



Rapport de l'Ombudsman
Enquête sur une plainte
à propos d'une réunion extraordinaire
tenue par la Municipalité de Russell
le 2 avril 2020
par voie de participation électronique

Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Avril 2020

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le conseil de la Municipalité de Russell avait tenu une réunion le 2 avril 2020 qui n'était pas conforme aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »).
- 2 En raison de la pandémie de la COVID-19, cette réunion a eu lieu en ligne, avec la participation électronique des membres et du personnel, au lieu de se tenir dans les bureaux de la Municipalité.
- 3 La plainte alléguait que, bien que l'ordre du jour de la réunion ait indiqué qu'elle se tiendrait par voie de participation électronique, il ne comportait pas de lien vers le site de webdiffusion de la réunion. Par contre, l'ordre du jour indiquait l'adresse des bureaux de la Municipalité, si bien que le plaignant s'est rendu sur ces lieux ce jour-là pour observer la réunion, mais il a constaté que les portes étaient verrouillées.
- 4 En vertu de la Loi, toutes les réunions du conseil municipal, d'un conseil local et d'un comité de l'un ou de l'autre, doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites.

Compétence de l'Ombudsman

- 5 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est conformée à la Loi en tenant une réunion à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur.
- 6 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de Russell.

Processus d'enquête

- 7 Le 13 avril, nous avons avisé la Municipalité de Russell que nous avons l'intention d'enquêter sur cette plainte.

- 8 Mon Bureau a obtenu et examiné l'ordre du jour et un enregistrement vidéo de la réunion extraordinaire du 2 avril 2020. Nous avons aussi examiné le règlement de procédure de la Municipalité, parlé à la greffière, et examiné d'autres documents fournis par la Municipalité.
- 9 Les enregistrements audio et vidéo fournissent le compte rendu le plus précis et le plus complet d'une réunion, et nous félicitons la municipalité d'avoir adopté la pratique d'enregistrer les réunions de son conseil.
- 10 Mon Bureau a reçu une pleine coopération dans cette affaire.

Déclaration provinciale de l'état d'urgence

- 11 La COVID-19 est une maladie causée par un nouveau coronavirus qui peut causer une maladie grave ou le décès, en particulier chez les groupes vulnérables, comme les personnes âgées et les personnes immunodéprimées¹. Actuellement, il n'existe aucun remède, aucun vaccin connu pour la COVID-19².
- 12 Le 11 mars 2020, alors que des nombres croissants de cas confirmés de COVID-19 étaient signalés partout dans le monde, l'Organisation mondiale de la santé a classé l'épidémie comme une pandémie³.
- 13 Le 17 mars 2020, un décret⁴ a été publié en Ontario pour déclarer l'état d'urgence dans toute la province en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*⁵. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'état d'urgence restait en vigueur.
- 14 Quand un état d'urgence a été déclaré, le lieutenant-gouverneur en conseil peut publier des décrets relativement à « un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens, afin d'en diminuer ou d'en atténuer les effets »⁶. Plusieurs décrets ont été publiés dans le but de prévenir la propagation du virus.

¹ Organisation mondiale de la santé, <https://www.who.int/fr/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

² Agence de la santé publique du Canada, <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/maladies/maladie-coronavirus-covid-19.html>

³ Santé publique Ontario, <https://www.publichealthontario.ca/fr>

⁴ Décret du conseil 518/2020; voir aussi Règl. de l'Ont. 50/20 *Déclaration de situation d'urgence*

⁵ L.R.O. 1990, chap. E.9 au par. 7.0.1(1). Le lieutenant-gouverneur en conseil ou le premier ministre, si celui-ci est d'avis que l'urgence de la situation exige une intervention immédiate peut, par décret ou arrêté, déclarer la situation d'urgence pour l'ensemble ou une partie de l'Ontario pour « empêcher une situation dangereuse à un point tel qu'elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens, ou afin d'en diminuer ou d'en atténuer les effets ».

⁶ *Supra* note 5 au par. 7.0.1(2)

- 15** Le 24 mars, les établissements des entreprises non essentielles ont reçu l'ordre de fermer, partout en Ontario⁷. De nombreuses installations et services municipaux ont également été fermés, dont les bibliothèques, les établissements de restauration, les garderies, les salles de concert et les installations récréatives intérieures et extérieures⁸. Les écoles ont reçu l'ordre de fermer elles aussi⁹.
- 16** Le 18 mars, les événements publics organisés de plus de 50 personnes ont été interdits¹⁰. Le 28 mars, le décret a été modifié pour restreindre les rassemblements à cinq personnes au maximum, sous réserve de quelques exceptions¹¹.

Réponse locale à la COVID-19

- 17** En vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, le chef du conseil d'une municipalité peut aussi déclarer un état d'urgence local et prendre des mesures pour imposer le plan d'urgence de la municipalité¹². Le 26 mars, les Comtés unis de Prescott et Russell, une municipalité de palier supérieur dont le territoire inclut la Municipalité de Russell, ont déclaré un état d'urgence¹³.
- 18** En plus des mesures que peuvent prendre le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux en cas d'urgence déclarée, un médecin-hygiéniste nommé par un conseil local de santé peut également émettre des ordonnances en vertu de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*, afin de prévenir la transmission des maladies contagieuses¹⁴.
- 19** Le médecin-hygiéniste du Bureau de santé de l'est de l'Ontario, qui inclut la Municipalité de Russell, a émis plusieurs ordonnances en vertu de la Loi, concernant entre autres la fermeture de tous les lieux de culte, des garderies, des établissements qui fournissent des services de soins personnels¹⁵. Le médecin-hygiéniste a également recommandé aux citoyens de pratiquer la distanciation sociale ou physique en restant chez eux autant que possible, et en évitant toute sortie non essentielle¹⁶.

⁷ Règl. de l'Ont. 82/20 *Fermeture des établissements des entreprises non essentielles*

⁸ Règl. de l'Ont. 51/20 *Fermeture d'établissements*; Règl. de l'Ont. 104/20 *Fermeture des installations récréatives de plein air*

⁹ Décret 576/2020

¹⁰ Règl. de l'Ont. 52/20 *Événements publics organisés et certains rassemblements*

¹¹ Règl. de l'Ont. 99/20 *Décret d'urgence pris en vertu du paragraphe 7.0.2(4) de la Loi*

¹² *Supra* note 5 à l'art. 4

¹³ <https://eohu.ca/fr/article/2020-03-26-1>

¹⁴ L.R.O. 1990, chap. H.7 à l'art. 22

¹⁵ <https://eohu.ca/files/resources/eohu-section-22-order-bilingual.pdf>

¹⁶ <https://eohu.ca/fr/article/2020-03-17-1>

Modifications à la *Loi sur les municipalités*

- 20** Les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* protègent le droit qu'a le public d'observer le processus décisionnel de l'administration municipale. Dans des circonstances normales, les municipalités peuvent permettre aux membres de participer à une réunion par voie électronique, mais ces membres ne sont pas pris en compte dans le calcul du quorum et ne peuvent pas participer à une séance à huis clos¹⁷. Cela signifie qu'un quorum de membres doit être présent en un seul et même endroit pour qu'une réunion puisse avoir lieu.
- 21** À partir du 16 mars, mon Bureau a commencé à recevoir des demandes de renseignements de la part de municipalités et du public quant aux effets de la COVID-19 et de la déclaration de l'état d'urgence sur les règles des réunions publiques. Le 17 mars, nous avons parlé au personnel du ministère des Affaires municipales et du Logement pour lui faire part des préoccupations soulevées.
- 22** Le 19 mars 2020, j'ai écrit au ministre des Affaires municipales et du Logement pour indiquer une lacune dans la législation des réunions publiques municipales. J'ai souligné ceci :
- ... en vertu de la *Loi sur les municipalités* et de la *Loi sur la Cité de Toronto*, les conseils municipaux, les conseils locaux et les comités ne peuvent tenir des réunions à huis clos que dans des circonstances limitées. Les dispositions prévoyant que les municipalités peuvent tenir des réunions électroniques sont restreintes actuellement aux circonstances où le quorum des membres est atteint. Il n'y a pas d'exception aux règles des réunions publiques qui permettrait aux municipalités d'exclure le public des réunions pour limiter la propagation de la maladie pendant une épidémie... Face à l'urgence actuelle causée par la COVID-19, les municipalités doivent disposer des outils nécessaires pour trouver un juste équilibre entre la transparence et l'ouverture du gouvernement local, d'une part, et la nécessité de protéger la santé et la sécurité du public, d'autre part.
- 23** Ce jour-là, l'Assemblée législative a adopté le Projet de loi 187, *Loi de 2020 sur les situations d'urgence touchant les municipalités*, qui est entré en vigueur le 19 mars 2020. Le Projet de loi a modifié la *Loi de 2001 sur les municipalités* afin de permettre aux municipalités d'apporter des modifications à leur règlement de procédure, si elles le souhaitent, pour stipuler que :

¹⁷ *Loi sur les municipalités*, art. 238

- les membres d'un conseil municipal ou d'un conseil local qui participent par voie électronique à une réunion peuvent être comptés pour établir si le quorum est atteint;
- les membres qui participent par voie électronique peuvent participer à une réunion tenue à huis clos¹⁸.

Ces changements s'appliquent uniquement quand une urgence a été déclarée en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*.

- 24** Pour modifier un règlement de procédure, le quorum du conseil doit normalement se réunir et voter en personne durant une réunion ouverte au public. Les modifications apportées à la Loi permettent désormais aux membres du conseil de tenir une réunion extraordinaire par voie électronique en cas d'urgence, même si leur règlement de procédure existant ne le permet pas. Ils ne peuvent le faire que pour modifier le règlement de procédure de la municipalité afin de permettre la participation électronique¹⁹.
- 25** Bien que les modifications apportées par la *Loi de 2020 sur les situations d'urgence touchant les municipalités* permettent d'atteindre un quorum par voie de participation électronique, elles n'ont ni créé de nouvelles exceptions aux règles des réunions publiques, ni modifié les autres règles applicables. Les réunions municipales doivent toujours être ouvertes au public, à moins que le sujet de la discussion ne relève de l'une des exceptions énoncées dans la Loi. Les avis de réunions doivent toujours être communiqués conformément au règlement de procédure, les procès-verbaux des réunions doivent être consignés et une résolution doit être adoptée avant de fermer une réunion au public.
- 26** Le ministère des Affaires municipales et du Logement a ensuite publié une fiche d'information décrivant les effets des modifications sur les municipalités. Cette fiche est communiquée en ligne²⁰. Le Ministère a encouragé les responsables municipaux à communiquer avec leur bureau local des Services aux municipalités pour toute question supplémentaire. D'autres organisations comme l'Association of Municipalities of Ontario (AMO)²¹ et l'Association of Municipal Managers, Clerks, and Treasurers of Ontario (AMCTO) ont également communiqué des ressources supplémentaires qui peuvent être utiles²².

¹⁸ *Loi de 2001 sur les municipalités*, au par. 238(3.3)

¹⁹ *Ibid* au par. 238(3.4)

²⁰ « Providing Flexibility For Municipalities To Hold Local Meetings During Emergencies » <http://www.amo.on.ca/AMO-PDFs/COVID19/Information-sheet-Electronic-Meetings-During-an-Em.aspx>

²¹ <http://www.amo.on.ca/AMO-Content/Health/COVID19Resources>

²² <https://www.amcto.com/Blog/March-2020/Government-Passes-Bill-187,-the-Municipal-Emergenc>

Changements aux activités de la Municipalité

- 27** Durant la période qui a précédé la réunion de la Municipalité de Russell le 2 avril, les visiteurs du site Web municipal ont été accueillis par une fenêtre contextuelle. Elle indiquait que la COVID-19 avait entraîné des changements dans les services municipaux et donnait un lien vers une page dédiée où se trouvaient des renseignements complémentaires.
- 28** La greffière nous a dit que diverses mesures avaient été prises pour informer les résidents que toutes les réunions du conseil se dérouleraient par voie électronique, et non dans les bureaux de la municipalité. Le 30 mars, une note a été publiée sur le site Web de la Municipalité, indiquant que « Les réunions du conseil se poursuivront à la date et à l'heure prévues, et se dérouleront par participation électronique ». Ces renseignements ont été inclus à la fois à une page dédiée à la COVID-19 et à la page fournissant des renseignements sur les prochaines réunions du conseil et des comités.
- 29** Le personnel nous a dit qu'il avait affiché cette information sur la page Facebook de la Municipalité le 1^{er} avril et que le panneau électronique situé devant les bureaux de la Municipalité avait été mis à jour à peu près en même temps pour donner cette information.

Réunion extraordinaire du 2 avril 2020

- 30** Le 31 mars, vers 18 h, la greffière a publié un avis indiquant qu'une réunion extraordinaire se tiendrait le 2 avril 2020, à 18 h, par participation électronique. Un avis au public a été communiqué vers 18 h, quand l'ordre du jour de la réunion extraordinaire a été affiché sur le site Web de la Municipalité.
- 31** L'ordre du jour de la réunion extraordinaire du 2 avril indiquait que cette réunion aurait lieu par « Participation électronique ». Aucun hyperlien, aucune directive, permettant de visiter un site Web particulier n'était inclus. À la rubrique « Participation électronique » l'ordre du jour indiquait l'adresse des bureaux du Canton, où les réunions se tiennent habituellement. Le personnel nous a dit que ceci résultait d'un oubli.
- 32** Le matin du 2 avril, le site Web de la Municipalité a été mis à jour pour inclure un hyperlien menant à un site Web où la réunion serait diffusée en direct. Ce lien a également été partagé sur Facebook juste avant le début de la réunion. La greffière a dit à mon Bureau que, quand l'ordre du jour avait été publié, le site précis de webdiffusion en direct de la réunion n'était pas encore connu.

- 33** La réunion extraordinaire a été ouverte par le maire à 18 h le 2 avril 2020. Le maire a procédé à un appel nominal et, sur la vidéo de la réunion, on peut entendre chaque membre du conseil indiquer sa participation par voie électronique.
- 34** Le conseil a ensuite voté la suspension de son règlement de procédure pour permettre la discussion d'un rapport du personnel recommandant que le Règlement de procédure (2019-020) soit modifié en réponse à l'adoption de la *Loi sur les situations d'urgence touchant les municipalités* (Projet de loi 187), par l'ajout des dispositions suivantes :
- 4.19 – Participation électronique pendant les situations d'urgence :
1. Les membres peuvent participer électroniquement à une réunion, qui est ouverte ou fermée au public, pendant toute période où une urgence a été déclarée dans toute la Municipalité, ou dans une partie de la Municipalité, en vertu de l'article 4 ou 7.0.1 de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*.
 2. Tout membre participant par voie électronique est pris en compte pour déterminer si le quorum des membres est atteint ou non à tout moment donné.
 3. La technologie utilisée doit permettre la participation électronique des membres au processus décisionnel et garantir que la réunion peut être ouverte au public en se tenant par exemple, mais sans s'y limiter, au téléphone, par vidéo ou audioconférence.
- 35** Le conseil a voté pour recevoir le rapport et accepter la recommandation du personnel visant à modifier le règlement de procédure. Le conseil a ensuite discuté d'autres points à l'ordre du jour concernant les répercussions de la COVID-19 sur les activités municipales. Un règlement de confirmation a été adopté avant la fin de la réunion.
- 36** D'après l'enregistrement de webdiffusion qui a été archivé (consultable en ligne), le maire a invité les membres du public qui regardaient la diffusion en direct à poser des questions grâce à la fonction « chat » du logiciel. Sur l'enregistrement, on entend un membre du personnel dire qu'un membre du public a regardé la diffusion en direct. Aucune question n'a été posée, et le conseil est alors passé à l'examen d'autres questions.

- 37** Après la fin de la diffusion en direct, un enregistrement vidéo de la réunion est resté consultable sur le site Web. Un enregistrement a aussi été diffusé sur la chaîne YouTube de la Municipalité²³.
- 38** La greffière a fait savoir qu'à l'avenir, le personnel s'efforcera d'inclure un lien vers le site Web de la Municipalité à l'ordre du jour de chaque réunion qui se tiendra par voie de participation électronique. Le site Web indique un lien vers la webdiffusion de chacune des prochaines réunions, donnant aussi des renseignements plus détaillés sur le processus à suivre pour accéder et participer à une réunion en cours.
- 39** Finalement, la greffière a indiqué que la Municipalité avait l'intention d'offrir des tutoriels vidéo aux résidents sur le logiciel utilisé pour tenir des réunions électroniques. Ces tutoriels sont désormais consultables sur le site Web de la Municipalité : http://www.russell.ca/town_hall/municipal_government/council

Analyse

- 40** Le droit qu'ont les citoyens d'assister aux réunions publiques et d'observer les délibérations du conseil est le fondement de l'obligation de tenir des réunions municipales en public. Comme l'a conclu la Cour suprême du Canada dans l'affaire *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, les exigences en matière de réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* démontrent que le public a « le droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal »²⁴. Les modifications apportées récemment à la *Loi de 2020 sur les situations d'urgence touchant les municipalités* n'ont rien changé à cela.
- 41** Pour garantir le respect du droit qu'a le public d'observer les réunions du gouvernement municipal, la municipalité doit communiquer un avis de la date et du lieu de la réunion, puis se réunir à la date et au lieu précisés dans l'avis.
- 42** Dans ce cas, la Municipalité de Russell a communiqué un avis de la réunion extraordinaire du 2 avril 48 heures à l'avance en publiant l'ordre du jour sur son site Web, comme le veut l'article 4.7.4 de son Règlement de procédure.
- 43** L'ordre du jour affiché indiquait que la réunion se tiendrait à 18 h par voie de « participation électronique ». L'adresse des bureaux de la Municipalité, où les réunions ont lieu d'habitude, était aussi indiquée.
- 44** Comme l'ordre du jour de la réunion indiquait l'adresse des bureaux de la Municipalité, en plus d'annoncer que la réunion aurait lieu par voie électronique,

²³ <https://youtu.be/jvzH3lfWwH4>

²⁴ *London (Cité) c RSJ Holdings Inc*, 2007 CSC 29 au par. 32.

certaines membres du public ont pu éprouver de la confusion. Néanmoins, je ne peux pas conclure que les membres du public ont été empêchés d'observer le déroulement de la réunion. La Municipalité a communiqué l'heure de la réunion et le fait que celle-ci se tiendrait par voie électronique.

- 45** D'autres détails sur la manière dont le public pourrait observer le déroulement de la réunion, dont le lien vers la webdiffusion, ont ensuite été publiés sur le site Web de la Municipalité et sur sa page Facebook. Le 1^{er} avril, un message a annoncé qu'un lien serait communiqué avant la réunion. Le lien a été communiqué le matin du 2 avril, environ 10 heures avant la réunion. Le fait que toutes les réunions du conseil se dérouleraient par voie électronique pendant l'urgence déclarée a également été indiqué dans plusieurs parties du site Web de la Municipalité.
- 46** À titre de pratique exemplaire pour promouvoir la transparence et la responsabilisation, et pour éliminer toute confusion possible, les municipalités devraient donner des instructions claires dans l'ordre du jour ou dans l'avis de réunion, indiquant comment les membres du public peuvent avoir accès à une réunion qui se déroule par voie électronique en raison d'une urgence.
- 47** En réponse à cette plainte, le personnel de la Municipalité s'est engagé à communiquer cette information supplémentaire au public dans les avis des futures réunions. La greffière a aussi indiqué que la Municipalité offrirait des tutoriels sur la façon de participer à une réunion électronique. Je félicite la Municipalité d'avoir pris ces mesures pour améliorer plus encore les possibilités qu'a le public d'observer des réunions électroniques.

Opinion

- 48** Je tiens à reconnaître d'emblée les circonstances extraordinaires de la pandémie de la COVID-19 et les modifications qui ont dû être apportées aux procédures de fonctionnement habituelles, et qui ont été effectuées souvent très rapidement par des personnes et des organisations. Les municipalités, en particulier, ont besoin de la souplesse nécessaire pour continuer de fournir des services essentiels, tout en se conformant aux exigences réglementaires et en veillant à la sécurité des résidents, du personnel et des élus.
- 49** Les modifications apportées à la Loi permettent maintenant aux municipalités de tenir des réunions par voie électronique durant une urgence déclarée. Toutefois, les règles des réunions publiques continuent de s'appliquer à ces réunions. L'obligation de tenir des réunions en public n'est pas suspendue en cas d'urgence. J'encourage les municipalités à continuer de s'efforcer de mener leurs

activités de manière aussi transparente et ouverte que possible, tout en protégeant la santé et la sécurité du public.

- 50** Les membres du conseil de la Municipalité de Russell n'ont pas enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand ils ont tenu une réunion extraordinaire par voie de participation électronique le 2 avril 2020.
- 51** Bien que l'ordre du jour initial de la réunion du 2 avril ait pu prêter à une certaine confusion, je félicite la Municipalité de Russell d'avoir pris des mesures supplémentaires afin de garantir que les renseignements sur la manière d'observer les réunions électroniques, et d'y participer, sont diffusés largement au public. Dans l'intérêt de l'ouverture et de la transparence, j'invite instamment toutes les municipalités à faire tout leur possible pour faciliter l'accès du public à toute réunion tenue par voie électronique.

Rapport

- 52 Le personnel de l'Ombudsman a examiné une version préliminaire de ce rapport avec le maire et la greffière le 16 avril, et leur a offert la possibilité de la commenter. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte lors de la préparation de ce rapport.
- 53 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