



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une réunion tenue
par le Conseil de la Ville de Niagara Falls
le 22 octobre 2024**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario**

Juin 2026

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion du Conseil de la Ville de Niagara Falls (la « Ville »), tenue le 22 octobre 2024. Selon cette plainte, la Ville n'a pas avisé le public que le Conseil voterait pour nommer des membres au Comité consultatif du centre-ville de la Ville (le « Comité »), et le Conseil a tenu un vote durant la séance à huis clos de cette réunion, contrairement aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹.
- 2 Mon enquête a déterminé que la Ville avait avisé le public de la réunion conformément à son règlement de procédure. J'ai également déterminé que le Conseil avait voté au moyen de bulletins de vote pendant le huis clos pour choisir les membres du Comité consultatif du centre-ville. Ce vote contrevenait aux règles de la Loi sur les votes tenus à huis clos et en séance publique, prévues respectivement aux paragraphes 239(6) et 244.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 La *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit que toutes les réunions d'un conseil ou d'un conseil local et de leurs comités doivent se tenir en public, sauf celles qui remplissent les conditions des exceptions prévues par la Loi.
- 4 Depuis le 1er janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités et les conseils locaux qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 5 Mon Bureau enquête donc sur les réunions à huis clos de la Ville de Niagara Falls.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure applicable ont été respectées.
- 7 Mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Ce recueil interrogeable vise à permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du

¹ L.O. 2001, chap. 25.

Conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil :

www.ombudsman.on.ca/fr/pour-le-secteur-public-et-les-elues/gouvernement-municipal/recueil-des-cas-reunions-municipales.

- 8 L'Ombudsman de l'Ontario est également habilité à réaliser des examens et enquêtes impartiaux concernant des centaines d'organismes publics. Cela comprend les municipalités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par des municipalités ainsi que les organismes gouvernementaux provinciaux, les universités financées par les fonds publics et les conseils scolaires. Il peut aussi examiner les plaintes sur les services fournis par les sociétés d'aide à l'enfance et les titulaires de permis d'un foyer, et sur les services en français fournis en vertu de la *Loi sur les services en français*. Pour en savoir plus sur les organismes relevant de notre Bureau : www.ombudsman.on.ca/fr/se-plaindre/en-quoi-peut-aider/contre-qui-deposer-plainte.

Processus d'enquête

- 9 Le 10 septembre 2025, mon Bureau a avisé la Ville de notre intention d'enquêter pour déterminer si la réunion du 22 octobre 2024 respectait les règles des réunions publiques. Le 7 janvier 2026, mon Bureau a avisé la Ville que l'enquête porterait aussi sur la question de savoir si le vote par bulletin contrevenait à la Loi.
- 10 Mon Bureau a examiné les documents de la réunion du 22 octobre 2024, y compris un enregistrement audio du huis clos, ainsi que les procès-verbaux des parties publique et à huis clos de la réunion. Nous avons examiné le règlement de procédure de la Ville² et le mandat du Comité³. Nous avons parlé avec la greffière adjointe de la Ville.
- 11 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration durant cette enquête.
- 12 Les enregistrements audio et vidéo constituent le compte rendu le plus exact et le plus complet d'une réunion, et je félicite la Ville d'avoir adopté la pratique consistant à enregistrer sur support audio ses réunions du Conseil, y compris les séances à huis clos.

² Ville de Niagara Falls, Règlement municipal no 2019-04 [*Règlement de procédure*], en ligne : <https://niagarafalls.ca/media/anefwk3o/procedural-bylaw-2019-04.pdf>.

³ Ville de Niagara Falls, Mandat du Comité du centre-ville [*Mandat*], en ligne : <https://niagarafalls.civicweb.net/document/79339/>.

Procédures du Conseil

- 13 Le règlement de procédure stipule que les réunions ordinaires du Conseil doivent être tenues conformément à un calendrier approuvé chaque année par le Conseil, et que le greffier doit aviser le public des réunions en affichant un avis sur le site Web de la Ville, y compris le lieu, la date et l'heure de la réunion⁴.

Renseignements généraux

Comité consultatif du centre-ville

- 14 La Ville a créé le Comité consultatif du centre-ville en juin 2024 pour superviser les dépenses commerciales, la programmation et l'embellissement du secteur du centre-ville⁵.
- 15 Le Comité est composé du maire, d'un(e) membre du Conseil et de neuf membres du public qui sont propriétaires d'immeubles commerciaux ou propriétaires d'entreprises dans le secteur du centre-ville. Le Conseil choisit les membres du Comité⁶.

Réunion du Conseil du 22 octobre 2024

- 16 Le 8 octobre 2024, la Ville a affiché sur son site Web l'ordre du jour de la réunion du 22 octobre 2024. Cet ordre du jour indiquait la date, l'heure et le lieu de la réunion. Il comprenait, à l'ordre du jour de la séance publique, un point visant à « remplir des bulletins de vote » afin de choisir les membres du Comité consultatif du centre-ville (point 12.2).
- 17 Durant la réunion, et avant d'examiner le point 12.2, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin d'examiner les candidatures au Comité en vertu de l'exception des réunions publiques visant les renseignements privés.
- 18 L'enregistrement audio de la séance à huis clos saisit les discussions du Conseil au sujet des candidat(e)s au Comité. Le personnel a fourni au Conseil des renseignements généraux sur le Comité. Le Conseil a ensuite discuté de ces renseignements et des candidat(e)s, y compris de son opinion quant à l'aptitude de certaines personnes à devenir membres. Les membres du Conseil ont aussi posé des questions au personnel au sujet des candidat(e)s. Le personnel a remis à chaque membre du Conseil un bulletin de vote pour choisir neuf

⁴ *Règlement de procédure*, articles 5 et 10.1.

⁵ Ville de Niagara Falls, Comité consultatif du centre-ville, en ligne : <<https://niagarafalls.ca/city-government/committees-boards-and-bias/downtown-advisory-committee/>>.

⁶ *Mandat*, article 3.

candidat(e)s à nommer au Comité. L'enregistrement audio capte le moment où le Conseil remplit les bulletins tout en discutant des candidat(e)s. La greffière adjointe nous a indiqué qu'elle avait recueilli les bulletins et consigné les résultats du vote par bulletin sur une feuille de décompte.

- 19 Après le retour en séance publique, le greffier a annoncé que le vote avait eu lieu et a nommé les candidat(e)s retenu(e)s. Le Conseil a ensuite adopté une résolution pour nommer ces personnes au Comité ainsi qu'une motion chargeant le personnel de détruire les bulletins de vote. Le personnel a informé le Conseil que la feuille de décompte serait conservée par le bureau du greffier et mise à la disposition du public pour consultation.

Analyse

La Ville a donné avis de la réunion

- 20 La plainte alléguait que la Ville n'avait pas avisé le public que le Conseil nommerait des membres au Comité à la réunion du 22 octobre 2024.
- 21 La Ville s'est conformée à ses exigences d'avis prévues par son règlement de procédure. Le calendrier des réunions du Conseil de 2024 affiché sur le site Web de la Ville comprend la réunion du 22 octobre. L'ordre du jour de cette réunion, qui indiquait aussi la date, l'heure et le lieu, a été affiché en ligne le 8 octobre 2024.
- 22 Même si les règles des réunions publiques n'exigent pas qu'un avis soit donné au sujet de points de discussion précis, il s'agit d'une bonne pratique que mon Bureau a encouragée. L'ordre du jour de la réunion du 22 octobre 2024 indique que le choix des membres du Comité constitue un point à traiter⁷.

Le vote tenu à huis clos par le Conseil n'était pas permis aux termes du paragraphe 239(6)

- 23 En vertu du paragraphe 239(6) de la Loi, le Conseil ne peut voter à huis clos que si la réunion est valablement fermée au public en vertu de l'une des exceptions aux règles des réunions publiques prévues par la Loi, et si le vote porte sur une question de procédure ou sur le fait de donner des directives au personnel.

⁷ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2023 ONOMBUD 14 (CanLII), au para 39, en ligne : <https://canlii.ca/t/k1856>.

Un vote a eu lieu à huis clos

- 24** Durant mon enquête, la greffière adjointe a indiqué à mon Bureau que les bulletins remplis par le Conseil à huis clos ne constituaient pas un vote, puisque le Conseil avait adopté en séance publique la résolution nommant les membres du Comité.
- 25** Mon Bureau a constamment conclu que des méthodes de vote informelles, comme des votes tests ou un vote à main levée, peuvent constituer un vote au sens des règles des réunions publiques⁸. L'utilisation de bulletins de vote est également une méthode de vote. Un vote n'échappe pas aux règles des réunions publiques du simple fait qu'il est par la suite ratifié ou officialisé en séance publique. Par conséquent, le Conseil a tenu un vote à huis clos lorsqu'il a rempli des bulletins pour choisir les candidat(e)s au Comité.

La réunion a été valablement fermée au public en vertu de l'exception relative aux renseignements privés

- 26** L'exception relative aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi, s'applique aux discussions de renseignements concernant une personne dans sa capacité personnelle, plutôt que professionnelle. Dans certains cas, toutefois, des renseignements professionnels peuvent relever de cette exception lorsqu'ils révèlent quelque chose de personnel ou se rapportent à l'examen de la conduite d'une personne⁹. Mon Bureau a déjà conclu que des discussions au sujet de candidat(e)s à des comités municipaux, comme leur aptitude à en être membres, constituaient des renseignements privés¹⁰.
- 27** En l'espèce, les membres du Conseil ont discuté des compétences de personnes pouvant être identifiées qui avaient posé leur candidature au Comité consultatif du centre-ville et ont exprimé leur appréciation subjective de leur aptitude à y siéger. Ce type de discussion constitue des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées.
- 28** Par conséquent, la discussion relevait de l'exception relative aux renseignements privés.

⁸ *Fort Erie (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 8 (CanLII), au para 44, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h4rx3>>.

⁹ *Amherstburg (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 11, au para 19, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jr5rc>>.

¹⁰ Voir, par exemple : *Bracebridge (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 10, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp5r>>; *Johnson (Canton de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jckg4>>; et Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Hamilton (30 octobre 2024), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/ville-de-hamilton-22-novembre-2024>>.

Le vote n'était ni une question de procédure ni une directive au personnel

- 29** Le vote du Conseil visant à choisir les candidat(e)s à nommer au Comité n'était pas procédural et ne consistait pas à donner des directives au personnel. Il portait plutôt sur le choix, par le Conseil, des candidat(e)s à nommer comme membres du Comité.
- 30** Par conséquent, même si le sujet entraînait dans l'exception des renseignements privés, le vote tenu à huis clos le 22 octobre 2024 ne satisfaisait pas aux exigences du paragraphe 239(6) et contrevenait à la Loi.

Le vote par bulletin du Conseil n'était pas permis aux termes de l'article 244 de la Loi

- 31** En plus d'examiner si le vote du Conseil contrevenait aux règles des réunions publiques dans le cadre de mon rôle d'enquêteur sur les réunions à huis clos pour la Ville, je me suis également appuyée sur le pouvoir général que me confère l'article 14 de la *Loi sur l'Ombudsman*¹¹ pour examiner si le Conseil s'était conformé aux exigences relatives aux votes publics énoncées à l'article 244 de la Loi.
- 32** L'article 244 de la Loi prévoit que, sous réserve d'exceptions limitées, le vote par bulletin ou tout autre mode de scrutin secret est interdit, et qu'un tel vote est sans effet.
- 33** Le 22 octobre 2024, le Conseil a utilisé des bulletins de vote pour choisir des candidat(e)s à nommer au Comité. Les bulletins ont été remplis en secret (c'est-à-dire à huis clos), puis détruits. Le personnel de la Ville a suggéré à mon Bureau que l'article 244 ne s'appliquait pas, puisque la Ville avait conservé une feuille de décompte consignait le vote de chaque membre du Conseil, laquelle peut être consultée par le public. La greffière adjointe a également expliqué que les bulletins avaient été utilisés afin d'éviter le malaise que pourrait causer le fait, pour les membres du Conseil, de choisir publiquement les candidat(e)s qu'ils privilégiaient.
- 34** Toutefois, l'article 244 interdit clairement le vote par bulletin comme méthode de vote secret, peu importe que les résultats soient consignés par la suite ou que l'objectif soit d'éviter un malaise parmi les membres du Conseil. Par conséquent, le Conseil a voté au moyen d'une méthode secrète interdite et, ce faisant, il a contrevenu à l'article 244 de la Loi.

¹¹ *Loi sur l'Ombudsman*, L.R.O. 1990, chap. O.6.

- 35 En ce qui concerne la question de savoir si le vote par bulletin est sans effet, je souligne que le Conseil a par la suite adopté en séance publique une résolution nommant des membres au Comité. Dans les circonstances, je ne tire aucune conclusion quant à l'effet juridique du vote par bulletin.

Opinion

- 36 Le Conseil de la Ville de Niagara Falls a contrevenu au paragraphe 239(6) et à l'article 244 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* lorsqu'il a voté par bulletin durant un huis clos pour choisir des candidat(e)s à nommer au Comité consultatif du centre-ville le 22 octobre 2024.
- 37 La Ville a donné avis public de la réunion du 22 octobre 2024 conformément à son règlement de procédure.

Recommandations

- 38 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider la Ville de Niagara Falls à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, et à accroître la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil de la Ville de Niagara Falls devraient faire preuve de vigilance dans le respect de leur obligation individuelle et collective de veiller à ce que la Ville s'acquitte des responsabilités qui lui incombent en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Le Conseil de la Ville de Niagara Falls devrait veiller à ce que ses votes tenus à huis clos soient conformes au paragraphe 239(6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 3

Conformément à l'article 244 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil de la Ville de Niagara Falls ne devrait pas voter par bulletin ni par quelque autre méthode secrète que ce soit, sauf dans les cas prévus par la *Loi*.

Rapport

- 39 Le Conseil de la Ville de Niagara Falls a pu examiner une version préliminaire du présent rapport et la commenter pour mon Bureau. Aucun commentaire n'a été reçu.
- 40 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par la Ville de Niagara Falls. 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 y donner suite.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario