par hasard croisé un(e) troisième membre du Comité juste avant de partir pour la visite. Ils(elles) auraient invité cette troisième personne à se joindre à eux(elles), ce qu'elle a accepté. On nous a dit que le(la) membre ayant demandé la visite avait l'intention d'informer la directrice générale de l'organisme, un peu avant la rencontre, que deux autres personnes seraient avec lui(elle). Toutefois, il(elle) n'a pas ultimement joint la directrice générale.

La rencontre du 21 mars 2023

- 20 Le 21 mars 2023, à 14 h, les trois membres du Conseil se sont rendu(e)s à l'établissement de l'organisme et ont été accueilli(e)s par la directrice générale. Nous avons été informé(e)s que tou(te)s se sont assis(es) à une table et sont resté(e)s à cet endroit la majeure partie de la rencontre. Après discussion, la directrice générale a brièvement amené les membres du Conseil à une partie extérieure de l'établissement, où elle leur a expliqué l'emplacement des structures à construire et fourni quelques détails sur les plans et le projet de construction.

- 21** Lorsque nous avons demandé quelle était la teneur des discussions ayant eu lieu lors de la visite, on nous a dit que celles-ci étaient générales et avaient porté sur de nombreux sujets, et qu'il ne s'agissait pas simplement de présenter une proposition de financement. Les personnes questionnées se rappelaient les discussions sur l'organisme lui-même, sur la problématique des personnes en situation d'itinérance ainsi que sur l'expérience de la directrice générale à ce sujet. On nous a également dit qu'elles avaient discuté de questions liées au projet de construction, telles que le nombre de lits au refuge, les besoins de la communauté, les programmes de l'organisme, le triage, l'utilisation de l'espace et la planification de la proposition.
- 22** Selon nos informations, les membres du Comité auraient participé aux discussions et posé des questions pointues sur la proposition, et la directrice générale aurait expliqué les raisons derrière certains choix. Les personnes interrogées s'accordaient généralement pour dire qu'il n'y avait eu que peu ou pas de répliques, et aucune rétroaction, et que les discussions sur la proposition consistaient à énoncer des faits, avec quelques justifications de la directrice générale sur certains choix.
- 23** Toutes les personnes interrogées ont convenu que les membres du Conseil n'avaient pas formellement exprimé leur soutien ou leur opposition au projet, mais l'une d'entre elles nous a dit qu'il(elle) avait déclaré que la conception proposée était bien. Tout le monde s'entendait pour dire qu'aucune décision n'avait été prise durant la rencontre.
- 24** On nous a informé(e)s que la visite s'était terminée vers 14 h 45, et que les trois membres du Conseil avaient quitté l'établissement en même temps.
- 25** Les membres du Comité nous ont dit que les discussions tenues durant la visite n'avaient pas été consignées, et que le personnel de la Ville n'avait pas été mis au courant de la visite.
- 26** Le(la) membre du Conseil ayant organisé la visite nous a dit que son intention était d'aller à la source pour voir l'établissement et les travaux de rénovation proposés afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles pour la communauté, et non de tenir illégalement une réunion à huis clos. La directrice générale de l'organisme a dit à notre Bureau qu'elle avait été surprise par la présence des deux autres membres du Conseil lors de la visite.

La réunion officielle du Comité tenue le 21 mars 2023

- 27 Le même jour, à 16 h 15, le Comité a tenu une réunion dans la salle du conseil². Tou(te)s les membres du Comité, ainsi que le maire, étaient présent(e)s.
- 28 Comme prévu dans l'ordre du jour de cette réunion, le Comité a discuté du financement de l'organisme sans but lucratif en séance publique. La directrice générale de l'organisme a pris la parole pour expliquer la proposition. Dans ses déclarations introductives, elle a remercié les trois membres du Comité d'avoir visité l'établissement plus tôt dans la journée afin de mieux comprendre la proposition.
- 29 L'un(e) des membres du Comité qui était présent(e) à la rencontre a posé des questions et a confirmé avoir visité l'établissement ce jour-là. Il(elle) a exprimé sa satisfaction à l'égard de la proposition et a déclaré qu'il(elle) avait cherché à obtenir [TRADUCTION] « des chiffres, des réponses [et] une assurance ».
- 30 Le Comité a ensuite adopté à l'unanimité une motion recommandant que le Conseil approuve conditionnellement le financement de la proposition.
- 31 La séance a été levée à 17 h 59.

Analyse

Définition de « réunion »

- 32 Le paragraphe 238(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (« la Loi ») établit un critère à deux volets pour déterminer si une rencontre répond à la définition de « réunion » :

« 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 décision du conseil ou du comité.

² Le Comité a aussi tenu, le même jour à 16 h, une réunion extraordinaire pour étudier une question non liée.

33 Mon Bureau a discuté à de nombreuses reprises des situations qui « font avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision d'un conseil, d'un conseil local ou d'un comité. Dans un rapport présenté au Village de Casselman, mon Bureau a émis cette observation sur ce qui « fait avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision d'un conseil³ :

[...] pour interpréter l'expression « fait avancer de façon importante » il faut examiner dans quelle mesure les discussions ont fait avancer les travaux de la municipalité, en fonction d'indicateurs factuels.

34 Les discussions, les débats ou les décisions qui visent à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideur(euse)s d'une façon ou d'une autre, sont susceptibles de « faire avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision d'un conseil municipal, d'un comité ou d'un conseil local. Il est peu probable que le simple fait de recevoir ou d'échanger de l'information « fasse avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision, **tant qu'il n'y a pas de tentative de discuter ou de débattre de cette information relativement à une question précise qui est soumise, ou sera soumise, à un conseil municipal, à un comité ou à un conseil local**⁴. [Accent ajouté]

35 J'ai mentionné que de simples mises à jour sur des activités récentes, ou la communication d'information, ne sont pas susceptibles de faire avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision⁵. Toutefois, les votes, les accords, les directives ou les commentaires au personnel, et les discussions ou les débats sur une proposition, une mesure d'action ou une stratégie le sont⁶.

36 J'ai également conclu que les discussions sur les options de procédure, ainsi que les discussions de nature sociale⁷, ne font généralement pas avancer les travaux de façon importante⁸. En revanche, il pourrait y avoir contravention à la Loi si les membres organisent un groupe votant qui se met d'accord stratégiquement à l'avance sur la manière de traiter une question précise⁹. De même, les discussions sur les questions de gouvernance¹⁰, l'approbation des procès-verbaux, les

³ *Casselman (Village de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11 au para 27 [*Casselman 2018*], en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtl>>.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Saugeen Shores (Ville de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j93c4>>.

⁸ *Pelham (Ville de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 2, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j8c84>>; *Grand Napanee (Ville du) (Re)*, 2021 ONOMBUD 2, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jctvj>>.

⁹ *Hawkesbury (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 7, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jdzmb>>.

¹⁰ *Southgate (Canton de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 7, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jc42s>>.

directives au personnel sur le processus de recrutement et les entrevues avec les candidat(e)s¹¹ font aussi avancer de façon importante les travaux et la prise de décision.

- 37** Bien que les séances d'information soient peu propices à faire avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision, nous devons tenir compte des indicateurs factuels suggérant une avancée dans le cadre global d'une décision à prendre (tels que des débats ou des discussions visant à faire avancer une question)¹².
- 38** Mon analyse se base généralement sur l'expression « fait avancer de façon importante ». Toutefois, pour répondre au critère établi dans la définition, les discussions doivent d'abord concerner des « travaux » ou la « prise de décision ». À ce sujet, j'ai déjà évalué si l'information reçue par les membres d'un conseil pouvait guider ses futurs travaux et ses futurs processus décisionnels¹³. En général, les discussions sur des travaux ou des prises de décision censés revenir au comité peuvent être qualifiées de discussions sur les travaux du comité¹⁴.

Quorum atteint

- 39** Le Comité se compose de cinq membres (ou de six, lorsque le maire est présent), de telle sorte que trois membres (ou quatre si le maire et tous les membres du Comité sont présents) constituent le quorum. Dans le cas qui nous occupe, trois membres du Comité étaient sur place lors de la visite de l'établissement de l'organisme sans but lucratif. Par conséquent, le quorum du Comité était atteint.
- 40** Lors des entrevues, deux des membres du Conseil ont soulevé la question de savoir si le quorum du Comité était atteint, étant donné que le maire était présent à la réunion officielle du Comité qui s'est tenue plus tard cette journée-là, lors de l'examen formel de la proposition. Cependant, en ce qui concerne la visite de l'établissement de l'organisme, la présence du maire n'est pas pertinente, car selon le règlement de procédure de la Ville, le quorum est atteint dès qu'il y a présence de trois membres. La question du quorum ne peut pas être évaluée rétrospectivement, à la lumière du quorum, différent, qui était requis pour la réunion tenue plus tard le 21 mars 2023.

¹¹ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 7, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2pwwg>>.

¹² *Casselman 2018*, *supra* note 3.

¹³ *Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Elliot Lake* (10 août 2012), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2012/ville-d-elliott-lake>>.

¹⁴ *Brockton (Municipalité de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 6, <<https://canlii.ca/t/h4rx0>>; *Casselman (Municipalité de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 13 [*Casselman 2022*], en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrxx6>>.

Avancement important des travaux du Comité

- 41 Lors de la réunion officielle tenue peu de temps après la visite, le Comité a examiné la proposition de l'organisme concernant le financement, a entendu la directrice générale de l'organisme sur ce sujet, et a finalement recommandé l'approbation conditionnelle du financement.
- 42 Lors des entrevues, nous avons confirmé que la proposition avait aussi été discutée pendant la visite de l'établissement. Les membres du Comité ont parlé de la capacité de l'organisme, de ses programmes, de son processus de triage, des répercussions sur la communauté, des motifs de la proposition et du choix de certaines mesures d'action. Lors de ces discussions, ils(elles) ont posé des questions et invité la directrice générale à exposer les raisons derrière certains choix dans la proposition.
- 43 L'information obtenue par les membres du Comité était directement liée aux futurs travaux et décisions de ce dernier. Comme les discussions pendant la rencontre concernaient directement les travaux et décisions devant être renvoyés au Comité, il s'agissait de discussions sur les travaux du Comité.
- 44 Toutes les personnes avec qui nous avons parlé ont maintenu qu'aucune décision n'avait été prise lors de la visite de l'établissement et que les discussions étaient de nature informative. Cependant, immédiatement après la rencontre, le Comité a tenu une réunion pour se pencher sur la proposition de financement. Les faits dans cette affaire suggèrent que l'information obtenue par les membres du Comité de la directrice générale durant cette rencontre pourrait raisonnablement être interprétée comme ayant éclairé le processus décisionnel.
- 45 Même si les membres du Comité ont insisté auprès de mon Bureau sur le fait qu'ils(elles) s'étaient déjà fait une tête sur la proposition ou que la visite de l'établissement n'avait eu aucun effet sur leur décision, la discussion qui a eu lieu visait tout de même à persuader les décideur(euse)s dans un sens ou dans l'autre. Le fait que les membres du Comité aient posé des questions et visité le site visé suggère qu'ils(elles) évaluaient activement le fond de la proposition. Je trouve également des éléments montrant qu'il y a eu évaluation active de la décision à prendre pendant la rencontre, à savoir la remarque selon laquelle la conception proposée était [TRADUCTION] « bien » et l'affirmation ultérieure d'un(e) membre du Comité voulant qu'il s'agissait d'obtenir « des chiffres, des réponses [et] une assurance [...] ».

- 46 Comme mon Bureau l'a récemment déclaré¹⁵, une culture du silence parmi les membres du conseil à l'extérieur de la salle de conseil n'est ni réaliste, ni respectueuse de la gouvernance démocratique des municipalités. Cependant, le désir des membres du conseil de participer proactivement à des projets municipaux importants en dehors de la salle du conseil n'annule aucunement les attentes du public en matière de gouvernance publique. Les visites de ce genre devraient être organisées et coordonnées par le personnel de la Ville, et il devrait y avoir des règles de base adéquates pour garantir le respect des règles des réunions publiques.

Avis

- 47 La rencontre du 21 mars 2023 constituait une « réunion » au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et était donc assujettie aux règles des réunions publiques.
- 48 Le Comité des services communautaires et de protection de la Ville de London a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 21 mars 2023, lorsqu'un nombre de membres du Comité formant quorum s'est rassemblé pour discuter d'une proposition de financement concernant un organisme sans but lucratif. Aucun avis public n'a été émis, le public n'était pas autorisé à assister à cette rencontre, et aucun compte-rendu officiel sous forme de procès-verbal n'a été rédigé.

Recommandations

- 49 Je formule les recommandations suivantes afin d'aider la Ville de London et son Comité sur les services communautaires et de protection à remplir ses obligations aux termes de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Les membres du Conseil de la Ville de London devraient faire preuve de vigilance en remplissant leur obligation individuelle et collective d'exercer les responsabilités qui leur incombent selon la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Les membres du Conseil et des comités de la Ville de London devraient veiller à ce que les travaux et la prise de décision du Conseil ou d'un comité n'avancent pas de façon importante en dehors des réunions officielles.

¹⁵ Casselman 2022, *supra* note 14.

Recommandation 3

Les membres du Conseil de la Ville de London qui organisent des visites pouvant être assujetties aux règles des réunions publiques devraient consulter le personnel de la Ville.

Rapport

- 50 Le Conseil de la Ville de London a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de la commenter pour mon Bureau. Le présent rapport définitif a été rédigé à la lumière de tous les commentaires que nous avons reçus.
- 51 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau, et devrait également être rendu public par la Ville. Conformément au paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil doit adopter une résolution indiquant comment il entend y donner suite.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario