



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des plaintes à propos de réunions
tenues par le Comité de vitalité culturelle
de la Ville de Sault Ste. Marie le 17 novembre 2021,
et par le Conseil du tourisme le 25 novembre 2021**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Janvier 2023

Plaintes

- 1 Mon Bureau a reçu des plaintes à propos de réunions tenues par le Comité de vitalité culturelle (le « Comité ») et le Conseil du tourisme (le « Conseil ») de la Ville de Sault Ste. Marie (la « Ville »).
- 2 La première plainte alléguait que le Comité de vitalité culturelle n'avait pas communiqué d'avis adéquat pour sa réunion du 17 novembre 2021, car l'ordre du jour de la réunion publique ne comprenait ni lien ni renseignement permettant au public d'observer la réunion publique. La plainte alléguait aussi que, dans la résolution adoptée pour se réunir à huis clos lors de cette réunion, le Comité avait omis de fournir suffisamment de renseignements sur le sujet à discuter.
- 3 La deuxième plainte alléguait que le Conseil du tourisme n'avait pas communiqué d'avis adéquat pour sa réunion du 25 novembre 2021, car l'ordre du jour de la réunion publique ne comprenait ni lien ni renseignement permettant au public d'observer la réunion publique.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »), toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 5 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi sur les municipalités accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse) ou recourir aux services de l'Ombudsman. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 6 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville de Sault Ste. Marie.
- 7 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous examinons si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et dans les procédures de gouvernance de la municipalité ont été respectées.

¹ LO 2001, chap. 25.

- 8 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos partout en Ontario. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons créé ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 9 Le 22 août 2022, mon Bureau a informé la Ville de notre intention d'enquêter sur la réunion tenue le 17 novembre 2021 par le Comité de vitalité culturelle et sur la réunion tenue le 25 novembre 2021 par le Conseil du tourisme.
- 10 Nous avons examiné les parties pertinentes du règlement de procédure de la Ville ainsi que de la Loi.
- 11 Pour la réunion du Comité le 17 novembre 2021, nous avons examiné les dossiers de la réunion publique, dont l'ordre du jour et le procès-verbal, ainsi que l'enregistrement YouTube de la séance publique et la correspondance par courriel envoyée après la réunion.
- 12 Pour la réunion du Conseil le 25 novembre 2021, nous avons examiné l'ordre du jour de la réunion, la correspondance par courriel, ainsi que le règlement du conseil, le protocole d'entente, l'accord de financement et l'accord de gestion avec la Ville.
- 13 De plus, nous avons parlé avec la greffière.
- 14 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Règlement de procédure

- 15 Le paragraphe 238 (2) de la Loi stipule que les municipalités doivent adopter un règlement de procédure qui régit la convocation, le lieu et le déroulement des réunions. La Ville a donc adopté le Règlement n° 2022-100 (le « règlement de procédure »).

- 16** Les articles 1.2 et 4.10 du règlement de procédure appliquent les exigences relatives aux réunions publiques, énoncées à l'article 239 de la Loi, à toutes les réunions de la Ville, y compris aux réunions des comités et des conseils locaux.
- 17** Le règlement de procédure de la Ville définit les comités comme « des comités consultatifs et autres comités ou conseils dont les membres sont nommés par le Conseil dans un but permanent » ou « des comités spéciaux nommés par le Conseil ou le chef du conseil à tout moment jugé nécessaire pour l'examen de questions spéciales »².
- 18** Le règlement de procédure stipule que les avis des réunions du conseil, des conseils locaux et des comités doivent être affichés sur le site Web de la Ville³.
- 19** Le règlement de procédure de la Ville prévoit également que les membres du conseil, des conseils locaux et des comités peuvent participer aux réunions par voie électronique, et que ces réunions doivent être diffusées en direct à l'intention du public :

Participation électronique. Les réunions publiques et à huis clos du conseil (et de ses conseils locaux et comités) peuvent se dérouler physiquement ou électroniquement, ou par une combinaison des deux. Les membres qui participent à des réunions publiques ou à huis clos par voie électronique sont inclus au quorum. Les réunions électroniques du conseil et de ses conseils locaux et comités sont diffusées en direct pour le public.

Comité de vitalité culturelle

- 20** Le conseil de la Ville a défini et approuvé le mandat du Comité de vitalité culturelle le 26 octobre 2021.
- 21** Le Comité fournit des conseils au conseil municipal sur les questions, les politiques et les stratégies liées aux entreprises et aux activités culturelles dans la Ville. Le Comité examine les propositions de subventions civiques pour les entreprises culturelles et recommande au conseil l'octroi de ces subventions. Le Comité appuie également le conseil et fait des

² Ville de Sault Ste. Marie, règlement n° 2022-100, *Being a by-law to regulate the proceedings of the Council of the City of Sault Ste. Marie* (21 mars 2022), art. 29.1, en ligne : <https://saultstemarie.ca/Cityweb/media/Legal/BL/By-law-2022-100-Council-Procedure-March-21-2022.pdf>.

³ *Ibid*, art. 4.5.

recommandations concernant la mise en œuvre de la politique culturelle de la Ville.

- 22 L'un(e) des membres du conseil siège au Comité, ainsi que trois membres du personnel. Les membres du Comité sont nommé(e)s par le conseil.
- 23 Le mandat du Comité précise qu'il s'agit d'un comité du conseil assujetti aux règles des réunions publiques. Nous avons été informé(e)s que la Ville considère ce Comité comme un comité du conseil.

Le Conseil du tourisme

- 24 Le conseil municipal a créé le Conseil du tourisme par voie de résolution en décembre 2019.
- 25 Le mandat du Conseil du tourisme, tel que défini dans son règlement, est de faire des recommandations au conseil municipal sur la meilleure façon d'allouer des fonds provenant de la taxe municipale sur l'hébergement temporaire pour promouvoir le tourisme et les produits touristiques.
- 26 Le règlement du Conseil du tourisme stipule qu'il est composé de neuf membres votants nommé(e)s par le conseil municipal. Aucun membre du conseil municipal ne siège au Conseil du tourisme, mais un(e) membre du personnel assiste aux réunions à titre de personne-ressource, sans droit de vote.
- 27 Nous avons été informé(e)s que la Ville considère le Conseil comme un comité du conseil municipal, et qu'il est donc assujetti aux règles des réunions publiques.
- 28 Nous notons que le Conseil du tourisme répond également à la définition d'un conseil local en vertu de la Loi. Un « conseil local » est ainsi défini dans la Loi :

Commission de services municipaux, commission de transport, conseil de bibliothèque publique, conseil de santé, commission de services policiers, conseil d'aménagement ou autre conseil, commission, comité, organisme ou office local créés ou exerçant un pouvoir en vertu d'une loi à l'égard des affaires ou des fins d'une ou de plusieurs municipalités. Sont toutefois exclus de la présente définition les conseils scolaires et les offices de protection de la nature.

29 Les tribunaux ont expliqué que les conseils locaux font « partie intégrante de la gestion quotidienne des affaires des municipalités », mais qu'ils ne comprennent généralement pas les organismes indépendants d'enquête ou d'arbitrage⁴, ni les comités informels ad hoc⁵. En tant qu'organisme qui avise le conseil en matière d'allocation des fonds pour promouvoir le tourisme localement, le Conseil du tourisme répond à la définition d'un conseil local.

Réunion du Comité de vitalité culturelle le 17 novembre 2021

- 30 Le 17 novembre 2021, le Comité de vitalité culturelle a tenu une réunion ordinaire qui a été diffusée en direct sur la chaîne YouTube de la Ville « SaultSteMarieOntario ».
- 31 L'ordre du jour de la réunion du Comité le 17 novembre 2021 a été affiché en ligne sur le calendrier municipal et sur la page Web du Comité, mais aucun lien de diffusion en direct n'a été inclus à l'un ou à l'autre de ces sites⁶. L'ordre du jour indiquait que la réunion se tiendrait par vidéoconférence, mais ne disait pas comment le public pouvait accéder à la diffusion en direct⁷.
- 32 Nous avons été informé(e)s que la Ville avait communiqué des renseignements sur sa chaîne YouTube à quiconque avait demandé accès à la réunion.
- 33 Durant la réunion du 17 novembre 2021, le Comité a adopté une résolution visant à se réunir à huis clos pour discuter des demandes au Programme d'aide aux arts et à la culture de la Ville. Comme indiqué dans le procès-verbal, la résolution indiquait que le Comité se réunirait à huis clos pour discuter les demandes au Programme d'aide aux arts et à la culture.

⁴ *Ontario Ombudsman v. Hamilton (City)*, 2018 ONCA 502, par. 10, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hsb9j>>.

⁵ *Kroetsch v. Integrity Commissioner for the City of Hamilton*, 2021 ONSC 7982, par. 49, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jlbcj>>.

⁶ Sault Ste. Marie Corporate Calendar, en ligne : <<https://saultstemarie.ca/City-Hall/Corporate-Calendar.aspx>>; Committee Calendar, en ligne : <<https://saultstemarie.ca/City-Hall/City-Departments/Community-Development-Enterprise-Services/Community-Services/Recreation-and-Culture/Cultural-Vitality-Committee/Agendas-and-Minutes.aspx>>.

⁷ Pour les réunions ordinaires du conseil, la Ville affiche le lien de diffusion en direct sur YouTube à la fois sur la page du calendrier et sur la page des réunions du conseil, avant les réunions. Les vidéos des réunions précédentes sont également incluses à ces deux pages.

- 34** Comme indiqué dans le procès-verbal de la réunion, le Comité a examiné six demandes durant la séance à huis clos.
- 35** La réunion a ensuite été levée.
- 36** Au début de la réunion suivante du Comité, le 22 novembre 2021, le président du Comité a déclaré que la réunion du 17 novembre 2021 aurait dû se tenir entièrement en public. Ensuite, il a résumé la discussion à huis clos tenue par le Comité le 17 novembre 2021 à propos des six demandes et il a indiqué que ces demandes seraient réexaminées en séance publique lors de la réunion du 22 novembre 2021.

Analyse

Avis publics

- 37** Le paragraphe 239 (1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* exige que toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre se tiennent en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 38** Mon Bureau a conclu que cette exigence permet au public d'observer toutes les parties d'une réunion qui se déroulent en public, et qu'une diffusion en direction est suffisante pour satisfaire à cette exigence⁸.
- 39** Dans un rapport de 2021 sur la Saugeen Municipal Airport Commission, mon Bureau a cherché à déterminer si un avis adéquat avait été communiqué pour une série de réunions électroniques. La Commission n'avait pas donné de préavis de réunion au public sur son site Web, et n'avait fourni des renseignements de connexion à la réunion que sur demande. Mon Bureau a conclu que la Commission avait enfreint la Loi en tenant ces réunions sans communiquer d'avis adéquat au public.
- 40** En arrivant à cette conclusion, mon Bureau a noté que « Sans avis adéquat indiquant le lieu, la date et l'heure d'une réunion, la réunion est effectivement fermée au public, en violation de la Loi »⁹.

⁸ *Niagara Falls (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 13 [*Niagara Falls*], en ligne : <<https://canlii.ca/t/jgvlh>>.

⁹ *Saugeen Municipal Airport Commission (Re)*, 2021 ONOMBUD 18, par. 41, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jl965>>.

- 41** Dans un rapport de 2021 sur la Ville de Richmond Hill, mon Bureau a examiné une réunion électronique pour laquelle l’avis de réunion ne comprenait pas d’instructions sur la façon d’accéder à la réunion. Mon Bureau a conclu que la Ville avait fourni un avis inadéquat, car une réunion n’est pas vraiment ouverte au public si l’avis de la réunion ne donne pas suffisamment de renseignements pour y accéder¹⁰.
- 42** Dans ce cas, l’ordre du jour de la réunion du 17 novembre 2021 indiquait que la réunion aurait lieu par voie électronique, mais ne disait pas comment le public pouvait accéder à la diffusion en direct. Pour accéder à la réunion, les membres du public devaient contacter la Ville afin d’obtenir plus de renseignements, ou devaient déjà être au courant de l’existence de la chaîne YouTube de la Ville.
- 43** Par conséquent, le Comité n’a pas donné de préavis suffisant pour sa réunion du 17 novembre 2021, car il n’a pas indiqué comment le public pouvait accéder à la réunion. La réunion n’était pas complètement ouverte au public, contrairement à ce qu’exigent les règles des réunions publiques.
- 44** Le Comité a réglé ce problème depuis en adoptant un nouveau modèle d’ordre du jour des réunions publiques qui comprend un lien URL à la diffusion en direct de la réunion. Je félicite la Ville d’avoir pris des mesures pour s’assurer qu’un avis complet et informatif est communiqué au public désormais. Je félicite aussi la Ville de s’être penchée sur les règles des réunions publiques dans le but de maximiser la transparence.

Résolution de se retirer à huis clos

- 45** Le paragraphe 239 (4) de la Loi stipule qu’un conseil municipal, un conseil local ou un comité de l’un ou de l’autre doit adopter une résolution avant de se retirer à huis clos. Cette obligation comporte deux volets : premièrement, le fait que la réunion va se dérouler à huis clos doit être divulgué au public, et deuxièmement, la nature générale de la question à examiner lors de la réunion à huis clos doit également être divulguée.

¹⁰ *Richmond Hill (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 8, par. 119-122, en ligne : <https://canlii.ca/t/jf6b4>.

- 46 Dans *Farber v. Kingston*, la Cour d'appel de l'Ontario a déterminé que le paragraphe 239 (4) de la Loi stipule que « la résolution adoptée pour se retirer à huis clos devrait donner une description générale de la question à discuter de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public »¹¹.
- 47 À l'exception des réunions tenues à huis clos en vertu de l'exception concernant l'éducation ou la formation, la Loi n'exige pas que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos indique une exception particulière, bien qu'il s'agisse là d'une pratique exemplaire. Le règlement de procédure de la Ville n'exige pas non plus qu'une exception précise soit citée.
- 48 Dans ce cas, la résolution adoptée pour se retirer à huis clos indiquait que la discussion porterait sur l'examen des demandes de fonds au Programme d'aide aux arts et à la culture.
- 49 Par conséquent, la résolution répondait aux exigences de la Loi.
- 50 Depuis, la greffière a également précisé auprès du Comité que les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos devraient inclure une exception prévue par la Loi ainsi qu'une description générale, conformément aux pratiques exemplaires.

Réunion du Conseil du tourisme le 25 novembre 2021

- 51 Le 25 novembre 2021, le Conseil du tourisme a tenu une réunion ordinaire sur Zoom.
- 52 L'ordre du jour de la réunion du Conseil le 25 novembre 2021 a été affiché sur le calendrier en ligne de la Ville. L'ordre du jour ne précisait pas comment la réunion se tiendrait, et ne donnait pas les coordonnées de Zoom pour cette réunion¹².
- 53 Nous avons été informé(e)s que la Ville avait communiqué les coordonnées Zoom de la réunion à quiconque en avait fait la demande. De plus, nous avons été informé(e)s que les coordonnées Zoom avaient été affichées sur la page Facebook de la Ville. Cependant, nous n'avons trouvé aucune preuve d'affichage de cette information.

¹¹ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173, par. 21, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

¹² Open Agenda, Tourism Sault Ste. Marie Board Meeting, jeudi 25 novembre 2021 12 h 00, en ligne : <<https://saultstemarie.ca/Cityweb/media/Community-Services/Tourism%20SSM/Board%20Meetings/2021/OPEN-AGENDA-November-25,-2021.pdf>>.

- 54** La Ville n'a pas été en mesure de confirmer si la réunion avait été diffusée en direct sur sa chaîne YouTube, et nous n'avons trouvé aucune preuve d'une telle diffusion.
- 55** Le 26 novembre 2021, un jour après la réunion, un enregistrement vidéo de la réunion a été affiché sur la chaîne YouTube de la Ville.

Analyse

- 56** Comme indiqué ci-dessus, la Loi stipule au paragraphe 239 (1) que, « Sauf disposition contraire du présent article, les réunions sont ouvertes au public ». Notre Bureau a conclu que cette exigence permet au public d'observer toutes les parties d'une réunion qui se déroulent en séance publique et qu'une diffusion en direct est suffisante pour satisfaire à cette exigence¹³.
- 57** Dans ce cas, l'avis de la réunion du 25 novembre 2021 indiquait la date et l'heure de la réunion, mais ne donnait aucune information sur la manière dont le public pouvait accéder à la réunion.
- 58** De plus, la réunion n'a pas été diffusée en direct sur la chaîne YouTube de la Ville. Si des membres du public souhaitaient assister à la réunion, ils(elles) devaient demander les coordonnées Zoom à la Ville ou au Conseil.
- 59** Le Conseil du tourisme n'a pas donné de préavis suffisant pour sa réunion du 25 novembre 2021, car il n'a pas indiqué comment le public pouvait accéder à la réunion. La réunion n'a pas été complètement ouverte au public, contrairement à ce qu'exige le paragraphe 239 (1) de la Loi. L'affichage d'une vidéo de la réunion, par la suite, ne satisfait pas à l'exigence selon laquelle le public doit pouvoir observer le déroulement d'une réunion.
- 60** Depuis, le Conseil a réglé cette question en adoptant un nouveau modèle d'ordre du jour des réunions publiques qui indique l'URL de la diffusion en direct de la réunion. Je félicite la Ville d'avoir pris cette mesure pour assurer l'accès du public aux réunions.

¹³ *Niagara Falls*, supra note 17.

Opinion

- 61** Le Comité de vitalité culturelle de la Ville de Sault Ste. Marie a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 17 novembre 2021 en tenant une réunion qui n'était pas conforme aux exigences des réunions publiques. La réunion n'a pas été ouverte au public, car le Comité n'a pas fourni de renseignements au public sur la façon d'accéder à la réunion virtuelle.
- 62** La résolution adoptée par le Comité de vitalité culturelle pour se retirer à huis clos était suffisamment descriptive pour communiquer des renseignements au public, sans compromettre la raison d'exclure le public.
- 63** Le Conseil du tourisme de la Ville de Sault Ste. Marie a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 25 novembre 2021 en tenant une réunion qui n'était pas conforme aux exigences des réunions publiques. La réunion n'a pas été ouverte au public, car le Conseil n'a pas fourni de renseignements au public sur la façon d'accéder à la réunion virtuelle.

Recommandations

- 64** Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Sault Ste. Marie à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi :

Recommandation 1

Tous les membres des conseils et des comités de la Ville devraient s'acquitter avec vigilance de leur obligation individuelle et collective de veiller à ce que la municipalité se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.

Recommandation 2

La Ville de Sault Ste. Marie devrait s'assurer que toutes les réunions sont conformes aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* et dans le règlement de procédure de la Ville.

Recommandation 3

La Ville de Sault Ste. Marie devrait veiller à ce que tous les avis de réunion comprennent des renseignements exacts sur l'heure et le lieu de la réunion, y compris sur la façon dont le public peut accéder aux réunions électroniques.

Rapport

- 65** Le conseil de la Ville de Sault Ste. Marie a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 66** Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par la Ville de Sault Ste. Marie. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil est tenu d'adopter une résolution indiquant comment il entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario