



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête sur des plaintes
à propos de réunions tenues par
le Conseil de la Ville de Midland
le 14 septembre et le 13 octobre 2015**

**J. Paul Dubé
Ombudsman de l’Ontario
Juin 2016**

Plainte

- 1 Notre Bureau a reçu une plainte alléguant que le Conseil de la Ville de Midland avait enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, quand il avait discuté à huis clos d'un projet de complexe résidentiel, le 14 septembre 2015. Le plaignant a aussi allégué que le Conseil avait voté sur une question de fond, relativement à ce projet de complexe résidentiel, alors qu'il était en séance à huis clos, en violation des dispositions de la Loi.
- 2 Nous avons reçu une seconde plainte alléguant que le Conseil de la Ville de Midland avait discuté d'une lettre d'un membre du public à huis clos le 13 octobre 2015, enfreignant les règles des réunions publiques.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et des comités d'un conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 4 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.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville de Midland.
- 6 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.

Processus d'enquête

- 7 Des membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Ville et de la Loi, ainsi que les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions du Conseil le 14 septembre et le 13 octobre 2015. Notre Bureau a avisé la Municipalité de la tenue de son enquête le 1^{er} mars 2016. Nous avons interviewé le maire et la greffière de la Ville, dont le titre officiel est directrice des services internes/greffière/directrice générale intérimaire. Nous avons aussi écouté

les enregistrements sonores de chacune des réunions à huis clos fournis par la Ville.

- 8** Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Procédures du Conseil

- 9** Conformément au Règlement de procédure de la Ville, une séance à huis clos peut avoir lieu pour discuter de questions relevant des exceptions discrétionnaires des réunions publiques en vertu du paragraphe 239 (2). Le Règlement ne fait aucune référence à l'obligation de discuter à huis clos des demandes aux termes de la LAIMPVP, comme stipulé à l'alinéa 239 (3) a). Il n'inclut pas non plus la nouvelle obligation énoncée à l'alinéa 239 (3) b) au sujet des discussions sur une enquête en cours menée par mon Bureau, par un ombudsman désigné localement, ou par un enquêteur nommé responsable des réunions à huis clos.
- 10** Le Règlement de procédure de Midland stipule que le Conseil doit adopter une résolution pour se retirer à huis clos indiquant le fait qu'il va tenir une séance à huis clos et la nature générale de la question ou des questions devant y être examinées.
- 11** La Ville a pour habitude de faire des enregistrements sonores de ses réunions à huis clos.

Réunion du 14 septembre 2015

- 12** L'ordre du jour de la réunion à huis clos extraordinaire du Conseil tenue le 14 septembre 2015 indiquait que le Conseil tiendrait une séance à huis clos pour discuter d'un certain nombre de questions, dont la suivante :

Litiges actuels ou éventuels (alinéa 2 e)) – Rapport confidentiel du personnel ENG-2015-015, daté du 4 septembre 2015, de l'ingénieur municipal, objet : Tiffin by the Lake.

- 13** Nous avons examiné le rapport du personnel, ENG-2015-015, qui avait été communiqué au Conseil avant la réunion. Ce rapport décrit l'historique du lotissement Tiffin by the Lake dans la Ville de Midland. D'après ce rapport, certains aspects des travaux requis en vertu de l'accord du plan du site à l'origine n'avaient pas été achevés en juin 2014, ce qui avait déclenché des plaintes parmi les propriétaires. Le rapport indiquait que le promoteur avait demandé une prolongation de délai, pour terminer les travaux.

- 14** Dans ce rapport, l'ingénieur municipal présentait trois options à examiner par le Conseil au sujet des travaux inachevés, sur le site du complexe résidentiel. Le rapport expliquait les avantages et les inconvénients de chacune des options et recommandait que le Conseil adopte la troisième.
- 15** Le 14 septembre 2015, le Conseil a commencé une réunion à huis clos à 17 h 30 dans la salle du Conseil. Nous avons écouté l'enregistrement sonore de cette réunion.
- 16** Avant la discussion du rapport du personnel au sujet de Tiffin by the Lake, un membre du Conseil a demandé au personnel d'expliquer pourquoi la question allait être discutée à huis clos.
- 17** La directrice générale (DG), qui ne travaille plus pour la Ville, a déclaré en réponse que si le Conseil se prévalait de certaines options présentées dans le rapport du personnel, la Ville pourrait s'exposer à des litiges. La DG a aussi précisé que, bien que le promoteur ne soit pas nommé dans le rapport du personnel, son nom apparaissait dans des documents d'appui, si bien que ce nom ferait partie des discussions.
- 18** Le Conseil a demandé au personnel si l'une des options présentées dans le rapport pourrait exposer la Ville à des litiges si un préavis n'était pas donné à l'une des parties en cause. La DG a répondu qu'un avis avait été communiqué.
- 19** Le Conseil a alors tenu des discussions sur les questions soulevées dans le rapport du personnel, notamment sur un sommaire de l'historique du lotissement et des mesures prises par la Ville quant à la progression de ce projet.
- 20** Le Conseil a discuté d'autres complexes dans la Ville et de mesures prises dans le passé à leur sujet, ainsi que de mesures prises antérieurement au sujet de ce promoteur. Durant les discussions, le Conseil a posé des questions au personnel sur des aspects particuliers du projet, clarifiant qui était responsable de quels aspects du site, dont un étang, un mur de soutènement et plusieurs zones herbeuses.
- 21** Le Conseil a tenu des délibérations sur les trois options présentées par le personnel et a examiné d'autres options encore.
- 22** Les conseillers ont demandé plus de renseignements au personnel sur les répercussions qu'auraient les diverses options sur le promoteur personnellement. Le Conseil a brièvement discuté des répercussions personnelles potentielles sur le promoteur et a fait référence à certains détails personnels, durant la discussion.

- 23** À la fin des discussions, le Conseil a voté pour enjoindre au personnel de préparer une motion afin de présenter « l’option 3 », pour examen, en séance publique.
- 24** Ayant repris sa séance publique, le Conseil a voté pour enjoindre au personnel de poursuivre « l’option 3 » pour le lotissement résidentiel de Tiffin by the Lake, si certaines concessions particulières dont avait convenu le Conseil n’étaient pas respectées dans des délais bien précis.

Analyse

Exception pour litiges actuels ou éventuels

- 25** Le Conseil a cité l’alinéa 239 (2) e), qui s’applique aux discussions à propos des litiges actuels ou éventuels, pour discuter de Tiffin by the Lake à huis clos.
- 26** À l’époque de la réunion, il n’y avait aucune menace particulière de litige, ni aucun litige en cours, relativement aux questions discutées. Le Conseil a simplement discuté de questions qui, en théorie, pourraient mener à des litiges à l’avenir selon le processus suivi par le Conseil.
- 27** Nous avons été avisés que certains membres du personnel et du Conseil croyaient qu’il y avait une possibilité de litiges en raison de la nature litigieuse de la question et du ton des communications entre la Ville, le promoteur et les résidents.
- 28** Pour qu’une question puisse être discutée à huis clos en vertu de l’exception énoncée à l’alinéa 239 (2) e), il ne suffit pas de soupçonner qu’il pourrait y avoir un litige. Comme les cours l’ont précisé au sujet du privilège relatif aux litiges, « pour qu’un document soit privilégié, il ne faut pas nécessairement qu’il ait été créé alors qu’il existait une certitude de litige, mais simplement alors qu’un litige s’avérait raisonnablement possible. Par contre, il doit y avoir plus qu’un simple soupçon de litige »¹.
- 29** Dans ce cas, même si le Conseil soupçonnait qu’il pourrait y avoir un litige ultérieurement s’il prenait certaines mesures à propos de ce projet immobilier, il n’y avait aucune réelle perspective de litige à l’époque de la réunion. La discussion ne relevait pas de l’exception des litiges actuels ou éventuels énoncée à l’alinéa 239 (2) e).

¹ *Carlucci v. Laurentian Casualty Co. of Canada*, [1991] O.J. No. 269 (O.C.G.D. — Master).

Exception pour des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

- 30** Bien que la Ville n'ait pas cité l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, à l'alinéa 239 (2) b), nous avons cherché à déterminer si la question discutée durant la réunion aurait pu relever de cette exception.
- 31** D'après l'enregistrement sonore, le Conseil a discuté du promoteur à titre professionnel durant toute la séance à huis clos. Toutefois, les conseillers et les membres du personnel ont aussi fait référence à des détails personnels et se sont livrés à des hypothèses à son sujet. Bien qu'elles ne soient pas contraignantes pour notre Bureau, les décisions du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario peuvent s'avérer instructives lorsqu'il s'agit d'interpréter l'exception des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées, énoncée dans la Loi. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a conclu que des renseignements relatifs à un particulier, à titre professionnel, officiel ou commercial, ne sont pas des renseignements « concernant » ce particulier aux termes de l'exception des règles des réunions publiques. Toutefois, une discussion peut franchir le seuil entre les questions professionnelles et les questions personnelles.
- 32** Dans une décision de 2008, le Commissaire a déterminé qu'il est possible d'appliquer un test en deux parties conçu pour distinguer les renseignements personnels des renseignements professionnels en vue de déterminer si une discussion porte sur des renseignements personnels, aux termes des règles des réunions publiques². Ce test pose les questions suivantes :
1. Dans quel contexte apparaissent les noms des particuliers? Dans un contexte personnel ou professionnel?
 2. Les renseignements en question comprennent-ils quelque chose qui, en cas de divulgation, pourrait révéler des éléments de nature personnelle à propos de ce particulier?
- 33** Dans ce cas, il a été question du promoteur à titre professionnel, celui-ci ayant proposé le projet immobilier. Durant une partie des discussions sur les options présentées dans le rapport du personnel, le Conseil a fait référence à des questions

² Test créé dans l'Ordonnance PO-2225 (12 janvier 2004), en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/PO-2225.pdf>; appliqué à la *Loi sur les municipalités* dans l'Ordonnance MO-2368 (26 novembre 2008), en ligne : CIPVP <<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/mo-2368.pdf>>.

qui révéleraient quelque chose de personnel à propos du promoteur, et a fait des hypothèses à ce sujet. Toutefois, ceci n'a pas constitué le point central des discussions et ne justifiait pas de discuter à huis clos du projet de complexe résidentiel. S'il avait été nécessaire pour le Conseil d'examiner les détails personnels au sujet du promoteur, il aurait pu en discuter séparément du sujet principal de la réunion, qui concernait le projet immobilier de Tiffin by the Lake.

Réunion du 13 octobre 2015

- 34** L'ordre du jour de la réunion du Conseil le 13 octobre indique que le Conseil tiendrait une réunion extraordinaire à huis clos à 18 h 30 dans la salle du Conseil, pour examiner « l'alinéa 2 b) Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, Correspondance datée du 5 octobre 2015, objet : Appartements accessoires ».
- 35** La réunion a commencé à 18 h 30 dans la salle du Conseil.
- 36** Durant la réunion à huis clos, le Conseil a discuté d'une lettre provenant d'un membre du public. Nous avons examiné une copie de cette lettre. Comme indiqué dans l'ordre du jour de la Ville, la lettre parlait « d'appartements accessoires », c'est-à-dire de logements faisant partie de maisons individuelles, par exemple d'appartements en sous-sol.
- 37** En plus des renseignements donnés au sujet des appartements accessoires, l'auteur de la lettre alléguait qu'il y avait eu un acte répréhensible de la part d'un membre du personnel de la Ville.
- 38** Le Conseil a discuté du processus pertinent que devraient suivre le personnel et le Conseil pour traiter des lettres du public qui pourraient être perçues comme déplacées ou injurieuses envers le personnel. Il a discuté du contenu de la lettre et de la conduite de l'auteur.
- 39** Le Conseil a demandé au personnel de garder cette lettre confidentielle. Il lui a aussi enjoint d'examiner en profondeur les questions soulevées dans cette lettre et d'en faire rapport au Conseil par la suite.
- 40** La réunion à huis clos s'est terminée à 18 h 56 et le Conseil a repris sa séance publique.

Analyse

- 41** L'alinéa 239 (2) b) de la Loi autorise le Conseil à discuter à huis clos de renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. C'est l'exception que le Conseil de la Ville de Midland a invoquée pour discuter à huis clos d'une lettre envoyée par un membre du public, lors de sa réunion du 13 octobre 2015.
- 42** Le personnel de la Ville nous a informés que celle-ci a pour habitude de rendre publique la correspondance des membres de la communauté. Dans ce cas, cette lettre a été discutée à huis clos car elle contenait des allégations d'acte répréhensible de la part d'un employé municipal particulier.
- 43** En général, les discussions à propos d'un employé municipal à titre professionnel ne relèvent pas de cette exception. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a conclu que des renseignements donnés à titre professionnel pouvaient être considérés comme des renseignements privés s'ils révélaient quelque chose de personnel à propos d'un particulier. Les renseignements concernant une personne à titre professionnel peuvent revêtir un caractère plus personnel s'ils ont trait à l'examen de la conduite de ce particulier³.
- 44** Les allégations faites dans la lettre au Conseil n'étaient pas prouvées mais remettaient en question la conduite et la crédibilité d'un employé particulier. Dans un rapport de 2015 sur une plainte concernant la Ville de Cochrane, notre Bureau a conclu qu'une discussion relevait de l'exception des renseignements privés car le Conseil avait « examiné la conduite d'un particulier qui travaillait à contrat pour la Ville et [s'était] interrogé sur la crédibilité de celui-ci ».
- 45** Durant la réunion, le Conseil a aussi discuté de la conduite de l'auteur de cette lettre, et l'a commentée, en faisant référence à de précédents échanges de cette personne avec la Ville, et s'est demandé comment répondre au mieux à de telles communications. Cette discussion relevait elle aussi de l'exception des renseignements privés.

³ Ordonnance MO-2519 (29 avril 2010), en ligne : CIPVP <<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2519.pdf>>.

Questions de procédure

Résolutions pour se retirer à huis clos

46 Le 14 septembre et le 13 octobre, l'ordre du jour de la réunion incluait une description générale de la question ou des questions à discuter. En revanche, comme l'a montré le procès-verbal, la résolution adoptée pour se retirer à huis clos n'indiquait pas la nature générale de la question (des questions) à examiner, mais faisait simplement référence à l'exception pertinente de la Loi.

47 Le 14 septembre, l'ordre du jour a indiqué que le Conseil discuterait de la question suivante :

Litiges actuels ou éventuels (alinéa 2 e)) – Rapport confidentiel du personnel ENG-2015-015, daté du 4 septembre 2015, de l'ingénieur municipal, objet : Tiffin by the Lake.

48 Le procès-verbal du 14 septembre indique simplement que le Conseil a adopté une résolution pour se retirer en séance à huis clos conformément aux alinéas 2 d) – relations de travail ou négociations avec les employés, et 2 e) – litiges actuels ou éventuels. Ces exceptions ne sont rattachées à aucun sujet particulier de discussion.

49 De même, l'ordre du jour du 13 octobre indique que le Conseil allait tenir une réunion à huis clos pour examiner la question suivante :

Alinéa 2 b)
Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée
Correspondance datée du 5 octobre 2015, objet : Appartements accessoires

50 Le procès-verbal du 13 octobre indique simplement que le Conseil a résolu de se retirer à huis clos conformément à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi – Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.

51 Bien que la Ville de Midland fasse des enregistrements sonores de ses réunions à huis clos, elle n'enregistre pas la séance publique de ses réunions. Comme les résolutions de se retirer à huis clos sont adoptées en séance publique, celles du 14 septembre et du 13 octobre n'ont pas été enregistrées, échappant à l'examen de notre Bureau.

52 Durant les entrevues, la greffière a confirmé que le procès-verbal reflète au complet la résolution adoptée à chacune de ces deux dates de réunion. Nous avons été informés que la Ville a pour habitude d'indiquer la nature générale de la

question (des questions) à examiner sur l'ordre du jour des réunions, mais de donner uniquement l'exception invoquée dans la résolution.

- 53** En vertu du paragraphe 239 (4) de la Loi, avant de tenir une réunion ou une partie de réunion à huis clos, une municipalité, un conseil local ou un comité de l'un ou de l'autre 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. Le Règlement de procédure de la Ville comporte la même exigence.
- 54** Les cours ont elles aussi conclu que les municipalités doivent maximiser les renseignements donnés dans une résolution, sans porter atteinte à la raison de tenir un huis clos⁴. Il est clair que la Ville de Midland ne porterait pas atteinte à la raison de tenir une réunion à huis clos en donnant plus de renseignements à propos des questions à discuter, étant donné que ces renseignements sont déjà communiqués dans les ordres du jour de la Ville.
- 55** Pour se conformer à la Loi et à son Règlement de procédure, Midland devrait veiller à ce que les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos incluent la nature générale de la question (des questions) à examiner, comme c'est déjà le cas dans les ordres du jour des réunions de la Ville. La résolution devrait aussi indiquer clairement quelle exception est citée, pour chacun des sujets de discussion.

Vote

- 56** Un plaignant a allégué que, durant une séance à huis clos le 14 septembre 2015, le Conseil avait voté au sujet de Tiffin by the Lake. Il nous a dit que le Conseil avait apparemment voté à huis clos car le vote en séance publique avait simplement fait référence à « l'option 3 », sans donner aucun autre renseignement au public.
- 57** D'après l'enregistrement sonore que nous avons écouté, le Conseil a voté à huis clos pour enjoindre au personnel de poursuivre « l'option 3 » en vue d'un examen par le Conseil en séance publique. Il n'a pas voté sur une question de fond à huis clos, mais simplement pour donner des directives au personnel. Durant la séance publique qui a suivi, il a voté pour enjoindre à ce dernier de poursuivre la troisième option, comme présentée dans le rapport du personnel.
- 58** Conformément à la *Loi sur les municipalités*, tous les votes doivent se dérouler en séance publique, sauf si la réunion se tient légalement à huis clos en vertu des

⁴ *Farber v. Kingston*, [2007] O.J. No. 919.

paragrapes 239 (2) ou 239 (3), et si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel.

- 59** Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les discussions tenues à huis clos sur les trois options présentées par le personnel au Conseil le 14 septembre 2015 ne relevaient pas de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, énoncée à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi. Certes, la brève discussion qui a eu lieu sur des renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée relevait des exceptions de la Loi, mais le vote a porté sur une discussion de fond plus large.
- 60** Par conséquent, le vote visant à enjoindre au personnel de présenter « l'option 3 » pour un examen en séance publique était contraire au paragraphe 239 (5) de la Loi.

Opinion

- 61** Le Conseil de la Ville de Midland a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 14 septembre 2015 quand il a discuté à huis clos de questions qui ne relevaient pas de l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) e) au sujet des litiges actuels ou éventuels, ni d'aucune autre exception aux règles des réunions publiques.
- 62** Durant les discussions le 14 septembre 2015, le Conseil a fait référence à des renseignements personnels à propos d'une personne qui pouvait être identifiée. Certes, ces références relevaient de l'exception à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi, mais elles ne constituaient pas le sujet principal des discussions et ne justifiaient pas de tenir toute la réunion à huis clos.
- 63** Le Conseil de la Ville de Midland a enfreint le paragraphe 239 (5) de la Loi quand il a voté pour donner des directives au personnel durant une réunion qu'il n'était pas autorisé à tenir à huis clos, le 14 septembre 2015.
- 64** Le Conseil de la Ville de Midland n'a pas enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*, le 13 octobre 2015, car ses discussions relevaient de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi.
- 65** Le Conseil de la Ville de Midland n'a pas respecté l'exigence de procédure énoncée au paragraphe 239 (4) de la Loi, ainsi que son Règlement de procédure, en omettant d'indiquer la nature générale de la question à examiner dans les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos, le 14 septembre et le 13 octobre 2015.

Recommandations

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil de la Ville de Midland devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives garantissant ainsi que la Ville se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

La Ville de Midland devrait veiller à ce que chacune des résolutions adoptées pour se retirer à huis clos indique le fait qu'elle va tenir une réunion à huis clos, ainsi que la nature générale de la question (des questions) à examiner, conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à son propre Règlement de procédure.

Recommandation 3

La Ville de Midland devrait modifier son Règlement de procédure pour inclure les exceptions obligatoires aux règles des réunions publiques énoncées aux alinéas 239 (3) a) et b) de la *Loi sur les municipalités*.

Rapport

- 66** La Ville a eu la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 67** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



J. Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario