



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos d'une réunion
tenue par le Canton de Johnson
le 29 octobre 2019**

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

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion extraordinaire tenue par le Canton de Johnson (le « Canton ») le 29 octobre 2019.
- 2 Le plaignant alléguait que, durant cette réunion, le conseil avait voté en séance à huis clos pour nommer un nouveau conseiller à un siège vacant au conseil. De plus, le plaignant a allégué que le Canton n'avait pas communiqué d'avis de la réunion extraordinaire.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la Loi), toutes les réunions du conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins de relever 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 a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur.
- 5 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour le Canton de Johnson.
- 6 Quand nous enquêtons sur des plaintes au sujet de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et dans les procédures de gouvernance de la municipalité ont été respectées.
- 7 Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des décisions de l'Ombudsman sur les réunions publiques, qui comprend des sommaires de cas des réunions publiques examinées par lui. Nous avons conçu ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressés de consulter facilement les décisions antérieures de l'Ombudsman et ses interprétations des règles des réunions publiques. Les conseillers et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si une question devrait ou pourrait être discutée à huis clos, ainsi qu'au sujet des questions de procédure des réunions publiques. Des sommaires de nombreuses décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil>.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

Procédure du conseil

- 8 Le règlement de procédure du Canton (règlement n° 2019-945) stipule qu'une réunion peut se tenir à huis clos quand la loi le permet.
- 9 Le règlement de procédure prévoit que le greffier doit communiquer un avis de toute réunion extraordinaire au public au moins 24 heures avant la tenue de cette réunion. Le règlement de procédure ne dit rien au sujet de la tenue d'un vote durant une réunion à huis clos du conseil.

Processus d'enquête

- 10 Le 10 février 2020, j'ai informé le Canton que nous allions enquêter sur les questions soulevées par le plaignant à propos de la réunion du 29 octobre 2019.
- 11 Les membres de mon équipe chargée des réunions publiques ont examiné les parties pertinentes du règlement de procédure du Canton et de la Loi. Nous avons aussi examiné l'ordre du jour de la réunion, la documentation connexe et le procès-verbal de la séance publique et de la séance à huis clos de la réunion.
- 12 Nous avons fait des entrevues avec le maire et deux membres du conseil, le greffier et le trésorier, qui étaient présents à la réunion.
- 13 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans cette affaire.

Contexte

- 14 Le 18 juillet 2019, le conseiller James Carter a démissionné du conseil. Le conseil a officiellement accepté sa démission lors d'une réunion du conseil le 28 août 2019.
- 15 À la suite de la démission du conseiller Carter, le greffier a rédigé un rapport décrivant trois options possibles pour le conseil afin de pourvoir le siège vacant. Le rapport indiquait que le conseil pourrait tenir une élection partielle, ou annoncer publiquement le poste et nommer un membre du public, ou nommer à ce poste un deuxième finaliste à l'élection municipale de 2018. Le rapport a recommandé la deuxième option, c'est-à-dire d'annoncer publiquement le poste et de nommer un membre du public.

- 16 Le conseil a reçu le rapport lors de sa réunion du 18 septembre 2019. Le procès-verbal indique que le conseil a adopté une résolution enjoignant au personnel d'annoncer publiquement le poste et de planifier la nomination d'un nouveau membre du conseil.
- 17 Mon Bureau a été informé qu'après l'annonce publique de ce poste, quatre candidats intéressés ont contacté le Canton et ont postulé.

Réunion du 29 octobre 2019

- 18 Le greffier a fait savoir à mon Bureau que l'avis de convocation de la réunion extraordinaire du conseil, le 29 octobre 2019, avait été affiché sur le site Web de la municipalité le 25 octobre 2019. L'avis comprenait l'ordre du jour de la réunion, incluant la date, l'heure et le lieu de la réunion. Le greffier a communiqué à mon Bureau deux captures d'écran du logiciel utilisé pour gérer le site Web de la municipalité, qui indiquaient quand l'avis avait été mis en ligne. Le maire a dit à mon Bureau qu'il se souvenait avoir vu l'avis sur le site Web et que cet avis avait été affiché deux jours avant la réunion.
- 19 Le procès-verbal de la réunion du 29 octobre indique que la réunion a commencé à 17 h 30. Nous avons été informés qu'après avoir ouvert la réunion le maire avait annoncé que la procédure visant à pourvoir le poste vacant au conseil allait commencer. Ensuite, chacun des quatre candidats avait fait une présentation au conseil sur les raisons pour lesquelles il souhaitait devenir membre du conseil. Après chacune des présentations, les membres du conseil avaient posé des questions aux candidats.

Séance à huis clos

- 20 Les quatre candidats ayant terminé leurs présentations, le conseil a adopté une résolution pour se retirer en séance à huis clos. Le procès-verbal indique que le conseil a adopté la résolution suivante :

Poste vacant au conseil – Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local. Loi sur les municipalités, chap. 25, al. 239 (2) b).

- 21 Le greffier a dit à mon Bureau que le but de la séance à huis clos était de permettre au conseil de discuter en toute franchise des candidats et de leurs présentations, sans risquer d'embarrasser l'un d'eux publiquement. D'après le

greffier, la discussion allait être de nature privée, et ne se prêtait donc pas à un examen en public.

- 22** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le conseil s'est retiré à huis clos en tant que comité plénier (le « comité »). La composition du comité est la même que celle du conseil, comprenant le maire et trois membres du conseil. Le greffier et le trésorier étaient également présents. La séance à huis clos a commencé à 18 h 21.
- 23** Le maire a déclaré à notre Bureau qu'il avait dirigé la discussion à huis clos. Il avait demandé aux membres du conseil d'exprimer leurs opinions sur les quatre candidats. Selon l'une des personnes que nous avons interviewées, le maire avait commencé cette discussion en disant : « Nous savons tous que nous sommes ici pour prendre une décision. »
- 24** Nous avons été informés que durant la séance à huis clos les membres du conseil avaient discuté de chacun des candidats. La discussion avait notamment porté sur l'expérience professionnelle des candidats, sur leurs activités de bénévoles, et sur ce que chacun avait à offrir s'il était nommé au conseil. Quand le comité a terminé l'examen de chacun des candidats, le maire a demandé la tenue d'un vote pour que le comité recommande un candidat au poste vacant au conseil. Le maire et les membres du conseil qui ont parlé à notre Bureau nous ont dit qu'ils avaient voté à main levée.
- 25** Une autre personne présente à la réunion a déclaré à mon Bureau que le conseil était parvenu à un consensus verbal, et non à main levée, à la suite de la demande de vote du maire. Un autre témoin s'est souvenu que le conseil était parvenu à un consensus, mais n'a pas précisé s'il y avait eu un vote à main levée ou non.
- 26** Un membre du conseil nous a dit aussi que le processus à main levée n'avait pas été officiel, et ne constituait pas un véritable vote, car il n'avait pas eu lieu en séance publique.
- 27** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que la résolution suivante a été adoptée à huis clos : « Le comité plénier (séance à huis clos) recommande que Dalton MacFarlane comble le poste vacant au conseil pour le reste du mandat 2018-2019. » Le membre du conseil qui a présenté cette résolution ne s'est pas souvenu l'avoir fait. Le maire a déclaré à mon Bureau que la résolution avait été adoptée en séance publique, et non en séance à huis clos comme l'indiquait le procès-verbal.

28 La séance à huis clos s'est terminée à 18 h 33.

Séance publique

29 Après l'ajournement de la séance à huis clos du comité plénier, le conseil s'est réuni à nouveau en séance publique. Les candidats et les membres du public ont été invités à regagner la salle du conseil. Le procès-verbal de la séance publique indique que le conseil a reçu la recommandation prise à huis clos par le comité et a adopté une motion pour nommer le candidat sélectionné au conseil.

Analyse

30 La plainte alléguait que, lors de la réunion du 29 octobre, le conseil avait voté à huis clos pour nommer un nouveau membre au conseil.

31 L'article 244 de la Loi stipule que les votes doivent être effectués en séance publique, sous réserve de la stricte exception énoncée au paragraphe 236 (6), qui permet de voter à huis clos pour des questions de procédure ou pour donner des directives au personnel.

Un vote a-t-il eu lieu ?

32 Les souvenirs des membres du conseil divergeaient quant à savoir si un vote avait eu lieu ou non durant la séance à huis clos.

33 Le procès-verbal de la séance à huis clos fait état du vote du comité pour recommander un candidat afin de pourvoir le poste vacant au conseil. Cependant, le membre du conseil qui a présenté la motion, selon le procès-verbal, pour recommander le candidat ne se souvient pas l'avoir fait en séance à huis clos et croit avoir proposé la motion en séance publique. Le maire a dit à mon Bureau qu'il ne se souvenait pas de la tenue du vote en séance à huis clos.

34 Le maire et les membres du conseil avec lesquels nous avons fait des entrevues ont déclaré à mon Bureau qu'il y avait eu un vote à main levée lors de la séance à huis clos pour recommander que Dalton MacFarlane occupe le poste vacant au conseil. Ceci est également consigné dans le procès-verbal. Par conséquent, je conclus qu'un vote a eu lieu en séance à huis clos durant la réunion du 29 octobre 2019.

- 35** Les souvenirs divergent aussi sur la manière dont le vote s'est déroulé. Alors que la majorité des personnes que nous avons interviewées se souvenaient que le vote avait eu lieu à main levée, le trésorier a déclaré à mon Bureau que le conseil était parvenu à un consensus verbal. Mon Bureau a conclu, de par le passé, qu'une directive fondée sur un consensus du conseil est à toutes fins utiles un vote du conseil².
- 36** De plus, la question de la tenue d'un vote a prêté à confusion. Un conseiller a déclaré à mon Bureau qu'un vote à huis clos ne « comptait » pas comme vote officiel, étant donné que tout vote doit avoir lieu en séance publique. Il nous a dit que le vote n'était « pas un vote officiel ». Toutefois, l'interdiction de voter à huis clos s'étend à tous les votes, y compris aux votes non officiels comme les votes de paille ou les votes à main levée.

La réunion a-t-elle été tenue à huis clos conformément à la Loi ?

- 37** Le paragraphe 236 (6) de la Loi permet de voter à huis clos pour des questions de procédure ou pour donner des directives au personnel, si la réunion est dûment fermée au public conformément à la Loi.
- 38** Le 29 octobre 2019, le conseil s'est réuni à huis clos en invoquant l'alinéa 239 (2) b) de la Loi, qui permet de tenir une réunion à huis clos, en tout ou en partie, si le sujet de la discussion porte sur « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ».
- 39** Pour que des renseignements soient considérés comme des renseignements privés, on doit pouvoir raisonnablement présumer qu'une personne pourrait être identifiée si ces renseignements étaient divulgués publiquement. En général, les renseignements qui concernent une personne à titre professionnel ne relèvent pas des renseignements privés³. Cependant, dans certains cas, les renseignements concernant une personne à titre professionnel peuvent relever de l'exception, s'ils révèlent quelque chose de personnel ou se rapportent à l'examen de la conduite d'une personne⁴. Mon Bureau a systématiquement conclu que les discussions sur les antécédents professionnels et les qualifications d'une personne identifiable, lors d'une sélection pour un poste particulier, relèvent de l'exception des

² *The North Shore (Canton de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 9, en ligne : <<http://canlii.ca/t/hvmv4>>.

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

⁴ *South Huron (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 6, en ligne : <<http://canlii.ca/t/gtp81>>.

renseignements privés énoncée dans la Loi⁵.

- 40** Les membres du conseil et du personnel présents lors de la séance à huis clos nous ont dit que la discussion avait porté sur les qualifications et l'expérience professionnelles de chacun des quatre candidats, dans la mesure où ces renseignements avaient trait au rôle de conseiller. Les membres du conseil ont examiné les qualifications des candidats, en déterminant comment ces qualifications contribueraient au travail du conseil et à une collaboration. Par exemple, mon Bureau a été informé que le conseil avait discuté de l'expérience d'un candidat en matière de gestion des finances et avait examiné l'expérience d'un autre candidat en tant que bénévole.
- 41** Par conséquent, la discussion tenue en séance à huis clos s'inscrivait dans le cadre de l'exception des « renseignements privés » et la séance a donc eu lieu à huis clos conformément à la Loi.

Le vote portait-il sur une question de procédure ou sur des directives au personnel ?

- 42** Le paragraphe 236 (6) de la Loi n'autorise le vote lors de séances dûment tenues à huis clos que si le vote porte sur des questions de procédure ou a pour objectif de donner des directives au personnel.
- 43** Les membres du conseil et le personnel avec lesquels nous nous sommes entretenus ont convenu que le but du vote était de recommander un candidat afin de pourvoir un poste vacant au sein du conseil. Les discussions qui avaient mené au vote avaient porté sur le candidat le plus apte à occuper le siège vacant. Le vote n'était ni lié à des directives au personnel ni à une question de procédure.
- 44** Par conséquent, le vote était contraire à la Loi.
- 45** Dans le passé, j'ai souligné l'importance de garantir la transparence lors de la nomination d'un membre du conseil. Dans un rapport à la Ville de Welland, j'ai fait ce commentaire :

Sans discussion en séance publique, ou sans vote individuel sur la question, il n'est pas déraisonnable pour les membres du public de conclure que la nomination s'est faite finalement à huis clos.

⁵ Voir par exemple : *South Huron (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 6, en ligne : <<http://canlii.ca/t/gtp81>>; et *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton d')*, 2015 ONOMBUD 26, en ligne : <<http://canlii.ca/t/gtp6x>>.

Bien que le conseil ait pu être motivé par le désir de protéger les noms des candidats, ou de paraître uni sur la question de la nomination au siège vacant, le gouvernement local doit rester vigilant et agir dans le souci de la transparence et de la responsabilisation⁶.

- 46** Je me fais l'écho de ce sentiment pour le cas présent. Alors que les membres du conseil du Canton de Johnson étaient motivés par la volonté de protéger les candidats et de paraître unis dans leur sélection, ils ont voté à huis clos, contrairement à la Loi, pour recommander un candidat particulier au poste vacant au conseil.

Avis de la réunion extraordinaire du 29 octobre 2019

- 47** Le plaignant a allégué que le Canton avait omis de communiquer un avis de la réunion extraordinaire du 29 octobre 2019.
- 48** La Loi ne précise pas comment l'avis d'une réunion doit être communiqué au public. Toutefois, elle stipule que chaque municipalité doit adopter un règlement de procédure qui prévoit la diffusion d'un avis au public pour les réunions⁷. Mon Bureau a conclu qu'un avis de réunion devrait donner des renseignements adéquats et significatifs sur toutes les parties d'une réunion, qui se tiennent aussi bien en public qu'à huis clos. Une interprétation raisonnable de ce qui constitue un « avis » adéquat comprend l'heure, la date et le lieu de la réunion⁸.
- 49** Le règlement de procédure du Canton stipule que le greffier doit communiquer un avis au public au moins 24 heures avant toute réunion extraordinaire, et qu'il doit afficher l'avis de toutes les réunions sur le site Web municipal pour que le public en soit avisé. Le règlement de procédure ne dit rien quant à la question de vote en séance à huis clos du conseil.
- 50** Le greffier a dit à mon Bureau qu'il avait affiché un avis de la réunion extraordinaire du 29 octobre 2019 sur le site Web du Canton le 25 octobre 2019. Mon Bureau a reçu des captures d'écran confirmant que l'ordre du jour de la réunion avait été affiché le 25 octobre 2019. L'ordre du jour indiquait l'heure, la date et le lieu de la réunion.

⁶ *Welland (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 20, par. 47-48, en ligne : <<http://canlii.ca/t/hqspn>>.

⁷ L.O. 2001, chap. 25, par. 238 (2.1).

⁸ *Black River-Matheson (Canton de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 2, en ligne : <<http://canlii.ca/t/gtp6g>>.

- 51** Le maire s'est souvenu avoir vu l'avis affiché sur le site Web avant la réunion.
- 52** Je conclus que le Canton a communiqué un avis de la réunion extraordinaire du 29 octobre 2019 conformément à son règlement de procédure.

Autres questions de procédure – Procès-verbal

- 53** Le paragraphe 239 (7) de la Loi exige qu'une municipalité consigne, sans notes ni commentaires, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion. Bien que la Loi interdise l'inclusion de notes ou de commentaires au compte rendu officiel, cela ne signifie aucunement qu'il ne faut pas documenter les sujets discutés lors d'une réunion.
- 54** Mon Bureau a fait des recommandations de pratiques exemplaires pour les procès-verbaux de réunions dans des rapports antérieurs. L'obligation de conserver un compte rendu de réunion devrait être interprétée en accord avec les dispositions des réunions publiques, dont le but est de renforcer l'ouverture, la transparence et la responsabilisation de la gouvernance municipale⁹.
- 55** Dans un rapport adressé au Canton de Bonfield, mon Bureau a recommandé que les procès-verbaux incluent une description détaillée des questions de fond et de procédure discutées.
- 56** Dans ce cas, le procès-verbal de la réunion du 29 octobre 2019 ne comprenait pas de description complète des sujets discutés, en séance publique et en séance à huis clos. Il ne contenait qu'une liste des résolutions adoptées. Par conséquent, il a été impossible à mon Bureau de déterminer la nature de la discussion en séance publique et en séance à huis clos à partir des comptes rendus de la réunion.
- 57** De nombreuses municipalités ont décidé de faire des enregistrements audio ou vidéo des réunions à huis clos pour s'assurer d'en conserver un compte rendu complet. À notre connaissance, 25 municipalités suivent actuellement cette pratique importante : Municipalité régionale de Niagara; cantons d'Adelaide Metcalfe, McMurrich/Monteith, North Huron, et Brudenell, Lyndoch et Raglan; villes d'Amherstburg, de Collingwood, Fort Erie, Midland, Pelham et Wasaga Beach; cités de Brampton, Elliot Lake, London, Niagara Falls, Oshawa, Port Colborne, Sarnia, Sault Ste. Marie, Thorold et Welland; et municipalités de Brighton, Central Huron, Meaford et Southwest Middlesex.

⁹ *Welland (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 20, en ligne : <<http://canlii.ca/t/hqspn>>.

- 58** Les enregistrements audio ou vidéo peuvent être d'une grande utilité lors d'une enquête et renforcer la confiance du public quant au respect des règles des réunions publiques par une municipalité. Si le Canton avait fait un enregistrement audio ou vidéo de la réunion du conseil le 29 octobre 2019, un compte rendu complet et fiable de la discussion aurait pu être consulté lors de cette enquête.

Opinion

- 59** Mon enquête a conclu que le Canton de Johnson avait donné un préavis suffisant de la réunion extraordinaire du 29 octobre 2019. Il avait affiché l'ordre du jour de la réunion sur son site Web le 25 octobre 2019 conformément à son règlement de procédure.
- 60** Le comité plénier du Canton de Johnson a violé les règles des réunions publiques en procédant à un vote illégal à huis clos pour recommander un candidat à un poste vacant au conseil. Certes, la discussion à huis clos du comité relevait de l'exception des renseignements privés, mais le vote visant à recommander un candidat ne portait ni sur une question de procédure ni sur une directive au personnel.
- 61** Pour améliorer ses pratiques de réunion à l'avenir, et pour se conformer aux pratiques exemplaires, le Canton de Johnson devrait veiller à ne prendre aucune décision, à ne tenir aucun vote, lors d'une réunion à huis clos – sauf pour des questions de procédure ou pour donner des directives aux fonctionnaires, employés, mandataires ou entrepreneurs, comme le permet la Loi. Le Canton devrait aussi veiller à ce que les comptes rendus des réunions reflètent pleinement les délibérations de toutes les réunions, et devrait envisager de faire des enregistrements audio ou vidéo des réunions à huis clos pour conserver des comptes rendus fiables de toute discussion à l'avenir.

Recommandations

- 62** Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton de Johnson 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 conseil du Canton de Johnson devraient se montrer vigilants et respecter leurs obligations individuelles et collectives afin de s'assurer que le conseil s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.

Recommandation 2

Le Canton de Johnson devrait veiller à ce que les votes à huis clos se limitent à des questions de procédure et à des directives au personnel.

Recommandation 3

Le Canton de Johnson devrait veiller à ce que les comptes rendus des réunions publiques et des réunions à huis clos sont complets et reflètent avec exactitude tous les points de fond et de procédure discutés.

Rapport

- 63** Le conseil du Canton de Johnson a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. À la lumière des restrictions imposées à cause de la COVID-19, certaines modifications ont été apportées à notre processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions les membres du conseil d'avoir fait preuve de coopération et de souplesse. Tous les commentaires reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 64** Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau, et il devrait être rendu public par le Canton de Johnson. 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