



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des réunions
tenues par la Saugeen Municipal Airport Commission**

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

Plaintes

- 1 Mon Bureau a reçu des plaintes à propos de réunions tenues par la Saugeen Municipal Airport Commission (la « Commission ») les 15 avril, 22 avril, 19 juin, 13 juillet, 23 septembre, 21 octobre et 25 novembre 2020, ainsi que le 13 janvier 2021.
- 2 Les plaintes alléguaient que, quand la Commission avait commencé à tenir des réunions par voie électronique en raison de la pandémie de COVID-19, elle n'avait pas systématiquement communiqué des avis de ses réunions au public, incluant des instructions sur la manière de se connecter aux réunions électroniques.
- 3 Les plaintes alléguaient aussi que, même quand un avis de réunion et des instructions d'accès à la réunion avaient été communiqués, les membres du public n'avaient pas été en mesure d'observer les parties de réunions qui s'étaient déroulées une fois que les commissaires avaient levé la séance à huis clos et avaient continué de traiter d'autres questions avant de mettre fin à la réunion.

La Saugeen Municipal Airport Commission

- 4 Le Saugeen Municipal Airport a été constituée en 1990 par des municipalités du Comté de Grey et du Comté de Bruce, dans le but d'exploiter un aéroport régional. Actuellement, l'aéroport est exploité avec le soutien de la Municipalité de Brockton, de la Ville de Hanover et de la Municipalité de West Grey.
- 5 En vertu de son règlement, l'aéroport est régi par une Commission composée de cinq à sept membres. Chacune des municipalités participantes nomme un(e) membre à la Commission et d'autres membres citoyen(ne)s sont également nommé(e)s en tant que commissaires. Quand mon Bureau a reçu les premières plaintes sur les réunions de la Commission, celle-ci était composée de cinq membres. La Commission compte actuellement sept membres, dont trois élu(e)s représentant leurs municipalités respectives.

- 6 La *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »), définit ainsi un conseil local : « Commission de services municipaux, commission de transport, conseil de bibliothèque publique, conseil de santé, commission de services policiers, conseil d'aménagement ou autre conseil, commission, comité, organisme ou office local créés ou exerçant un pouvoir en vertu d'une loi à l'égard des affaires ou des fins d'une ou de plusieurs municipalités. »
- 7 L'article 202 de la *Loi sur les municipalités* stipule aussi que deux municipalités ou plus peuvent conclure une entente pour créer une commission de services municipaux mixte afin de gérer et fournir des services particuliers, selon l'avis de chaque municipalité participante. Les commissions de services municipaux sont considérées comme des conseils locaux en vertu de l'article 197 de la Loi.
- 8 L'article 70 de la *Loi sur les municipalités* autorise une municipalité à créer et exploiter un aéroport.
- 9 Par conséquent, la Commission est un conseil local qui exerce ses pouvoirs en vertu de la Loi à l'égard des affaires des municipalités participantes. Elle est assujettie aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Compétence de l'Ombudsman

- 10 En vertu de la *Loi 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, sauf si elles font l'objet d'exceptions prescrites.
- 11 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la *Loi sur les municipalités* accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) pour examiner les plaintes concernant la conformité de la municipalité ou d'un conseil local avec les règles des réunions publiques.
- 12 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Saugeen Municipal Airport Commission.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

- 13 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous examinons si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure applicable ont été respectées.
- 14 Depuis 2008, mon 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 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. 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 pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 15 Le 30 mars 2021, nous avons informé la Commission de notre intention d'enquêter sur la plainte.
- 16 Nous avons examiné le règlement de gouvernance de la Commission, les règlements administratifs des municipalités participantes, et les parties pertinentes de la Loi. Nous avons aussi examiné la documentation des réunions, incluant l'ordre du jour et le procès-verbal de chaque réunion visée par la plainte.
- 17 Nous avons parlé avec le(la) plaignant(e), ainsi qu'avec le président-directeur général de la Commission, pour obtenir des renseignements supplémentaires sur chaque réunion et sur les procédures modifiées de la Commission concernant la tenue de réunions par voie électronique en raison de la pandémie de COVID-19.
- 18 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Analyse

Règlement de procédure

- 19 Le paragraphe 238 (2) de la *Loi sur les municipalités* exige que chaque conseil local adopte un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions.
- 20 La Loi stipule que le règlement de procédure « prévoit un avis public des réunions ».
- 21 Mon Bureau a été informé que ni la Commission ni les municipalités participantes n'avaient considéré auparavant le fait que la Commission était soumise à cette exigence ou aux règles des réunions publiques en général.
- 22 La Commission a un règlement (« *A By-law relating generally to the transaction of the affairs of Saugeen Municipal Airport Corporation* ») qui traite de certaines questions de procédure.
- 23 Le règlement exige que des procès-verbaux soient rédigés lors des réunions de la Commission, et que les procès-verbaux, une fois approuvés, soient affichés dans les locaux de l'aéroport et communiqués aux municipalités membres.
- 24 Bien que le règlement impose certaines exigences relativement à la communication d'un avis de convocation des réunions aux commissaires, il n'établit pas de processus de communication d'un avis au public. Il ne traite pas non plus de la tenue de réunions par voie électronique et ne précise pas le lieu où doivent se tenir les réunions. Le règlement stipule qu'en cas d'urgence, une réunion peut être convoquée à la discrétion du président ou de deux commissaires.
- 25 Le règlement ne dit rien sur le droit du public à observer les réunions de la Commission, sauf quand le sujet de discussion relève de l'une des exceptions obligatoires et discrétionnaires en vertu de la *Loi sur les municipalités*. Le règlement n'exige pas non plus l'adoption d'une résolution indiquant qu'une réunion va avoir lieu à huis clos, et annonçant la nature générale de la question à examiner à huis clos.
- 26 Mon Bureau a été informé qu'en pratique la Commission a toujours tenu des réunions publiques. Elle inclut aux procès-verbaux de réunions la résolution adoptée pour se retirer à huis clos et la nature générale des questions qui seront alors discutées.

Modifications de loi concernant les réunions par voie électronique

- 27** À la suite des modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* en vertu de la *Loi de 2020 sur les situations d'urgence touchant les municipalités* et la *Loi de 2020 visant à favoriser la reprise économique face à la COVID-19*, un règlement de procédure peut désormais prévoir que les membres peuvent participer par voie électronique à une réunion « dans la mesure et de la manière que ce règlement précise »². Un règlement de procédure peut aussi désormais prévoir que les membres participant par voie électronique sont inclus(es) au calcul du quorum et peut leur permettre de participer par voie électronique à des réunions publiques ou à huis clos.
- 28** Bien que ces modifications permettent plus de souplesse dans la conduite des réunions par voie électronique, elles ne créent pas de nouvelles exceptions aux règles des réunions publiques et ne modifient pas les règles de procédure applicables. Les réunions municipales doivent toujours être ouvertes au public, sauf si le sujet de discussion relève de l'une des exceptions énoncées dans la Loi.
- 29** Comme mon Bureau l'a souligné dans des rapports d'enquête antérieurs sur les réunions à huis clos, les modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* pour permettre la participation aux réunions par voie électronique n'ont pas changé l'exigence fondamentale selon laquelle les réunions doivent être ouvertes au public, pour que le public puisse observer les délibérations du conseil municipal, ainsi que celles de certains conseils locaux ou de certaines commissions³. La Cour suprême du Canada a déterminé que les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi indiquent que le public est « en droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal »⁴.
- 30** Chaque fois que le public est exclu d'une présente en personne, il est impératif que le format électronique choisi lui permette d'observer toutes les parties d'une réunion, à l'exception d'une séance à huis clos dûment constituée.
- 31** L'avis de convocation des réunions doit toujours être communiqué conformément au règlement de procédure, des procès-verbaux de réunions doivent être consignés, et une résolution doit être adoptée en séance publique avant le retrait à huis clos⁵.

² *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, par. 238 (3.3).

³ *Westport (Village de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 5, <<https://canlii.ca/t/jdpvd>>.

⁴ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, par. 32.

⁵ *Russell (Municipalité de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 1, <<https://canlii.ca/t/j6n2v>>.

- 32 Le règlement actuel de la Commission ne prévoit pas que les membres puissent participer aux réunions par voie électronique.

Avis de réunions

- 33 La plainte reçue par mon Bureau alléguait qu'à partir de la réunion ordinaire prévue pour le 15 avril 2020, la Commission a tenu un certain nombre de réunions sur Zoom pour lesquelles elle n'a communiqué aucun avis préalable au public sur son site Web. Le(la) plaignant(e) a expliqué que les membres du public n'avaient eu aucun moyen de savoir qu'une réunion était en cours, et n'avaient appris sa tenue qu'après coup. Même si le public avait appris la tenue d'une réunion, sans instructions sur la façon de se connecter à cette réunion, il n'avait aucun moyen d'observer ladite réunion.
- 34 La plainte alléguait plus précisément que la Commission avait tenu des réunions par voie électronique sur Zoom les 22 avril, 19 juin, 13 juillet, 23 septembre, 21 octobre et 25 novembre 2020 sans communiquer d'avis au public et sans lui donner de renseignements sur la manière de se connecter aux réunions. La plainte alléguait aussi que, le 13 janvier 2021, la Commission avait tenu une réunion initialement prévue pour le 20 janvier 2021, sans informer le public du changement.
- 35 Le président de la Commission nous a dit qu'avant la déclaration de l'urgence en raison de la pandémie de COVID-19, la Commission tenait régulièrement des réunions en présentiel dans les bureaux de l'aéroport le troisième mercredi de chaque mois. Les membres du public étaient invité(e)s à y assister, et des avis de réunions étaient affichés dans les locaux de l'aéroport, avant la tenue des réunions.
- 36 Le président a expliqué qu'après la déclaration de l'urgence en mars 2020, la Commission avait commencé à tenir des réunions uniquement par voie électronique, sur la plate-forme Zoom, afin de respecter les directives applicables de santé publique. Il nous a dit que les réunions n'étaient pas diffusées en direct, mais qu'il était possible d'obtenir des renseignements de connexion à Zoom, sur demande.

- 37** Le président a reconnu qu'au départ la Commission n'avait pas de procédure pour aviser systématiquement le public de la tenue de réunions électroniques par la Commission. Il a expliqué que, bien que la Commission se soit efforcée d'afficher des avis des réunions sur son site Web ou sur Facebook, elle n'avait peut-être pas toujours pu le faire, car elle n'avait pas de personnel à plein temps et les commissaires devaient s'occuper de diverses questions urgentes.
- 38** Le président n'a donc pas pu confirmer qu'un avis public avait été communiqué pour les réunions des 15 avril, 22 avril, 19 juin et 13 juillet 2020. Il a aussi reconnu que des réunions extraordinaires avaient eu lieu le 23 septembre et le 25 novembre 2020, pour traiter de questions urgentes, et il n'a pas pu se souvenir si un avis public avait été communiqué pour ces dates de réunion. Bien que le président se souvienne qu'un avis public de la réunion du 21 octobre 2020 avait été affiché sur le site Web de la Commission, mon Bureau n'a pas été en mesure de vérifier l'existence d'un tel avis.
- 39** Quant au fait de tenir la réunion du 13 janvier 2021 une semaine avant la date de l'avis affiché, le président a souligné que ce changement de calendrier avait été discuté lors de la réunion du 16 décembre 2020. Cependant, le président a reconnu que toute personne non présente alors n'aurait pas été au courant de ce changement. Le changement de date avait été inscrit au procès-verbal de la réunion du 16 décembre 2020, mais ce procès-verbal n'avait été approuvé et rendu public qu'après la réunion du 13 janvier 2021.
- 40** Comme la Cour suprême du Canada l'a reconnu, le droit qu'a le public d'assister aux réunions publiques et d'observer le déroulement des travaux du conseil est le fondement des exigences des réunions publiques municipales⁶.
- 41** Pour qu'une réunion soit publique, le public doit pouvoir y assister et observer le processus de prise de décision du gouvernement local. Sans avis adéquat indiquant le lieu, la date et l'heure d'une réunion, la réunion est effectivement fermée au public, en violation de la Loi.

⁶ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007, CSC 29, par. 32.

Levée de la séance à huis clos

- 42 La plainte déposée auprès de mon Bureau alléguait également que, même quand les membres du public pouvaient obtenir une connexion à Zoom pour les réunions tenues uniquement par voie électronique, la Commission leur demandait de se déconnecter quand elle se réunissait à huis clos pour discuter de questions confidentielles, et ils(elles) ne parvenaient pas toujours à se joindre de nouveau à la réunion une fois que la Commission avait repris en séance publique. Le(la) plaignant(e) a expliqué qu'à plusieurs reprises le public n'avait eu aucun moyen de savoir si la Commission avait repris sa séance publique, et quand, après une discussion à huis clos.
- 43 Le(la) plaignant(e) a allégué que cela s'était produit pour plusieurs dates de réunions en 2020 et 2021, notamment pour la réunion du 21 octobre 2020. Mon Bureau a enquêté pour savoir si cette réunion en particulier avait été rouverte au public, après le huis clos de la Commission.
- 44 Des représentant(e)s de la Commission ont confirmé qu'après le passage aux réunions électroniques, les membres du public devaient se déconnecter chaque fois que la Commission résolvait de se retirer à huis clos. Cependant, nous avons été informé(e)s que rien n'empêchait les membres du public d'utiliser le même lien pour se joindre de nouveau à la réunion après la séance à huis clos. En revanche, les personnes à qui nous avons parlé ont reconnu qu'au début de la pandémie la Commission n'avait pas de protocole cohérent pour informer le public de ses droits d'être réadmis après une séance à huis clos pour observer le reste de la réunion.
- 45 En l'absence de toute procédure officielle mise en place pour permettre au public de savoir quand une séance à huis clos avait pris fin, et quand la partie ouverte au public avait repris, le public était effectivement empêché d'observer toute partie de la réunion après la levée du huis clos de la Commission.
- 46 Durant sa réunion du 21 octobre 2020, la Commission a résolu de se réunir à huis clos à 14 h 13 pour discuter d'une question juridique. Elle a repris la séance publique à 15 h 50 et a levé la réunion à 15 h 55. Ni l'ordre du jour ni le procès-verbal n'indique que les membres du public qui observaient la réunion ont été informé(e)s qu'ils(elles) pouvaient se reconnecter et attendre d'être réadmis(e)s à la réunion après la levée du huis clos.

- 47 Le président a confirmé à mon Bureau que depuis la réunion du 1^{er} mars 2021, une annonce est faite au début de chaque réunion sur Zoom pour indiquer que, pendant un huis clos, les invité(e)s peuvent être placé(e)s dans une salle d'attente virtuelle et être réadmis(e)s à la réunion quand la séance publique reprend. Nous avons appris que cette mesure simplifie le processus et n'oblige pas les observateur(rice)s à se déconnecter puis à se reconnecter à la réunion. Le procès-verbal de la réunion du 1^{er} mars de la Commission indique que les invité(e)s qui avaient quitté la réunion pendant une discussion à huis clos avaient été réadmis(e)s à la réunion une fois que la Commission avait repris sa séance publique.
- 48 Après avoir examiné une version préliminaire de ce rapport, mon Bureau a reçu des commentaires faits au nom de la Commission selon lesquels le public avait toujours été informé qu'il pouvait quitter une réunion quand la Commission se retirait à huis clos, puis se connecter de nouveau et être placé dans une salle d'attente virtuelle jusqu'à ce que la Commission sorte du huis clos et reprenne la séance publique. La réponse soulignait que toute personne se trouvant dans la salle d'attente virtuelle avait toujours été réadmise à une réunion. La réponse reconnaissait que des membres du public pouvaient s'être reconnecté(e)s après la levée de la réunion, auquel cas ils(elles) n'auraient pas su si la réunion se poursuivait ou non.
- 49 Je reconnais que la Commission n'avait pas l'intention d'empêcher les membres du public d'observer les parties de toute réunion se déroulant après la levée de la séance à huis clos de la Commission. Toutefois, selon la prépondérance des probabilités, je suis convaincu que la Commission n'a pas pris de mesures adéquates pour que le public puisse observer les parties de la réunion du 21 octobre 2020 qui se sont déroulées après la levée du huis clos. Je félicite la Commission d'avoir adopté une procédure plus officielle en mars 2021 pour que les observateur(rice)s soient adéquatement informé(e)s de la façon d'observer les parties de réunion se déroulant après une séance à huis clos.
- 50 Je reconnais que les municipalités et les conseils locaux ont dû faire face à des défis sans précédent pour adapter leurs activités pendant la pandémie de COVID-19, notamment en devant souvent tenir des réunions électroniques, à l'aide des nouvelles technologies.
- 51 Cependant, comme mon Bureau l'a souligné dans des rapports d'enquête antérieurs sur des réunions à huis clos, l'obligation de tenir des réunions publiques n'est aucunement suspendue en cas d'urgence⁷.

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

- 52 Chaque fois que le public est exclu d'une présence en personne à une réunion, il est impératif que le format électronique choisi lui permette d'observer toutes les parties d'une réunion à l'exception d'une séance dûment constituée à huis clos.
- 53 Dans des rapports précédents 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 séance publique et le public doit pouvoir assister à cette partie de la réunion, ou l'observer d'une autre manière⁸. Même si une réunion n'est ouverte au public que pendant quelques minutes avant et après une discussion à huis clos, les municipalités et les conseils locaux doivent veiller à ce que le public puisse observer les parties ouvertes au public de ces réunions.
- 54 Le président a expliqué que, depuis août 2020, la Commission a mis en œuvre un certain nombre de changements, dont les suivants :
- formation des membres aux règles des réunions publiques,
 - affichage des avis des prochaines réunions sur son site Web six mois à l'avance,
 - affichage des avis de réunions urgentes ou extraordinaires avec un préavis minimum de 24 heures dans la mesure du possible,
 - inclusion d'un lien Zoom dans les avis de réunion pour que le public puisse se connecter à la réunion,
 - affichage des ordres du jour des réunions en ligne et dans le bureau de l'aéroport avant chaque réunion pour informer le public des sujets de discussion proposés.
- 55 Je félicite la Commission d'avoir pris ces mesures pour améliorer la transparence de ses pratiques de réunion.

Opinion

- 56 La Saugeen Municipal Airport Commission a enfreint la *Loi sur les municipalités* en tenant des réunions sans communiquer d'avis adéquat au public les 15 avril, 22 avril, 19 juin, 13 juillet, 23 septembre, 21 octobre et 25 novembre 2020, ainsi que le 13 janvier 2021.

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

- 57 La Commission a également enfreint la *Loi sur les municipalités* en omettant d'informer adéquatement le public de la façon de demander la réadmission à la partie publique de la réunion électronique du 21 octobre 2020 tenue à la suite du huis clos. Par conséquent, la partie de la réunion qui s'est déroulée après la reprise de la séance publique de la Commission était effectivement fermée au public, étant donné que celui-ci n'avait pas de renseignements adéquats sur la façon d'observer cette partie de la réunion, soit en personne, soit par voie électronique.
- 58 Enfin, la Commission a enfreint la Loi en omettant d'adopter un règlement de procédure régissant la convocation des réunions, leur lieu et leur déroulement, conformément aux exigences de la Loi stipulant qu'un avis de réunion doit être communiqué au public.

Recommandations

- 59 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Saugeen Municipal Airport Commission à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Les membres de la Saugeen Municipal Airport Commission devraient s'acquitter avec vigilance de leur obligation individuelle et collective de veiller à ce que la Commission se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

La Saugeen Municipal Airport Commission devrait adopter un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions, conformément à ses obligations en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 3

Si la Commission souhaite continuer à tenir des réunions par voie électronique, son règlement de procédure devrait prévoir que les membres peuvent participer par voie électronique et compter dans le calcul du quorum.

Recommandation 4

Le règlement de procédure de la Commission devrait stipuler qu'un avis doit être communiqué au public pour toutes les réunions, y compris les réunions par voie électronique, les réunions d'urgence et les réunions extraordinaires.

Recommandation 5

La Commission devrait veiller à ce que les renseignements sur la manière d'accéder à une réunion électronique sont communiqués dans ses avis au public.

Recommandation 6

La Commission devrait veiller à ce que le public est en mesure d'observer toutes les parties publiques des réunions, y compris toute activité menée après la levée d'une séance à huis clos.

Rapport

- 60 Les membres de la Saugeen Municipal Airport Commission ont eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. À la lumière des restrictions mises en place en raison de la COVID-19, certaines modifications ont été apportées à notre processus normal d'examen préliminaire et nous remercions les membres 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.
- 61 Ce rapport sera affiché sur le site Web de mon Bureau et il devrait être rendu public par la Commission. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la Commission devrait adopter une résolution indiquant comment elle entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario