

Pause-Presse

Enquête sur une réunion
du conseil de la Municipalité
régionale de Niagara
le 7 décembre 2017

RAPPORT DE L'OMBUDSMAN

Paul Dubé, Ombudsman de l'Ontario
Juillet 2018



Pause-Pressé

AVOCATE GÉNÉRALE

Laura Pettigrew

DIRECTEUR, ÉQUIPE D'INTERVENTION SPÉCIALE DE L'OMBUDSMAN

Gareth Jones

AVOCATES

Joanna Bull
Lauren Chee-Hing

ENQUÊTEUR PRINCIPAL

Chris McCague

ENQUÊTEUSES

Rosie Dear
Amanda Driscoll
Domonie Pierre
Elizabeth Weston

AGENTE DE RÉGLEMENT PRÉVENTIF

Kirsten Temporale

Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario

Nous sommes :

Un bureau indépendant de l'Assemblée législative qui examine et règle les plaintes du public à propos des organismes du gouvernement de l'Ontario ainsi que des municipalités, des universités et des conseils scolaires. L'Ombudsman recommande des solutions aux problèmes administratifs individuels et systémiques.

Nos valeurs :

Traitement équitable
Administration responsable
Indépendance, impartialité
Résultats : accomplir de réels changements

Notre mission :

Nous nous efforçons de jouer le rôle d'un agent de changement positif, en favorisant l'équité, la responsabilisation et la transparence du secteur public.

Notre vision :

Un secteur public oeuvrant au service des citoyens, dans l'équité, la responsabilisation et la transparence.

 Ontario Ombudsman

 @Ont_OmbudsmanFR

 OntarioOmbudsman



Rapport de l'Ombudsman

Enquête sur une réunion
du conseil de la Municipalité régionale de Niagara
le 7 décembre 2017

« Pause-Pressé »

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Juillet 2018

Table des matières

Résumé analytique.....	5
Plaintes	8
Processus d'enquête.....	8
Ouvrir et clore les réunions du conseil.....	11
Tirer les faits au clair.....	11
Événements de la réunion du conseil le 7 décembre 2017	12
Minute par minute : le déroulement de la réunion.....	13
Faut-il clore ou pas la réunion au public?.....	14
La réunion est close au public.....	15
La salle est évacuée	15
La séance à huis clos commence	17
La réunion est interrompue : découverte de l'enregistreur	17
Le chaos s'ensuit	18
Des mesures sont prises concernant l'enregistreur numérique.....	19
On appelle la police.....	21
Les discussions de la réunion reprennent.....	22
La réunion est de nouveau interrompue : découverte de l'ordinateur portable	22
La séance à huis clos se conclut.....	23
La séance publique reprend.....	24
Le conseil est de nouveau réuni en séance à huis clos	24
La séance publique reprend et se termine	24
Entre-temps, hors de la salle du conseil... ..	25
Le citoyen blogueur se voit interdire l'entrée à la réunion	25
Le journaliste remet ses notes	25
Le journaliste se voit interdire l'entrée à la réunion et se fait expulser du bâtiment	26
L'ordinateur est rendu à son propriétaire	28
L'enregistreur numérique et la police	28
Excuses et politiques	29
La loi.....	29
<i>Loi sur les municipalités et Loi sur l'entrée sans autorisation</i>	30
<i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	30
Liberté d'expression et droit à la liberté et à la sécurité de la personne.....	31
Liberté de la presse.....	31

Saisie abusive	31
Interdiction d'entrée à la réunion.....	31
Expulsions en vertu de la Loi sur les municipalités	31
Liberté d'expression, liberté de la presse et droit à la liberté et à la sécurité de la personne	33
Le citoyen blogueur, le journaliste et la Charte	35
Expulsion du journaliste du siège de l'administration régionale	36
Saisie abusive	37
Le citoyen blogueur.....	39
Le journaliste.....	40
Leçons tirées.....	40
La puissance des excuses.....	44
Saisie des objets.....	45
Définition de conduite répréhensible.....	45
Pouvoir du président d'expulser quelqu'un	46
<i>Loi sur l'entrée sans autorisation</i>	47
La réunion a-t-elle été close indûment au public?	48
Résolution de se retirer à huis clos.....	49
Discussions sur les conseils juridiques et les renseignements privés	50
Discussion sur les appareils enregistreurs	51
Améliorations des procédures de réunions.....	51
Moment choisi pour les réunions à huis clos.....	52
Enregistrement audio ou vidéo.....	52
Nécessité d'actualiser le règlement.....	53
Portes verrouillées	53
Opinion.....	55
Recommandations	56
Réponse.....	58

Résumé analytique

- 1 Ce qui a commencé comme une réunion ordinaire du conseil de la Municipalité régionale de Niagara, le 7 décembre 2017, s'est terminé par une soirée controversée, qui a considérablement attiré l'attention des médias et a mené à la censure. Alors que le public attendait dans le hall d'entrée durant une séance privée du conseil, les conseillers régionaux et le personnel ont réagi hâtivement à la découverte d'un enregistreur numérique et d'un ordinateur portable dans la salle du conseil. Quand le public a été autorisé à revenir dans la salle pour la suite de la séance publique, les responsables régionaux avaient confisqué les biens d'un citoyen blogueur et d'un journaliste, avaient exclu ces deux personnes de la réunion et avaient expulsé le journaliste du bâtiment.
- 2 Les tensions étaient déjà grandes quand le conseil s'est réuni à 18 h 30, pour examiner un rapport controversé de son commissaire à l'intégrité, concluant qu'un conseiller avait enfreint le code de conduite régional. Quelques heures plus tôt avant la réunion, ce conseiller avait informé la région qu'il allait prendre un congé.
- 3 À 19 h 55, le conseil a commencé à discuter du rapport du commissaire à l'intégrité, cherchant à déterminer s'il y avait lieu de se retirer à huis clos pour obtenir des conseils juridiques à ce sujet auprès de l'avocate de la région. Durant ce débat, un citoyen blogueur a quitté son siège au bureau des médias pour aller aux toilettes et a laissé son enregistreur numérique pour capter tout échange en son absence.
- 4 À 20 h 02, le conseil s'est retiré en séance à huis clos pour obtenir des conseils juridiques de l'avocate de la région et le public a reçu l'ordre de quitter la salle. Un membre du personnel régional a dit aux deux journalistes présents qu'ils pouvaient laisser leur matériel. L'un d'eux a emporté son ordinateur portable, l'autre a laissé le sien sur le bureau des médias.
- 5 Après quelques minutes, un membre du conseil a découvert que l'enregistreur numérique du citoyen blogueur fonctionnait durant la discussion confidentielle. La réunion a brusquement été interrompue et le chaos a suivi, alors que le personnel et les responsables régionaux s'efforçaient tant bien que mal de réagir à cette découverte, tandis que certains membres du conseil faisaient des suggestions. Dans la mêlée, personne n'a pensé à lever la séance.
- 6 Le président régional a dit au personnel d'appeler la police, d'emporter l'enregistreur numérique hors de la salle du conseil et d'interdire à son propriétaire d'assister au reste de la réunion. Le directeur général (DG) a

ordonné au personnel d'emporter et de confisquer l'appareil, et d'interdire à son propriétaire d'assister au reste de la réunion.

- 7 Une fois que l'enregistreur numérique a été emporté hors de la salle, les discussions confidentielles ont repris – pour être interrompues à nouveau quand quelqu'un a fait remarquer que l'ordinateur portable laissé par l'un des journalistes pouvait lui aussi enregistrer la discussion de la réunion. Il n'y en avait aucune preuve, mais le président et le DG ont ordonné que l'ordinateur portable soit lui aussi emporté hors de la salle.
- 8 Le citoyen blogueur a quitté le siège de l'administration régionale après une discussion enflammée avec un garde de sécurité, qui l'avait informé que son enregistreur numérique avait été confisqué. Quand la police est arrivée, un membre du personnel a informé le journaliste dont l'ordinateur portable avait été pris qu'il devait immédiatement quitter le bâtiment, lui laissant l'impression qu'il serait accusé d'intrusion en cas de refus.
- 9 Le lendemain, la région a reconnu avoir commis des erreurs. L'ordinateur portable a été rendu au journaliste à 12h30, l'avocat de son journal ayant fait opposition à la saisie. Plus tard dans la journée, la région a présenté des excuses publiques au journaliste pour les « embarras » qu'elle lui avait causés et le président régional a reconnu que la région n'avait pas de politique ou de procédure pertinentes pour réagir à un tel événement. L'enregistreur numérique a finalement été remis à la police locale, mais aucune accusation n'a été portée au sujet de l'enregistrement de la séance privée.
- 10 Mon Bureau a reçu 11 plaintes sur le traitement infligé par la municipalité régionale au citoyen blogueur et au journaliste. L'une des personnes qui a communiqué avec nous s'est aussi plainte que les discussions à huis clos avaient enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.
- 11 Les municipalités sont en droit de prendre des mesures pour maintenir l'ordre durant les réunions du conseil, ainsi que dans les lieux municipaux. En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le président régional peut expulser des personnes d'une réunion pour raison d'inconduite. La *Loi sur l'entrée sans autorisation* permet à la région d'expulser des personnes des lieux municipaux, et de leur en interdire l'accès, dans des circonstances qui le justifient. Néanmoins, en tant que palier de gouvernement qui a des répercussions sur les droits et les intérêts des citoyens, la région conserve la responsabilité primordiale d'agir conformément à la *Charte canadienne des droits et libertés* quand elle exerce de tels pouvoirs.

- 12 Mon enquête a conclu que la région avait jugé la situation avec trop d'empressement en saisissant l'enregistreur numérique et en expulsant le citoyen blogueur de la réunion, sans se demander s'il y avait une explication qui pourrait l'innocenter quant à son appareil d'enregistrement. Dans le cas du journaliste, aucune preuve ne justifiait la saisie de son ordinateur portable, son exclusion de la réunion, ni son expulsion du bâtiment. Alors que l'enregistrement de la séance confidentielle par le citoyen blogueur pouvait susciter certaines préoccupations légitimes, les mesures d'action de la région à l'égard du journaliste constituaient un type de conduite que les tribunaux ont systématiquement jugé en violation des droits de la *Charte*.
- 13 La région a pris des mesures pour améliorer ses politiques et ses procédures à la suite de cet incident. Elle a modifié son règlement de procédure pour reconnaître le droit qu'ont le public et les médias d'assister aux réunions publiques en vertu de la *Charte* et pour déterminer comment réagir en cas d'enregistrements non autorisés de réunions. Toutefois, je crois que la région devrait faire davantage pour reconnaître la gravité de ses actions du 7 décembre 2017 et pour améliorer ses politiques et procédures concernant la saisie de biens personnels, ainsi que sa réaction à des comportements perturbateurs.
- 14 Quant à la légalité de la réunion à huis clos, j'ai déterminé que le conseil régional avait discuté de sujets qui pouvaient être examinés à huis clos, mais qu'il avait commis des erreurs de procédure. Notre enquête a aussi révélé que les portes extérieures du siège de l'administration régionale avaient été verrouillées plus d'une heure avant la fin de la réunion, interdisant ainsi l'accès du public à la réunion, en violation des règles des réunions publiques. J'ai fait des recommandations pour améliorer les pratiques de réunions à l'avenir.
- 15 Bien que les événements du 7 décembre 2017 aient été imprévus, ils ne sont pas sans précédent au sein des administrations municipales. La région aurait pu éviter ses réactions intempestives à la découverte de l'enregistreur numérique et de l'ordinateur portable, en mettant en place des pratiques exemplaires nées de situations similaires et en faisant preuve de bon jugement.
- 16 La région a eu l'occasion de commenter une version préliminaire de ce rapport et de mes recommandations. Cinq membres du conseil ont fourni leurs commentaires individuellement, ainsi que l'avocate externe de la région. Cependant, par l'entremise de son avocate externe, la région a refusé de répondre à la moindre de mes recommandations, et le conseil régional ne s'est jamais réuni pour les examiner officiellement. Dans l'intérêt des citoyens qu'elle sert et représente, j'encourage fortement la région à accepter et à appliquer mes recommandations, afin de mieux garantir que l'équité, la responsabilisation et la prise en compte adéquate de la Loi guident ses actions à l'avenir.

Plaintes

- 17 La Municipalité régionale de Niagara est l'une des 10 municipalités de palier supérieur les plus peuplées en Ontario. Elle comptait 447 888 habitants en 2016. Les 12 municipalités de palier inférieur qu'elle englobe sont les suivantes : cités de Niagara Falls, Port Colborne, St. Catharines, Thorold et Welland; villes de Fort Erie, Grimsby, Lincoln, Niagara-on-the-Lake et Pelham; cantons de Wainfleet et West Lincoln. Le conseil régional est composé de 31 membres, incluant le maire de chacune des municipalités de palier inférieur de la région.
- 18 En décembre 2017, mon Bureau a reçu **6** plaintes à propos de la réunion du conseil régional le 7 décembre 2017, y compris de la part d'un député provincial. Les plaignants nous ont dit que la région avait indûment saisi les biens d'un journaliste, qu'elle avait expulsé d'une réunion du conseil. Ils se sont également plaints que les biens d'un citoyen blogueur avaient été saisis à tort. L'un d'eux s'est aussi plaint que les discussions tenues par le conseil en séance à huis clos durant la réunion ne relevaient d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.
- 19 Vu la gravité des préoccupations soulevées par ces plaintes, j'ai confié ce dossier à mon Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman, qui est chargée de mener toutes nos grandes enquêtes systémiques.

Processus d'enquête

- 20 Depuis 1975, l'Ombudsman de l'Ontario est en droit de faire un examen impartial des plaintes sur les organismes du gouvernement provincial et d'enquêter à leur sujet. Le 1^{er} janvier 2016, son pouvoir a été élargi pour inclure les municipalités, les universités et les conseils scolaires. L'Ombudsman procède à des examens et à des enquêtes en toute impartialité et en toute indépendance à propos des plaintes concernant la conduite administrative des organismes du secteur public, dont celle des conseils municipaux, des conseils locaux et des sociétés contrôlées par les municipalités.
- 21 En ce qui concerne les municipalités, mon rôle est d'examiner les plaintes sur l'administration municipale et d'enquêter sur elles. Les élus ont généralement la responsabilité d'élaborer des politiques publiques générales. Je ne suis pas en droit d'orienter le processus décisionnel des conseils municipaux ni d'exiger qu'ils décident d'une certaine façon. En revanche, quand des problèmes ressortent, je peux faire des recommandations à une municipalité en vue

d'améliorer ses processus et de renforcer la gouvernance locale et la responsabilisation¹.

- 22** La *Loi sur l'ombudsman* énonce les opinions que je peux formuler et les recommandations que je peux faire pour remédier aux cas de mauvaise administration. Par exemple, l'article 21 de la *Loi sur l'ombudsman* stipule qu'après avoir enquêté sur une affaire, je peux être d'avis que la décision, la recommandation, l'action ou l'omission sur laquelle j'ai enquêté :
- a) paraît avoir été contraire à la loi;
 - b) était déraisonnable, injuste, abusive ou discriminatoire, ou était conforme à une règle de droit, à une disposition d'une loi ou à une pratique administrative qui est ou peut être déraisonnable, injuste, abusive ou discriminatoire;
 - c) se fondait, même en partie, sur une erreur de droit ou de fait;
 - d) était erronée.
- 23** J'ai aussi de vastes pouvoirs de faire des recommandations fondées sur mon opinion, et notamment de préconiser que :
- a) l'autorité compétente doit être saisie de la question pour un examen supplémentaire;
 - b) l'omission doit être rectifiée;
 - c) la décision ou la recommandation doit être annulée ou modifiée;
 - d) la pratique sur laquelle se fonde la décision, la recommandation, l'action ou l'omission doit être modifiée;
 - e) la loi sur laquelle se fonde la décision, la recommandation, l'action ou l'omission doit être réexaminée;
 - f) la décision ou la recommandation aurait dû être motivée;
 - g) d'autres mesures doivent être prises.
- 24** Je suis chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Municipalité régionale de Niagara. En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions du conseil municipal, des conseils locaux et des comités du conseil doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites. La *Loi* accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est conformée à la *Loi* et à son règlement de procédure en tenant une réunion à huis clos.

¹ L'Ombudsman n'est pas en droit d'enquêter sur les plaintes à propos des services de police municipaux. Durant cette enquête, nous avons examiné les mesures prises par la Municipalité régionale de Niagara pour demander l'intervention de la police régionale de Niagara. Les actes et les décisions de la police échappent à mes pouvoirs d'enquête.

- 25** En vertu du paragraphe 14.1(7) de la *Loi sur l'ombudsman*, si après avoir terminé une enquête je suis d'avis que la réunion semble avoir été close en violation de la *Loi sur les municipalités* ou d'un règlement de procédure, je fais rapport de mon opinion et de ses motifs à la municipalité et je peux faire les recommandations que je juge appropriées.
- 26** Dans ce cas, j'ai examiné les plaintes sur la réunion tenue par le conseil régional le 7 décembre 2017 dans le cadre de mon pouvoir général sur les municipalités. J'ai aussi cherché à déterminer si les séances à huis clos de la réunion du 7 décembre étaient conformes aux règles des réunions publiques, et ceci à titre d'enquêteur chargé des réunions à huis clos.
- 27** Le 14 décembre 2017, j'ai avisé le conseil de la Municipalité régionale de Niagara que j'avais l'intention d'enquêter sur les événements du 7 décembre 2017.
- 28** Après avoir annoncé mon enquête, mon Bureau a reçu **5** autres plaintes sur la réunion du 7 décembre.
- 29** Cette enquête a été menée par quatre enquêteurs de notre Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman, avec l'aide de membres de notre équipe juridique, d'un enquêteur et de deux agents de règlement préventif. Nous avons obtenu et examiné la documentation pertinente, dont les documents, les courriels et les messages-textes de la réunion. Nous avons aussi visionné la vidéo de la réunion publique enregistrée par la région, les vidéos de sécurité du bâtiment, ainsi qu'une partie de l'enregistrement sonore de la séance à huis clos captée par l'enregistreur numérique laissé par le citoyen blogueur dans la salle du conseil. La région a expurgé les renseignements protégés de l'enregistrement avant d'en remettre une copie à mon Bureau. La région ne fait pas d'enregistrement audio ou vidéo de ses réunions à huis clos.
- 30** Nous avons interviewé 13 membres du personnel et les 28 membres du conseil de la région qui étaient présents lors de la réunion du 7 décembre, ainsi que 11 autres témoins. Nous nous sommes rendus dans la région pour faire des entrevues en personne et pour visiter le siège de l'administration régionale. De plus, nous avons examiné les modalités de réunions et de sécurité d'autres municipalités de l'Ontario pour recenser les pratiques exemplaires.
- 31** La région a coopéré avec notre enquête en nous fournissant les documents demandés et en libérant les membres de son personnel et ses élus pour des entrevues.

- 32** Conformément aux exigences du paragraphe 18 (3) de la *Loi sur l’Ombudsman* et de la pratique adoptée par mon Bureau pour toutes les enquêtes officielles, la région a eu l’occasion d’examiner mes conclusions et mes recommandations, et d’y répondre. Les membres du conseil et les hauts dirigeants de la région ont pu examiner des exemplaires confidentiels d’une version préliminaire de ce rapport entre le 12 juin et le 29 juin 2018. Nous avons reçu des réponses individuelles de cinq membres du conseil et de l’avocate externe de la région. Nous avons tenu compte de ces réponses dans la préparation du rapport final, et nous les avons résumées dans la partie Réponse.

Ouvrir et clore les réunions du conseil

- 33** Avant d’examiner les circonstances de la réunion du conseil le 7 décembre 2017, il est utile de revenir à certaines des exigences fondamentales de procédure pour les réunions du conseil. La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que le conseil doit tenir ses réunions en public, sauf lorsque le sujet abordé relève de l’une des 14 exceptions limitées². Avant de se retirer à huis clos³, le conseil doit adopter une résolution indiquant le fait que la réunion va se dérouler à huis clos et la nature générale de la question à examiner. Le greffier municipal ou son délégué doit faire un compte rendu de la réunion à huis clos. Il est interdit de voter à huis clos, sauf pour des questions de procédure ou pour donner des directives au personnel ou aux dirigeants.
- 34** L’ordre du jour de la réunion publique ordinaire du 7 décembre 2017 pour le conseil comprenait 21 points, incluant une séance à huis clos après les « autres questions » prévue pour examiner certains rapports de comités.

Tirer les faits au clair

- 35** La vidéo de la réunion publique enregistrée par la région a fourni des renseignements utiles sur certains événements. Toutefois, dans ce cas, de nombreux faits et discussions importants ont eu lieu durant la séance à huis clos. Le seul enregistrement qui existe de cette séance à huis clos a été récupéré à partir de l’enregistreur numérique d’un citoyen blogueur, qui avait capté une partie limitée des discussions avant d’être éteint. D’autres événements se sont déroulés hors de la salle du conseil. Par conséquent, pour reconstituer ce qui s’est passé durant la séance à huis clos et ensuite, nous nous sommes beaucoup appuyés sur des entrevues avec des témoins. Comme de nombreux témoins avaient des souvenirs contradictoires, nous avons tenu compte de plusieurs facteurs pour évaluer les preuves et pour arriver à une compréhension

² *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, art. 239.

³ L’expression « à huis clos » est une expression juridique, qui signifie en privé.

des faits pertinents. Ainsi, quand une majorité des témoins ont confirmé une certaine séquence d'événements qui correspondait à un échéancier que nous pouvions vérifier indépendamment, par exemple en visionnant une vidéo de sécurité, nous avons été enclins à accepter cette version.

- 36 Dans notre compte rendu de l'incident présenté dans le présent rapport, nous faisons référence aux actions et aux décisions de certains membres du personnel de direction. Nous le faisons pour garantir que les faits sont clairs, vu la complexité du récit. Nous n'identifions pas les personnes par leur nom mais uniquement par leur titre, car l'objectif de notre enquête n'était pas de viser les actions d'une personne quelconque en particulier, mais plutôt les décisions, les actions et les omissions de la région en tant qu'organisme du secteur public.

Événements de la réunion du conseil le 7 décembre 2017

- 37 Le personnel régional et les membres du conseil nous ont dit qu'ils savaient d'avance que la réunion ordinaire du conseil, prévue pour 18 h 30 le 7 décembre 2017, pourrait susciter des controverses. L'ordre du jour comprenait l'examen d'un rapport du commissaire régional à l'intégrité, concluant qu'un conseiller avait enfreint le code de conduite et recommandant que celui-ci soit réprimandé par le conseil. La personne qui s'était plainte au sujet de ce conseiller avait aussi demandé à prendre la parole lors de cette réunion. Une nouvelle est venue augmenter la tension : cet après-midi-là, le personnel régional a avisé le conseil que le conseiller avait pris un congé.
- 38 Les réunions du conseil se tiennent dans la salle du conseil, au siège de l'administration régionale à Thorold. Elles sont diffusées en flux direct sur Internet. Les témoins présents lors de cette réunion nous ont dit que la tribune du public était presque pleine le soir du 7 décembre et, selon les estimations, de 60 à 80 personnes étaient là. Certains membres du conseil ont dit qu'ils avaient eu une impression d'activités accrues dans la salle du conseil ce soir-là.
- 39 Les membres du conseil sont assis à deux rangées de bureaux disposées en fer à cheval, chacun occupant un siège à son nom. Parmi les 31 membres du conseil régional, trois conseillers étaient absents le 7 décembre, dont celui visé par le rapport du commissaire à l'intégrité. Au sommet du fer à cheval siégeait le président régional, entouré du personnel régional. Les cadres supérieurs présents à la réunion comprenaient le directeur général (DG) de la région, le greffier intérimaire, le gestionnaire municipal et l'avocate interne. Deux greffiers adjoints intérimaires étaient aussi présents pour dresser le procès-verbal de la réunion.

- 40** Trois personnes étaient assises derrière les conseillers, à un bureau que la région réserve aux membres des médias. L'une d'elles était un citoyen blogueur et les deux autres étaient des journalistes employés par des journaux locaux. La vidéo de la séance publique enregistrée par la région montre plusieurs objets sur le bureau des médias, au commencement de la réunion, dont un appareil photo avec un grand objectif placé sur un chapeau noir et ce qui pourrait être une écharpe, un petit enregistreur, des verres d'eau, des ordinateurs portables, des blocs de papier et des stylos. Le citoyen blogueur nous a dit qu'il avait des difficultés à écrire en raison d'un handicap et qu'il enregistrerait donc numériquement les réunions. La région permet aux membres du public d'enregistrer les réunions, mais son règlement de procédure stipule que les personnes qui utilisent alors un enregistreur ne doivent ni perturber, ni entraver la réunion⁴.
- 41** Un garde de sécurité, employé à contrat par la région, se trouvait également au siège de l'administration régionale ce soir-là. Il nous a dit que personne ne lui avait jamais donné d'instructions explicites sur son rôle lors des réunions du conseil ou sur les séances à huis clos mais, à sa connaissance, il était là pour veiller à ce que personne ne se montre indiscipliné ou ne perturbe la réunion⁵.

Minute par minute : le déroulement de la réunion

- 42** Le président régional a ouvert la réunion à 18 h 31. Après des échanges préliminaires d'ouverture, le conseil a voté pour permettre à la personne qui avait porté plainte sur l'infraction au code de conduite commise par le conseiller de s'adresser au conseil. Celle-ci a pris la parole juste avant 19 h 30, après l'examen d'autres points à l'ordre du jour. Elle a expressément demandé au conseil d'imposer des sanctions allant au-delà de celles recommandées par le commissaire à l'intégrité, et notamment d'exclure le conseiller des comités et de lui imposer une sanction pécuniaire. Plusieurs conseillers ont posé des questions et ont fait des commentaires, et un membre du conseil a déclaré qu'une motion serait présentée par la suite en réunion pour proposer des sanctions.

⁴ Municipalité régionale de Niagara, règlement n° 120-2010, *Procedural By-law*, art. 2.7.

⁵ En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région a fait savoir que le greffier intérimaire avait donné des directives au garde de sécurité, lui disant entre autres de se tenir à l'extérieur de la porte durant une réunion à huis clos et de placer un panneau indiquant que la réunion se déroulait à huis clos. Cependant, le garde nous a dit qu'il n'avait jamais reçu de telles instructions sur des réunions à huis clos, et qu'il avait tout simplement déterminé son rôle en s'appuyant sur son expérience dans d'autres municipalités. Le garde nous a dit qu'il avait trouvé un panneau et qu'il avait décidé de le placer près de la porte, de sa propre initiative, et non pas à la suite d'instructions d'un membre quelconque du personnel régional.

43 Vers 19 h 55, le président a demandé que quelqu'un présente une motion et que quelqu'un d'autre l'appuie, afin que le conseil puisse prendre acte du rapport du commissaire à l'intégrité. Avant de passer au vote, le président a demandé à l'avocate interne de la région de commenter la question. L'avocate a répondu que si le conseil cherchait à obtenir des conseils juridiques, la discussion devrait se tenir à huis clos, car il s'agissait d'une personne qui pouvait être identifiée⁶.

Faut-il clore ou pas la réunion au public?

44 Le président a consulté le DG et le greffier intérimaire, demandant si le conseil devrait exiger que les membres du public quittent la salle pour qu'il puisse rencontrer son avocate en privé. Les membres du conseil nous ont dit que d'habitude, la région essaie de tenir ses séances à huis clos à la fin des réunions du conseil, pour éviter d'importuner le public. Le président a demandé si le point pouvait être inclus à la séance à huis clos prévue plus tard dans la soirée.

45 Deux conseillers ont suggéré que le conseil prenne acte du rapport et autorise la présentation de motions connexes en public, étant donné que le conseil pourrait clore la réunion au public par la suite pour obtenir des avis juridiques. Le président a répondu qu'ils devaient consulter l'avocate à ce sujet et il s'est dit préoccupé par la nature des discussions en cours.

46 Le président a alors demandé de nouveau conseil à l'avocate. Celle-ci a déclaré qu'elle était prête à donner des conseils au sujet d'une personne qui pouvait être identifiée et elle a recommandé au conseil de se retirer à huis clos avant d'examiner la motion sur le rapport du commissaire à l'intégrité. Le conseil a continué de discuter de l'éventuelle nécessité de présenter une motion sur des sanctions à prendre relativement au rapport du commissaire à l'intégrité avant de se retirer à huis clos.

47 Dans l'enregistrement sonore fait par l'appareil du citoyen blogueur, on entend une porte qui s'ouvre et se ferme près du bureau des médias, pendant la discussion du conseil. Le citoyen blogueur, que l'on pouvait voir assis au bureau des médias plus tôt sur la vidéo, nous a dit qu'il avait quitté la salle du conseil pour aller aux toilettes durant cette discussion, et que le conseil n'avait pas encore décidé s'il devait clore la réunion. Il a ajouté qu'il avait laissé son enregistreur audionumérique en marche sur le bureau pour ne pas manquer une partie de la réunion. Il a précisé que, quand il a quitté la pièce, son appareil

⁶ L'une des exceptions discrétionnaires que le conseil peut invoquer pour tenir ses réunions à huis clos s'applique lorsque la question à examiner porte sur « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local ». (*Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, al. 239 (2) (b)).

photo était posé sur son chapeau et son écharpe, et son enregistreur était bien en vue sur le bureau.

La réunion est close au public

- 48 Après de plus amples discussions visant à déterminer si le conseil devrait examiner le rapport du commissaire à l'intégrité, le président a reconnu que le conseil « avait tendance à vouloir » se réunir à huis clos et il a demandé qu'une motion soit présentée pour clore la réunion au public. La motion a été présentée et appuyée. Sur l'enregistrement, on ne peut entendre ni le président, ni le conseiller qui a présenté la motion, ni celui qui l'a appuyée, parler de ce que le conseil allait discuter à huis clos ou de quelles exceptions aux exigences des réunions publiques le conseil se réclamait pour clore la réunion au public. Le procès-verbal de la réunion indique qu'elle s'est poursuivie à huis clos pour que le conseil reçoive des avis juridiques concernant le rapport du commissaire à l'intégrité⁷. Cependant, les membres du conseil avaient des souvenirs différents à propos de l'exception ou des exceptions qui avaient été invoquées pour se retirer à huis clos⁸.
- 49 La motion permettant au conseil de se retirer en séance à huis clos a été adoptée à 20 h 02. Cette séance à huis clos n'était pas prévue.
- 50 Le président a présenté ses excuses aux personnes présentes dans la tribune du public, disant que le conseil allait tenir une réunion à huis clos pour obtenir des avis juridiques et qu'il les inviterait à revenir dans la salle après ce huis clos.

La salle est évacuée

- 51 Il a fallu environ deux minutes et demie pour évacuer la salle en vue de la réunion à huis clos. Les membres du public ont quitté la tribune qui leur est réservée. La vidéo enregistrée par les caméras de sécurité de la région montre que certaines personnes sont parties du bâtiment, tandis que d'autres sont restées attendre dans le hall principal, à l'extérieur de la salle du conseil.
- 52 Les membres du conseil nous ont dit qu'ils ont discuté entre eux et avec le personnel, tandis que la salle se vidait. L'un d'eux s'est souvenu d'être sorti pour aller passer un coup de fil. Un membre du personnel nous a dit qu'il était allé

⁷ Le conseil peut tenir une réunion à huis clos pour examiner des « conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat ». (al. 239 (2) f))

⁸ Nous avons été informés que les exceptions invoquées pour le huis clos étaient diversement les suivantes : renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée (al. 239 (2) b)), relations de travail ou négociations avec les employés (al. 239 (2) d)) et/ou conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat (al. 239 (2) f)).

dans la cabine audio-vidéo pour vérifier que la vidéo d'enregistrement de la réunion ne diffusait plus en direct.

- 53** D'après le personnel régional, aucune consigne n'a été donnée au public quant à la possibilité de laisser ou non les objets dans la salle. Le garde de sécurité de la région nous a dit qu'il n'avait jamais reçu l'ordre de vérifier s'il restait des objets personnels dans la salle, ni de s'assurer que tous les membres du public en étaient sortis. En revanche, quand il entend le président annoncer une séance à huis clos, il sort de la salle et met près de la porte un panneau interdisant au public d'entrer durant la séance à huis clos.
- 54** Les membres du conseil nous ont dit qu'ils présument que le greffier vérifie que le public a bien quitté la salle, mais que ce n'est pas une règle officielle. Le greffier intérimaire nous a dit qu'il avait vérifié la tribune du public ce soir-là pour s'assurer que tout le monde était bien parti avant la séance à huis clos. En entrevues, les membres du conseil nous ont dit que les journalistes laissent généralement leur équipement sur le bureau qui leur est réservé, pendant les réunions à huis clos, et le personnel a confirmé qu'il n'y a pas de vérification du bureau des médias avant un huis clos. Un membre du personnel nous a déclaré qu'il avait remarqué que l'appareil photo du citoyen blogueur se trouvait trop près du bord du bureau et qu'il l'avait poussé pour le remettre bien en place en passant devant le bureau.
- 55** Un membre du personnel de direction nous a dit qu'il avait avisé les deux journalistes qu'ils pouvaient laisser leurs affaires sur le bureau des médias et que la séance à huis clos ne serait pas très longue. L'un des journalistes nous a dit qu'il avait répondu qu'il partait pour le reste de la soirée et il avait donc pris ses affaires avec lui avant de quitter la salle. L'autre journaliste a laissé son ordinateur portable ouvert sur le bureau avec son étui et ses notes. Il nous a dit qu'il avait laissé son ordinateur dans la pièce parce qu'il avait une bonne connexion Internet et qu'il ne voulait pas la perdre, car il allait devoir télécharger son article plus tard dans la soirée. Les membres du conseil nous ont dit qu'il est habituel pour les membres du public et les journalistes de laisser leurs affaires personnelles dans la salle du conseil. Le fait que le journaliste laisse son ordinateur dans la salle du conseil quand le conseil s'est retiré à huis clos n'avait rien d'inhabituel.
- 56** Quand le conseil a résolu de se retirer à huis clos, le citoyen blogueur n'était toujours pas revenu dans la salle. Ses effets personnels, dont son enregistreur audionumérique, sont restés sur le bureau des médias. Cet enregistreur a capté une partie de la séance à huis clos, ce qui nous a aidés à retracer les faits durant ces quelques minutes.

La séance à huis clos commence

- 57 La séance à huis clos a commencé à 20 h 05. Durant les deux premières minutes, l'avocate de la région a fourni des conseils juridiques. Sur l'enregistrement audio, à 20 h 07, on entend le DG demander à tout le personnel non essentiel de quitter la salle, précisant que seuls les membres du personnel des services juridiques et des ressources humaines pouvaient rester.

La réunion est interrompue : découverte de l'enregistreur

- 58 Peu de temps après que le DG a demandé au personnel de quitter la salle, on peut entendre quelqu'un dire que la présence d'un greffier est nécessaire. Les témoins présents à la séance à huis clos nous ont déclaré que les deux greffiers adjoints avaient quitté la réunion et que le greffier intérimaire avait pris la relève pour dresser le procès-verbal. Sur l'enregistrement, on entend quelqu'un dire que le greffier intérimaire « assure maintenant le service ».
- 59 Des membres du conseil nous ont dit que, tandis que certains membres du personnel quittaient la salle, ils ont remarqué qu'un membre du public était revenu pour récupérer un téléphone cellulaire dans la poche de son manteau⁹. Nous avons parlé à cet homme, qui nous a expliqué que le garde de sécurité n'était pas près de la porte quand il était entré, mais qu'à sa sortie, le garde lui avait dit qu'il ne pourrait pas revenir dans la salle.
- 60 Certains conseillers nous ont dit qu'après avoir vu cette personne récupérer son téléphone, ils se sont demandé si un appareil comme un téléphone cellulaire pouvait enregistrer la séance à huis clos. L'un des conseillers nous a déclaré qu'au moment où le personnel quittait la salle, lui-même était passé derrière la rangée de sièges près du bureau des médias et avait remarqué qu'un nombre considérable d'articles personnels avaient été laissés sur ce bureau.
- 61 Sur l'enregistrement sonore, à 20 h 08, on entend un conseiller dire : « J'ai trouvé un appareil d'enregistrement qui a été laissé allumé. » On peut l'entendre dire à quelqu'un près de lui que l'appareil était « sous son chapeau ». Un conseiller nous a dit qu'il avait soulevé le chapeau sur le bureau des médias et avait trouvé un appareil d'enregistrement au-dessous. Il n'a pas pu expliquer précisément pourquoi il avait agi ainsi, mais il a dit qu'il se méfiait, craignant que quelqu'un enregistre la séance.

⁹ Quatre personnes que nous avons interviewées nous ont dit que le membre du public était entré dans la salle du conseil plus tard au cours de la réunion, après la découverte de l'enregistreur. Cependant, cinq personnes que nous avons interviewées, dont le membre du public en question, nous ont dit qu'il était entré à ce moment-là de la soirée. De plus, sur l'enregistrement audio, on entend quelqu'un dire : « ...son téléphone [...] » à ce moment de la réunion, ce qui peut être une référence au membre du public.

- 62 Deux conseillers nous ont dit qu'ils avaient vu ce conseiller soulever le chapeau et trouver l'appareil d'enregistrement, et six autres membres du conseil nous ont déclaré qu'ils avaient vu ce conseiller tenir un chapeau. Alors que trois membres du conseil se sont souvenus d'avoir vu le chapeau recouvrant l'appareil, un autre s'est souvenu que l'appareil était sur le bureau, sans rien dessus. Sept membres du conseil nous ont dit qu'ils n'avaient vu ni chapeau ni enregistreur, mais qu'ils avaient remarqué de l'activité près du bureau des médias et qu'ils avaient entendu des commentaires au sujet d'un enregistreur. Le volume sonore de certaines voix captées par l'enregistrement augmente au moment où l'appareil a été découvert. Ceci pourrait résulter de plusieurs facteurs, y compris du fait que certaines personnes s'étaient alors rapprochées de l'appareil.
- 63 Il n'existe aucune preuve concluante que l'augmentation du volume sonore résultait du fait qu'un chapeau, ou un autre objet, aurait été enlevé de l'appareil. Toujours est-il que rien n'indique si l'enregistreur était placé sous le chapeau avant sa découverte. L'objectif de mon enquête n'était pas de découvrir si l'enregistreur était dissimulé sous un chapeau, mais plutôt quelle avait été la réaction de la région à sa découverte.
- 64 Un membre du conseil s'est souvenu d'être allé jusqu'au bureau des médias pour regarder l'appareil immédiatement après cette découverte et d'avoir vu un voyant rouge indiquant que l'appareil était en train d'enregistrer. Un autre conseiller, qui s'assied près du bureau des médias, nous a dit que lui aussi s'était approché du bureau, avait soulevé l'appareil et l'avait remis en place. Il s'est souvenu d'avoir avisé le DG qu'il faudrait mettre fin à la réunion.

Le chaos s'ensuit

- 65 Le président nous a dit que, quand l'appareil a été trouvé, il avait interrompu la réunion et l'avocate régionale avait cessé de donner des conseils juridiques. Les conseillers se sont alors mis à parler tous ensemble, faisant des suggestions et des commentaires. Certains ont décrit la situation comme « un cirque », « un désordre indescriptible » ou « un chaos ».
- 66 Sur l'enregistrement sonore, on peut entendre clairement certaines déclarations faites près de l'appareil d'enregistrement, mais beaucoup d'autres se perdent dans l'enchevêtrement des voix.
- 67 On entend un membre du conseil interrompre la discussion pour dire au DG : « Un appareil d'enregistrement a été laissé ici – sous un chapeau. » On entend aussi quelqu'un dire : « Allez chercher le personnel de sécurité », puis le DG déclarer : « S'il vous plaît, rétablissons l'ordre. Monsieur, prévenez la sécurité...

s'il vous plaît, ne touchez pas l'équipement. Rétablissons l'ordre ici... » Le DG a demandé que le garde de sécurité se rende dans la salle du conseil.

Des mesures sont prises concernant l'enregistreur numérique

- 68 Le garde de sécurité, qui était dans le hall, se souvient que le greffier intérimaire était venu lui demander d'entrer dans la salle du conseil, car il y avait un problème. On lui avait dit qu'un appareil enregistrait ce qui se passait. Le garde s'est souvenu d'avoir vu divers effets personnels sur le bureau où l'enregistreur se trouvait, dont un manteau, un chapeau et un grand appareil photo. Il a vu que l'appareil était en train d'enregistrer, comme l'indiquait un voyant rouge. Trois membres du conseil se sont souvenus eux aussi d'avoir vu ce voyant rouge sur l'enregistreur.
- 69 Sur l'enregistrement sonore, on entend le DG dire : « Monsieur... je vais vous demander de prendre tout l'équipement que le greffier va vous montrer, aussi. Demandez à qui il appartient. S'il vous plaît, ne laissez pas son propriétaire revenir dans la salle durant le reste de la soirée. » Puis on entend le DG dire qu'il veut connaître le nom du propriétaire de cet équipement.
- 70 Le greffier intérimaire nous a dit que le DG lui avait demandé de vérifier l'appareil. Sur l'enregistrement sonore, on entend les conseillers dire : « Prenez une photo. » Le greffier intérimaire nous a dit qu'il était allé jusqu'au bureau des médias, avait confirmé que l'appareil enregistrait et avait pris une photo avec son téléphone portable. Cette photo, et d'autres que nous avons obtenues dans le cadre de cette enquête, se trouvent à la page 20.
- 71 Sur l'enregistrement sonore, on entend le greffier intérimaire et le garde de sécurité préciser quels objets le garde doit enlever. Le garde demande : « Vous voulez rendre tous ces objets, y compris celui-ci? » Puis le greffier intérimaire déclare à la salle : « La première question et la réponse ont peut-être été enregistrées. » Le DG répond : « D'accord, alors confisquez-le... », et le greffier intérimaire rétorque : « Très bien, alors confisquez-le. Dites-leur qu'on leur rendra... »¹⁰ À ce moment-là, le greffier intérimaire a éteint l'enregistreur. L'enregistrement sonore sur l'appareil a pris fin à 20 h 11.

¹⁰ En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région a déclaré que le DG n'avait pas ordonné au personnel de « confisquer » le moindre appareil. Cependant, l'enregistrement sonore de la réunion à huis clos que nous avons examiné indique que le DG a enjoint au personnel de « confisquer » l'enregistreur, après que le greffier intérimaire a indiqué que l'appareil pourrait avoir enregistré une partie de la discussion à huis clos.



Photos, du haut à gauche :
 (1 et 2) Deux vues de la salle du conseil régional de Niagara, face au bureau du président et depuis le bureau du président. (3) Bureau des médias. (4) 7 décembre 2017 – photo de l’enregistreur du citoyen blogueur, prise par le greffier intérimaire (par. 70). (5) 7 décembre 2017, 20 h 44, la police régionale de Niagara, le gestionnaire municipal et le journaliste – photo prise par un membre du public (par. 105).

Toutes les autres photos ont été prises par le personnel de l’Ombudsman durant notre enquête.



- 72 Le garde de sécurité nous a dit qu'il avait reçu l'ordre de dire au propriétaire de l'enregistreur numérique que l'appareil avait été « saisi par le greffier », pour souligner qu'il ne l'avait pas été par le garde. Le garde a dit qu'il avait commencé à rassembler tous les autres objets laissés dans la salle par le public et les membres des médias, conformément aux directives du personnel régional.
- 73 Le greffier intérimaire nous a dit qu'après avoir éteint l'enregistreur, il l'avait emporté dans son bureau et l'avait mis dans un tiroir fermé à clé. Deux personnes nous ont dit qu'elles pensaient avoir vu l'enregistreur près du greffier intérimaire dans la salle du conseil plus tard durant la réunion, mais le greffier intérimaire a déclaré que l'appareil était resté enfermé dans le tiroir pour la nuit. Le greffier intérimaire a ajouté qu'il était retourné à la réunion après avoir ainsi enfermé l'enregistreur.
- 74 Le personnel régional nous a dit qu'il croyait que la réunion marquait « une pause » ou était « en suspens » durant ce temps, car le greffier intérimaire n'était pas à son siège en train de rédiger le procès-verbal. L'avocate de la région se souvient que le président a dit qu'en l'absence d'un greffier, la réunion était interrompue. Les conseillers nous ont dit qu'ils s'étaient parlé, mais l'avocate régionale a déclaré qu'il n'y avait pas eu de discussion entre les membres du conseil dans son ensemble. Le conseil n'a pas pris de résolution pour lever la séance ou mettre fin au huis clos, et les portes de la salle sont restées fermées.

On appelle la police

- 75 L'un des conseillers nous a dit qu'il avait suggéré d'appeler la police. Deux autres membres du conseil se souviennent que d'autres personnes avaient fait écho à cette suggestion. On ne peut entendre aucune mention d'un appel à la police sur l'enregistrement sonore, mais beaucoup de personnes parlent toutes en même temps dans la salle, ce qui rend certaines déclarations inaudibles. Le président s'est souvenu d'avoir demandé que l'appareil soit enlevé de la salle, disant que son propriétaire ne pourrait pas assister au reste de la réunion et acquiesçant à la suggestion d'appeler la police. Le DG s'est souvenu que le président avait demandé au personnel d'appeler la police et de veiller à ce que le propriétaire de l'équipement ne soit pas autorisé à revenir à la réunion.
- 76 Le DG nous a dit qu'il s'était levé pour aller appeler la police, mais que le président l'avait arrêté, disant qu'on avait besoin de lui à la réunion, et avait suggéré que le gestionnaire municipal se charge de l'appel. Le gestionnaire municipal se souvient que le président lui a demandé d'appeler la police et qu'il a quitté la salle pour le faire. Le gestionnaire municipal nous a dit que le DG lui avait aussi ordonné de faire expulser des lieux le propriétaire de l'appareil.

- 77 Le gestionnaire municipal a appelé la police régionale de Niagara à 20 h 13. Selon les dossiers de police communiqués à notre Bureau, la personne qui a passé l'appel a déclaré qu'un membre du public enregistré illégalement de l'information dans la salle du conseil, à l'aide d'un appareil découvert sous un chapeau. Les notes indiquent que le nom de cette personne était inconnu. Dans un rapport d'incident préparé peu après la réunion, le gestionnaire municipal s'est souvenu d'avoir identifié le citoyen blogueur par son nom et d'avoir déclaré que la région voulait que la police enlève l'appareil, dépose plainte pour enregistrement illégal d'une réunion du conseil et expulse la personne des lieux.
- 78 Le gestionnaire municipal nous a dit qu'il était allé dans le hall après avoir appelé la police pour informer le garde de sécurité que les policiers allaient arriver. Puis il était retourné à la réunion.

Les discussions de la réunion reprennent

- 79 Huit membres du conseil se sont souvenus qu'à un moment donné, l'appareil enregistreur ayant été éteint, les discussions à huis clos ont brièvement repris. D'après les souvenirs des uns et des autres, la discussion aurait duré de 30 secondes à 15 minutes. Au moins quatre membres du conseil n'avaient aucun souvenir d'avoir repris la discussion avant que l'attention ne se tourne vers un autre appareil électronique dans la salle.

La réunion est de nouveau interrompue : découverte de l'ordinateur portable

- 80 Les souvenirs ont différé quant à savoir si les discussions avaient repris ou non, et dans l'affirmative, combien de temps elles avaient duré. Cependant, tous ceux que nous avons interviewés se sont souvenus que l'attention s'était tournée vers un ordinateur portable placé sur le bureau des médias. Lors de nos entrevues, les membres du conseil nous ont dit que quelqu'un avait fait remarquer qu'il y avait un ordinateur portable sur ce bureau et qu'il était « allumé », mais personne ne s'est souvenu précisément qui l'avait mentionné en premier. Cette révélation avait suscité une discussion parmi les membres du conseil quant à la possibilité que l'ordinateur portable puisse également enregistrer la réunion à huis clos.
- 81 Le garde de sécurité, qui était encore dans la salle, en train de rassembler les objets personnels restés dans la tribune du public, nous a dit que beaucoup de gens parlaient tous à la fois dans la salle, les membres du conseil faisant des suggestions et posant des questions, comme « Qu'est-ce qu'on fait? »¹¹. Il s'est

¹¹ En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région nous a dit que le garde de sécurité n'était pas dans la salle du conseil lors de la découverte de l'ordinateur portable. Elle n'a donné aucune source, aucune preuve, à l'appui de cette déclaration. Quant à lui, le garde nous a dit

souvenu que quelqu'un avait fait un commentaire sur l'ordinateur portable placé sur le bureau des médias, mais il a déclaré qu'il n'avait reçu aucune instruction au sujet de cet ordinateur et qu'il n'y avait pas touché.

- 82** Un conseiller et un membre du personnel nous ont tous deux dit qu'ils avaient regardé l'ordinateur portable et avaient confirmé qu'il était allumé. Toutefois, aucun des témoins que nous avons interviewés n'a vu la moindre preuve que l'ordinateur portable était en train d'enregistrer.
- 83** Plusieurs conseillers et membres du personnel nous ont dit que, alors que certains membres du conseil commentaient personnellement la situation, le conseil dans son ensemble n'a pris aucune décision et n'a donné aucune directive au personnel concernant l'enregistreur ou l'ordinateur portable. Certains conseillers ont expliqué qu'ils pensaient que des membres du personnel prenaient des décisions concernant la situation. Selon toutes les personnes présentes, personne n'a demandé conseil à l'avocate régionale.
- 84** Le président nous a dit qu'il avait ordonné d'enlever l'ordinateur portable de la salle et d'interdire à quiconque faisait un enregistrement de revenir à la réunion. Le DG nous a dit qu'il avait demandé au greffier intérimaire d'enlever l'ordinateur portable de la salle¹². Le greffier intérimaire, qui était revenu à la réunion après avoir mis l'enregistreur numérique dans son bureau, a confirmé qu'il avait enlevé l'ordinateur portable. Il nous a dit qu'à son retour dans la salle du conseil, le DG lui avait dit qu'ils devaient expulser le journaliste et le blogueur. Le greffier intérimaire s'est souvenu que, quand il avait demandé pourquoi le journaliste devait être expulsé, le DG lui avait répondu que les deux propriétaires d'appareils devaient quitter les lieux, parce qu'on ne savait pas qui avait fait quoi.

La séance à huis clos se conclut

- 85** Des membres du conseil et du personnel qui étaient restés dans la salle du conseil nous ont dit que la discussion à huis clos s'était poursuivie après le retrait de l'ordinateur portable. L'avocate de la région a confirmé que, lorsque la réunion a repris, elle avait donné des avis juridiques au conseil. D'autres personnes présentes ont dit qu'un membre du personnel régional avait également répondu à des questions personnelles sur le congé du conseiller. Elles nous ont dit que le conseil n'était pas parvenu à un consensus et n'avait pris aucune décision durant la séance à huis clos, mais que la plupart croyaient que l'examen du rapport du

qu'il était présent quand l'ordinateur portable avait été découvert, et qu'il se souvenait clairement des déclarations du conseiller concernant cette découverte.

¹² En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région a souligné que le DG croyait suivre les directives du président lorsqu'il a donné des instructions au personnel au sujet des appareils d'enregistrement et des expulsions de la réunion.

commissaire à l'intégrité serait reporté jusqu'à ce que ce conseiller revienne de congé.

- 86 Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le conseil a repris sa séance publique à 20 h 58.

La séance publique reprend

- 87 Une fois le public revenu dans la salle, le président a présenté des excuses pour avoir interrompu la séance publique et a expliqué que le conseil n'examinerait pas le rapport du commissaire à l'intégrité. Toutefois, un conseiller a déclaré qu'une motion antérieure sur ce rapport devrait être traitée.
- 88 Après quelques discussions sur la question, une résolution a été adoptée à 21 h 02 pour clore de nouveau la réunion au public. Comme pour la motion précédente, la résolution n'indiquait pas ce que le conseil allait discuter à huis clos et ne précisait pas quelle exception il invoquait pour se retirer à huis clos. Le procès-verbal de la réunion montre que le conseil a clos la réunion au public pour discuter des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, au sujet du rapport du commissaire à l'intégrité. Le personnel nous a dit que, lorsque le conseil a entamé cette deuxième séance à huis clos, il y avait eu « une vérification de toute la salle » pour s'assurer que tous les membres du public étaient partis.

Le conseil est de nouveau réuni en séance à huis clos

- 89 Les membres du conseil nous ont dit qu'après avoir repris la séance à huis clos, ils ont discuté de certains conseils juridiques donnés durant la première séance à huis clos et de leurs liens avec le rapport du commissaire à l'intégrité.
- 90 Le procès-verbal montre que la séance à huis clos s'est terminée à 21 h 06 et que la réunion publique a repris ensuite.

La séance publique reprend et se termine

- 91 Ayant repris sa séance publique, le conseil a voté le retrait de la motion sur le rapport du commissaire à l'intégrité, puis a adopté une autre motion visant à reporter l'examen de ce rapport jusqu'au retour du conseiller concerné. Le président a déclaré que cette décision s'appuyait sur un avis juridique communiqué à huis clos.
- 92 Durant le reste de la réunion publique, aucune mention n'a été faite des événements liés à l'enregistreur, à l'ordinateur portable ou à leurs propriétaires.

- 93 Selon le procès-verbal, la réunion a pris fin à 21 h 45¹³. Dans un rapport d'incident écrit peu après, le DG a dit qu'il avait ordonné que le greffier intérimaire prenne les notes du journaliste, qui étaient restées sur le bureau des médias.

Entre-temps, hors de la salle du conseil...

- 94 Alors que le conseil se préoccupait de la découverte de l'enregistreur numérique et de l'ordinateur portable et tenait une séance à huis clos ponctuée d'interruptions, il y avait beaucoup d'activité en dehors de la salle du conseil.

Le citoyen blogueur se voit interdire l'entrée à la réunion

- 95 Le citoyen blogueur nous a dit que, alors qu'il sortait des toilettes, il avait vu le garde de sécurité tenant son manteau, son chapeau, son écharpe, son appareil photo et l'étui de son enregistreur numérique. Le garde nous a dit qu'il avait demandé au citoyen blogueur si ces objets étaient les siens, et après confirmation, il avait déclaré que la région avait confisqué l'enregistreur numérique, dont le greffier intérimaire avait pris possession. Le garde nous a dit que le citoyen blogueur l'avait alors accusé d'avoir volé ses biens et avait commencé à prendre des photos de lui.

- 96 Le citoyen blogueur a confirmé que le garde lui avait rendu ses effets personnels, mais pas son enregistreur numérique. Il nous a dit aussi que le garde lui avait expliqué qu'il lui était maintenant « interdit » de retourner dans la salle du conseil pour observer le reste de la réunion. La vidéo de sécurité montre que le citoyen blogueur a quitté le bâtiment à 20 h 22, puis est revenu brièvement avant de repartir à 20 h 24.

Le journaliste remet ses notes

- 97 Quand le greffier intérimaire est sorti de la réunion à huis clos avec l'ordinateur portable, le journaliste à qui il appartenait attendait avec d'autres membres du public dans le hall d'entrée. Selon le journaliste et le greffier intérimaire, ce dernier a présenté des excuses au journaliste, disant qu'on lui avait demandé de saisir l'ordinateur, que le journaliste pourrait récupérer le lendemain matin. Le journaliste a demandé alors s'il pouvait envoyer ses notes et un article partiellement terminé à son rédacteur en chef, avant que son ordinateur portable

¹³ Bien que l'ordre du jour de la réunion inclue une séance à huis clos vers la fin de la réunion, selon la vidéo de la réunion enregistrée par la région et d'après le procès-verbal, le conseil n'a pas clos de nouveau la réunion au public ce soir-là.

ne soit confisqué, et le greffier intérimaire lui a permis de le faire dans le bureau du greffier.

- 98 Le greffier intérimaire est allé voir une greffière adjointe dans le hall d'entrée et lui a demandé de rester avec le journaliste pendant que celui-ci envoyait un courriel à son rédacteur en chef. La greffière adjointe s'est souvenue que le greffier intérimaire avait expliqué que l'ordinateur portable était resté dans la salle durant la réunion à huis clos, l'avait présentée au journaliste et avait dit que la région « garderait l'ordinateur » une fois que le journaliste aurait envoyé son courriel. Le greffier intérimaire est ensuite retourné à la salle du conseil.
- 99 Le journaliste et la greffière adjointe sont allés dans un espace de bureau près du hall, pour que le journaliste puisse envoyer un courriel à son rédacteur en chef. Le journaliste a passé un appel téléphonique de deux minutes à son rédacteur à 20 h 24, pour l'informer de la situation, puis a envoyé son courriel à 20 h 27. Ensuite, la greffière adjointe a mis l'ordinateur portable dans son bureau, qui se trouve dans l'espace sécurisé près du bureau du greffier. Elle et le journaliste sont ensuite retournés dans le hall pour attendre la reprise de la réunion publique.

Le journaliste se voit interdire l'entrée à la réunion et se fait expulser du bâtiment

- 100 Deux policiers sont arrivés au siège de l'administration régionale à 20 h 37. Ils se sont souvenus que le garde de sécurité les avait fait entrer, car les portes extérieures du bâtiment étaient fermées à clé. Le gestionnaire municipal nous a dit qu'un membre du personnel était venu dans la salle du conseil lui dire que les policiers étaient arrivés et qu'il était parti à leur rencontre. Il a ajouté qu'il avait dit aux policiers que la région avait trouvé un appareil en train d'enregistrer une réunion à huis clos et qu'elle voulait que le citoyen blogueur soit expulsé des lieux pour la soirée. Le garde de sécurité lui a dit alors que le citoyen blogueur avait déjà quitté le bâtiment et il s'est souvenu que les policiers lui avaient dit que la région devrait garder l'enregistreur et qu'ils reviendraient le lendemain matin pour « recueillir les preuves ». Les policiers se sont souvenus qu'on leur avait dit qu'un enregistreur avait été trouvé sous un chapeau, que la région l'avait confisqué et que le citoyen blogueur avait quitté le bâtiment après avoir été prié de le faire. Selon les policiers, le personnel leur avait dit qu'il avait l'intention de rendre l'enregistreur au citoyen blogueur le lendemain¹⁴.

¹⁴ En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région a déclaré, sans citer de source précise, que la police avait donné des directives et des conseils au personnel sur la façon de faire avec l'enregistreur. Cependant, nous avons parlé directement aux policiers durant notre enquête et notre rapport reflète leur compte rendu de l'incident.

- 101** Le gestionnaire municipal nous a dit que, durant sa conversation avec les policiers, le DG était sorti de la salle, disant que le journaliste « devait partir, lui aussi ». Il nous a avoué qu'il ne comprenait pas pourquoi le journaliste devait quitter les lieux et qu'il avait demandé au DG de confirmer cette directive, ce que ce dernier avait fait. Le gestionnaire municipal nous a dit qu'il avait présumé qu'on avait trouvé quelque chose d'autre dans la salle du conseil en son absence.
- 102** Le DG nous a dit qu'à sa connaissance, la directive du président était d'interdire au citoyen blogueur et au journaliste de revenir à la réunion. Il avait donc donné des instructions au gestionnaire municipal en ce sens. Il a ajouté qu'il n'avait pas l'intention de faire expulser le citoyen blogueur et le journaliste du bâtiment, mais qu'il comprenait que sa directive avait pu être interprétée en ce sens.
- 103** Les policiers nous ont déclaré que le gestionnaire municipal avait dit qu'on avait trouvé une autre personne en train d'enregistrer la réunion sur son ordinateur portable. Selon eux, le gestionnaire municipal avait montré du doigt le journaliste et avait dit : « Nous voulons qu'il soit expulsé. » Les policiers nous ont dit qu'ils avaient suggéré que le personnel parle directement au journaliste et lui demande de partir, et le gestionnaire municipal l'a fait, calmement. Ils ont déclaré qu'ils se tenaient à une distance de 10 à 15 pieds durant cette conversation.
- 104** Le gestionnaire municipal nous a dit qu'il avait dû confirmer l'identité du journaliste en interrogeant un autre membre du personnel. Ensuite, il s'était approché du journaliste et s'était présenté. Il nous a dit qu'il ne s'était pas rendu compte que les policiers étaient derrière lui alors qu'il parlait au journaliste et il a affirmé que, quand il l'avait constaté, il avait dit en plaisantant : « On ne veut pas avoir affaire à ces types. » Il nous a déclaré qu'il avait dit cela « en plaisantant ».
- 105** Le journaliste a gardé des souvenirs différents des commentaires échangés. Il s'est souvenu que le gestionnaire municipal avait dit : « Si vous ne partez pas maintenant, vous aurez affaire avec ces deux messieurs. » Les souvenirs des policiers concordent avec ceux du journaliste. Ils nous ont dit que le gestionnaire municipal avait dit quelque chose du genre : « Si vous ne partez pas, vous aurez à en répondre à ces deux types ici. »¹⁵ Une photo prise durant la conversation, horodatée à 20 h 44, montre les deux policiers debout derrière le gestionnaire municipal, tandis que celui-ci parle au journaliste (voir page 20).

¹⁵ En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région nous a dit que nous devrions nous souvenir que la police se tenait de 10 à 15 pieds derrière le personnel régional durant cet échange, dans notre examen des souvenirs que les policiers avaient gardés de l'incident. Nous n'avons aucune raison de douter de la véracité ou de l'exactitude des déclarations qui nous ont été faites par la police régionale de Niagara.

- 106** Le journaliste nous a dit qu'il avait demandé s'il pouvait appeler son bureau mais que le gestionnaire municipal lui avait dit que non, qu'il devait quitter les lieux immédiatement. D'après ses souvenirs, les policiers ne lui avaient pas parlé et personne ne lui avait expliqué qui avait pris cette décision ou pourquoi il était expulsé. Il nous a dit qu'en raison de la présence de la police et des commentaires du gestionnaire municipal, il avait eu l'impression qu'il serait accusé d'intrusion s'il ne quittait pas le bâtiment.
- 107** Les images de la vidéo de sécurité enregistrées par la région montrent le journaliste alors qu'il quitte le bâtiment à 20 h 46. Puis on voit les policiers quitter le bâtiment une minute plus tard - sans l'enregistreur numérique et sans l'ordinateur portable.

L'ordinateur est rendu à son propriétaire

- 108** Une fois que la réunion s'est enfin terminée, environ huit membres du conseil et du personnel régional se sont rendus dans un restaurant local pour passer quelques moments amicaux. Le président nous a dit que, vers 23 h, il avait reçu un message téléphonique d'un avocat, agissant au nom de l'employeur du journaliste, lui demandant de rendre l'ordinateur portable. Le président, le DG et le directeur des ressources humaines, qui étaient tous trois au restaurant, ont discuté de la situation. D'autres membres du personnel régional qui n'étaient pas au restaurant, dont l'avocate, ont aussi parlé de cette situation au téléphone. Le président nous a dit qu'il ne s'était pas rendu compte que la région avait gardé l'ordinateur portable et il a ordonné qu'il soit rendu. Deux membres du personnel régional ont rencontré le journaliste au siège de l'administration régionale et lui ont rendu son ordinateur portable et ses notes vers 0 h 30.

L'enregistreur numérique et la police

- 109** Le greffier intérimaire et le gestionnaire municipal nous ont dit qu'ils sont allés au poste de la police locale le lendemain matin de la réunion, dans l'intention de porter des accusations contre le citoyen blogueur et de remettre l'enregistreur à la police. Ils ont dit qu'on les avait informés que le policier chargé de l'affaire ne reprendrait son service que plus tard dans la soirée.
- 110** À 13 h 38, le greffier intérimaire a envoyé un courriel à la police, déclarant une fois de plus que la région voulait lui remettre l'enregistreur. Il a envoyé un deuxième courriel à 18 h 22 pour dire qu'il emportait l'enregistreur chez lui et il a demandé à la police de l'appeler pour prendre les dispositions nécessaires à sa livraison. Vers 20 h, un policier a communiqué avec le greffier intérimaire pour lui dire que l'unité d'enquête ferait un suivi avec la région le lundi 11 décembre.

- 111 Le greffier intérimaire a dit qu'il avait rapporté l'enregistreur au siège de l'administration régionale vers 22 h ce soir-là. Finalement, le 12 décembre, un policier s'est rendu au siège de l'administration régionale et a pris possession de l'enregistreur.
- 112 Jusqu'à présent, la police n'a porté aucune accusation concernant cet incident.

Excuses et politiques

- 113 La région n'a pas tardé à faire savoir qu'elle regrettait la façon dont les événements s'étaient déroulés le 7 décembre. Le lendemain, elle a fait paraître une déclaration publique, dans laquelle elle a présenté des excuses pour « les embarras » causés au journaliste. Le président nous a dit qu'il avait appelé le journaliste le dimanche 10 décembre et qu'il lui avait présenté des excuses. Il avait aussi reconnu que certaines politiques et procédures faisaient défaut à la région et qu'elles devaient être mises en place.
- 114 Plusieurs membres du personnel régional et du conseil, dont le DG, nous ont dit qu'ils avaient aussi présenté personnellement des excuses au journaliste.
- 115 Dans un courriel à tous les membres du conseil daté du 10 décembre, le DG a écrit que la région préparait une politique des médias qui permettrait uniquement aux journalistes accrédités d'accéder à la zone réservée aux médias. Il a écrit que la réaction de la région à l'incident du 7 décembre « n'avait pas été ce qu'elle aurait dû être », mais que « cesser la réunion, comme cela avait été fait, était une ligne de conduite prudente ». Le DG a aussi écrit que « les décisions concernant le retrait des appareils électroniques avaient été mal communiquées parmi le personnel » et il a précisé qu'il était alors dans la salle du conseil et n'avait pas pu observer les événements dans le hall d'entrée.

La loi

- 116 Saisir des biens personnels, exclure des personnes d'une réunion du conseil et exiger qu'un membre du public quitte les locaux municipaux sont des mesures graves. Depuis, avec le recul, la région a reconnu que sa réaction aux événements du 7 décembre 2017 aurait pu être différente. Toutefois, il est important d'examiner ses actions à la lumière des lois applicables, dont la *Loi de*

2001 sur les municipalités¹⁶, la *Loi sur l'entrée sans autorisation*¹⁷ et la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁸.

- 117 En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, l'une des opinions que je peux formuler est qu'une décision, une recommandation, une action ou une omission semble avoir été contraire à la loi. Par conséquent, pour en arriver à une opinion sur une question qui fait l'objet d'une enquête, je dois tenir compte des lois pertinentes, et notamment de la *Charte*. Bien que je considère la *Charte* et que je puisse recommander des actions correctrices, je ne peux pas – et ne prétends pas – imposer des mesures réparatrices fondées sur la *Charte*.

Loi sur les municipalités et Loi sur l'entrée sans autorisation

- 118 En tant que chef du conseil, le président régional est en droit, en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, « [d']expulser quiconque pour cause de conduite irrégulière [lors d'une réunion] »¹⁹. Toujours en vertu de la *Loi sur les municipalités*, le DG a le pouvoir d'assurer généralement le contrôle et la gestion des affaires de la municipalité afin d'en garantir le fonctionnement efficace et efficient²⁰. Dans certains cas, ce pouvoir peut être invoqué pour exclure des personnes des locaux municipaux. La *Loi sur l'entrée sans autorisation* permet généralement à l'occupant des lieux ou à la personne que celui-ci a autorisée d'ordonner à des personnes de quitter les lieux immédiatement. Ne pas quitter les lieux immédiatement quand on a reçu l'ordre de le faire constitue une infraction provinciale²¹.

Charte canadienne des droits et libertés

- 119 Les municipalités, tout comme les autres paliers de gouvernement, doivent respecter les droits et les libertés protégés par la *Charte*. Les droits conférés par la *Charte* ne peuvent être restreints que « dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique »²². Lorsqu'ils examinent si une limite est justifiée, les tribunaux tiennent compte de divers facteurs, dont l'importance de son objectif et la question de savoir si elle est juste, non arbitraire et porte

¹⁶ *Loi sur les municipalités*, SO 2001, chap. 25

¹⁷ *Loi sur l'entrée sans autorisation*, L.R.O. 1990, chap. T.21.

¹⁸ *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B, Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), chap. 11.

¹⁹ *Supra* note 16, par. 241 (2); *supra* note 4, art. 2.7.

²⁰ *Supra* note 16, al. 229 (a).

²¹ *Supra* note 17, art. 2(1)(b); voir aussi *Bracken v. Fort Erie (Town)*, 2017 ONCA 668, par. 70-71.

²² *Supra* note 18, art. 1.

minimalement atteinte à la liberté protégée par la *Charte*²³. En empêchant le citoyen blogueur et le journaliste d'assister au reste de la réunion publique, en confisquant leurs biens personnels et en expulsant le journaliste du bâtiment, la région a mis en cause plusieurs droits garantis par la *Charte*.

Liberté d'expression et droit à la liberté et à la sécurité de la personne

- 120** Normalement, les membres du public sont en droit d'assister aux réunions publiques du conseil. Dans le contexte des municipalités, les tribunaux ont conclu que la liberté d'expression protégée par l'alinéa 2 b) de la *Charte* inclut le droit d'assister en personne aux réunions du conseil et de les observer²⁴.
- 121** L'article 7 de la *Charte* déclare aussi ceci : « Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. » Interdire à une personne l'accès à un lieu public peut constituer une violation de ce droit, si la personne utilise le lieu de manière compatible avec son usage public²⁵.

Liberté de la presse

- 122** L'alinéa 2 b) de la *Charte* protège aussi expressément la liberté de la presse²⁶. Comme l'a conclu la Cour suprême du Canada, la liberté de la presse inclut le droit de recueillir et de diffuser des nouvelles²⁷.

Saisie abusive

- 123** De plus, l'article 8 de la *Charte* protège de la saisie abusive de biens par le gouvernement, quand un propriétaire est raisonnablement en droit d'attendre une protection de sa vie privée²⁸.

Interdiction d'entrée à la réunion

Expulsions en vertu de la Loi sur les municipalités

- 124** Le président régional nous a dit qu'il croyait que le propriétaire de l'enregistreur numérique et celui de l'ordinateur portable pouvaient avoir enregistré, à tort, la

²³ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, [1986] J.C.S. n° 7.

²⁴ *Bracken v Regional Municipality of Niagara Corporation*, 2015 ONSC 6934, par. 56; *Gammie v South Bruce Peninsula (Town)*, 2014 ONSC 6209.

²⁵ *Gammie v South Bruce Peninsula (Town)*, 2014 ONSC 6209, par. 106.

²⁶ *Supra* note 18, al. 2 b).

²⁷ *Société Radio-Canada c. Lessard*, [1991] 3 R.C.S. 421, par. 429-430, [1991] J.C.S. n° 87.

²⁸ *R. c. Cole*, 2012 CSC 53, par. 35.

séance à huis clos. Par conséquent, il avait ordonné au personnel de retirer les deux appareils de la salle du conseil et avait annoncé à la salle qu'il devrait être interdit aux propriétaires de ces appareils de revenir à la réunion. Il nous a dit que, quand il avait donné cette directive au personnel, il ne recourait pas à son pouvoir d'expulser des personnes d'une réunion pour conduite perturbatrice. Si tel est le cas, comment savoir en raison de quel pouvoir éventuel il avait été interdit à ces personnes d'assister au reste de la réunion du conseil?

- 125** Si l'on considère que le président régional doit avoir exercé son pouvoir statutaire en vertu de la *Loi sur les municipalités*, même s'il ne s'en est pas rendu compte, l'exclusion du citoyen blogueur du reste de la réunion pourrait être justifiée. Le règlement de procédure de la région interdit l'utilisation d'un enregistreur numérique d'une manière qui perturbe ou entrave une réunion. Enregistrer numériquement une séance à huis clos confidentielle du conseil pourrait constituer une conduite inappropriée justifiant une exclusion, surtout s'il est prouvé que l'enregistrement a été fait délibérément. Si le citoyen blogueur avait caché l'enregistreur sous son chapeau, comme certains témoins l'ont laissé entendre, ceci pourrait prêter à croire qu'il avait l'intention d'enregistrer indûment la discussion confidentielle. Toutefois, les éléments de preuve n'étaient pas concluants à cet égard et la région n'a pris aucune mesure pour déterminer ce qui s'était passé avant l'expulsion.
- 126** Les témoins ont aussi confirmé qu'il n'était pas inhabituel pour les membres des médias et du public de laisser des objets personnels dans la salle durant les réunions à huis clos. Le personnel et les responsables régionaux n'ont pas envisagé qu'il aurait pu y avoir une explication susceptible d'innocenter le citoyen blogueur pour cet incident. Celui-ci nous a dit qu'il avait laissé son enregistreur en marche sur le bureau, quand il était allé aux toilettes durant la séance publique, car il ne voulait manquer aucune information. Cependant, personne ne l'a interrogé au sujet de son enregistreur quand l'appareil a été découvert. Le président a tout simplement réagi de manière péremptoire pour le faire exclure du reste de la réunion.
- 127** Le cas du journaliste s'avère encore plus problématique. Il n'y avait tout simplement aucune preuve que son ordinateur portable enregistrerait la séance à huis clos²⁹. Même si le citoyen blogueur avait intentionnellement dissimulé un appareil d'enregistrement sous son chapeau, cela n'aurait pas impliqué le journaliste. En fait, un cadre supérieur du personnel régional a expressément autorisé le journaliste à laisser son ordinateur portable dans la salle pendant que

²⁹ En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région a déclaré que, comme l'ordinateur portable et son écran étaient allumés, rien n'indiquait qu'il n'enregistrait pas. Toutefois, la preuve qu'un ordinateur est allumé ne prouve pas qu'il fait un enregistrement sonore.

les membres du public l'évacuaient. Interdire au journaliste d'assister au reste de la réunion était complètement injustifié.

- 128 Cet incident souligne l'importance de veiller à ce que tout exercice du pouvoir discrétionnaire du président pour exclure quelqu'un d'une réunion soit fondé sur des preuves solides.

Liberté d'expression, liberté de la presse et droit à la liberté et à la sécurité de la personne

- 129 Le citoyen blogueur et le journaliste avaient légalement le droit d'assister aux séances publiques de la réunion du 7 décembre, conformément à la *Loi sur les municipalités* et à la *Charte*³⁰. Les tribunaux de l'Ontario ont placé la barre très haut concernant les atteintes aux droits personnels d'assister aux réunions publiques. L'affaire récente *Gammie v. South Bruce Peninsula* illustre l'approche adoptée par les tribunaux et s'avère tout à fait pertinente pour ce cas³¹.
- 130 Dans l'affaire *Gammie*, la Ville de South Bruce Peninsula a découvert qu'un appareil enregistreur avait été laissé en marche dans la salle du conseil par un membre du public durant une séance à huis clos. La Ville avait remis l'enregistreur à la police et avait averti le résident qu'il ne devait pas laisser son enregistreur dans la salle du conseil durant les réunions à huis clos. Cependant, un peu plus d'un an après, la Ville a découvert que cette même personne avait une fois de plus laissé un enregistreur durant une séance à huis clos. En réponse à cet incident et à d'autres, le conseil a adopté une série de résolutions lui interdisant l'accès aux locaux de la Ville, y compris pour les réunions du conseil, et a restreint ses communications avec le personnel municipal.
- 131 Dans l'affaire *Gammie*, la cour a examiné si le fait d'interdire à cet homme d'assister aux réunions du conseil violait son droit à la liberté d'expression et à la liberté et à la sécurité de la personne en vertu de l'alinéa 2 b) et de l'article 7 de la *Charte*. La cour a souligné qu'assister à une réunion du conseil est une expression protégée, car « les salles de conseil sont un centre de vie politique pour les résidents de la Ville... »³². Tout en soulignant que le droit conféré par la *Charte* ne s'étend pas aux formes d'expression non protégées, comme la violence ou les menaces de violence, la cour a laissé entendre que la Ville aurait pu agir avec plus de soin pour restreindre uniquement « l'expression

³⁰ Le droit qu'a le public d'observer le déroulement des réunions du gouvernement local est défini à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*, qui stipule que les réunions doivent se tenir en public, sous réserve de 14 exceptions restreintes et précises; *supra* note 18, al. 2 (b), art. 7.

³¹ *Supra* note 25.

³² *Ibid*, au par. 80.

perturbatrice » non protégée – par exemple, elle aurait pu simplement interdire au résident d’être en possession d’appareils enregistreurs lors des réunions du conseil³³.

- 132** La cour a conclu que les restrictions imposées par la Ville ne constituaient pas une limite raisonnable au droit de la personne à la liberté d’expression. Les mesures adoptées par la Ville n’étaient pas faites pour porter une atteinte minimale au droit de la personne ou restreindre son droit uniquement dans la mesure où il le fallait pour atteindre l’objectif que se donnait la Ville de prévenir les perturbations durant les réunions du conseil.
- 133** La cour a aussi conclu que l’interdiction privait le résident de son droit à la liberté et à la sécurité de la personne en vertu de l’article 7 de la *Charte*, étant donné qu’il utilisait un lieu public d’une manière conforme à l’objectif public de ce lieu³⁴.
- 134** La région n’en est pas à ses premiers litiges quant aux droits garantis par la *Charte*. Dans l’affaire *Regional Municipality of Niagara v. Bracken*, la Cour supérieure de justice de l’Ontario a examiné la constitutionnalité d’un avis d’intrusion que la région avait émis à l’encontre d’un membre du public³⁵. Avant une réunion du conseil, alors qu’il se trouvait dans la tribune réservée au public, un homme avait fait un enregistrement vidéo d’une conseillère à qui il demandait les raisons pour lesquelles elle le poursuivait en justice. La conseillère avait estimé que ce comportement était intimidant et menaçant. Citant cet incident et un comportement répété de confrontation, le personnel régional avait émis un avis d’intrusion interdisant à cet homme d’entrer au siège de l’administration régionale et notamment d’assister aux réunions du conseil durant une année.
- 135** Comme dans l’affaire *Gammie*, la cour a conclu qu’assister à une réunion du conseil constitue une expression protégée par l’alinéa 2 b) de la *Charte*. Elle a rejeté l’argument de la région selon lequel l’exclusion de cette personne ne constituait pas une violation de ses droits, car elle pouvait regarder les réunions du conseil en ligne ou à la télévision. La cour a estimé que la liberté d’expression de la personne comprenait la possibilité d’assister et de participer aux réunions publiques du conseil, à condition qu’elle ne soit pas violente, ne menace pas de violence et respecte les règles applicables³⁶. La cour a aussi conclu que l’avis d’intrusion ne constituait pas une limite raisonnable du droit garanti par la *Charte*. Elle a souligné que l’atteinte au droit de la personne n’était pas minimale, étant

³³ *Ibid*, au par. 92.

³⁴ *Ibid*, au par. 106.

³⁵ *Bracken v Regional Municipality of Niagara Corporation*, 2015 ONSC 6934.

³⁶ *Ibid*, au par. 56.

donné que la région aurait pu atteindre l'objectif de maintenir l'ordre lors des réunions du conseil par des moyens moins restrictifs.

- 136** Dans une autre affaire, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné un avis d'intrusion émis par la Ville de Fort Erie à l'encontre d'un manifestant³⁷. L'avis interdisait à la personne d'entrer dans les locaux municipaux, ainsi que de manifester à l'extérieur de l'hôtel de ville durant une année. La cour a conclu que la protestation pacifique de cette personne était une expression protégée par la *Charte*. Elle a aussi expliqué que le droit légal qu'avait la Ville d'exclure les intrus était assujéti à des limites implicites et devait être exercé à des fins publiques valables, telles que la prévention d'activités illégales, la sécurité des personnes, la prévention de l'appropriation d'un espace public à des fins privées exclusives et la prévention d'entraves au fonctionnement du gouvernement et à la prestation de services gouvernementaux³⁸.
- 137** Le personnel municipal a dit à la cour qu'il se sentait menacé par la personne et qu'il l'avait exclue pour garantir la sécurité des employés et du public, mais la cour a conclu que c'était une interprétation erronée des faits, car rien ne prouvait que la personne était violente ou menaçait de violence.
- 138** De plus, la cour a conclu que l'exclusion était injustifiée, car les mesures prises par la Ville ne constituaient pas une atteinte minimale aux droits de cette personne. Dans ce cas, la première personne qui avait parlé au manifestant était un policier, qui l'avait informé qu'il était frappé d'un avis d'intrusion et qu'il devait quitter les lieux³⁹. La cour a souligné que de nombreuses options s'offraient à la Ville, qui aurait pu parler au manifestant par exemple et l'avertir de ne pas utiliser de mégaphone près du bâtiment municipal, et lui demander de baisser le volume de l'appareil et de garder une distance respectueuse des personnes entrant à l'hôtel de ville.

Le citoyen blogueur, le journaliste et la Charte

- 139** À la lumière de l'examen de ces affaires dans le contexte de la *Charte*, il est clair que la Municipalité régionale de Niagara a commis de graves erreurs en interdisant au citoyen blogueur et au journaliste d'assister au reste de la réunion du conseil le 7 décembre. Le fait que le citoyen blogueur avait laissé son enregistreur numérique allumé pendant une séance confidentielle à huis clos aurait pu justifier que la région prenne des mesures pour remédier à la situation. Toutefois, la région n'a aucunement tenté de l'interroger sur les circonstances ou de vérifier si l'enregistreur avait été laissé dans la salle du conseil par

³⁷ *Bracken v Fort Erie (Town)*, 2017 ONCA 668.

³⁸ *Ibid*, au par. 75.

³⁹ *Ibid*, au par. 79.

inadvertance. De plus, elle a permis à diverses personnes de laisser leurs effets personnels dans la salle du conseil pendant la réunion à huis clos, n'avait aucune règle en place pour exiger que les enregistreurs soient éteints durant de telles séances et n'a émis aucun avertissement à cet égard⁴⁰.

- 140 La réaction de la région face au journaliste est également préoccupante du point de vue de la *Charte*. L'exclure du reste de la réunion était une tentative précipitée de s'attaquer à un problème qui n'existait pas. Il n'y avait aucune raison probante de croire que l'ordinateur portable du journaliste enregistrerait la séance à huis clos. En fait, d'autres appareils avaient été laissés dans la salle; une personne est entrée pendant le huis clos pour récupérer son téléphone alors que le personnel quittait la salle. Dans le feu de l'action, le journaliste a tout simplement été mis sur le même plan que le citoyen blogueur et il a été présumé coupable d'avoir enregistré illégalement la réunion. Il est évident que ses droits à la liberté d'expression, à la liberté de la presse et à la liberté et à la sécurité de la personne ont été transgressés arbitrairement, à la légère. Rien ne justifiait une limitation de ses droits dans ces circonstances.

Expulsion du journaliste du siège de l'administration régionale

- 141 Le président nous a dit que son intention était seulement de faire exclure les propriétaires des appareils de la réunion et non pas de tout le bâtiment municipal. Il nous a dit aussi que son intention était d'ordonner au personnel de les expulser uniquement s'il découvrait que leur appareil enregistrerait la réunion. Le DG a confirmé qu'il avait cru comprendre que la directive du président était d'interdire aux deux propriétaires d'appareils d'assister à la réunion. Malheureusement, ce message semble s'être perdu dans la transmission. Quand le gestionnaire municipal a quitté la salle pour appeler la police, il a compris que la directive du DG était d'expulser le citoyen blogueur des locaux.
- 142 Une fois la police arrivée sur les lieux, le DG a dit au gestionnaire municipal que le journaliste « devait partir, lui aussi », sans expliquer qu'il parlait uniquement de la réunion. Le greffier intérimaire nous a dit que lui aussi avait entendu la directive du DG. Le gestionnaire municipal et le greffier intérimaire nous ont dit qu'ils pensaient que le DG voulait dire que le journaliste devait quitter le bâtiment. Vu les mots employés par le DG, il n'est pas surprenant que le

⁴⁰ En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région a déclaré que le président est en droit d'expulser des personnes d'une réunion du conseil en vertu de la *Loi sur les municipalités*, et qu'aucun paramètre ne vient restreindre ce droit. Elle a déclaré que l'expulsion d'une personne ne constitue pas une violation de la *Charte*. Cependant, comme indiqué dans ce rapport, les paramètres additionnels qui restreignent le pouvoir qu'a le président d'exclure le public d'une réunion du conseil reflètent la jurisprudence pertinente. Les tribunaux ont systématiquement conclu que de telles exclusions sont assujetties à un examen en vertu de la *Charte*.

personnel régional ait cru que l'exclusion s'appliquait au bâtiment, et pas seulement à la réunion.

- 143** Sans faire explicitement référence à la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, le gestionnaire municipal a dit au journaliste qu'il devait quitter le bâtiment – en présence de la police. Le journaliste nous a dit qu'il avait cru que s'il ne partait pas, il serait accusé d'intrusion. Les policiers témoins ont aussi confirmé que le personnel leur avait dit que le journaliste devait partir. D'après ces preuves, il est clair que le gestionnaire municipal exerçait effectivement son pouvoir, à partir d'une mauvaise interprétation des instructions du DG, en vertu de la *Loi sur l'entrée sans autorisation*.
- 144** En vertu de la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, les municipalités sont en droit d'exercer leur pouvoir d'interdire l'accès aux lieux municipaux, mais elles doivent le faire judicieusement et équitablement. Les tribunaux ont souligné qu'il y a un risque d'action arbitraire quand les municipalités restreignent l'accès, en l'absence d'un règlement ou d'une politique de gouvernance en la matière⁴¹. La région n'a mis en place aucune politique précise concernant cette Loi.
- 145** Dans ce contexte, il est clair que le fait d'exclure le journaliste du bâtiment n'était pas justifié en vertu de la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, ni autrement. Il est évident aussi que cette conduite ne pourrait aucunement être justifiée par la *Charte*. La région a clairement porté atteinte aux droits à la liberté d'expression, à la liberté de la presse et à la liberté et à la sécurité de la personne du journaliste quand elle a exigé qu'il quitte un lieu public sans aucune justification.

Saisie abusive

- 146** L'article 8 de la *Charte* protège la vie privée de chacun en empêchant les fouilles et les saisies abusives de biens personnels par le gouvernement. Les tribunaux ont conclu que tout examen non consensuel des biens est une fouille et que toute prise non consensuelle des biens est une saisie⁴². Toutefois, la *Charte* n'interdit pas toutes les intrusions dans la vie privée. La Cour suprême du Canada a conclu qu'une personne ne peut bénéficier de la protection de la *Charte* que si elle a une attente raisonnable de protection de la vie privée, compte tenu de l'ensemble des circonstances⁴³.

⁴¹ *Supra* note 37.

⁴² *R. c. Dymont*, [1998] 2 R.C.S. 417 à 28, [1988] J.C.S. n° 82, et *R. c. Cole*, 2012 CSC 53, au par. 59.

⁴³ *R. c. AM*, 2008 CSC 19.

- 147** Il n'est pas surprenant que la plupart des affaires judiciaires invoquant cette protection par la *Charte* soient liées à des actes de la police. Elles cherchent à trouver un équilibre entre l'intérêt du public à être à l'abri des intrusions du gouvernement, d'une part, et l'intérêt de l'État à s'assurer que la collectivité est protégée du crime, d'autre part⁴⁴. Les tribunaux tiennent compte de divers facteurs pour déterminer si une personne a une attente raisonnable de protection de la vie privée, incluant le lieu de la saisie et la nature des biens saisis.
- 148** Les tribunaux ont expliqué qu'il y a de fortes attentes en ce qui concerne le respect de la confidentialité de l'information contenue dans les appareils électroniques comme les ordinateurs portables et les téléphones cellulaires, qui peuvent renfermer des détails intimes sur le mode de vie et les choix personnels⁴⁵.
- 149** Les saisies faites sans mandat ou consentement sont présumées illégales⁴⁶. Toutefois, elles peuvent être justifiées s'il est établi que la saisie était autorisée d'autre manière par la loi, que la loi était raisonnable et que la manière dont la saisie a été effectuée était raisonnable⁴⁷.
- 150** Dans l'affaire *R. c. Cole*⁴⁸, la Cour suprême du Canada a conclu que les droits d'un enseignant en vertu de l'article 8 n'avaient pas été violés par un conseil scolaire lorsque ce conseil avait fouillé et saisi son ordinateur portable, qui lui avait été remis pour son travail et qui contenait des photos explicites d'une élève. Avant de remettre l'ordinateur portable à la police, le conseil scolaire avait copié les images et des fichiers Internet temporaires de l'historique du navigateur de l'ordinateur portable. Le tribunal a examiné si le conseil scolaire avait indûment procédé à une fouille et saisi l'information stockée sur l'ordinateur portable. Il a conclu que la saisie était autorisée par la loi, car les autorités scolaires ont l'obligation légale de veiller à la sécurité du milieu scolaire en vertu de la *Loi sur l'éducation*⁴⁹. Le conseil scolaire avait également un motif raisonnable de croire que l'ordinateur portable contenait des photographies explicites d'une élève. Le tribunal a conclu que la saisie effectuée par le conseil scolaire s'était déroulée de manière raisonnable et n'avait pas violé la *Charte*.

⁴⁴ *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, aux par. 159-160, [1984] 6 WWR 577.

⁴⁵ *Supra* note 28, au par. 2.

⁴⁶ *Supra* note 44, au par. 161.

⁴⁷ *Supra* note 28, au par. 37.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, chap. E.2, art. 265.

Le citoyen blogueur

- 151** Le citoyen blogueur nous a dit qu'il enregistrerait fréquemment les réunions publiques du conseil à l'aide de son enregistreur numérique. Il se sert souvent de ces enregistrements pour rédiger des articles sur les événements locaux et sur la politique locale, pour son site Web. Il n'a pas fait allusion à des renseignements privés sur son enregistreur numérique. Cependant, cet enregistreur numérique lui appartenait personnellement.
- 152** Les membres du public n'ont aucun droit d'écouter les discussions privées des conseillers durant une réunion à huis clos, ni directement, ni en enregistrant ces discussions⁵⁰. Une personne qui intercepte volontairement une communication privée qui ne lui est pas destinée peut aussi être reconnue coupable d'une infraction criminelle en vertu du *Code criminel du Canada*⁵¹. Dans ces circonstances, les préoccupations qu'ont eues les participants à la réunion à huis clos quand on a découvert que la discussion confidentielle était enregistrée s'avèrent compréhensibles. Il n'était pas déraisonnable non plus pour les personnes présentes de croire que l'enregistrement pouvait être illégal et pouvait justifier un appel à la police.
- 153** Malheureusement, sans une politique et une procédure en place pour faire face à de tels incidents, ni aucune tentative d'enquêter sur les faits ou de demander des conseils juridiques quant aux mesures à prendre, la région a réagi de manière désorganisée, précipitée et mal informée. La police a été appelée et le personnel nous a dit qu'il lui avait demandé conseil au sujet d'un appareil qui enregistrerait illégalement une réunion à huis clos. Cependant, d'après les policiers qui sont intervenus, on ne leur a pas demandé de saisir l'enregistreur numérique, ni d'enquêter pour déterminer s'il y avait eu une activité illégale.
- 154** Il aurait été préférable que la région adopte une approche plus à la mesure de la situation et plus simple. Par exemple, elle aurait pu interroger le citoyen blogueur sur les raisons pour lesquelles il avait laissé son enregistreur en marche, avant de prendre d'autres mesures. Si la région croyait qu'un délit avait été commis, elle aurait dû laisser l'appareil en place afin que la police puisse enquêter sur les lieux et examiner l'appareil.

⁵⁰ L'article 239 de la *Loi sur les municipalités* permet au conseil de tenir une réunion à huis clos, sous réserve d'exceptions précises; l'alinéa 6 (1) b) de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* stipule qu'une municipalité peut maintenir la confidentialité des documents qui révéleraient la teneur de délibérations tenues en séance à huis clos conformément à la loi.

⁵¹ *Code criminel du Canada*, L.R.C, 1985, chap. C-46, art. 183, 184.

Le journaliste

- 155** Le journaliste nous a dit qu'il utilisait l'ordinateur portable fourni par son employeur pour l'aider dans l'exercice de ses fonctions. Durant toute la réunion du conseil le 7 décembre, il avait pris des notes sur son ordinateur portable, tout en préparant son article qu'il devait soumettre au plus tard à 22 h pour le journal du lendemain.
- 156** Dans ce cas, l'ordinateur portable contenait les notes et le produit du travail d'un membre des médias, qui bénéficie de protections supplémentaires en vertu de l'alinéa 2 b) de la *Charte*. Les attentes du journaliste en matière de protection de la vie privée étaient élevées et son intérêt à ce sujet concernant l'ordinateur portable relevait clairement de la *Charte*.
- 157** Certains membres du conseil ont présumé que l'ordinateur portable du journaliste pouvait avoir enregistré la séance à huis clos. En fait, il n'y avait absolument aucune preuve prêtant à croire que l'ordinateur portable laissé dans la salle par le journaliste, conformément à la pratique antérieure, faisait un enregistrement sonore. Dans ces circonstances, la saisie de son ordinateur portable était complètement injustifiée et constituait une violation claire de son droit d'être protégé de toute saisie abusive, en vertu de l'article 8 de la *Charte*. Les limites imposées aux droits du journaliste n'étaient pas justifiées, et elles étaient donc contraires à la loi.
- 158** Une réaction plus raisonnable face à la situation aurait été de demander au journaliste de confirmer que son ordinateur portable n'enregistrait pas la réunion ou de lui dire poliment de sortir l'ordinateur de la salle pour le reste de la séance à huis clos.

Leçons tirées

- 159** Après les incidents du 7 décembre 2017, la région a reconnu qu'elle devait mettre en place plus de directives pour faire face à de telles situations. En janvier 2018, le personnel régional a créé une liste de contrôle que le personnel peut consulter quand une réunion passe en séance à huis clos. Cette liste de contrôle demande au personnel de confirmer visuellement que tous les membres du public, des médias et du personnel non essentiel ont quitté la salle du conseil et que tous les effets personnels ont été retirés de la tribune du public et des zones réservées aux médias. La liste de contrôle indique que le personnel doit également demander aux membres du conseil d'éteindre leurs téléphones cellulaires et de les placer sur leurs bureaux. De plus, elle prévoit qu'il doit confirmer que le personnel régional responsable de l'enregistrement vidéo et de

la diffusion en continu des séances publiques de la réunion a quitté la salle d'audiovisuel et qu'un voyant rouge montrant que la diffusion vidéo a cessé est allumé à l'arrière de la salle.

- 160** En janvier 2018, la région a aussi engagé un consultant externe pour mener des recherches, consulter des journalistes et faire un rapport sur la façon dont la région devrait communiquer avec les médias et le public avant, pendant et après les réunions à huis clos⁵².
- 161** Le rapport du consultant, intitulé *In Camera & the Media*, daté du 8 février 2018, a souligné que l'essor des médias sociaux et les progrès technologiques entraînaient une prolifération de citoyens journalistes. Presque tout le monde porte dans sa poche un appareil qui peut servir à prendre des notes et à faire des photographies et des enregistrements audio-vidéo. Le rapport indiquait qu'à l'époque, la région n'avait pas mis de protocole officiel en place pour les réunions à huis clos et que des événements récents, dont ceux du 7 décembre, mettaient en évidence la nécessité d'un tel protocole.
- 162** Le rapport a fait un certain nombre de recommandations à la région, lui préconisant entre autres d'élaborer un protocole de réunions à huis clos qui tienne compte de la *Charte*, de nommer un agent de liaison avec les médias, d'embaucher un garde de sécurité ou un sergent d'armes pour les réunions et d'envisager de créer une antichambre pour les réunions à huis clos. Le rapport a aussi recommandé que, si le conseil continuait de tenir des réunions à huis clos dans la salle du conseil, la région veille à ce que les membres du public emportent avec eux tous leurs appareils portables et qu'elle instaure un processus pour leur permettre de laisser des objets volumineux ou encombrants dans la salle du conseil. Le rapport recommandait aussi que la région commence à faire des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions à huis clos et adopte un protocole concernant les « transgressions », comme la découverte d'un appareil d'enregistrement non autorisé.
- 163** Un rapport du personnel sur les recommandations du consultant et sur l'information connexe a été présenté au conseil le 8 février 2018. Ce rapport reconnaissait que la région n'avait pas de protocole en place pour gérer les urgences ou les perturbations durant les réunions à huis clos⁵³. Le rapport du

⁵² Le rapport du consultant a été examiné par le comité plénier le 1^{er} mars 2018, voir en ligne : <https://www.niagararegion.ca/council/Council%20Documents/2018/cotw-agenda-march-01-2018.pdf>.

⁵³ Un résumé du rapport du consultant, accompagné d'un rapport du personnel commentant ses conclusions et recommandations, a été présenté au conseil le 8 février 2018. The Regional Municipality of Niagara, agenda CL n° 02-2018, *Council Order of Business* (8 février 2018) à 719-722, en ligne : <https://www.niagararegion.ca/council/Council%20Documents/2018/council-agenda-feb-08-2018.pdf>.

personnel reconnaissait aussi que la salle du conseil était un lieu public, que le public était en droit d'utiliser conformément au droit à la liberté d'expression.

- 164** Le rapport du personnel a souligné que, bien que la *Loi sur les municipalités* autorise le chef du conseil à expulser quiconque pour mauvaise conduite, la région n'avait ni de cadre politique ni de protocole pour de telles expulsions. Il indiquait que le personnel régional n'était pas formé pour gérer des événements dans les espaces publics de la salle du conseil, et que de tels événements pouvaient être complexes et litigieux. Le rapport du personnel a recommandé que la région modifie son règlement de procédure et adopte des politiques et des procédures pour répondre à ces préoccupations, notamment en ce qui concerne les appels à l'intervention de la police, l'utilisation et le placement de caméras de sécurité et le verrouillage des portes d'accès public durant les réunions du conseil. Il a en outre recommandé que la région adopte une politique de relations avec les médias.
- 165** Le conseil ayant examiné le rapport du personnel en mars 2018, le règlement de procédure de la région a été actualisé. Ce règlement reconnaît désormais expressément les droits des citoyens et des médias relativement aux réunions publiques en vertu de la *Charte*. Il définit un processus pour que le personnel de sécurité assiste aux réunions afin de superviser la tribune des médias et du public et instaure des procédures pour intervenir en cas de perturbation lors de réunions. Désormais, le règlement prévoit qu'après un vote visant à tenir une réunion à huis clos, le président doit rappeler à tous les membres du public et des médias qui sortent de la salle qu'ils doivent emporter leurs effets personnels et leur équipement. Le greffier peut permettre qu'ils laissent sur place leur équipement lourd ou encombrant s'il est éteint, débranché et orienté à l'opposé de l'endroit où siègent les membres du conseil.
- 166** Si un appareil enregistreur non autorisé est découvert lors d'une séance à huis clos, le règlement de procédure stipule que le greffier régional ou son représentant doit tenter de trouver son propriétaire et lui demander de montrer que l'appareil n'a pas enregistré la séance à huis clos. S'il se trouve que la personne a enregistré par inadvertance la séance à huis clos, le greffier doit lui demander d'effacer l'enregistrement d'une manière qu'il juge satisfaisante. Si la personne ne s'exécute pas, la police locale pourra être appelée.
- 167** Outre les modifications aux règlements de procédure, la région a approuvé une *Politique de gestion des lieux publics dans un environnement sûr et accueillant*, le 22 mars 2018. La région nous a dit que cette politique serait officiellement présentée au personnel en juin 2018.

- 168** Cette politique fait écho au processus établi par le règlement de procédure pour réagir à des comportements perturbateurs lors d'une réunion. Elle définit aussi les étapes à suivre par le personnel en cas d'inconduite dans les espaces extérieurs à une réunion qui sont gérés par la région. La politique exige que le personnel documente les incidents et identifie notamment toutes les personnes impliquées, les témoins et le personnel présents, et qu'il fasse un rapport à l'équipe de direction de l'administration.
- 169** Outre ces politiques, le personnel régional a soumis des options au conseil en mai 2018 en vue de créer une pièce séparée pour les réunions à huis clos et d'avoir un personnel de sécurité renforcé durant les réunions. Ces recommandations ont été approuvées par le conseil le 5 juillet 2018, avant ce rapport final⁵⁴.
- 170** De plus, le 5 juillet 2018, le conseil a approuvé deux nouvelles politiques relatives à l'incident du 7 décembre. La *Politique de relations avec les médias* qui est proposée fait référence à la protection de la liberté d'expression et de la liberté de la presse dans la *Charte*. Elle prévoit la désignation d'un agent régional de liaison avec les médias et de divers porte-parole pour les médias, et définit un processus de réponse aux plaintes provenant des médias et à leur sujet. Elle décrit aussi les responsabilités du personnel et des dirigeants en ce qui concerne les médias. La proposition de *Politique de gestion des effets personnels, de l'équipement et des comportements perturbateurs avant une séance à huis clos du conseil ou d'un comité* répète les exigences des réunions à huis clos déjà énoncées dans le règlement de procédure modifié de la région, dont le processus à suivre si des effets personnels sont laissés dans la salle du conseil.
- 171** La région a aussi installé des panneaux dans la salle du conseil, à l'entrée de cette salle et au bureau de réception principal qui indiquent ceci :
- La région de Niagara s'engage à fournir des services exceptionnels dans un environnement sécuritaire et respectueux. Notre personnel et nos visiteurs méritent d'être traités avec le même respect mutuel. Les comportements agressifs ou intimidants, le harcèlement et les grossièretés de langage ne seront pas tolérés. Merci de votre coopération.
- 172** La région a pris de nombreuses mesures concrètes pour combler les lacunes qui avaient été perçues dans ses politiques et procédures à la suite de sa réaction à la découverte d'un enregistreur et d'un ordinateur portable durant la séance à

⁵⁴ Voir le rapport « Update on Report CAO 05-2018 : Improving the Business of Council », préparé par le personnel pour le conseil régional; inclus à la trousse de l'ordre du jour pour la réunion du conseil régional le 5 juillet 2018, à 567-603, en ligne : <https://www.niagararegion.ca/council/Council%20Documents/2018/council-agenda-july-05-2018.pdf> .

huis clos du 7 décembre 2017. Bien que je salue ses efforts, je suis d'avis que d'autres améliorations restent à apporter pour plus de clarté, de responsabilisation, de transparence et d'équité.

La puissance des excuses

- 173 Le président et certains membres du personnel de la région et du conseil nous ont dit qu'ils avaient présenté des excuses personnelles au journaliste. La région a aussi fait des excuses dans une déclaration publique quant aux « embarras » qui lui avaient été causés. Toutefois, on ne saurait trop insister sur la puissance des excuses officielles, sincères et complètes. En Ontario, la *Loi de 2009 sur la présentation d'excuses* reconnaît expressément l'importance des excuses et les protège de toute utilisation dans les litiges et autres procédures.
- 174 Dans le cas du journaliste, la région a agi avec insouciance et précipitation en saisissant son ordinateur portable, en lui interdisant d'assister au reste de la réunion et en l'expulsant sans plus de formalités du siège de l'administration régionale. À mon avis, les excuses qu'elle a faites ne reflètent pas adéquatement la gravité de sa conduite. La région a mal appliqué la *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur l'entrée sans autorisation* et elle a porté atteinte aux droits du journaliste à la liberté d'expression, à la liberté de la presse et à la liberté et à la sécurité de la personne qui sont garantis par la *Charte*, ainsi qu'à son droit d'être protégé d'une saisie abusive. La région devrait présenter des excuses publiques complètes et franches au journaliste. Je fais cette recommandation dans un souci de responsabilisation et de transparence que les citoyens et les journalistes de la Région de Niagara sont en droit d'attendre. Contrairement à ce que l'avocate externe a suggéré, ce n'est pas une tentative d'imposer une mesure réparatrice en vertu de la *Charte*.

Recommandation 1

La Municipalité régionale de Niagara devrait présenter des excuses publiques complètes et franches au journaliste pour avoir agi de façon déraisonnable et sans justification légale et pour avoir porté atteinte aux droits qui lui étaient garantis par la *Charte*, quand elle a saisi ses biens personnels et l'a expulsé d'une réunion du conseil et des lieux municipaux le 7 décembre 2017.

- 175 La région n'a aucunement tenté de s'excuser auprès du citoyen blogueur. Je reconnais que l'enregistrement numérique d'une séance à huis clos, sans consentement, est problématique et peut s'avérer illégal dans certains cas. Toutefois, la région a permis que des objets personnels restent dans la salle du conseil pendant des réunions à huis clos. Elle n'a jamais demandé au citoyen

blogueur pourquoi il avait laissé son enregistreur dans la salle. Conformément au nouveau processus adopté par la région pour réagir en cas de perturbation lors d'une réunion, toute personne qui enregistre une séance à huis clos doit d'abord pouvoir s'expliquer, avant que d'autres mesures ne soient prises. Ce processus reconnaît aussi que de telles situations peuvent se produire par inadvertance. Par conséquent, je recommande que la région présente également des excuses publiques au citoyen blogueur pour avoir présumé le pire et pour avoir agi de manière impulsive en réponse à l'incident.

Recommandation 2

La Municipalité régionale de Niagara devrait présenter publiquement des excuses au citoyen blogueur pour avoir porté un jugement précipité sur la situation et pour ne pas avoir suivi un processus juste et raisonnable quand elle l'a expulsé d'une réunion du conseil et a saisi ses biens personnels le 7 décembre 2017.

Saisie des objets

- 176** Le nouveau règlement de procédure de la région et la *Politique de gestion des lieux publics dans un environnement sûr et accueillant* mentionnent divers droits garantis par la *Charte*. Toutefois, aucune référence précise n'est faite au droit d'être à l'abri des fouilles et des saisies abusives. Ces documents envisagent la possibilité que le personnel régional appelle la police lorsque des personnes refusent de coopérer à des demandes à la suite de comportements perturbateurs. Si l'intention de la région est que le personnel ne procède jamais à une fouille ou à une saisie de biens personnels et que ces tâches soient laissées au soin de la police le cas échéant, elle devrait l'indiquer explicitement dans son règlement et dans ses politiques pertinentes. Par contre, si elle envisage la possibilité de circonstances justifiant une fouille ou une saisie, elle devrait le prévoir dans son règlement et dans ses politiques.

Recommandation 3

La Municipalité régionale de Niagara devrait préciser son intention au sujet du pouvoir accordé au personnel de saisir des biens personnels, dans son règlement de procédure et dans ses politiques, avec référence aux droits protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Définition de conduite répréhensible

- 177** Le règlement de procédure modifié de la région et sa *Politique de gestion des lieux publics dans un environnement sûr et accueillant* traitent tous deux des

expulsions pour conduite répréhensible lors de réunions et dans d'autres lieux publics. La politique stipule aussi qu'une conduite répréhensible peut inclure une discrimination verbale ou non verbale, telle que définie dans le *Code des droits de la personne de l'Ontario*. Toutefois, ni le règlement modifié ni la politique ne définissent l'expression « conduite répréhensible », pas plus que ne le font les nouvelles politiques proposées. Afin de garantir une application uniforme du nouveau processus de la région et de fournir des renseignements généraux au public sur les comportements inacceptables lors des réunions du conseil, la région devrait modifier sa politique pour y inclure une définition précise de la « conduite répréhensible ».

- 178 Je comprends bien que la Municipalité requiert une certaine souplesse pour évaluer les incidents. Cependant, elle devrait au moins définir généralement l'expression « conduite répréhensible » et faire référence à des catégories ou à des exemples de comportements discutables visés par la politique. Ainsi, la *Politique de comportement respectueux* de la Ville de Waterloo donne non seulement une définition d'un comportement répréhensible, mais fournit aussi des exemples précis⁵⁵.

Recommandation 4

La Municipalité régionale de Niagara devrait veiller à ce que tout règlement ou toute politique faisant référence à une « conduite répréhensible » comprenne une définition de cette expression, incluant des catégories ou des exemples précis.

Pouvoir du président d'expulser quelqu'un

- 179 Expulser quelqu'un d'une réunion est une mesure grave, sujette à un examen à la lumière de la *Charte*. De telles décisions ne devraient pas être prises à la légère, mais objectivement, à partir de preuves. Actuellement, le règlement de procédure et la *Politique de gestion des lieux publics dans un environnement sûr et accueillant* ne mentionnent pas expressément l'obligation de confirmer l'existence de preuves permettant de conclure à une conduite répréhensible, avant d'expulser une personne d'une réunion. De plus, rien n'indique que des raisons précises devraient être données pour justifier cette action. La région devrait modifier ces documents et veiller à ce que toute politique pertinente adoptée à l'avenir stipule qu'il ne devrait pas y avoir d'expulsion à moins que le président ne soit convaincu qu'il existe des preuves qui la justifient. Les

⁵⁵ Ville de Waterloo, politique A-009, *Respectful Behaviour Policy* (13 janvier 2014) à 6.1.1, 6.1.2., en ligne : <https://www.waterloo.ca/en/contentresources/resources/government/Corporate_Policies/A-009_Respectful_Behaviour_Policy_accessible.pdf>.

documents devraient aussi être modifiés pour exiger que les raisons de l'exercice du pouvoir d'expulsion par le président soient officiellement consignées dans le procès-verbal. Ces améliorations éviteraient des prises de décisions arbitraires et accentueraient la responsabilisation, la transparence et l'équité du processus d'expulsion.

Recommandation 5

La Municipalité régionale de Niagara devrait modifier son règlement de procédure et ses politiques pertinentes afin de stipuler que l'expulsion d'une réunion ne devrait pas avoir lieu à moins que le président ne soit certain qu'il existe des preuves qui justifient cette expulsion.

Recommandation 6

La Municipalité régionale de Niagara devrait modifier son règlement de procédure pour préciser que, quand le président exerce son pouvoir en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* pour expulser une personne d'une réunion, les raisons de l'expulsion devront être consignées dans le procès-verbal de la réunion.

Loi sur l'entrée sans autorisation

- 180** En raison de la confusion qui a entouré la directive du président et du DG, le gestionnaire municipal a expulsé à tort le journaliste des locaux municipaux. La région a maintenant instauré une politique de gestion des lieux publics, qui prévoit que le personnel puisse demander à quelqu'un de quitter les lieux municipaux et appeler la police en cas de refus. Toutefois, la Municipalité n'a toujours pas de politique qui fasse référence à un cadre spécifique d'exercice du pouvoir en vertu de la *Loi sur l'entrée sans autorisation* de l'Ontario ou qui en crée un.
- 181** Comme la Cour d'appel de l'Ontario l'a souligné récemment, quand il s'agit d'exercer un pouvoir en vertu de la *Loi sur l'entrée sans autorisation* :
- « [...] le risque d'action arbitraire est plus grand en l'absence d'un règlement bien rédigé et les possibilités d'incertitude sont plus élevées quant aux types d'actions qui seront permises⁵⁶. »
- 182** Une politique sur l'entrée sans autorisation peut insuffler plus de certitude et de clarté dans les attentes pour le personnel et pour le public. Ainsi, la Ville de

⁵⁶ *Supra* note 37.

Windsor a instauré une politique sur l'entrée sans autorisation qui définit toute conduite pouvant justifier un avis d'intrusion ainsi que les mesures à prendre pour régler le problème⁵⁷.

- 183 Comme je l'ai précisé dans mon rapport de mai 2017, *Rencontre au comptoir*, au sujet de notre enquête sur une intrusion dans le Canton de Red Rock, une politique sur l'entrée sans autorisation devrait donner des exemples du type de conduite qu'elle couvre, du processus d'application de cette politique et des recours disponibles, pouvant comprendre l'exclusion d'une personne des locaux municipaux ou l'émission d'un avis d'intrusion en vertu de la Loi pour une période déterminée⁵⁸. De telles politiques devraient aussi permettre aux personnes concernées de faire appel. Certaines municipalités ont inclus des procédures concernant l'intrusion à leurs politiques qui couvrent divers aspects de conduite répréhensible du public, dont les interactions au téléphone et par courriel. La *Politique de comportement respectueux*⁵⁹ de la Ville de Waterloo traite des situations d'entrée sans autorisation et prévoit la possibilité d'interjeter appel de toute mesure prise en vertu de cette politique.
- 184 La région devrait préciser expressément comment elle exercera ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, soit dans le cadre d'une politique concernant les conduites déraisonnables/répréhensibles, soit dans le cadre d'une politique autonome.

Recommandation 7

La Municipalité régionale de Niagara devrait énoncer par écrit ses attentes et ses processus concernant l'exercice de ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, soit dans le cadre d'une politique autonome, soit dans le cadre d'une politique plus générale concernant les conduites déraisonnables ou répréhensibles.

La réunion a-t-elle été close indûment au public?

- 185 En plus des plaintes concernant le traitement du citoyen blogueur et du journaliste, nous avons aussi reçu et examiné une plainte alléguant que les discussions du conseil en séance à huis clos le 7 décembre avaient enfreint les dispositions de la *Loi sur les municipalités* relativement aux réunions publiques.

⁵⁷ Ville de Windsor, politique, *Notice of Trespass Policy* (27 mai 2013), en ligne : <<https://www.citywindsor.ca/cityhall/Policies/Politiques/Trespass%20Policy.pdf>>.

⁵⁸ Ombudsman de l'Ontario, *Rencontre au comptoir : Enquête sur une plainte à propos du Canton de Red Rock* (31 mai 2017) en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/enquetes-eiso/2017/rencontre-au-comptoir>>.

⁵⁹ *Supra* note 55.

Résolution de se retirer à huis clos

- 186** Pour exclure le public d'une réunion, le conseil doit adopter une résolution visant à tenir un huis clos. Selon les règles des réunions publiques, cette résolution doit indiquer le fait que la réunion va se dérouler à huis clos et la nature générale de la question à examiner⁶⁰. Dans l'affaire *Farber v. Kingston*, la Cour d'appel de l'Ontario a souligné que la résolution devrait donner une description générale de la question à examiner de manière à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois compromettre la raison d'exclure le public⁶¹.
- 187** D'après le procès-verbal de la réunion, la région s'est retirée à huis clos à deux reprises le 7 décembre en vertu de l'alinéa 239 (2) f) de la *Loi sur les municipalités* qui permet au conseil de tenir une réunion à huis clos si la question à examiner porte sur « les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin »⁶².
- 188** Cependant, alors que le procès-verbal indique que le conseil a invoqué cette exception, l'enregistrement vidéo ne le montre aucunement. L'examen de la vidéo montre qu'aucune exception n'a été citée quand la motion a été présentée et adoptée et qu'aucune description générale de la question à examiner n'a été donnée. En fait, les membres du conseil à qui nous avons parlé avaient des opinions diverses et contradictoires sur l'exception que le conseil avait invoquée pour tenir cette réunion à huis clos.
- 189** En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région a déclaré que le sujet à discuter en séance à huis clos était « clairement évident d'après la discussion qui a immédiatement précédé la motion ». Cette réponse indique que la région n'a pas saisi l'importance de l'exigence légale énoncée dans la *Loi sur les municipalités* qui contraint le conseil à énoncer la nature générale de la question à examiner dans la résolution même.
- 190** La résolution adoptée pour se retirer à huis clos ne devrait pas être traitée comme un simple point de procédure par le conseil quand il souhaite exclure le public de ses discussions. C'est une importante mesure de responsabilisation, qui garantit que le conseil ne discute que des sujets permis durant un huis clos. Le non-respect des exigences procédurales relatives aux réunions à huis clos peut saper la confiance du public envers l'administration municipale. Avant d'être

⁶⁰ *Supra* note 16, par. 239 (4).

⁶¹ *Farber v. Kingston*, 2007 ONCA 173.

⁶² *Supra* note 16, al. 239 (2)(f).

exclus d'une réunion du conseil, les membres du public sont en droit d'obtenir une description générale des questions à discuter à huis clos, ceci incluant, à titre de pratique exemplaire, l'exception invoquée.

Recommandation 8

La Municipalité régionale de Niagara devrait veiller à ce que toute résolution adoptée pour tenir une réunion à huis clos indique les exceptions invoquées ainsi qu'une description générale de la question à discuter à huis clos.

Discussions sur les conseils juridiques et les renseignements privés

- 191** Durant les entrevues, nous avons appris que l'avocate de la région avait fourni des conseils juridiques tout au long de la discussion initiale à huis clos. Un membre du personnel régional a également répondu à des questions sur la situation personnelle du conseiller visé par le rapport du commissaire à l'intégrité. Une fois que le personnel et les responsables ont réglé le problème de l'enregistreur et de l'ordinateur portable, les discussions ont repris sur ces sujets en séance à huis clos.
- 192** L'exception à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi permet au conseil d'obtenir et de discuter des avis juridiques en séance à huis clos pour protéger la confidentialité de ces avis entre la Municipalité et son avocat⁶³. Les conseils municipaux sont en droit d'exclure le public de telles discussions pour faciliter les communications entre les dirigeants municipaux et leurs avocats, sans craindre de divulgation. Les discussions du 7 décembre s'inscrivaient dans le cadre de cette exception et pouvaient se tenir en séance à huis clos.
- 193** Bien que la région n'ait pas cité l'exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » (al. 239 (2) b)), la discussion sur une situation personnelle était aussi permise en vertu de cette exception. Cette exception s'applique aux discussions portant sur des renseignements qui concernent une personne à titre personnel - ou à titre professionnel, s'ils révèlent quelque chose de personnel à son sujet⁶⁴.
- 194** Généralement, le rapport d'un commissaire à l'intégrité ne pourrait pas s'inscrire en soi dans l'exception relative aux renseignements privés, car il porte sur un conseiller en sa qualité de représentant élu. Toutefois, dans ce cas, des

⁶³ *Amherstburg (Ville de)*, 2015 ONOMBUD 33 (CanLII).

⁶⁴ Voir *Russell (Canton de)*, 2015 ONOMBUD 29 (CanLII); voir aussi *Aylmer (Ville de)*, 2007 CanLII 30462 (ON CIPVP).

renseignements concernant la situation personnelle du conseiller ont été discutés, qui relèvent de l'exception des renseignements privés.

- 195** Presque immédiatement après avoir ouverte au public, la réunion a été close brièvement de nouveau en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, car il voulait plus d'éclaircissements sur l'avis juridique qu'il venait de recevoir. Cette séance à huis clos n'a duré que quatre minutes et elle s'inscrivait aussi dans le cadre des exceptions citées aux alinéas 239 (2) b) et f).

Discussion sur les appareils enregistreurs

- 196** Quand l'enregistreur numérique et l'ordinateur portable ont été découverts durant la séance à huis clos, la réunion a tourné à la confusion. La discussion du conseil sur le rapport du commissaire à l'intégrité a été interrompue et l'avocate régionale a cessé de donner des conseils. La dynamique de la réunion a changé. Au lieu de tenir une discussion coordonnée, les membres du conseil et le personnel ont commencé à se parler entre eux et à faire des commentaires généraux. Toutefois, le conseil dans son ensemble n'a pris aucune mesure pour mettre fin officiellement à la séance à huis clos.
- 197** Techniquement parlant, la séance à huis clos s'est poursuivie et le conseil aurait dû prendre des mesures officielles pour mettre un terme à la réunion. Les modifications au règlement de procédure de la région apportées en mars 2018 devraient aider à régler de telles situations à l'avenir. Le règlement prévoit maintenant qu'en cas d'urgence, une réunion sera considérée suspendue pour permettre au personnel de réagir. Dans le cas d'un événement non urgent, y compris la découverte d'un appareil enregistreur, le règlement stipule que le président doit suspendre la réunion pour permettre au personnel de régler la situation.

Améliorations des procédures de réunions

- 198** Certes, le sujet de la séance à huis clos du 7 décembre s'inscrivait dans les exceptions permises par la *Loi sur les municipalités*, mais notre enquête a révélé plusieurs lacunes générales dans les procédures de réunions de la région. Par conséquent, je fais des recommandations pour que la région améliore ses pratiques.

Moment choisi pour les réunions à huis clos

199 L'ordre du jour de la réunion du 7 décembre 2017 prévoyait la tenue d'une séance à huis clos après les « autres questions ». Ceci est conforme au règlement de procédure de la région, qui détermine dans quel ordre les divers points inscrits à l'ordre du jour seront examinés⁶⁵. Toutefois, il arrive souvent que des questions nécessitant un examen à huis clos soient soulevées au cours de réunions publiques du conseil. Dans ce cas, la région a jugé nécessaire de demander un avis juridique sur un point inscrit à l'ordre du jour en séance à huis clos avant de traiter les autres points de l'ordre du jour. Cette approche n'était pas déraisonnable, mais une lecture stricte du règlement de procédure mène à conclure que le conseil ne devrait pas entrer en séance à huis clos à mesure que surviennent des circonstances. Pour clarifier les règles, la région devrait modifier son règlement de procédure afin de conférer au conseil le pouvoir discrétionnaire d'examiner des questions à huis clos lorsque les circonstances l'exigent, sans égard à l'ordre du jour établi.

Recommandation 9

La Municipalité régionale de Niagara devrait modifier son règlement de procédure pour clarifier le pouvoir discrétionnaire qu'a le conseil de tenir une séance à huis clos, sans égard à un ordre du jour établi.

Enregistrement audio ou vidéo

200 La région fait des enregistrements vidéo des réunions publiques du conseil et des comités, mis en ligne sur son site Web. C'est une pratique positive qui favorise la transparence. Cependant, en l'absence d'un compte rendu similaire de ses séances à huis clos, il est difficile de reconstituer ce qui s'est passé dans un cas comme celui-ci. Nous avons dû nous fier en grande partie à l'enregistrement sonore partiel du citoyen blogueur et à divers témoignages pour reconstituer les événements.

201 Certains membres du conseil nous ont dit qu'à leur avis, il serait utile que la région fasse des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions à huis clos, afin de faciliter toute enquête et d'encourager le conseil à garder ses discussions sur la bonne voie. Le rapport du consultant de février 2018 recommandait également l'enregistrement audio ou vidéo des réunions à huis clos, reconnaissant qu'il s'agit d'une pratique que mon Bureau recommande depuis longtemps.

⁶⁵ *Supra* note 4, art. 5.3.

- 202** En plus de 10 années d'enquêtes sur les réunions à huis clos, notre Bureau a toujours préconisé les enregistrements audio ou vidéo des réunions à huis clos, à titre de pratique exemplaire, car cette pratique inspire plus de confiance au public et réduit le temps et les ressources en cas d'enquête éventuelle. Actuellement, à notre connaissance, 20 municipalités de l'Ontario suivent cette pratique.

Recommandation 10

La Municipalité régionale de Niagara devrait faire des enregistrements audio ou vidéo de toutes les réunions à huis clos de son conseil, de ses conseils locaux et de leurs comités respectifs.

Nécessité d'actualiser le règlement

- 203** La région a actualisé son règlement de procédure pour refléter les nouvelles exceptions aux règles des réunions à huis clos qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Toutefois, le règlement omet l'exception obligatoire énoncée à l'alinéa 239 (3) b) de la Loi au sujet des discussions sur une enquête en cours menée par l'Ombudsman de l'Ontario, un ombudsman désigné ou un enquêteur chargé des réunions à huis clos. De plus, le règlement n'a pas été actualisé pour tenir compte de la nouvelle définition d'une réunion, au paragraphe 239 (1) de la Loi. La région devrait réviser son règlement de procédure pour refléter l'énoncé actuel de la loi sur les réunions publiques.

Recommandation 11

La Municipalité régionale de Niagara devrait actualiser son règlement de procédure pour refléter les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Portes verrouillées

- 204** Durant notre enquête, quand nous avons visionné la vidéo du 7 décembre enregistrée par les caméras de sécurité de la région, nous avons été surpris de voir qu'à 20 h 36, un employé du bâtiment a verrouillé les portes extérieures principales du siège de l'administration régionale⁶⁶. C'est par là que le public

⁶⁶ En réponse à la version préliminaire de ce rapport, l'avocate externe de la région a déclaré que les portes extérieures de l'administration régionale sont automatiquement verrouillées par une minuterie. Cependant, la preuve que nous avons obtenue était que l'une des trois portes à l'entrée utilisée par le public pour accéder aux réunions du conseil est verrouillée automatiquement, tandis que les deux autres sont verrouillées manuellement par le personnel. Dans la vidéo de sécurité du hall d'entrée enregistrée

entre pour les réunions publiques du conseil, en soirée. Une minute plus tard, la police est arrivée sur les lieux et il a fallu que le personnel la fasse entrer dans le bâtiment. De 20 h 48 à 21 h 10, la vidéo de sécurité montre cinq autres personnes qui ont dû attendre que d'autres les laissent entrer. Chacune a attendu jusqu'à 90 secondes avant d'avoir accès à l'intérieur du bâtiment. Durant ce temps, les discussions de la séance publique et de la séance à huis clos du conseil se déroulaient. La réunion du conseil le 7 décembre a pris fin à 21 h 45.

- 205** La *Loi sur les municipalités* et la *Charte* protègent le droit qu'a le public d'observer personnellement les réunions publiques du conseil⁶⁷. Dans ce cas, le fait de verrouiller les portes pendant une réunion du conseil régional a entravé indûment l'accès du public et a transformé de fait une séance publique en séance à huis clos.
- 206** Pour déterminer comment ce problème s'est produit, nous avons interviewé l'employé du bâtiment qui avait verrouillé les portes. Il a dit que l'employé de service verrouille généralement les portes d'entrée avant la fin de son quart de travail. Il a expliqué qu'il essayait d'attendre le plus tard possible pour verrouiller les portes, surtout si une réunion publique était en cours. Il nous a dit que, conformément aux pratiques courantes de la région, il avait verrouillé les portes le 7 décembre et qu'il en avait avisé le garde de sécurité. Celui-ci ne s'est pas souvenu de cette discussion, mais il a déclaré qu'il avait fait part précédemment de ses préoccupations à la haute direction sur le verrouillage des portes durant des réunions du conseil. La région nous a dit qu'elle n'avait aucune trace de telles préoccupations.
- 207** Mon Bureau a enquêté sur trois situations similaires. Dans chacun des cas, nous avons conclu que les portes d'entrée verrouillées rendaient illégale une réunion du conseil qui était censée se tenir en public. Le fait que les portes soient verrouillées par inadvertance ou à l'insu du conseil ne rentre pas en ligne de compte⁶⁸.
- 208** En décembre 2017, la région n'avait ni politique ni procédure concernant les portes d'accès du public durant les réunions. Elle n'avait pas formé son personnel sur l'importance de garantir l'accès du public aux réunions publiques ou de garder trace des moments où les portes d'entrée étaient verrouillées ou déverrouillées.

par la région le 7 décembre 2017, on voit le personnel régional verrouiller manuellement les portes d'entrée pendant que la réunion a lieu. Le personnel nous a également confirmé en entrevue qu'il verrouille manuellement les portes.

⁶⁷ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, au par. 32; *supra* note 11; *supra* note 25.

⁶⁸ *London (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 4 (CanLII); *Fort Erie (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 3 (CanLII); et *Russell (Canton de)*, 2017 ONOMBUD 21 (CanLII).

- 209** En mai 2018, un rapport du personnel au conseil a fait cette constatation : « Auparavant, les portes étaient verrouillées à 21 h, ce qui empêchait le public d'accéder au bâtiment. » Le rapport indiquait que la région comptait élaborer une politique sur la sécurité des portes d'accès du public. À titre de mesure provisoire, le personnel a reçu l'ordre de veiller à ce que ces portes restent ouvertes durant toutes les réunions du conseil.
- 210** Pour éviter de nouvelles infractions à la loi, la région devrait continuer de prendre des mesures visant à remédier à la pratique problématique du verrouillage des entrées publiques pendant les réunions publiques. Elle devrait élaborer une procédure claire sur le moment où les entrées publiques devraient être verrouillées et former son personnel en conséquence. Cette procédure devrait tenir compte de l'utilisation des bâtiments par le public après les heures officielles d'ouverture et garantir que des relevés sont conservés sur le moment où les portes sont verrouillées.

Recommandation 12

La Municipalité régionale de Niagara devrait élaborer une procédure sur l'accès du public aux bâtiments municipaux durant les réunions, y compris celles qui se tiennent après les heures de bureau, et garder un relevé des moments où les portes du siège de l'administration régionale sont verrouillées et déverrouillées.

Recommandation 13

La Municipalité régionale de Niagara devrait former son personnel aux procédures de verrouillage des portes et d'accès garanti du public durant les réunions.

Opinion

- 211** Mon enquête a confirmé que la Municipalité régionale de Niagara avait agi de manière déraisonnable, abusive et sans justification légale quand elle avait expulsé un journaliste d'un bâtiment municipal et avait saisi ses biens personnels durant une réunion du conseil le 7 décembre 2017. J'ai aussi conclu que la Municipalité régionale de Niagara avait agi de manière déraisonnable et sans faire preuve de diligence raisonnable quand elle a expulsé un citoyen blogueur de la réunion du conseil le 7 décembre 2017 et a saisi sonregistreur numérique. De plus, la région n'avait ni politique ni procédure en place pour réagir aux cas de conduite répréhensible durant une réunion du conseil, d'entrée sans autorisation, de saisie de biens personnels ou de protection de renseignements confidentiels durant des réunions à huis clos.

- 212 Je suis d'avis que les mesures prises par la région étaient contraires à la loi, déraisonnables, injustes et abusives conformément aux alinéas 21 (1) a), b) et d) de la *Loi sur l'ombudsman*.
- 213 En ce qui concerne les séances à huis clos de la réunion, la Municipalité régionale de Niagara n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand elle a discuté de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat et de renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée.
- 214 Toutefois, la Municipalité régionale a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand elle a omis d'adopter une résolution en public indiquant la nature générale des sujets à discuter en séance à huis clos.
- 215 De plus, mon enquête a conclu que les mesures prises par la Municipalité régionale de Niagara étaient déraisonnables, contraires à la loi et abusives, conformément aux alinéas 21 (1) a), b) et d) de la *Loi sur l'ombudsman*, quand elle a laissé verrouillées les portes d'accès du public au siège de l'administration régionale pendant plus d'une heure durant sa réunion publique le 7 décembre 2017. Les portes d'accès verrouillées ont aussi rendu illégale cette partie de la réunion en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 216 Il est important pour la région de faire preuve de transparence sur les efforts qu'elle fait pour appliquer mes recommandations. Par conséquent, elle devrait faire rapport de ses progrès au public ainsi qu'à mon Bureau tous les six mois, jusqu'à ce que je sois convaincu que les mesures requises ont été prises pour donner suite à mes recommandations.

Recommandation 14

La Municipalité régionale de Niagara devrait faire rapport dans six mois au public ainsi qu'à mon Bureau sur ses progrès dans la mise en œuvre de mes recommandations, puis tous les six mois jusqu'à ce que je sois convaincu que des mesures adéquates ont été prises pour les appliquer.

Recommandations

- 217 Pour répondre aux préoccupations que j'ai cernées durant mon enquête, je fais les recommandations suivantes :
- 1. La Municipalité régionale de Niagara devrait présenter des excuses publiques complètes et franches au journaliste pour avoir agi de façon déraisonnable et sans justification légale et pour avoir porté atteinte aux**

droits qui lui étaient garantis par la *Charte*, quand elle a saisi ses biens personnels et l'a expulsé d'une réunion du conseil et des lieux municipaux le 7 décembre 2017.

2. La Municipalité régionale de Niagara devrait présenter publiquement des excuses au citoyen blogueur pour avoir porté un jugement précipité sur la situation et pour ne pas avoir suivi un processus juste et raisonnable quand elle l'a expulsé d'une réunion du conseil et a saisi ses biens personnels le 7 décembre 2017.
3. La Municipalité régionale de Niagara devrait préciser son intention au sujet du pouvoir accordé au personnel de saisir des biens personnels, dans son règlement de procédure et dans ses politiques, avec référence aux droits protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*.
4. La Municipalité régionale de Niagara devrait veiller à ce que tout règlement ou toute politique faisant référence à une « conduite répréhensible » comprenne une définition de cette expression, incluant des catégories ou des exemples précis.
5. La Municipalité régionale de Niagara devrait modifier son règlement de procédure et ses politiques pertinentes afin de stipuler que l'expulsion d'une réunion ne devrait pas avoir lieu à moins que le président ne soit certain qu'il existe des preuves qui justifient cette expulsion.
6. La Municipalité régionale de Niagara devrait modifier son règlement de procédure pour préciser que, quand le président exerce son pouvoir en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* pour expulser une personne d'une réunion, les raisons de l'expulsion devront être consignées dans le procès-verbal de la réunion.
7. La Municipalité régionale de Niagara devrait énoncer par écrit ses attentes et ses processus concernant l'exercice de ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, soit dans le cadre d'une politique autonome, soit dans le cadre d'une politique plus générale concernant les conduites déraisonnables ou répréhensibles.
8. La Municipalité régionale de Niagara devrait veiller à ce que toute résolution adoptée pour tenir une réunion à huis clos indique les exceptions invoquées ainsi qu'une description générale de la question à discuter à huis clos.

9. La Municipalité régionale de Niagara devrait modifier son règlement de procédure pour clarifier le pouvoir discrétionnaire qu'a le conseil de tenir une séance à huis clos, sans égard à un ordre du jour établi.
10. La Municipalité régionale de Niagara devrait faire des enregistrements audio ou vidéo de toutes les réunions à huis clos de son conseil, de ses conseils locaux et de leurs comités respectifs.
11. La Municipalité régionale de Niagara devrait actualiser son règlement de procédure pour refléter les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
12. La Municipalité régionale de Niagara devrait élaborer une procédure sur l'accès du public aux bâtiments municipaux durant les réunions, y compris celles qui se tiennent après les heures de bureau, et garder un relevé des moments où les portes du siège de l'administration régionale sont verrouillées et déverrouillées.
13. La Municipalité régionale de Niagara devrait former son personnel aux procédures de verrouillage des portes et d'accès garanti du public durant les réunions.
14. La Municipalité régionale de Niagara devrait faire rapport dans six mois au public ainsi qu'à mon Bureau sur ses progrès dans la mise en œuvre de mes recommandations, puis tous les six mois jusqu'à ce que je sois convaincu que des mesures adéquates ont été prises pour les appliquer.

Réponse

- 218 La *Loi sur l'ombudsman* (paragraphe 18 (3)) exige que je donne aux organismes du secteur public assujettis à mes enquêtes « l'occasion de faire valoir [leur] point de vue » sur mes rapports et mes recommandations. Comme c'est la pratique de mon Bureau pour toutes nos enquêtes officielles, j'ai donné à la région l'occasion de commenter une version préliminaire de ce rapport et des recommandations, avant de rédiger la version finale.
- 219 La région a eu 17 jours civils pour examiner le rapport et pour y donner réponse (du 12 juin à la fin du 29 juin 2018). En vertu de la *Loi sur les municipalités*, le conseil régional est en droit de se réunir pour examiner mon rapport et mes recommandations. J'ai été déçu d'apprendre qu'il ne l'avait jamais fait. En fin de

compte, j'ai reçu des commentaires individuels de cinq membres du conseil ainsi que de l'avocate externe de la région.

- 220** Bien que la plupart des organismes du secteur public ne traitent pas avec mon Bureau par le biais d'un avocat, ils sont complètement en droit de retenir les services d'un avocat pour les conseiller et les guider tout au long du processus d'enquête, et pour présenter des observations par l'entremise de cet avocat au sujet de mes rapports et de mes recommandations, avant qu'ils ne soient finalisés. Cependant, il est regrettable et contre-productif que les conseillers juridiques apportent une approche conflictuelle à leur participation à une enquête de l'Ombudsman, comme ceci s'est produit dans ce cas.
- 221** Le président régional s'est engagé à collaborer pleinement à cette enquête, mais l'avocate externe de la région, agissant manifestement au nom de son client, a tenté par sa réponse d'influencer notre processus d'enquête, de contester notre pouvoir légal établi, et de dicter le contenu de mon rapport.
- 222** Bon nombre des affirmations de l'avocate externe trahissent ce que je ne peux décrire que comme une incompréhension troublante face à mon Bureau et à son pouvoir. Je crois qu'il est important d'aborder ces points et de rectifier les faits dans l'intérêt de tous les intervenants en Ontario, afin d'éviter toute désinformation.
- 223** Le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario a été créé il y a plus de 40 ans, en tant qu'organisme d'enquête impartial doté du pouvoir de régler des problèmes grâce à des investigations et à la publication de rapports et de recommandations non contraignants. L'Ombudsman se veut être une option souple et non antagoniste au processus de litiges devant les tribunaux, qui peuvent être longs, coûteux et complexes. La portée de mon pouvoir est définie dans la *Loi sur l'ombudsman*, et des exemples du travail de mon Bureau – des dizaines de rapports sur nos enquêtes, comprenant les détails des processus suivis pour chacune d'elles – sont aisément consultables sur notre site Web.
- 224** Néanmoins, dans sa réponse, l'avocate externe a commencé par affirmer qu'ils n'avaient pris connaissance de notre processus d'examen et de commentaires du rapport préliminaire que par un article paru dans les médias le 27 juin⁶⁹. Ceci s'avère surprenant, étant donné que mon personnel a discuté de notre

⁶⁹ L'article soulignait que l'Ombudsman communique toujours des versions préliminaires de ses rapports d'enquête aux organismes du secteur public en vue de leur réponse, et qu'il peut inclure et commenter leurs réponses dans son rapport final : Grant LaFleche, "Region faces deadline to respond to Ombudsman report", *The St. Catharines Standard*, (27 juin 2018), en ligne: <<https://www.stcatharinesstandard.ca/news-story/8700137-region-faces-deadline-to-respond-to-ombudsman-report/>>.

processus avec l'avocate externe et le personnel régional avant de leur communiquer la version préliminaire de ce rapport. Nous avons informé l'avocate externe que la *Loi sur l'ombudsman* comprend des dispositions relatives aux rapports préliminaires et que l'Ombudsman détermine aussi les processus de son Bureau en vertu de la Loi. Nous avons précisé que le conseil régional pourrait demander à son avocate externe de présenter des observations sur le rapport de notre Bureau. Nous avons expliqué que le processus de rapport préliminaire était une occasion pour la région de cerner toute inexactitude, d'apporter des éclaircissements supplémentaires, de soulever des questions, ou de commenter les observations, les conclusions et les recommandations du rapport, qui étaient toutes préliminaires et confidentielles à cette étape.

- 225** L'avocate externe a aussi déclaré que la région n'avait pas eu suffisamment d'occasions d'examiner la version préliminaire du rapport. Pourtant, avant même de la recevoir, elle a dit à mon personnel qu'une prolongation de la date limite serait demandée s'il fallait tenir une réunion extraordinaire pour examiner et commenter ce rapport. Aucune demande n'a jamais été faite en ce sens.
- 226** En remettant en question certains des aspects les plus fondamentaux du rôle de mon Bureau, l'avocate externe a soutenu que l'Ombudsman n'était pas en droit de tirer des conclusions concernant la loi, mais pouvait uniquement présenter une opinion. Par exemple, l'avocate a soutenu que je n'étais pas en droit de conclure que la région avait enfreint la *Loi sur les municipalités* lorsque celle-ci avait verrouillé les portes d'accès extérieures durant une réunion du conseil. Elle a aussi contesté mon pouvoir de conclure que la région avait enfreint les droits du journaliste en vertu de la *Charte* lorsque celle-ci avait confisqué son ordinateur portable et l'avait fait expulser de l'administration municipale.
- 227** En fait, la *Loi sur l'ombudsman* prévoit que je tire des conclusions, énonce des opinions et fasse des recommandations, y compris sur la légalité de la conduite administrative. Il me serait impossible de m'acquitter de mon obligation légale si j'étais empêché de tirer des conclusions de droit. Lorsque je le fais, je n'agis pas comme une cour ou un tribunal, mais en tant qu'officier de l'Assemblée législative chargé d'évaluer les faits pertinents de façon indépendante et impartiale, et d'arriver à ma propre opinion sur la légalité, l'exactitude et le caractère raisonnable de la conduite des organismes du secteur public. Par exemple, à mon avis, d'après le libellé de la *Loi sur les municipalités* et de décisions judiciaires pertinentes, le fait de verrouiller les portes d'une réunion municipale transforme cette réunion par ailleurs publique en réunion à huis clos illégale. De même, je suis d'avis que les actions de la région à l'égard du journaliste constituent le type de conduite que les tribunaux ont systématiquement considéré comme des violations aux droits garantis par la *Charte*.

- 228** L'avocate externe a aussi déclaré que je ne peux pas imposer des ordres ou des recours exécutoires en vertu de la *Charte*. Elle a raison sur ce point et je n'ai jamais cherché à le faire. En revanche, je fais des recommandations non contraignantes, en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*.
- 229** Mais elle a également soutenu que je n'étais pas en droit de tirer des conclusions de fait, ni de privilégier certains éléments de preuve par rapport à d'autres éléments de preuve recueillis au cours de mon enquête. À vrai dire, je suis souvent confronté à des preuves contradictoires et incohérentes au cours d'une enquête, surtout dans le cas d'une enquête de cette ampleur et de cette complexité, qui a comporté plus de 50 entrevues et un examen de preuves documentaires, vidéo et audio exhaustives. Il est courant que les souvenirs des événements gardés par les témoins diffèrent, et qu'ils s'estompent avec le temps, et nous l'avons vu dans ce cas. Il est de mon rôle de peser ces preuves et de déterminer quels renseignements accepter, et d'établir quand il n'y a pas assez de preuves pour parvenir à une conclusion.
- 230** Comme indiqué dans plusieurs notes de bas de page du présent rapport, l'avocate externe a remis en question plusieurs de mes conclusions factuelles. J'ai tenu compte de ces commentaires, ainsi que de ceux faits individuellement par cinq membres du conseil, pour rédiger la version finale de mon rapport, ce qui a donné lieu à une correction et à quelques éclaircissements. Mais dans l'ensemble, les arguments présentés par l'avocate externe n'étaient pas particulièrement convaincants, vu les preuves que j'avais recueillies de manière indépendante.
- 231** L'avocate externe a aussi remis en question mon processus d'enquête, soulignant que les entrevues faites par mon Bureau n'avaient pas été menées sous serment. Bien que je dispose du pouvoir d'interroger les témoins sous serment, il est rarement nécessaire que je le fasse, et j'ai déterminé que cela n'était pas justifié dans cette affaire. En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, quiconque fait volontairement une fausse déclaration à mon Bureau, ou l'induit en erreur ou tente de l'induire en erreur, avec des renseignements communiqués sous serment ou non, commet une infraction (passible sur déclaration de culpabilité d'une amende allant jusqu'à 500 \$ ou d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois mois, ou des deux à la fois).
- 232** Un autre argument troublant de l'avocate externe était qu'il n'y avait pas eu « respect de processus » durant mon enquête et que la région n'avait eu aucune occasion de réfuter mes conclusions jusqu'à l'envoi de mon rapport préliminaire pour examen. Ceci ignore le fait que le processus de rapport préliminaire constitue une occasion pour les organismes du secteur public de faire part de

toute préoccupation sur mes constatations. C'est une pratique de longue date pour l'Ombudsman, et son objectif est de garantir l'équité procédurale. Il est regrettable que la région n'ait pas profité pleinement de cette occasion.

- 233** La *Loi sur l'ombudsman* m'accorde le pouvoir de divulguer dans tout rapport les questions qui, à mon avis, devraient être divulguées afin d'établir les motifs de mes « conclusions et recommandations » (article 12). Je suis tenu de fournir le fondement de mes opinions, de mes conclusions et de mes recommandations et, ce faisant, je dois tenir compte des commentaires que j'ai reçus durant le processus de rapport préliminaire. Les présentations faites au nom d'un organisme du secteur public peuvent entraîner ou non des changements à la version finale du rapport.
- 234** Mon objectif est de faire des recommandations réalisables et constructives, et les commentaires des organismes du secteur public en réponse aux rapports préliminaires s'avèrent extrêmement utiles à cet égard. Tous les rapports d'enquête de mon Bureau comprennent une référence à la réponse de l'organisme concerné; selon le cas, ces réponses sont résumées dans le rapport final ou jointes intégralement. En fin de compte, j'ai le pouvoir de décider quels renseignements inclure à mes rapports, et comment les présenter.
- 235** Enfin, la réponse de l'avocate externe indiquait que la région ne ferait pas connaître sa position sur mes recommandations. Elle a déclaré qu'il n'avait pas été demandé à la région de donner réponse à ces recommandations, et que le faire n'aurait aucun sens, puisque le rapport était préliminaire. Ceci est franchement déconcertant – généralement, un organisme du secteur public qui reçoit des recommandations d'un organisme indépendant de surveillance est censé y donner suite. Non seulement ceci leur avait été expliqué par écrit, mais un examen de tout rapport d'enquête de mon Bureau aurait clairement montré cette attente à la région et à son avocate externe. Le plus troublant de tous les points, c'est qu'en raison de cette omission je ne peux pas indiquer si la région compte appliquer ou non les améliorations que je recommande.
- 236** Heureusement, le conseil régional est légalement tenu de donner réponse en partie au moins à mon rapport : le paragraphe 239.2 (12) de la *Loi sur les municipalités* exige que le conseil adopte une résolution indiquant comment il a l'intention de traiter mon rapport, en ce qui concerne les réunions à huis clos tenues le 7 décembre 2017 (aussi bien la séance à huis clos intentionnelle que celle qui a résulté du verrouillage des portes).

- 237** J'encourage fortement le conseil régional à examiner, dès que possible, toutes mes autres recommandations, visant à garantir que l'équité, la responsabilisation et l'examen approprié de la loi guident ses actions à l'avenir. Le conseil devrait aussi annoncer publiquement, par voie de résolution adoptée en réunion publique, la façon dont il entend répondre à chaque recommandation.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario



CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario
Bell Trinity Square
483, rue Bay, 10^e étage, Tour Sud
Toronto (Ontario)
M5G 2C9

www.ombudsman.on.ca
1-800-263-1830

Facebook :
Ontario Ombudsman

Twitter :
@Ont_Ombudsman
@Ont_OmbudsmanFR

