



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une réunion
tenue par le Canton de Brudenell,
Lyndoch et Raglan
le 8 octobre 2019**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Octobre 2021**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion extraordinaire tenue par le conseil du Canton de Brudenell, Lyndoch et Raglan (le « Canton »), le 8 octobre 2019.
- 2 La plainte alléguait que la discussion à huis clos tenue par le conseil ne relevait d'aucune des exceptions prévues à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 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, sauf si elles relèvent d'une exception prescrite.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi 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(rice). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 5 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour le Canton de Brudenell, Lyndoch et Raglan.
- 6 Quand nous enquêtons sur des plaintes à propos de réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si les exigences de la Loi en matière de réunions publiques et les procédures de gouvernance de la municipalité ont été respectées.
- 7 Notre Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos depuis 2008. 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 en ligne pour 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 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

¹ LO 2001, chap. 25.

liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil à : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 8 Nous avons reçu une plainte à propos de cette réunion le 11 novembre 2020 et, le 27 novembre 2020, nous avons informé le Canton de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 9 Nous avons examiné le règlement de procédure du Canton et les parties pertinentes de la Loi. Nous avons aussi examiné la documentation de la réunion, y compris le procès-verbal de la séance publique, et les notes de la greffière adjointe sur la séance à huis clos.
- 10 De plus, nous avons examiné les documents fournis par le plaignant et le personnel municipal, et nous avons parlé avec des membres du personnel municipal, ancien(ne)s et actuel(le)s, et certains membres du conseil afin d'obtenir plus de renseignements sur la réunion.
- 11 Mon Bureau a obtenu un enregistrement sonore d'environ cinq minutes de la réunion. Nous avons appris que, bien que le Canton enregistre habituellement l'intégralité de ses séances à huis clos, un problème technique est survenu avec l'appareil d'enregistrement lors de cette réunion, et les 25 premières minutes n'ont pas été enregistrées. Malheureusement, aucune des discussions de fond du conseil n'a été captée par l'enregistrement.

Règlement de procédure

- 12 Le règlement de procédure du Canton (n° 99-01) prévoit que les réunions ordinaires du conseil auront lieu le premier mercredi du mois, à 19 h. Le règlement stipule également qu'une réunion extraordinaire peut être convoquée par le(la) chef(fe) du conseil, ou par une pétition de la majorité des membres, avec un préavis de 24 heures aux membres du conseil. Le règlement ne précise pas comment l'avis d'une réunion extraordinaire doit être communiqué au public.

- 13 Le règlement ne stipule pas que toutes les réunions du conseil municipal et des comités doivent être ouvertes au public, sauf si le sujet discuté relève de l'une des exceptions en vertu de la Loi. Il ne stipule pas non plus que le conseil doit adopter une résolution en séance publique pour convoquer une séance à huis clos, avant de se retirer à huis clos.
- 14 Le Canton a adopté la pratique exemplaire de faire un enregistrement sonore de toutes ses séances à huis clos; toutefois, cette pratique n'a pas été officialisée dans le règlement de procédure.

Réunion extraordinaire du conseil le 8 octobre 2019

- 15 Mon Bureau n'a pas reçu de copie de l'ordre du jour de la réunion et n'a pas été en mesure de vérifier si un ordre du jour avait été préparé.
- 16 La greffière/trésorière alors en fonction a dit à mon Bureau que l'avis de convocation de la réunion aurait été transmis aux membres du conseil par courriel, et au public par affichage sur le site Web du Canton. Les personnes avec lesquelles nous avons parlé ne se souvenaient pas précisément de la façon dont elles avaient reçu l'avis de convocation, ni de la personne qui avait convoqué la réunion. Cependant, toutes les personnes avec lesquelles nous avons parlé ont convenu que l'objectif de la réunion extraordinaire était de présenter une mise à jour au conseil sur une question portée en appel devant la Commission de la sécurité-incendie.
- 17 Le procès-verbal de la réunion du 8 octobre indique que cette réunion a eu lieu dans les bureaux de la municipalité, à 16 h, en présence des cinq membres du conseil et de trois employé(e)s municipaux(ales). Selon le procès-verbal, aucun(e) membre du public n'était présent(e).
- 18 Le procès-verbal indique que la réunion a été ouverte par le maire, et qu'un conseiller a déclaré un conflit d'intérêts pécuniaires en rapport avec la question à discuter à huis clos.
- 19 Selon le procès-verbal, le conseil a ensuite adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de « discuter d'un litige actuel ou éventuel ».

- 20** Le point suivant au procès-verbal indique que le conseil a adopté une deuxième résolution pour lever le huis clos. Selon le procès-verbal, un deuxième conseiller a ensuite déclaré un conflit d'intérêts pécuniaires et le maire a déclaré « qu'une question concernant un litige actuel ou éventuel a été discutée en séance à huis clos ».
- 21** Le conseil a adopté une résolution pour lever la séance à 16 h 30. C'est la seule partie de la réunion qui a été captée par l'enregistrement sonore partiel fourni à mon Bureau.
- 22** La greffière/trésorière de l'époque a confirmé qu'aucun procès-verbal officiel de la séance à huis clos n'avait été rédigé au cours de cette réunion. Cependant, nous avons reçu des notes prises par la greffière adjointe durant la réunion. Comme aucun compte rendu de la réunion à huis clos n'a été enregistré par la municipalité, nous avons cherché à obtenir des renseignements sur les sujets discutés en interrogeant des membres du conseil et du personnel.
- 23** Les personnes avec lesquelles nous avons parlé ont confirmé qu'aucun sujet n'avait été discuté en séance publique lors de la réunion extraordinaire du 8 octobre. Malheureusement, certaines des personnes que nous avons interviewées avaient gardé des souvenirs contradictoires de la discussion à huis clos.
- 24** Nous avons été informé(e)s que le Canton avait été contacté par la Commission de la sécurité-incendie de l'Ontario au sujet d'une demande reçue par la Commission à propos du Service des incendies du Canton.
- 25** La Commission est un tribunal d'arbitrage administré par Tribunaux décisionnels Ontario. Elle a été créée en vertu de la *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie*, et elle a pour mandat d'entendre les appels concernant certaines décisions du(de la) commissaire des incendies de l'Ontario ou d'un(e) chef(fe) de pompiers d'une municipalité².
- 26** Le personnel du Canton a informé mon Bureau qu'au moment de la réunion, l'affaire était en cours et que le conseil avait reçu une mise à jour sur la situation.

² L.O. 1997, chap. 4.

- 27 Les notes de la greffière adjointe indiquent qu'en plus de recevoir une mise à jour faite par le personnel au sujet de l'appel devant la Commission de la sécurité-incendie, le conseil a examiné si certain(e)s membres étaient en conflit d'intérêts à ce sujet, et a cherché à déterminer comment procéder. Nous avons été informé(e)s que cette question était liée à l'affaire visée par le litige.
- 28 Les membres du conseil et du personnel qui ont parlé à mon Bureau ont tous(toutes) reconnu que l'appel devant la Commission de la sécurité-incendie avait été discuté en réunion. Toutes les personnes à qui nous avons parlé ont été d'accord pour dire qu'aucune directive n'avait été donnée au personnel, et que le conseil n'avait aucunement voté sur la question.
- 29 Cependant, un membre du conseil s'est souvenu d'un deuxième sujet concernant les ressources humaines, qui avait été abordé au cours de cette réunion, le conseil ayant alors déterminé un plan d'action pour régler le problème. Le personnel et d'autres membres du conseil que nous avons interrogé(e)s ne se souvenaient pas que ce sujet avait été abordé. Par conséquent, selon la prépondérance des probabilités, il m'est impossible de conclure que tout autre sujet a été abordé au cours de cette réunion.

Analyse

Applicabilité de l'exception des litiges actuels ou éventuels

- 30 La plainte reçue par mon Bureau alléguait que la discussion du conseil ne relevait pas de cette exception.
- 31 L'exception des « litiges » permet à une municipalité ou à un conseil local de se retirer à huis clos pour discuter de « litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local ». Bien que la Loi ne définisse pas ce qui constitue un « litige actuel ou éventuel », les tribunaux ont déterminé que cette exception est réservée aux circonstances où le sujet discuté porte sur un litige en cours ou comporte une perspective raisonnable de litige³.

³ *RSJ Holdings Inc. v. London (City)*, 2005 CanLII 43895 (ON CA), <<https://canlii.ca/t/1m32m>> au paragraphe 22.

- 32 Mon Bureau a précédemment conclu que cette exception permet à un conseil de discuter à huis clos d'un litige en cours devant un tribunal administratif, et de s'y préparer, ainsi que de recevoir et d'examiner de nouveaux renseignements concernant un appel en cours⁴. Il n'est pas nécessaire que le conseil obtienne également des avis juridiques ou discute de la stratégie concernant le litige – il peut simplement recevoir des renseignements ou poser des questions sur l'évolution du litige⁵.
- 33 Lors de cette réunion, le conseil a reçu une mise à jour du personnel sur l'évolution d'un appel devant la Commission de la sécurité-incendie, qui est un tribunal administratif. Par conséquent, la discussion portait sur un litige en cours et relevait de cette exception.

Questions de procédure

Règlement de procédure

- 34 Le règlement de procédure du Canton a été promulgué en 1999. À plusieurs égards importants, ce règlement ne reflète pas les exigences actuelles de procédure de la *Loi sur les municipalités*. Dans une lettre envoyée en 2014, mon Bureau a précédemment encouragé le Canton à actualiser son règlement de procédure⁶.
- 35 La greffière/trésorière par intérim a dit à mon Bureau que le Canton respecte d'habitude les exigences de la Loi en matière de réunions publiques et qu'il a l'intention d'actualiser son règlement de procédure.
- 36 Le règlement ne fait pas référence aux exceptions relatives aux réunions à huis clos prévues par la *Loi sur les municipalités*. De plus, il ne contient aucune disposition exigeant qu'avant de se retirer à huis clos, le conseil énonce par voie de résolution le fait qu'il va tenir une réunion à huis clos et la nature générale de la question à examiner, comme le stipule le paragraphe 239 (4) de la Loi.

⁴ *Norfolk (Comté de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 18 (CanLII) <<https://canlii.ca/t/h2st6>>; Ombudsman Ontario, Lettre à la Ville du Grand Sudbury (2013), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2013/ville-du-grand-sudbury>>.

⁵ *Richmond Hill (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 8 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/jf6b4>>.

⁶ Ombudsman Ontario, Lettre au Canton de Brudenell, Lyndoch et Raglan (2014), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2014/canton-de-brudenell,-lyndoch-et-raglan>>.

- 37** Le Canton devrait revoir et modifier en profondeur son règlement de procédure afin de refléter avec précision les dispositions actuelles de la *Loi sur les municipalités* relativement aux réunions à huis clos. Plus précisément, le Canton devrait veiller à ce que le règlement modifié :
- exige explicitement qu'un avis public soit communiqué pour toutes les réunions ordinaires et extraordinaires du conseil et des comités, conformément au paragraphe 238 (2.1) de la Loi;
 - reproduise fidèlement les exceptions des réunions à huis clos prévues à l'article 239 de la Loi;
 - reflète le paragraphe 239 (4) de la Loi, qui exige qu'une municipalité indique par voie de résolution le fait qu'elle va tenir une réunion à huis clos et la nature générale de la question à examiner à huis clos;
 - interdise tout vote à huis clos, sauf si le vote porte sur une question de procédure ou sur une directive au personnel, conformément aux paragraphes 239 (5) et (6).

Procès-verbal

- 38** Le paragraphe 239 (7) de la Loi exige que les municipalités consignent sans remarques ni commentaires toutes les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion de l'organisme, que la réunion se déroule à huis clos ou non. Bien que la Loi interdise d'inclure des remarques ou des commentaires au compte rendu officiel, cela ne signifie aucunement que les sujets discutés en réunion ne devraient pas être documentés. Les procès-verbaux devraient inclure une description détaillée des questions de fond et de procédure discutées.
- 39** En omettant de dresser et d'adopter un procès-verbal pour la partie à huis clos de sa réunion du 8 octobre 2019, le Canton a enfreint la Loi.
- 40** Mon Bureau a précisé que le procès-verbal d'une réunion à huis clos devrait inclure les éléments suivants :
- lieu où la réunion s'est tenue;
 - moment où la réunion a commencé, a été ajournée;
 - personne qui a présidé la réunion;
 - personnes présentes à la réunion, avec référence spécifique au greffier(à la greffière) et aux autres responsables du compte rendu;

