



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête sur l’allégation
que le Comité des travaux publics
du Canton de Bonfield
a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités*
le 19 mai et le 2 juin 2015**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l’Ontario
Novembre 2015**

Plainte

- 1** En juin 2015, notre Bureau a reçu deux plaintes à propos de réunions à huis clos tenues par le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield le 19 mai et le 2 juin 2015. Chacune de ces plaintes alléguait que le Comité avait omis de dresser un procès-verbal de ses réunions à huis clos et que ses discussions à huis clos ne relevaient pas des exceptions aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).

Compétence de l'Ombudsman

- 2** En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3** Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 4** Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans le Canton de Bonfield.
- 5** Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement municipal de procédure ont été respectées.

Contexte

- 6** Le Comité des travaux publics est un comité permanent du Canton. Il se réunit le premier mardi de chaque mois et il est composé du maire et des quatre conseillers. Le maire préside le Comité.
- 7** La greffière du service des travaux publics dresse le procès-verbal des réunions publiques du Comité.
- 8** D'août 2013 à juin 2014, les 16 employés syndiqués du Canton sont restés en grève. Durant cette période, le Canton n'avait ni gestionnaires, ni employés non

syndiqués¹. En raison de cette absence de personnel de gestion, la grève a été particulièrement perturbatrice pour les services municipaux². Après avoir duré dix mois, elle a pris fin le 14 juin 2014.

Processus d'enquête

- 9** Le 23 juin 2015, nous avons avisé le Conseil du Canton de Bonfield que nous avons l'intention d'enquêter sur cette plainte.
- 10** Les membres de notre Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure du Canton et de la Loi, ainsi que les ordres du jour, les procès-verbaux et d'autres documents relatifs aux réunions concernées. Ils ont parlé au maire et au directeur général du Canton.
- 11** Nous avons obtenu la pleine coopération du Canton dans cette affaire.

Procédure du Conseil

- 12** L'article 5.1 du Règlement de procédure du Canton³ porte sur les réunions à huis clos et reflète les exceptions énoncées à l'article 239 de la Loi.
- 13** Conformément à l'article 5.2 du Règlement, le Conseil doit adopter une résolution pour se retirer en séance à huis clos en indiquant i) « le fait que la réunion doit se tenir à huis clos » et ii) « la nature générale de la question devant y être étudiée; *les seules exceptions à ce qui précède étant énoncées dans la Loi sur les municipalités* » [italiques ajoutées]. Aucune disposition de la Loi n'exempte les conseils municipaux de l'obligation d'adopter une résolution indiquant la nature générale de la question à étudier, avant de se retirer à huis clos. Par souci d'une plus grande clarté, le Conseil devrait modifier son Règlement et éliminer cette référence inexacte à la *Loi sur les municipalités*.
- 14** L'article 13.1 du Règlement stipule qu'il appartient à la greffière de dresser des procès-verbaux exacts, et que ces procès-verbaux doivent comprendre :

¹ Gord Young, « Bonfield: Strike May Impact Election », *The Nugget* (16 janvier 2014), en ligne : <<http://www.nugget.ca/2014/01/16/bonfield-strike-may-impact-election>>.

² « Bonfield Municipal Strike, 7 Months Long, Worries Observers », *CBC News* (28 février 2014), en ligne : <<http://www.cbc.ca/news/canada/sudbury/bonfield-municipal-strike-7-months-long-worries-observers-1.2555196>>.

³ Canton de Bonfield, Règlement n° 2007-50, *Being a by-law to govern the proceedings of the Council of the Corporation of the Township of Bonfield, its committees and boards* (11 décembre 2007), en ligne : <<http://www.ebonfield.org/wp-content/uploads/2009/03/2007-50-To-Govern-the-Proceedings-of-Council-Committees-and-Boards.pdf>>.

- la date et l'heure de la réunion;
- le nom du chef du Conseil et les membres du Conseil présents;
- la correction, la modification et l'adoption du procès-verbal;
- sans note ou commentaires, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations du Conseil.

- 15** Le Règlement précise aussi que tous les comités nommés par le Conseil doivent respecter le Règlement de procédure, le mot « comité » se substituant au mot « conseil » le cas échéant. Conjointement à l'article 13.1, cette exigence indique que la greffière du Canton est tenue de dresser un procès-verbal des réunions du Comité des travaux publics.
- 16** L'article 2.5 du Règlement stipule que tous les comités soumettent un calendrier annuel de leurs réunions à l'approbation du Conseil. La modification ou l'ajout de dates de réunions exige l'autorisation préalable du Conseil. Une fois qu'un calendrier annuel des réunions des comités a été présenté, le Canton doit afficher un calendrier de toutes les réunions du Conseil, des comités et des conseils locaux sur son site Web ainsi que dans le bureau municipal.

Réunion du Comité le 19 mai 2015

- 17** Le 19 mai 2015, à 19 h, le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield a tenu une réunion ordinaire dans la salle du Conseil.
- 18** En général, le Comité se réunit le premier mardi de chaque mois (soit le 5 mai), et non le troisième mardi (soit le 19 mai). Mon Bureau a été informé que la réunion du Comité prévue pour le 5 mai avait été annulée le jour même, car le maire s'était soudain trouvé dans l'impossibilité d'y assister. Un avis imprimé a été affiché sur la porte de la salle de réunion, indiquant que cette réunion avait été repoussée. Le site Web du Canton a aussi fait état de ce changement.
- 19** L'ordre du jour indiquait qu'une question serait discutée à huis clos. Il y faisait référence en ces termes : « Rapport du DG sur le service des TP (une partie de cette discussion devra se tenir à huis clos, car elle concerne des membres du personnel) ». Deux questions distinctes ont été discutées à huis clos dans le cadre du rapport du DG.
- 20** Le procès-verbal de la séance publique montre que le Comité a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 20 h 07. Cette résolution indiquait que les discussions à huis clos « avaient pour objet des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité

ou du conseil local; [et] des relations de travail ou des négociations avec les employés ».

- 21** La greffière du service des travaux publics a été exclue des discussions à huis clos et aucun procès-verbal officiel n'a été dressé. Par contre, le DG a pris « des notes » des discussions à huis clos sur un formulaire créé à cette fin. Ces notes comprenaient le numéro inscrit à l'ordre du jour pour chacune des questions discutées, une brève description de chacune des questions, ainsi que les directives données (le cas échéant) par le Comité.

Discussions à huis clos

- 22** Le DG a présenté verbalement deux questions à examiner par le Comité durant la séance à huis clos.
- 23** La première concernait un employé du service des travaux publics. Dans son rapport au Comité, le DG a identifié un employé syndiqué par son nom et a décrit certains aspects de la conduite de celui-ci. Comme l'employé était syndiqué, le DG a aussi discuté de questions connexes de relations de travail, notamment du processus de grief.
- 24** Durant son entrevue, le DG a déclaré que le but de la discussion était d'informer le Comité, et non pas d'obtenir des directives ou une approbation. Toutefois, les « notes » de la séance à huis clos prises par le DG indiquent que le Comité lui a donné des directives lui enjoignant de « poursuivre comme requis ». Durant les entrevues, le maire et le DG ont fait savoir que le Comité n'avait pas voté de résolution officielle. Il était tout simplement parvenu à un consensus informel, ce qu'avait noté le DG.
- 25** La deuxième question présentée par le DG portait sur son examen des préoccupations résultant du processus suivi par le Canton lors d'un appel d'offres récent pour de petits équipements. Dans son rapport verbal, le DG a identifié un employé par son nom et a discuté de la conduite de celui-ci au cours du processus d'appel d'offres.
- 26** Le DG a avisé mon Bureau que, tout comme pour la question précédente concernant le personnel, il avait présenté des renseignements au Comité et n'avait pas cherché à obtenir de directives. Le compte rendu de la séance à huis clos corrobore cette affirmation : la partie du compte rendu où doivent être consignées les directives indique simplement « aucune requise ».
- 27** Le Comité a repris sa séance publique à 21 h 27. Il n'a pas fait de compte rendu de ses discussions à huis clos. Durant leurs entrevues, le maire et le DG ont déclaré que le Comité n'avait pas pour habitude de faire des comptes rendus. Aucune résolution n'a été adoptée. La séance a été levée à 21 h 28.

Analyse

Exceptions relatives aux réunions à huis clos

28 Le Comité des travaux publics a discuté de deux questions à huis clos le 19 mai. Il a invoqué deux exceptions relatives aux réunions à huis clos – l’exception des « renseignements privés » et l’exception des « relations de travail ou négociations avec les employés » – pour se retirer à huis clos. La résolution adoptée pour tenir une séance à huis clos n’a pas précisé quelle exception s’appliquait à chacune des questions.

Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

29 Dans un rapport de 2015 à propos de réunions à huis clos dans la Municipalité de South Huron, notre Bureau a conclu clairement que les discussions au sujet du rendement d’un employé particulier relèvent de l’exception des « renseignements privés »⁴.

30 La première discussion du Comité portait sur la conduite d’un employé municipal identifié. Sa seconde discussion avait trait à l’examen du DG sur les préoccupations que soulevait le processus d’appel d’offres du Canton. Son rapport verbal a identifié un employé municipal par son nom et a examiné la conduite de celui-ci durant le processus d’appel d’offres. Par conséquent, ces discussions relèvent de l’exception des « renseignements privés ».

Relations de travail ou négociations avec les employés

31 En 2003, la Cour d’appel de l’Ontario a conclu que, prise dans son sens premier, l’expression « relations de travail » utilisée dans la *Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée* s’étendait aux relations et aux conditions de travail autres que celles des négociations collectives⁵. De même, le Commissaire à l’information et à la protection de la vie privée a déterminé que l’exception des

⁴ Ombudsman de l’Ontario, *Enquête sur les réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron* (février 2015), en ligne :

<<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-South-Huron.aspx>>.

⁵ *Ontario (Minister of Health & Long-Term Care) v Ontario (Assistant Information & Privacy Commissioner)*, [2003] OJ No 4123 (Ont CA).

relations de travail s'appliquait aux détails sur le licenciement d'un employé⁶ et aux griefs en vertu d'une convention collective⁷.

- 32** Dans un rapport de 2015 au sujet de réunions à huis clos dans la Municipalité de South Huron, notre Bureau a conclu que le Conseil aurait pu citer l'exception des relations de travail pour discuter de l'examen du rendement et de la conduite du personnel, ainsi que de la discipline et du salaire de certains employés⁸.
- 33** Comme les deux questions discutées par le Comité avaient trait à la conduite d'employés syndiqués du Canton, ces discussions relevaient de l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) d).
- 34** La réunion à huis clos du Comité le 19 mai était donc permise par les exceptions citées dans la *Loi sur les municipalités*. En revanche, cette réunion soulève des questions de procédure que nous analyserons par la suite dans ce rapport.

Réunion du Comité le 2 juin 2015

- 35** Le 2 juin 2015, à 19 h, le Comité des travaux publics a tenu une réunion ordinaire dans la salle du Conseil à Bonfield.
- 36** L'ordre du jour indiquait qu'une question serait discutée à huis clos. Elle était décrite en ces termes : « Appel d'offres en cours pour de petits équipements – Le DG fera un rapport verbal au Comité lors des discussions à huis clos ».
- 37** À 19 h 57, le Comité a résolu de se retirer à huis clos en invoquant deux exceptions : l'exception des « litiges actuels ou éventuels » et l'exception d'une « question autorisée en vertu d'une autre loi ».
- 38** Comme lors de la réunion du 19 mai, le Comité a exclu la greffière du service des travaux publics des discussions à huis clos. Il n'y a pas eu de procès-verbal officiel, mais le DG a de nouveau pris des notes informelles sur un formulaire servant à cette fin.

⁶ Ordonnance MO-1654-I (29 mai 2003), en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/MO-1654-I.pdf>.

⁷ Ordonnance M-832 (10 septembre 1996), en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/M-832.pdf>; Ordonnance PO-1769 (23 mars 2000), en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/PO-1769.pdf>.

⁸ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur les réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron* (février 2015), en ligne :

<<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-South-Huron.aspx>>.

- 39** Les entrevues avec le DG et avec le maire ont indiqué que le DG avait présenté verbalement plusieurs options de mesures d'action au Comité au sujet du récent appel d'offres lancé par le Canton pour de petits équipements. Le DG a informé notre Bureau qu'il avait eu connaissance de préoccupations quant à la légitimité du processus d'appel d'offres et voulait réduire les possibilités de litiges provenant d'une source identifiée.
- 40** À la suite de la discussion, le Comité a enjoint au DG de préparer une résolution du Conseil, en vue de la prochaine réunion du Conseil. Quand nous avons demandé comment le Comité était parvenu à un consensus en ce sens, le DG a déclaré qu'il n'y avait pas eu de vote; le maire avait simplement demandé si les membres du Comité avaient des commentaires ou des objections. Comme il n'y avait ni commentaire ni objections, le DG avait conclu que des directives lui avaient été données.
- 41** Le Comité a repris sa séance publique à 20 h 26. Il n'a pas fait de compte rendu et n'a pas adopté d'autres résolutions. La séance a été levée à 20 h 30.

Analyse

Exceptions relatives aux réunions à huis clos

- 42** Le Comité des travaux publics a invoqué deux exceptions pour discuter à huis clos du processus d'appel d'offres pour de petits équipements. Il a cité celle des « litiges actuels ou éventuels », et celle d'une « question autorisée en vertu d'une autre loi ».

Litiges actuels ou éventuels

- 43** Pour que l'exception des « litiges actuels ou éventuels » s'applique, les litiges doivent présenter une probabilité plus que raisonnable, sans toutefois devoir constituer une certitude. Le Conseil ou un comité doit croire qu'un litige est raisonnablement envisageable et il doit se servir de la réunion à huis clos pour explorer cette probabilité d'une quelconque manière⁹.
- 44** Dans un rapport de 2015 au sujet du Village de Westport, notre Bureau a conclu que, même si aucun recours n'avait été entrepris en date de la discussion à huis clos, la Municipalité avait suffisamment de raisons de croire que la probabilité

⁹ *R(C) v CAS of Hamilton* (2004), 50 RFL (5th) 394 (Ont SCJ), paragraphe 21, citant *Carlucci v Laurentian Casualty Co of Canada* (1991), 50 CPC (2d) 62 (Ont Ct (Gen Div)).

était réaliste¹⁰. Le Conseil était donc en droit d'invoquer l'exception des litiges actuels ou éventuels. Dans un rapport de 2013 sur des réunions à huis clos dans la Ville de Windsor, les Local Authority Services (LAS) ont conclu qu'un Conseil « devrait uniquement invoquer cette exception si un litige a commencé (c.-à-d. par une requête à une cour ou à un tribunal) ou si la probabilité de procédures juridiques futures est plus qu'une simple hypothèse »¹¹.

- 45** Lors de la réunion du 2 juin, le Comité des travaux publics a examiné diverses mesures d'action concernant le processus d'un récent appel d'offres du Canton. Il a étudié ces options pour réduire le potentiel de litiges provenant d'une source identifiée. Certes, aucun litige n'avait commencé en date de la réunion, mais la probabilité d'un litige s'avérait raisonnable et n'était pas simplement hypothétique. Par conséquent, le Comité était en droit d'invoquer l'exception à l'alinéa 239 (2) e) de la Loi.

Huis clos autorisé en vertu d'une autre loi

- 46** L'exception concernant la tenue d'un huis clos, comme requis « en vertu d'une autre loi », a une application limitée.
- 47** Dans *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*¹², la Cour suprême du Canada a cherché à déterminer si cette exception s'appliquait à la tenue d'un huis clos en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, en vue d'examiner un règlement de contrôle intérimaire. La Cour a déterminé que l'obligation qu'avait la Ville de communiquer un avis de réunion et de tenir une réunion en public en vertu de la *Loi sur les municipalités* était distincte de la disposition de la *Loi sur l'aménagement du territoire* qui permet l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire sans tenir d'audience ou avoir la participation du public. Elle a donc conclu que la réunion aurait dû se tenir en public. Elle a donné un exemple pour illustrer quand cette exception peut s'appliquer, soulignant qu'en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, certaines réunions municipales doivent se tenir à huis clos pour des raisons de sécurité.
- 48** Lors des entrevues, ni le DG ni le maire n'ont pu expliquer pourquoi cette exception avait été citée. Le DG a présumé que cette exception avait été sélectionnée car il y avait une probabilité que le processus d'appel d'offres viole la *Loi sur les conflits d'intérêts municipaux*. Pourtant, aucune réunion municipale ne doit être fermée au public en vertu de cette Loi. Par conséquent, le Comité

¹⁰ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Village de Westport a tenu une réunion à huis clos illégale le 28 octobre 2014* (janvier 2015), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Village-of-Westport.aspx>>.

¹¹ Local Authority Services, *A Report to the council of the City of Windsor* (mai 2013) à 9-10, en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2015/01/Windsor-2-2012-final.doc>>.

¹² [2007] SCJ No 29.

n'était pas en droit de s'appuyer sur cette exception pour tenir des discussions à huis clos le 2 juin.

Questions de procédure

- 49** Notre enquête a révélé plusieurs problèmes quant aux procédures de retrait à huis clos du Canton pour les réunions de Comité le 19 mai et le 2 juin. Bien que la *Loi sur les municipalités* établisse les mêmes normes de procédure pour toutes les municipalités, nous reconnaissons les défis pratiques auxquels le Canton de Bonfield se trouve confronté en raison de sa petitesse et du nombre restreint de ses employés.

Date de la réunion – 19 mai

- 50** Pour sa réunion du 19 mai, le Comité des travaux publics ne s'est pas rassemblé à la date prévue, car le maire était dans l'impossibilité d'y assister. Le public a été avisé de ce changement par un avis affiché sur les portes de la salle du Conseil et par une mise à jour sur le site Web du Canton.
- 51** L'article 2.5 du Règlement de procédure stipule que les comités doivent soumettre un calendrier annuel de leurs réunions au Conseil, en vue d'obtenir son approbation. Le Règlement exige aussi que les comités obtiennent l'approbation préalable du Conseil pour tout changement de date ou tout ajout de réunions. Le DG nous a fait savoir que ce processus « d'approbation » des changements se fait généralement de manière informelle par courriels ou appels téléphoniques aux conseillers, et il pensait que ce processus avait été suivi pour la réunion du 19 mai. Toutefois, même si ce processus informel a été suivi, le Comité n'a pas respecté les exigences de son Règlement de procédure, car il n'a pas obtenu l'approbation officielle du changement de date en réunion du Conseil.

Procès-verbaux insuffisants des réunions

- 52** Le Comité des travaux publics a pour habitude de consigner uniquement les résolutions qu'il adopte dans son procès-verbal des réunions publiques. Le procès-verbal de la réunion publique du 19 mai et celui de la réunion du 2 juin reflètent cette pratique. Ils indiquent les résolutions du Comité ainsi que plusieurs déclarations relatives à des conflits d'intérêts. La greffière du service des travaux publics a été exclue des discussions à huis clos et il n'y a pas eu de procès-verbaux officiels des séances à huis clos. Le DG a simplement pris des « notes » lors de ces séances, sur un formulaire conçu à cette fin. Il nous a dit qu'il croyait que ce processus satisfaisait aux exigences de la *Loi sur les municipalités*, en raison d'une conversation qu'il avait eue avec un représentant du ministère des Affaires municipales et du Logement.

53 Conformément au paragraphe 239 (7) de la Loi, une municipalité est tenue de consigner, sans note ou commentaire, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations de ses réunions, y compris toute séance à huis clos. De même, l'article 13.1 du Règlement de procédure du Canton exige que le procès-verbal des réunions comprenne :

- la date et l'heure de la réunion;
- le nom du chef du Conseil et celui des membres du Conseil présents;
- la correction, la modification et l'adoption du procès-verbal;
- sans note ou commentaire, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations du Conseil.

54 Dans un rapport de 2009 sur des réunions à huis clos de la Ville d'Ottawa, Douglas R. Wallace a fait le commentaire suivant à propos du paragraphe 239 (7) :

Même si le paragraphe 239 (7) de la *Loi sur les municipalités* ne stipule pas expressément quelles délibérations doivent être prises en note ni n'exige de façon précise qu'un compte rendu soit fait de chaque question posée, il appert que lorsqu'une question jugée d'une importance suffisante pour se valoir une mention dans la motion de résolution à huis clos, les pratiques exemplaires imposent pour le moins de conserver un compte rendu de ce qui a été statué à ce propos¹³.

Il a conclu que la Ville d'Ottawa n'avait pas respecté le paragraphe 239 (7) de la Loi en omettant de faire le compte rendu de l'une des délibérations de sa réunion à huis clos.

55 Comme nous l'avons indiqué dans un rapport de juillet 2010 à propos de la Ville de South Bruce Peninsula, le procès-verbal devrait comprendre les renseignements suivants :

- lieu de la réunion;
- 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 et aux autres responsables du compte rendu;
- indication de tout participant qui est parti ou arrivé durant la réunion, avec mention de l'heure de départ ou d'arrivée;

¹³ Douglas R Wallace, *Rapport au Conseil municipal d'Ottawa* (mars 2009), en ligne : <<http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/responsabilisation-et-transparence/cadre-de-responsabilisation/le-28-janvier-2009>>.

- 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 l'a présentée et à celles qui l'ont appuyée;
 - tous les votes, et toutes les directives données¹⁴.

56 Les procès-verbaux des réunions publiques du Comité du 19 mai et du 2 juin ne comprenaient que des renseignements restreints. Certes, les résolutions du Comité y étaient consignées, mais elles n'indiquaient ni le contenu ni la nature des discussions tenues par le Comité. De plus, aucun procès-verbal officiel des réunions à huis clos n'a été dressé. Les « notes » des séances à huis clos prises par le DG n'indiquent pas précisément quand et où le huis clos a eu lieu, qui était présent, quelles motions ont été présentées, ou quelle nature ont revêtu les discussions. Par conséquent, les procès-verbaux des séances publiques et des séances à huis clos restaient en deçà des exigences établies au paragraphe 239 (7) de la Loi et dans le Règlement de procédure du Canton.

57 J'encourage vivement les municipalités à faire des enregistrements audio ou vidéo des délibérations du Conseil. C'est un moyen de conserver la documentation la plus claire et la plus accessible pour les enquêteurs chargés d'examiner des réunions à huis clos, et pour aider les responsables à ne pas s'écarter des exigences juridiques durant leurs réunions à huis clos.

58 De plus en plus, les municipalités décident de faire des enregistrements numériques de leurs séances à huis clos, par souci d'exactitude. Voici certaines d'entre elles : Cantons de Tiny, Adelaide Metcalfe et McMurrich-Monteith, Villes de Midland, d'Oshawa, de Sault Ste. Marie et de Welland, Municipalités de Lambton Shores et Brighton.

Délégation des responsabilités pour le procès-verbal

59 Le Canton s'en est remis à la greffière du service des travaux publics, plutôt qu'à la greffière ou à la greffière adjointe, pour consigner le procès-verbal des réunions publiques du Comité des travaux publics le 19 mai et le 2 juin. Les « notes » des séances à huis clos ont été prises par le DG.

60 Le paragraphe 228 (1) de la *Loi sur les municipalités* exige que la municipalité désigne un greffier chargé de consigner « sans remarque, les résolutions, décisions et autres délibérations du conseil ». Le paragraphe 228 (4) de la Loi

¹⁴ Ombudsman de l'Ontario, « *Conflit ouvert - Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de South Bruce Peninsula a irrégulièrement tenu des réunions à huis clos* (juillet 2010), paragraphe 79, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Town-of-South-Bruce-Peninsula-Council-br---Open-Co.aspx?lang=fr-CA>>.

indique que le greffier « peut déléguer à quiconque **par écrit**, à l'exception d'un membre du conseil, les pouvoirs et les fonctions [du greffier] prévus par la présente loi et toute autre loi » [caractères gras ajoutés]. De plus, le Règlement de procédure du Canton précise qu'il est de la responsabilité du greffier de conserver un compte rendu exact des réunions.

- 61** Les LAS ont interprété de manière stricte le paragraphe 228 (1) de la *Loi sur les municipalités*. Lors d'une enquête sur des réunions à huis clos de la Municipalité de French River, les LAS ont conclu que, si ni le greffier ni le greffier adjoint ne consigne de procès-verbal, le greffier doit « déléguer par écrit ses pouvoirs et fonctions » ou le Conseil doit « désigner un greffier par intérim en vertu du Règlement municipal »¹⁵. Dans une enquête menée en 2009 sur des réunions à huis clos dans la Ville de Deep River, les LAS ont confirmé que seul le greffier ou le greffier adjoint peuvent déléguer leurs fonctions concernant le procès-verbal et que la délégation des responsabilités doit se faire par écrit¹⁶.
- 62** Dans ce cas, les responsabilités de la greffière n'ont pas été déléguées officiellement, par écrit, à la greffière du service des travaux publics ou au DG. Le Canton a l'habitude de procéder ainsi de longue date. Or ce processus est contraire à la fois à la *Loi sur les municipalités*, en vertu de laquelle toute délégation des pouvoirs du greffier doit se faire par écrit, et au Règlement de procédure du Canton, stipulant qu'il appartient au greffier de dresser un procès-verbal.

Directives informelles au personnel

- 63** Les « notes » sur les réunions à huis clos prises par le DG le 19 mai et le 2 juin indiquent que le Comité a donné des directives sur diverses questions discutées à huis clos. Le maire et le DG ont dit que le Comité n'avait pas voté sur ces directives, mais était parvenu à un consensus informel.
- 64** En vertu de l'alinéa 239 (6) b), un Conseil ou un comité peut uniquement voter à huis clos si :

le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité, du conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre, ou aux

¹⁵ Local Authority Services, *A Report to the council of the Municipality of French River* (mars 2011) à 7, en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/French_River_Report_Final_08_07_11.docx>.

¹⁶ Local Authority Services, *A Report to the council of the Town of Deep River* (mars 2010) à 7, en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Deep_River_Report_Final_Mar_16_2010_08_07_11.doc>.

personnes dont la municipalité ou le conseil local a retenu les services, à contrat ou non.

- 65** Cette exception permet au Conseil de protéger la confidentialité de la réunion à huis clos, tout en donnant effet aux décisions du Conseil par des directives au personnel.
- 66** Dans un examen des réunions à huis clos du Canton de Seguin en 2010, notre Bureau a conclu que « procéder à un vote dans certaines circonstances, précisant clairement les directives ou les instructions au personnel, est une bonne pratique »¹⁷. De même, lors d'une enquête menée en 2009 sur des réunions à huis clos du Comté d'Essex, les LAS ont conclu ceci : « La meilleure pratique est de procéder à un vote pour donner des directives ou des instructions » au personnel¹⁸. Les LAS sont arrivés à la même conclusion dans des rapports de 2008 au sujet de réunions à huis clos dans la Municipalité de Highlands East et dans le Canton de East Luther Grand Valley¹⁹.
- 67** À titre de pratique exemplaire, le Comité des travaux publics devrait veiller à donner des directives à son personnel par le biais de résolutions officielles, adoptées par un vote du Comité.

Résolutions

- 68** Les résolutions adoptées par le Comité pour se retirer à huis clos le 19 mai et le 2 juin citent uniquement les exceptions invoquées pour tenir ces huis clos. En revanche, les ordres du jour des réunions indiquent de manière générale les questions à examiner à huis clos par le Comité.
- 69** La Loi (paragraphe 239 (4)) et le Règlement de procédure du Canton stipulent tous deux que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit inclure la nature générale de la question à examiner. Comme l'a souligné la Cour d'appel dans *Farber v. Kingston City*, « la résolution de se retirer en séance à huis clos devrait comporter une description générale de la question à discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public »²⁰.

¹⁷ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Seguin (9 novembre 2010), page 2.

¹⁸ Local Authority Services, *A Report to the corporation of the County of Essex* (septembre 2009) à 14, en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Essex_County_Report_Sep_18_Final.doc>.

¹⁹ Local Authority Services, *A Report to the council of the Municipality of Highlands East* (novembre 2008) à 7, en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/HighlandsEast.doc>>; Local Authority Services, *A Report to the council of the Township of East Luther Grand Valley* (février 2008) à 8, en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/ELGV_Investigation_Report_April_22_08.doc>.

²⁰ [2007] OJ No 919, p. 151.

- 70** Dans un rapport de 2014 sur des réunions à huis clos dans la Municipalité de Kincardine, les LAS ont interprété cette exigence en ce sens : « L'énoncé de la résolution... doit faire plus que simplement mentionner l'article de la *Loi sur les municipalités* qui autorise l'exception des réunions à huis clos »²¹. Les municipalités sont plutôt tenues d'inclure « des détails informatifs » à la résolution.
- 71** Notre Bureau a aussi recommandé que les conseils municipaux donnent des renseignements plus substantiels, le cas échéant, dans les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos. Ainsi, en 2015, dans un examen fait par notre Bureau au sujet de réunions à huis clos dans la Municipalité de South Huron, nous avons précisé que la résolution du Conseil pour se retirer à huis clos « devrait donner une brève description de la question à examiner à huis clos »²².
- 72** Dans ses résolutions pour se retirer à huis clos le 19 mai et le 2 juin, le Comité des travaux publics a uniquement cité les exceptions sur lesquelles il comptait s'appuyer pour se retirer à huis clos. Or il ne suffit pas de citer les exceptions applicables des réunions à huis clos. Le Comité aurait dû donner plus de renseignements au public et il aurait pu le faire sans porter atteinte aux raisons d'exclure le public. Il aurait au moins pu répéter les renseignements donnés dans l'ordre du jour de la réunion.
- 73** Le Canton devrait veiller à ce que les résolutions adoptées pour se retirer en séance à huis clos comprennent, si possible, une description générale de la question à examiner, au lieu de simplement citer une liste d'exceptions relatives aux réunions à huis clos.

Compte rendu

- 74** Le Comité n'a pas fait de compte rendu de ses séances à huis clos du 19 mai ou du 2 juin. Durant leurs entrevues, le maire et le DG ont dit que le Comité n'avait pas pour habitude de faire de compte rendu.
- 75** De nombreux enquêteurs chargés des réunions à huis clos, et notamment notre Bureau, ont recommandé que les municipalités prennent l'habitude de faire des comptes rendus²³. Dans un rapport de 2009 sur des réunions à huis clos dans le

²¹ Local Authority Services, *A Report to the corporation of the Municipality of Kincardine* (juillet 2014) à 8, en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2015/01/Kincardine-Investigation-Final-Report-July-2014.docx>>.

²² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur les réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron* (février 2015), paragraphe 58, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-South-Huron.aspx>>.

²³ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Municipalité de Magnetawan a tenu des réunions à huis clos illégales* (juin 2015), paragraphe 54, en ligne :

Comté d'Essex, les LAS ont recommandé que les conseils municipaux « fassent un compte rendu... de manière générale, sur ce qui s'est passé à huis clos »²⁴. De même, dans son enquête de 2009 sur des réunions à huis clos dans la Ville d'Ottawa, Douglas R. Wallace a précisé que le Conseil devrait faire savoir en public qu'il s'est réuni à huis clos, préciser les questions qu'il a examinées, et indiquer qu'il n'y a pas eu de vote sauf pour donner des directives au personnel ou pour traiter de questions de procédure²⁵.

- 76** Comme le Comité ne fait pas de compte rendu actuellement, il ne donne même pas une idée générale des discussions qui ont eu lieu à huis clos, ou du fait que des directives ont été communiquées au personnel. À titre de pratique exemplaire, le Comité devrait faire un compte rendu après ses séances à huis clos, en donnant des renseignements, ne serait-ce que généraux, sur ce qui s'est passé à huis clos.

Opinion

- 77** Les discussions tenues à huis clos par le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield le 19 mai et le 2 juin 2015 relevaient des exceptions relatives aux réunions à huis clos énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Elles n'ont donc pas enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.
- 78** En revanche, j'ai relevé plusieurs violations de procédure et remarqué des domaines dans lesquels les méthodes du Comité méritent d'être améliorées. Le Comité ne s'est pas conformé à l'alinéa 239 (4) a) de la Loi quand il a omis d'indiquer par voie de résolution la nature générale des questions à examiner en réunion à huis clos le 19 mai et le 2 juin 2015. De même, il ne s'est pas conformé au paragraphe 239 (7) de la Loi quand il a omis de dresser un procès-verbal officiel suffisamment détaillé. De plus, le Comité ne s'est pas conformé au paragraphe 228 (1) de la Loi en ne veillant pas à ce que la greffière délègue par écrit sa responsabilité de dresser un procès-verbal.
- 79** Le Comité n'a pas non plus respecté le Règlement de procédure du Canton quand il n'a pas suivi la procédure officielle pour repousser la date de sa réunion au 19 mai.

<https://ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Final-Report_Magnetawan_June2015-FR_rev.pdf>.

²⁴ Local Authority Services, *A Report to the corporation of the County of Essex* (septembre 2009) à 17, en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Essex_County_Report_Sep_18_Final.doc>.

²⁵ Douglas R Wallace, *Rapport au Conseil municipal d'Ottawa*, en ligne : <<http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/responsabilisation-et-transparence/cadre-de-responsabilisation/les-19-decembre-2008-6>>.

- 80** En outre, le Conseil n'a pas suivi les pratiques exemplaires voulant que les directives au personnel soient données par voie de résolutions officielles adoptées par un vote du Comité, et en omettant de faire un rapport de la séance à huis clos.

Recommandations

- 81** Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Tous les membres du Comité des travaux publics du Canton de Bonfield devraient satisfaire avec vigilance à leurs obligations individuelles et collectives pour veiller à ce que le Comité s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

Le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield devrait prendre soin de citer uniquement les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la Loi qui s'appliquent à ses discussions à huis clos.

Recommandation 3

Le Comité des travaux publics devrait veiller à ce que tout changement des dates de ses réunions soit apporté conformément au Règlement de procédure du Canton de Bonfield.

Recommandation 4

Le Canton de Bonfield devrait veiller à conserver des procès-verbaux des séances publiques et des séances à huis clos de toutes les réunions du Conseil, des conseils locaux et des comités de l'un ou de l'autre.

Recommandation 5

Le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield devrait veiller à ce que les comptes rendus de ses réunions soient complets et reflètent avec exactitude toutes les questions de fond et de procédure qui ont été discutées.

Recommandation 6

Le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield devrait prendre pour habitude de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses séances publiques et à huis clos.

Recommandation 7

La greffière du Canton de Bonfield devrait veiller à ce que sa responsabilité de consigner un procès-verbal soit déléguée par écrit à la personne (aux personnes) chargée(s) de dresser le procès-verbal du Comité des travaux publics.

Recommandation 8

À titre de pratique exemplaire, le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield devrait veiller à ce que toute directive au personnel soit donnée par voie de résolution officielle adoptée par un vote du Comité.

Recommandation 9

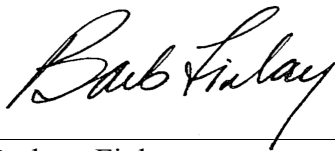
Pour se retirer à huis clos, le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield devrait adopter une résolution incluant à la fois le fait qu'il va se réunir à huis clos et la nature générale de la question à examiner.

Recommandation 10

Le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield devrait prendre pour habitude de faire un compte rendu de ses séances à huis clos, en tant que pratique exemplaire.

Rapport

- 82** Le personnel d'OMLET a parlé au DG et au maire le 10 novembre 2015 pour leur donner un aperçu de ces conclusions et pour offrir au Comité la possibilité de les commenter. Leurs commentaires ont été intégrés à la préparation de ce rapport.
- 83** Ce rapport devrait être communiqué au public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario