



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une réunion tenue par la Ville
de Niagara Falls le 6 octobre 2020**

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

Plaintes

- 1 Mon Bureau a reçu des plaintes à propos d'une réunion tenue par le conseil de la Ville de Niagara Falls (la « Ville ») le 6 octobre 2020.
- 2 Les plaignant(e)s ont allégué que l'un des sujets discutés à huis clos, à savoir la désignation éventuelle de la rivière Niagara comme zone humide protégée, ne relevait d'aucune des exceptions prescrites dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 3 Les plaignant(e)s nous ont dit que cette question avait été discutée précédemment en séance publique, et qu'ils(elles) s'attendaient donc à ce qu'elle soit examinée de nouveau en public.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 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.
- 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 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 leur.
- 6 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour la Ville de Niagara Falls.
- 7 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.

¹ LO 2001, chap. 25.

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

Processus d'enquête

- 9 Le 23 décembre 2020, nous avons informé la Ville de notre intention d'enquêter sur ces plaintes.
- 10 Nous avons examiné le règlement de procédure de la Ville, ainsi que les parties pertinentes de la Loi. Nous avons aussi examiné la documentation de la réunion, y compris l'ordre du jour, les procès-verbaux de la séance publique et du huis clos, l'enregistrement vidéo de la partie publique de la réunion et l'enregistrement audio du huis clos.
- 11 Nous nous sommes entretenu(e)s avec les plaignant(e)s, ainsi qu'avec le maire et le greffier, afin d'obtenir des renseignements supplémentaires sur chacune des réunions et sur la procédure modifiée de la Ville relativement à la tenue de réunion par voie électronique, en raison de la pandémie de COVID-19.
- 12 Mon Bureau a reçu une entière coopération dans cette affaire.

Règlement de procédure

- 13 Le règlement de procédure de la Ville (n° 2019-04) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf dans les cas prévus à l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

- 14 Le règlement prévoit également que tous les points à examiner à huis clos doivent être discutés à huis clos avant une réunion ordinaire du conseil, et qu'avant de se retirer à huis clos le conseil doit adopter une résolution en séance publique indiquant qu'il va se retirer à huis clos.
- 15 La Ville a adopté la pratique exemplaire de faire des enregistrements sonores de toutes les séances à huis clos, et de diffuser en direct les réunions du conseil sur YouTube.

Modifications de loi concernant les réunions électroniques

- 16 La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* stipule que le gouvernement provincial peut déclarer un état d'urgence, tout comme peut le faire le(la) chef(fe) du conseil d'une municipalité.
- 17 Le maire de la Ville de Niagara Falls a déclaré un état d'urgence local le 4 avril 2020². Cette déclaration d'état d'urgence était encore en vigueur lors de la réunion du 6 octobre 2020.
- 18 À la suite de modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* en vertu de la *Loi de 2020 sur les situations d'urgence touchant les municipalités* et de la *Loi de 2020 visant à favoriser la reprise économique face à la COVID-19*, le règlement de procédure d'une municipalité peut maintenant stipuler que les membres sont en droit de participer par voie électronique à une réunion « dans la mesure et de la manière que ce règlement précise »³. Le règlement de procédure peut désormais prévoir que les membres qui participent par voie électronique sont compté(e)s dans le calcul du quorum et peut permettre aux membres de participer électroniquement aux réunions publiques ou à huis clos.
- 19 Bien que ces modifications offrent une plus grande souplesse dans la tenue des réunions par voie électronique, elles ne créent pas de nouvelles exceptions aux règles sur les réunions publiques et ne modifient pas les règles de procédure applicables. 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

² <https://niagarafalls.civicweb.net/document/25878>

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

toujours être communiqué conformément au règlement de procédure, et une résolution doit être adoptée en séance publique avant la tenue du huis clos⁴.

- 20 Le conseil a modifié le règlement de procédure de la Ville le 20 mars 2020, afin de permettre la tenue de réunions électroniques durant une urgence⁵. Le conseil a choisi de permettre aux membres de participer par voie électronique aux réunions publiques, mais pas aux réunions à huis clos.
- 21 Les modifications au règlement de procédure stipulaient également que, pendant l'état d'urgence, les réunions du conseil seraient considérées comme des réunions publiques « si la réunion est diffusée en direct sur un service accessible au public par voie électronique ».

Réunion du 6 octobre 2020

- 22 L'ordre du jour de la réunion du conseil municipal du 6 octobre indiquait qu'en raison de la COVID-19 et de la fermeture de l'Hôtel de ville, la réunion serait diffusée sur la chaîne YouTube de la Ville, en ligne sur une page Facebook et sur une chaîne de télévision locale.
- 23 De plus, l'ordre du jour affiché en ligne comprenait un lien vers une proposition de résolution indiquant que le conseil tiendrait une réunion à huis clos avant sa réunion ordinaire, pour discuter à huis clos de trois sujets incluant « une question qui relève de l'alinéa 239 (2) f) pour des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, concernant une éventuelle désignation Ramsar ». La résolution proposée, affichée en ligne, n'avait pas encore été adoptée par le conseil.
- 24 Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que cette séance a été convoquée dans une salle de comité à 15 h 00. Plusieurs membres du personnel étaient également présent(e)s. Conformément aux directives de santé publique, les membres du public n'ont pas eu le droit d'assister en personne à cette séance pour observer les délibérations.
- 25 Le conseil a décidé de ne pas discuter l'un des points à l'ordre du jour durant le huis clos, et a prévu d'en discuter lors de la séance publique qui allait suivre.

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

⁵ Ville de Niagara Falls, Règlement 2020-24 « Council Meetings during an Emergency By-law »

- 26 Bien que l'enregistrement sonore indique que le conseil a adopté une résolution pour se réunir à huis clos afin de discuter des deux autres points, cette partie de la réunion n'a été diffusée en direct sur aucun des médias énumérés dans l'ordre du jour. Après avoir discuté d'un point qui n'a pas fait l'objet d'une plainte auprès de mon Bureau, le conseil a discuté de l'éventuelle désignation de la rivière Niagara en vertu de la Convention de Ramsar.
- 27 La Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale est un accord multilatéral dont l'objectif est de protéger les zones humides. Le Canada a ratifié cette convention en 1981. Une zone humide peut être désignée en vertu de la Convention dans le cadre d'un processus volontaire. Bien que le côté américain de la rivière Niagara ait été désigné en vertu de la Convention de Ramsar, le côté canadien ne l'a pas été.
- 28 Lors de sa discussion du 6 octobre 2020, le conseil a reçu un avis juridique du chef du contentieux municipal par intérim concernant la désignation éventuelle de la rivière Niagara en vertu de la Convention. Durant toute la discussion, le chef du contentieux a fait référence à des documents, ainsi qu'à un rapport du personnel, qui ont été communiqués au conseil et qui étaient accessoires à l'avis juridique donné.
- 29 Le conseil a ensuite adopté une motion pour lever la séance à huis clos.
- 30 Le conseil s'est réuni en séance publique dans la salle du conseil à 16 h 00 et la diffusion en direct a commencé alors.
- 31 Durant la réunion publique, le conseil a rendu compte de sa discussion tenue à huis clos et il a adopté une motion indiquant qu'il n'appuyait pas le statut de désignation Ramsar pour la rivière Niagara.

Analyse

Applicabilité de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat

- 32 Les plaintes reçues par mon Bureau concernaient le bien-fondé, pour le conseil, de discuter de la désignation Ramsar le 6 octobre 2020. Le conseil a invoqué l'exception du « secret professionnel de l'avocat » pour justifier la discussion de cette question à huis clos.

- 33** L'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat s'applique aux discussions incluant les communications entre la municipalité et son(sa) chef(fe) du contentieux, pour solliciter ou recevoir des conseils juridiques destinés à rester confidentiels. L'objectif de cette exception est de veiller à ce que les responsables municipaux(ales) puissent parler librement de conseils juridiques, sans crainte de divulgation.
- 34** La Cour suprême du Canada a conclu que le secret professionnel de l'avocat s'applique quand ces trois conditions sont remplies : 1) Une communication entre un avocat et son client; 2) qui comporte une consultation ou un avis juridique; et 3) que les parties considèrent de nature confidentielle⁶.
- 35** Durant la réunion du 6 octobre, le conseil a reçu un avis juridique confidentiel du chef du contentieux municipal par intérim, au sujet de la désignation éventuelle Ramsar. Par conséquent, ce sujet relevait de l'exception.

Non-diffusion de l'adoption d'une résolution pour se retirer à huis clos

- 36** Le maire et le greffier ont expliqué à mon Bureau qu'avant la déclaration de la situation d'urgence, le conseil avait pour habitude de se réunir dans une salle de comité avant ses réunions ordinaires, pour tenir des séances à huis clos. La porte de cette salle restait ouverte et les membres du public pouvaient assister à la réunion et observer l'adoption, par le conseil, d'une résolution visant à se retirer à huis clos, après quoi les membres du public étaient prié(e)s de quitter la salle jusqu'à ce que le conseil reprenne sa séance publique.
- 37** Cependant, le 6 octobre 2020, le public n'a pas été autorisé à se rendre dans la salle du conseil ou dans la salle de comité pour observer la séance publique ou la séance à huis clos. La diffusion en direct de la réunion du 6 octobre a commencé à 16 h 00 et n'a pas inclus la résolution adoptée par le conseil vers 15 h 00 pour se réunir à huis clos.
- 38** 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 continuaient d'évoluer.

⁶ *Solosky c. La Reine*, 1979 CanLII 9 (CSC), <<https://canlii.ca/t/1mjtr>>.

- 39 Comme mon Bureau l'a précisé dans des rapports d'enquête antérieurs sur des réunions à huis clos, l'obligation de tenir des réunions publiques n'est pas suspendue en cas d'urgence⁷. Aucune des modifications à la *Loi sur les municipalités* permettant aux municipalités d'autoriser les membres à participer aux réunions électroniques n'a changé cette exigence fondamentale.
- 40 Chaque fois que le public est exclu d'une participation en personne, il est impératif que l'option électronique choisie lui permette d'observer toutes les parties d'une réunion, exception faite d'une séance à huis clos dûment constituée.
- 41 En vertu du paragraphe 239 (4) de la Loi, les membres du public sont en droit d'observer le conseil adopter en public une résolution indiquant la nature générale des sujets à discuter à huis clos, avant la tenue d'une séance à huis clos.
- 42 Cette exigence n'est pas une simple formalité. Comme la Cour d'appel de l'Ontario l'a expliqué, cette exigence permet à une municipalité de donner une description générale des sujets à discuter d'une manière qui maximise l'information communiquée au public sans compromettre la raison de tenir la séance à huis clos⁸. Si la résolution de huis clos est adoptée alors que le conseil est déjà en séance à huis clos, elle ne fournit aucun renseignement au public, ne divulguant ni le fait que la réunion se déroule à huis clos, ni la nature générale de la question ou des questions à examiner⁹.
- 43 Dans ce cas, bien que la résolution proposée pour tenir un huis clos ait été communiquée avant la réunion, le public n'a pas pu observer la partie de la réunion durant laquelle le conseil a effectivement adopté cette résolution. Au cours d'une réunion, il incombe au conseil d'approuver ou de modifier l'ordre du jour, y compris les points proposés pour la séance à huis clos. Le conseil peut décider de reporter une discussion en particulier, ou de débattre de la pertinence de discuter d'un sujet en séance publique plutôt qu'à huis clos.
- 44 Le conseil de la Ville de Niagara Falls a finalement décidé de ne discuter à huis clos que deux des trois sujets énoncés dans la résolution proposée, communiquée avant la tenue de la réunion du 6 octobre 2020. Comme la résolution de huis clos proprement dite n'a pas été adoptée lors d'une réunion publique, le public a été privé de la possibilité d'observer cette partie du processus décisionnel du conseil.

⁷ *Russell (Ville de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 1 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/j6n2v>>.

⁸ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

⁹ *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton d')*, 2015 ONOMBUD 26 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtp6x>>.

- 45 Dans des rapports antérieurs publiés par mon Bureau, j'ai souligné que même lorsqu'une séance à huis clos est le seul point prévu à l'ordre du jour, la réunion doit commencer en public et le public doit pouvoir assister à cette partie de la réunion, ou l'observer de toute autre manière¹⁰. Même si une réunion n'est ouverte au public que pendant quelques minutes avant que le conseil ne se retire à huis clos, les municipalités doivent veiller à ce que le public puisse observer les parties publiques de ces réunions.

Opinion

- 46 Le conseil de la Ville de Niagara Falls n'a pas enfreint la *Loi sur les municipalités* quand il a discuté à huis clos d'une désignation Ramsar, le 6 octobre 2020, en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.
- 47 Toutefois, le conseil a enfreint la Loi quand il a adopté une résolution visant à se retirer à huis clos durant une partie de la réunion qui était de fait fermée au public, étant donné que le public ne pouvait ni y assister en personne, ni suivre une diffusion en direct.
- 48 Je préconise à la Ville de Niagara Falls d'envisager toutes les options possibles pour s'assurer que le droit qu'a le public d'observer les réunions municipales est pleinement respecté et que toutes les parties de telles réunions sont diffusées en direct lorsqu'il y a des restrictions à la présence en personne.

Recommandations

- 49 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Niagara Falls à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions :

¹⁰ *Richmond Hill (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 8 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/jf6b4>>.

Recommandation 1

Tous les membres du conseil et des comités de la Ville de Niagara Falls 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 de la Ville de Niagara Falls devrait veiller à ce que le public puisse observer toutes les parties publiques des réunions tenues par le conseil et ses comités, incluant la résolution de se retirer à huis clos.

Rapport

- 50 Le conseil de la Ville de Niagara Falls a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. En raison des restrictions dues à la COVID-19, certaines modifications ont été apportées à notre processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions le conseil et le personnel de leur coopération et de leur souplesse. Les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 51 La réponse du conseil indiquait que la Ville acceptait ces recommandations et convenait de veiller à ce que le public puisse observer toutes les parties publiques des réunions à l'avenir.
- 52 Le conseil a aussi fait remarquer que, bien que la résolution de se réunir à huis clos n'ait pas été adoptée en public, le contenu de la motion était accessible au public, car elle avait été publiée avant la réunion dans l'ordre du jour.
- 53 Je félicite la Ville d'avoir pris des mesures afin d'annoncer à l'avance les questions que le conseil compte discuter à huis clos lors d'une prochaine réunion. Toutefois, l'inclusion de tels renseignements à l'ordre du jour ne remplace pas l'adoption d'une résolution en réunion publique, requise par la Loi.

- 54 Ce rapport sera affiché sur le site Web de mon Bureau, et devrait être rendu public par la Ville de Niagara Falls. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil devrait adopter une résolution indiquant comment il entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario