



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Enquête sur une plainte à propos d'une réunion  
tenue par le Conseil du Canton de Russell  
le 31 juillet 2017**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario  
Novembre 2017**

## Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le Conseil du Canton de Russell avait tenu une réunion non conforme aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »).
- 2 La plainte alléguait que la porte de l'Hôtel de ville de Russell était verrouillée durant une partie de la réunion du Conseil le 31 juillet 2017, empêchant le public d'entrer dans la salle de réunion.

## Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la Loi, toutes les réunions du Conseil municipal, d'un conseil local, et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos en vertu de la Loi. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans le Canton de Russell.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et les procédures de gouvernance municipale ont été respectées.

## Processus d'enquête

- 7 Le 22 août 2017, nous avons avisé le Canton de Russell de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 8 Mon Bureau a obtenu et examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Municipalité, ainsi que l'ordre du jour et le procès-verbal de la réunion extraordinaire tenue par le Conseil le 31 juillet 2017. Nous avons parlé au greffier et à la greffière adjointe, et nous avons interviewé quatre membres du Conseil. L'un des membres du Conseil a souhaité ne pas être

interviewé, mais nous a communiqué des renseignements sur la réunion du 31 juillet 2017 par courriel.

## Réunion du 31 juillet 2017

- 9 Le 31 juillet 2017, une réunion extraordinaire du Conseil était prévue pour 17 h, dans la salle du Conseil à l'Hôtel de ville de Russell. D'après l'ordre du jour de la réunion, l'objectif de cette réunion extraordinaire était d'approuver un règlement pour :
- A) octroyer un contrat à la compagnie d'excavation sélectionnée pour l'installation de l'eau et des égouts sanitaires dans le parc commercial à Embrun;
  - B) approuver d'augmenter le budget;
  - C) autoriser le maire et la greffière à signer le contrat avec la compagnie d'excavation sélectionnée.
- 10 Le procès-verbal indique que la réunion a commencé à 17 h. D'après les personnes à qui nous avons parlé, et selon le procès-verbal, le Conseil a voté sur les points à l'ordre du jour. Aucun autre sujet n'a été discuté. La réunion a pris fin à 17 h 05.

## Porte verrouillée

- 11 L'Hôtel de ville de Russell abrite les bureaux de la Municipalité, la salle du Conseil et un bureau de ServiceOntario. Il y a une porte extérieure publique – une double porte en verre à cadre métallique, qui mène à un vestibule – suivie d'une autre porte en verre à double battant. Quand on entre dans le hall de l'Hôtel de ville, les bureaux de la Municipalité sont à gauche, ServiceOntario est à droite et les portes de la salle du Conseil sont tout droit, face à la porte extérieure. Les portes de la salle du Conseil sont des portes doubles en bois, opaques. Lorsqu'elles sont ouvertes, elles donnent une vue directe sur la salle du Conseil depuis la porte extérieure. Nous avons été informés que le maire et les deux conseillers qui siègent à ses côtés ont une ligne de visibilité directe à travers la porte extérieure publique, à partir de leur siège dans la salle du Conseil.
- 12 Les doubles portes vitrées sont l'unique entrée publique du bâtiment de la Municipalité. Nous avons été informés que les membres du Conseil entrent d'habitude par le stationnement situé à l'arrière du bâtiment, par une porte

pour laquelle il faut une carte d'accès. Le personnel municipal peut aussi entrer dans la salle du Conseil en passant par une porte qui donne sur le bureau de la Municipalité.

- 13** Le bureau de la Municipalité ferme à 16 h 30, mais la porte publique extérieure reste déverrouillée jusqu'à la fermeture de ServiceOntario à 17 h. À cette heure-là, un ordinateur verrouille automatiquement cette porte extérieure publique. Le personnel municipal nous a dit que, lorsque des réunions ont lieu après les heures d'ouverture, le personnel déverrouille manuellement la porte d'entrée sur le devant. Le personnel municipal nous a dit qu'il avait déverrouillé manuellement la porte de devant avant 17 h le 31 juillet 2017, permettant ainsi à certaines personnes d'entrer dans le bâtiment avant la réunion.
- 14** Un membre du Conseil nous a dit qu'il était arrivé en retard à la réunion du 31 juillet. Il nous a dit aussi qu'il était entré par la porte publique extérieure environ une minute après le début de la réunion. Il a ajouté qu'une personne était sortie du bâtiment à ce moment-là, tenant la porte ouverte, si bien qu'il ne savait pas si la porte extérieure était alors verrouillée ou déverrouillée.
- 15** Un membre du public a aussi essayé d'entrer dans l'Hôtel de ville pour assister à la réunion extraordinaire environ une minute après le début de la réunion de 17 h, en passant par la porte publique extérieure du bâtiment, après l'entrée du conseiller susmentionné. Quand ce membre du public a tenté d'ouvrir la porte extérieure du bâtiment, celle-ci est restée fermée. Il a secoué la porte, mais elle est restée verrouillée. Alors qu'il se tenait à l'extérieur, une personne est sortie du bâtiment en provenance de ServiceOntario, et il a pu alors entrer. Il est arrivé dans la salle du Conseil environ deux ou trois minutes après le début de la réunion.
- 16** Un membre du Conseil nous a dit qu'à son avis la porte n'était pas verrouillée parce que d'autres personnes avaient pu entrer à la réunion avant 17 h. Toutefois, ce membre du Conseil a confirmé qu'il n'avait aucune preuve que la porte était déverrouillée durant la réunion du Conseil.
- 17** Ce membre du Conseil nous a dit aussi que, depuis son siège dans la salle du Conseil, il n'avait vu personne attendre près de la porte extérieure publique pendant la réunion. Cependant, selon un autre membre du Conseil, des personnes se tenaient à l'extérieur de l'Hôtel de ville vers 17 h, semblant avoir trouvé la porte verrouillée.

- 18** Il n'existe aucun document numérique ou autre pour confirmer si la porte était verrouillée ou déverrouillée durant la réunion. Des membres du personnel et du Conseil nous ont dit que, si les portes étaient verrouillées, c'était non intentionnel et probablement dû à une erreur de la commande manuelle de neutralisation du verrouillage automatique. Le personnel nous a dit qu'il avait déverrouillé manuellement la porte avant 17 h, et il a présumé qu'elle avait été automatiquement verrouillée de nouveau à 17 h quand la réunion avait commencé.

## Analyse

- 19** Le droit qu'ont les citoyens d'assister aux réunions publiques et aux délibérations du Conseil est le fondement des exigences des réunions publiques municipales. Comme la Cour suprême du Canada l'a déterminé dans *London (City) v. RSJ Holdings Inc.*, les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* stipulent que le public a « le déroulement des travaux du gouvernement municipal »<sup>1</sup>.
- 20** En 2016, notre Bureau a publié deux rapports sur des réunions municipales qui s'étaient indûment tenues à huis clos à cause de portes verrouillées. Dans le cas de la Ville de London<sup>2</sup> comme dans celui de la Ville de Fort Erie<sup>3</sup>, l'Ombudsman a conclu que, même si le Conseil n'avait pas l'intention de se réunir à huis clos, le public n'en avait pas moins été dans l'impossibilité d'assister à la réunion.
- 21** Dans le cas de la Ville de London, le personnel de sécurité de la Ville avait expulsé des membres du public d'une réunion du Conseil à la suite d'une perturbation causée par des protestataires. Le personnel de sécurité avait ensuite verrouillé les portes du bâtiment et les membres du public n'avaient pas pu revenir à cette réunion. Bien que le Conseil municipal de London ait cru, à tort, que le personnel de sécurité avait déverrouillé les portes à la reprise de la réunion, notre Bureau a conclu que les portes étaient restées verrouillées durant des parties de la réunion publique, si bien que la réunion n'avait pas été publique.

---

<sup>1</sup> *London (City) v. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, par. 32.

<sup>2</sup> Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur des plaintes à propos d'une réunion tenue par le Conseil de la Ville de London le 10 juin 2015* (24 février 2016), en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-London-\(7\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-London-(7).aspx?lang=fr-CA)

<sup>3</sup> Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur la réunion tenue par la Ville de Fort Erie le 14 décembre 2015* (23 février 2016), en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Town-of-Fort-Erie-\(7\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Town-of-Fort-Erie-(7).aspx)

- 22** Dans le cas de la Ville de Fort Erie, l'Ombudsman a conclu que le Conseil municipal avait tenu une réunion à huis clos lorsqu'une porte de sécurité verrouillée avait empêché le public d'accéder à la salle où le Conseil s'était réuni, croyant tenir sa réunion en public. La réunion s'était donc indûment déroulée à huis clos et le droit du public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal avait été entravé.
- 23** Dans le cas du Canton de Russell, un membre du public n'a pas pu ouvrir la porte extérieure de l'Hôtel de ville durant une réunion du Conseil. Aucune preuve ne vient appuyer la position d'un membre du Conseil selon qui la porte était déverrouillée durant la réunion. Quand le personnel a été informé que notre Bureau avait reçu une plainte alléguant qu'une porte avait été fermée durant la réunion du Canton le 31 juillet, il a présumé que cette porte avait peut-être été verrouillée par suite d'une erreur du système de verrouillage automatique.
- 24** La réunion extraordinaire du Canton de Russell le 31 juillet 2017 a débuté à 17 h et a pris fin à 17 h 05. Bien qu'un membre du public ait pu entrer à l'Hôtel de ville deux ou trois minutes après le début de la réunion, celle-ci a été si courte qu'il a manqué au moins la moitié des délibérations.
- 25** Le Conseil du Canton de Russell n'avait pas l'intention de tenir une réunion à huis clos le 31 juillet 2017. Toutefois, en raison d'une porte verrouillée à l'Hôtel de ville, et de la brièveté de la réunion du Conseil, le public a été empêché d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal.

## Opinion

- 26** Bien qu'involontairement, le Conseil du Canton de Russell a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le 31 juillet 2017 quand il a tenu une réunion extraordinaire dans la salle du Conseil. Alors que la réunion devait se tenir en public, une porte extérieure publique verrouillée a empêché les membres du public d'accéder à la salle du Conseil durant la première moitié de la réunion. Par conséquent, la réunion s'est faite à huis clos et le droit qu'a le public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal a été entravé.

## Recommandations

- 27** Je fais les recommandations suivantes pour aider la Municipalité à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

### **Recommandation 1**

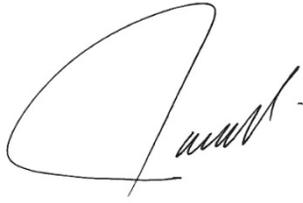
Tous les membres du Conseil du Canton de Russell devraient s'acquitter avec vigilance de leur obligation individuelle et collective pour garantir que le Conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son Règlement de procédure.

### **Recommandation 2**

Le Conseil du Canton de Russell devrait veiller à ce que toutes ses réunions publiques soient ouvertes au public, entre autres en vérifiant que les portes d'accès sont déverrouillées avant le début d'une réunion.

## Rapport

- 28** Le Canton de Russell a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Nous avons tenu compte des commentaires reçus dans la préparation de ce rapport final.
- 29** L'un des membres du Conseil a déclaré que le Conseil ne devrait pas avoir la responsabilité de vérifier que les portes d'entrée publique à l'hôtel de ville sont déverrouillées durant les réunions du Conseil, d'autant plus que le Canton partage l'espace avec ServiceOntario.
- 30** En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil est tenu de garantir que les réunions sont ouvertes au public, ceci incluant l'obligation de vérifier que le public a accès au bâtiment et à la salle de réunion. Cette obligation s'applique, quelles que soient les mesures prises par le Conseil quant à l'espace de bureau et au lieu des réunions.
- 31** 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