- indication de tout(e) participant(e) qui est parti(e) ou arrivé(e) durant la réunion, avec mention de l'heure de départ ou d'arrivée;
 - **description détaillée des questions de fond et de procédure qui ont été discutées, avec référence à tout document considéré;**
 - toute motion, avec référence à la personne qui a présenté la motion et à celles qui l'ont appuyée;
 - tous les votes, et toutes les directives données⁷.
- 41 Dans ce cas, alors que le procès-verbal de la réunion publique indique le lieu, l'heure, les participant(e)s et les résolutions adoptées, il n'existe pas de procès-verbal du huis clos qui donne une description complète des questions de fond discutées.

Avis

- 42 Le maire et la greffière/trésorière de l'époque ont expliqué qu'à leur connaissance, l'avis public de la réunion extraordinaire avait été affiché sur le site Web du Canton. Toutefois, mon Bureau n'a pas été en mesure de confirmer précisément comment et quand l'avis au public avait été fourni. Le règlement de procédure du Canton ne stipule pas non plus comment un avis doit être communiqué au public pour les réunions extraordinaires.
- 43 Le règlement du Canton devrait prévoir la communication d'un avis au public pour les réunions ordinaires du conseil, pour ses réunions extraordinaires et pour les réunions des comités, mais il ne le fait pas.
- 44 Le personnel a informé mon Bureau que, généralement, les avis des réunions sont affichés d'avance sur le site Web du Canton. De plus, le Canton conserve un calendrier en ligne, qui donne les dates des prochaines réunions.
- 45 Il est dans l'intérêt du Canton de veiller à documenter la façon dont un avis est communiqué au public pour toutes les réunions du conseil et des comités, même lorsque le seul sujet inscrit à l'ordre du jour est un point à examiner à huis clos.

⁷ *Bonfield (Canton de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 35 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtp7k>>.

46 Mon Bureau a précédemment souligné qu'une pratique exemplaire consiste à afficher publiquement un ordre du jour avant une réunion, en énumérant les questions qui seront discutées. Cette pratique est conforme à l'intention des exigences relatives aux réunions publiques et permet au public de choisir en toute connaissance de cause d'assister ou non à une réunion en particulier⁸.

Résolution de se retirer à huis clos

47 La résolution adoptée par le conseil pour se retirer à huis clos, qui a été consignée dans le procès-verbal de la séance publique, n'a pas satisfait à l'exigence prévue au paragraphe 239 (4) de la Loi stipulant qu'il faut énoncer par voie de résolution la nature générale de la question à examiner à huis clos.

48 La Cour d'appel de l'Ontario a conclu que la résolution adoptée en vue d'un huis clos devrait donner une description générale de la question à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public⁹. Mon Bureau a aussi recommandé aux conseils de fournir plus de détails de fond dans les résolutions autorisant les séances à huis clos¹⁰.

49 Dans ce cas, le procès-verbal de la réunion extraordinaire du 8 octobre 2019 indiquait seulement que le conseil avait résolu de discuter à huis clos d'un « litige actuel ou éventuel ». La résolution de se retirer à huis clos n'incluait aucun renseignement sur la discussion prévue par le conseil, autre que la référence à l'exception d'un « litige ».

50 À l'avenir, le Canton devrait s'assurer que les résolutions adoptées en vue d'un huis clos donnent une description générale de la question à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public.

⁸ *Emo (Canton d')* (Re), 2008 ONOMBUD 2 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gttgk>>.

⁹ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII), en ligne.

¹⁰ *Kirkland Lake (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 12 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/jgvlf>>.

Enregistrement sonore

- 51 Mon Bureau encourage fortement les municipalités à faire des enregistrements sur support audio ou vidéo des délibérations du conseil, en plus de consigner des procès-verbaux de réunions. Ce processus permet de conserver le document le plus clair et le plus accessible pour tout examen fait par un(e) enquêteur(rice) des réunions à huis clos, et contribue à éviter que les responsables ne s'écartent des exigences de la loi pendant les réunions à huis clos. Les enregistrements audio ou vidéo peuvent aussi renforcer la confiance du public en ce qui concerne le respect des règles des réunions publiques par la municipalité¹¹.
- 52 Il convient de féliciter le Canton d'avoir adopté la pratique exemplaire de faire des enregistrements sonores de ses réunions. J'encourage le Canton à officialiser cette pratique en incluant l'obligation de faire des enregistrements sonores à son règlement de procédure.
- 53 Cependant, mon Bureau a été informé qu'en raison d'une erreur technique, la majeure partie de la réunion du 8 octobre 2019 n'avait pas été enregistrée sur support audio. Pour cette raison, et du fait qu'aucun procès-verbal du huis clos n'a été consigné, mon Bureau a eu très peu de documentation pour effectuer son examen.
- 54 Le Canton devrait envisager de prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'intégrité de tout enregistrement sonore sur lequel il compte s'appuyer, par exemple en testant l'équipement d'enregistrement avant de commencer une réunion, ou en s'assurant qu'un enregistrement de secours est également effectué. Ceci dit, faire un enregistrement sonore ne peut pas se substituer à l'obligation de rédiger un procès-verbal officiel des séances publiques et des huis clos des réunions.

Opinion

- 55 Le conseil du Canton de Brudenell, Lyndoch et Raglan n'a pas enfreint la *Loi sur les municipalités* quand il a discuté à huis clos d'un appel devant la Commission de la sécurité-incendie le 8 octobre 2019, en vertu de l'exception des litiges actuels ou éventuels.

¹¹ *Sables-Spanish Rivers (Canton de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 5 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/j9vbz>>.

- 56 Bien que je n'aie pas été en mesure de confirmer comment et quand le Canton avait avisé le public de cette réunion, j'ai conclu que les preuves étaient insuffisantes pour constater que le conseil avait enfreint la Loi en omettant de communiquer un avis.
- 57 Cependant, le conseil a enfreint la Loi en omettant de consigner le procès-verbal de la séance à huis clos tenue à cette date.
- 58 Le conseil a aussi enfreint les exigences de l'alinéa 239 (4) a) de la Loi en omettant d'énoncer par voie de résolution la nature générale des questions à examiner à huis clos.

Recommandations

- 59 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton de Brudenell, Lyndoch et Raglan à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Tous(toutes) les membres du conseil et des comités du Canton 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

Le Canton devrait revoir et modifier en profondeur son règlement de procédure afin de refléter avec précision les dispositions actuelles de la *Loi sur les municipalités* relativement aux réunions à huis clos.

Recommandation 3

Le Canton devrait modifier son règlement afin de stipuler qu'un avis doit être communiqué au public pour toutes les réunions ordinaires et extraordinaires du conseil et des comités.

Recommandation 4

Pour se retirer à huis clos, le conseil devrait adopter une résolution qui énonce clairement le fait que la réunion se tiendra à huis clos, et la nature générale des questions à discuter.

Recommandation 5

Le Canton devrait s'assurer que des procès-verbaux des séances publiques et des séances à huis clos sont conservés pour toutes les réunions du conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre.

Recommandation 6

Le Canton devrait s'assurer que les comptes rendus de réunions sont complets et reflètent avec précision tous les sujets de fond et de procédure qui ont été discutés.

Recommandation 7

Le Canton devrait prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'intégrité de ses méthodes d'enregistrement sonore des séances publiques et à huis clos.

Rapport

- 60** Le conseil municipal du canton de Brudenell, Lyndoch et Raglan a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de fournir des commentaires à mon Bureau. À la lumière des restrictions imposées en raison de la COVID-19, certains ajustements ont été apportés à notre processus normal d'examen préliminaire et nous remercions le conseil et le personnel de leur coopération et de leur flexibilité. Les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 61** Ce rapport sera affiché sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par le Canton. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil devrait adopter une résolution indiquant comment il entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario