



ONTARIO'S WATCHDOG  
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

## PAR COURRIEL

Conseil de la Ville de Grimsby  
a/s du maire Jeff Jordan  
160, avenue Livingston  
Grimsby (Ontario) L3M 0J5

29 novembre 2023

Au Conseil de la Ville de Grimsby :

### **Objet : Plainte à propos d'une réunion à huis clos**

Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que la réunion à huis clos du 21 février 2023 de la Ville de Grimsby contrevenait aux règles des réunions publiques. Considérant la résolution au sujet du soutien des femmes en politique adoptée par le Conseil en séance publique après le huis clos, la plainte alléguait que la discussion ne semblait pas répondre aux critères des exceptions relatives aux renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée ou aux litiges actuels ou éventuels. Selon la plainte, la décision d'ajouter un point à traiter à huis clos à l'ordre du jour de la réunion du 21 février 2023 aurait dû être prise par le Conseil en séance publique.

Je vous écris pour vous faire part des résultats de mon examen. Pour les raisons indiquées ci-après, j'ai conclu que la discussion du Conseil du 21 février 2023 répond aux critères de l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne identifiable et à l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e). Toutefois, le Conseil de la Ville de Grimsby a enfreint l'alinéa 239(4)a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi)<sup>1</sup> en omettant d'indiquer, dans sa résolution de réunion à huis clos, la nature générale de la question à étudier.

---

<sup>1</sup> L.O. 2001, chapitre 25.

## Rôle et compétence de l'Ombudsman

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (« 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<sup>2</sup>. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur. Mon Bureau est l'enquêteur sur les réunions à huis clos de la Ville de Grimsby.

Depuis 2008, 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. 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. Les membres des conseils 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/digest/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil](http://www.ombudsman.on.ca/digest/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil).

## Examen

Le 26 octobre 2023, nous avons avisé la Ville de notre intention d'enquêter. Mon Bureau a examiné les documents de la réunion du 21 février 2023, y compris l'ordre du jour, les procès-verbaux de la séance publique et de la séance à huis clos, et la vidéo de la discussion à huis clos. Nous avons aussi discuté avec la greffière ainsi que la directrice générale (« la DG ») de la Ville.

## Contexte

La réunion du Conseil du 21 février 2023 a commencé à 21 h 54.

Selon la vidéo de la réunion, environ 30 minutes plus tard, le Conseil a décidé de se retirer à huis clos en invoquant les exceptions relatives aux renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée et aux litiges actuels ou éventuels.

La séance à huis clos a commencé à 22 h 23. La discussion, qui a duré à peu près une heure, portait sur la conduite d'une personne en particulier. Le Conseil a parlé des différentes interventions possibles en réaction à cette conduite, puis a adopté une résolution donnant des instructions au personnel. La séance à huis clos a été levée à 23 h 24.

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, article 239.1.

De retour en séance publique, le Conseil a adopté une résolution exprimant son appui à la présence des femmes en politique et au droit de ces dernières à un environnement de travail exempt de misogynie et de harcèlement. Le Conseil s'est engagé à prendre des mesures pour que l'environnement politique à la Ville soit inclusif et accueillant ainsi qu'à encourager les autres municipalités à soutenir la présence des femmes en politique et à promouvoir l'égalité des genres. Il a également résolu d'envoyer une copie de sa résolution à toutes les municipalités ontariennes, au premier ministre et aux députés fédéral et provincial de Grimsby, entre autres.

La séance a été levée peu après.

## Analyse

### *Applicabilité de l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne identifiable*

L'exception relative aux « renseignements privés », prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi, s'applique aux discussions dans le cadre desquelles sont révélés des renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a conclu que les renseignements concernant une personne à titre professionnel ne relèvent généralement pas de l'exception relative aux renseignements privés. Toutefois, l'exception peut s'appliquer si ces renseignements révèlent quelque chose de personnel<sup>3</sup>. Les discussions au cours desquelles la conduite d'une personne en particulier est examinée minutieusement seront généralement considérées comme étant de nature privée<sup>4</sup>. Bien qu'elles soient non contraignantes pour mon Bureau, ces décisions demeurent instructives.

Dans un rapport de 2018 à la Ville d'Amherstburg, j'ai statué qu'une discussion du Conseil répondait aux critères de l'exception, car elle portait sur la conduite de personnes identifiées ainsi que sur des allégations de conduite inappropriée de leur part. Les membres du Conseil avaient aussi exprimé leurs avis sur les conduites alléguées<sup>5</sup>.

De même, dans le cas qui nous occupe, le Conseil a examiné minutieusement la conduite d'une personne précise et en a discuté à huis clos. Par conséquent, la discussion relève de l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée.

<sup>3</sup> *Aylmer (Ville de) (Re)*, 2007 CanLII 30462 (ON IPC), en ligne (en anglais seulement) : <<https://canlii.ca/t/1scqh>>.

<sup>4</sup> *Madawaska Valley (Canton de) (Re)*, 2010 CanLII 24619 (ON IPC), en ligne (en anglais seulement) : <<https://canlii.ca/t/29p2h>>.

<sup>5</sup> *Amherstburg (Ville de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 8, paragraphes 32, 33 et 67, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmv2>>.

### *Applicabilité de l'exception relative aux litiges actuels ou éventuels*

L'exception relative aux litiges actuels ou éventuels prévue à l'alinéa 239(2)e) de la Loi ne vise que les circonstances dans lesquelles la question à étudier concerne un litige en cours ou comporte une probabilité raisonnable de litige<sup>6</sup>. En ce qui concerne un litige éventuel, pour que l'exception s'applique, il faut plus qu'une faible possibilité ou un soupçon de litige, sans pour autant nécessiter une certitude<sup>7</sup>. Le conseil doit croire que le litige est raisonnablement probable et doit utiliser la réunion à huis clos pour explorer cette probabilité d'une certaine façon<sup>8</sup>. Les discussions visant à déterminer s'il y a lieu d'intenter une poursuite font aussi partie de l'exception<sup>9</sup>.

Dans un rapport de 2022 à la Ville de Brockville, j'ai conclu qu'une discussion du Conseil à propos d'une personne à l'emploi de la Ville ne relevait pas de l'exception relative aux litiges actuels ou éventuels<sup>10</sup>. En effet, même si le Conseil avait discuté de la conduite de cette personne et que certain(e)s membres avaient exprimé des préoccupations au sujet de son rendement, il n'y avait pas de litiges en cours à ce moment et toute crainte de litige était hypothétique.

Dans le cas qui nous occupe, il n'y avait pas de litiges en cours contre la personne visée par la discussion à huis clos, et le Conseil n'a que brièvement évoqué la possibilité de demander un avis juridique sur la saisie de l'affaire par un tribunal. Nous ne pouvons pas confirmer qu'il y avait une probabilité raisonnable de litige à ce moment. Par conséquent, la discussion du Conseil ne relevait pas de l'exception relative aux litiges actuels ou éventuels.

<sup>6</sup> Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Timmins (9 mai 2017), page 2, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2017/ville-de-timmins-2>>; et *Bureau de santé de Grey Bruce (Re)*, 2023 ONOMBUD 6, paragraphes 38 et 39, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jw7tl>>.

<sup>7</sup> Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Timmins (9 mai 2017), page 2, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2017/ville-de-timmins-2>>; et *Bureau de santé de Grey Bruce (Re)*, 2023 ONOMBUD 6, paragraphes 38 et 39, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jw7tl>>.

<sup>8</sup> *Carleton Place (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 18, paragraphe 26, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hqspj>>; et *West Lincoln (Canton de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 34, paragraphe 36, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp7h>>.

<sup>9</sup> Voir p. ex. *Head, Clara et Maria (Cantons unis de) (Re)*, 2012 ONOMBUD 8, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtth5>>.

<sup>10</sup> *Brockville (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 12, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrhjs>>.

*Application de l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e)*

Bien que le Conseil n'ait pas invoqué l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e) avant de se réunir à huis clos, nous nous sommes néanmoins demandé pendant notre examen si cette exception s'appliquait à sa discussion.

L'exception prévue à l'alinéa 239(2)f) de la Loi s'applique aux discussions entre une municipalité et son avocat(e) pour demander ou obtenir des conseils juridiques de nature confidentielle ainsi qu'aux communications nécessaires à cette fin<sup>11</sup>. L'exception vise à ce que les responsables municipaux(ales) puissent échanger librement sur des avis juridiques, sans crainte de divulgation.

J'ai conclu précédemment qu'il n'était pas nécessaire que l'avocat(e) de la municipalité soit présent(e) à la séance à huis clos pour que l'exception s'applique. Par exemple, dans un rapport de 2015 à la Ville d'Owen Sound, j'ai statué que la discussion du Conseil relevait de l'exception puisque l'avocat avait communiqué à la greffière adjointe des conseils juridiques destinés au Conseil, qu'elle avait ensuite transmis à ce dernier en huis clos et dont il avait été question lors de ce même huis clos<sup>12</sup>.

En l'espèce, il n'y avait aucun(e) avocat(e) lors du huis clos. Cependant, à un moment durant la réunion, la DG a fait le point sur un conseil qu'elle avait obtenu des avocat(e)s de la Ville, puis qu'elle a transmis aux membres le conseil. Par conséquent, cette partie de la discussion à huis clos satisfait les critères de l'exception relative aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).

*Ordre du jour*

Selon la plainte, la décision d'ajouter ce point à l'ordre du jour pour discussion à huis clos aurait dû être prise en séance publique. Toutefois, la *Loi de 2001 sur les municipalités* n'exige pas que les ordres du jour des séances publiques ou à huis clos soient produits pendant les réunions publiques. Nous comprenons que la municipalité a l'habitude de faire préparer l'ordre du jour par le personnel, y compris pour les séances à huis clos, et que le Conseil doit, au début de chaque réunion, approuver cet ordre du jour par un vote. Le Conseil doit aussi adopter une résolution en séance publique avant de se réunir à huis clos, ce qu'il a fait dans le cas qui nous intéresse.

<sup>11</sup> *Amherstburg (Ville d') (Re)*, 2022 ONOMBUD 11, paragraphe 26, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jr5rd>>.

<sup>12</sup> *Owen Sound (Ville d') (Re)*, 2015 ONOMBUD 36, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp7m>>.

### Résolution de se réunir à huis clos

L'alinéa 239(4)a) de la Loi prévoit qu'avant de tenir une réunion à huis clos, le conseil doit indiquer par voie de résolution « le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question devant y être étudiée ». La Cour d'appel de l'Ontario a souligné dans l'arrêt *Farber v. Kingston* qu'une résolution visant une réunion à huis clos [TRADUCTION] « devrait comporter une description générale de la question à étudier pour porter à la connaissance du public le maximum de renseignements sans compromettre la raison du huis clos<sup>13</sup> ».

J'ai établi précédemment que la simple mention des exceptions aux règles des réunions publiques par le Conseil pour se réunir à huis clos ne répond généralement pas à l'exigence énoncée à l'alinéa 239(4)a) de la Loi<sup>14</sup>. Bien qu'il s'agisse d'une pratique exemplaire de mentionner les exceptions invoquées<sup>15</sup>, les municipalités doivent aussi vérifier que la résolution contient suffisamment de « détails informatifs »<sup>16</sup>.

En l'espèce, le Conseil avait invoqué des exceptions prévues dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* pour se réunir à huis clos, mais n'avait pas fourni plus d'information sur le sujet de la discussion. Bien que je comprenne qu'il s'agissait d'un sujet sensible et que le Conseil ne souhaitait pas fournir de renseignements permettant d'identifier la personne en question, il aurait néanmoins dû valider que la résolution pour se réunir à huis clos décrive brièvement la question à étudier. En plus d'invoquer les exceptions relatives aux réunions à huis clos, le Conseil aurait pu divulguer qu'il allait discuter de la conduite d'une personne en particulier et des interventions possibles en réaction à cette conduite.

### Conclusion

La discussion à huis clos du 21 février 2023 du Conseil de la Ville de Grimsby ne contrevenait pas à la *Loi de 2001 sur les municipalités* parce que la question à y étudier relève des exceptions relatives aux renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée et aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).

<sup>13</sup> *Farber v. Kingston (Ville)*, 2007 ONCA 173, paragraphe 21, en ligne (en anglais seulement) : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

<sup>14</sup> Voir p. ex. *Brockville (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 12, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2sss>>; *Brockville (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 12, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrhjs>>; Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Huntsville (15 mai 2023), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2023/ville-de-huntsville>>.

<sup>15</sup> *Brockville (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 12, paragraphe 25, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrhjs>>.

<sup>16</sup> *Brockville (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 12, paragraphe 45, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2sss>>.

Toutefois, le Conseil a enfreint l'alinéa 239(4)a) de la Loi en omettant de fournir, dans sa résolution, suffisamment d'information sur la question à discuter à huis clos. Le Conseil devrait à l'avenir décrire de façon générale la question à étudier à huis clos de manière à porter à la connaissance du public le maximum de renseignements, sans compromettre la raison pour exclure le public.

Le maire et la greffière ont pu lire la présente lettre et formulé des commentaires à l'intention de mon Bureau. Tous les commentaires reçus ont été pris en compte dans sa version finale.

Je tiens à remercier la Ville pour sa coopération durant mon enquête. La présente lettre sera publiée sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendue publique par la Ville. En application du paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil est tenu d'adopter une résolution dans laquelle il déclarera comment il entend donner suite à la présente lettre.

Cordialement,



---

Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario

c. c. : Bonnie Nistico-Dunk, Directrice des services législatifs et greffière de la Ville