



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Enquête sur des plaintes à propos d'une réunion et d'une  
rencontre informelle du conseil de la Ville de Pelham  
le 5 septembre 2017**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario  
Avril 2018**

## Plaintes

- 1 En novembre 2017, mon Bureau a reçu des plaintes alléguant qu'une réunion à huis clos tenue par le conseil de la Ville de Pelham n'était pas conforme aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »).
- 2 Les plaintes alléguaient qu'une discussion en séance à huis clos sur les finances de la Ville, le 5 septembre 2017, ne relevait d'aucune des exceptions énoncées dans la Loi.
- 3 Mon Bureau a aussi reçu une plainte alléguant qu'à la suite de la réunion tenue par le conseil le 5 septembre 2017, les membres du conseil s'étaient rencontrés dans un établissement local, ce qui n'était pas conforme aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi.

## Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 5 Depuis le 1er janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est conformée à la Loi en tenant une réunion à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas nommé le leur.
- 6 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de Pelham.
- 7 Quand nous enquêtons sur des plaintes à propos de réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et dans le règlement de procédure de la municipalité ont été observées.

## Processus d'enquête

- 8 Le 21 novembre 2017, nous avons avisé la municipalité que nous avons l'intention d'enquêter sur ces plaintes.

- 9 Mon Bureau a examiné le règlement de procédure de la Ville et les dispositions pertinentes de la Loi. Nous avons aussi étudié les comptes rendus de la séance publique et de la séance à huis clos du 5 septembre 2017, ainsi que la documentation connexe. Nous avons interviewé le greffier de la Ville, toutes les personnes qui étaient membres du conseil le 5 septembre 2017, et nous avons parlé aux avocats retenus par la Ville.
- 10 Nous avons écouté un enregistrement sonore de la réunion, fourni par la Ville, qui donnait un compte rendu exact du déroulement de cette réunion et qui nous a grandement aidés à conclure notre enquête.
- 11 La municipalité a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Nous avons tenu compte des commentaires reçus dans la préparation de ce rapport final.
- 12 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans cette affaire.

## Réunion du conseil le 5 septembre 2017

- 13 Le conseil de la Ville de Pelham s'est réuni dans la salle du conseil à 16 h le 5 septembre 2017 pour une réunion extraordinaire.
- 14 Le conseil a adopté une résolution pour se retirer en séance à huis clos afin de discuter deux sujets. La première discussion a fait l'objet des plaintes à mon Bureau.
- 15 D'après l'enregistrement sonore de la réunion, le conseil a cité les exceptions des relations de travail et des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat dans la résolution qu'il a adoptée pour le premier sujet de discussion. Toutefois, le procès-verbal mentionne uniquement l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.
- 16 Lors de la séance à huis clos, le directeur général de la Ville a donné des renseignements généraux et contextuels relativement aux questions à discuter. Il a présenté les avocats externes de la Ville, qui étaient présents dans la salle. L'un des avocats de la Ville a ensuite présenté un consultant externe, dont les services avaient été retenus par les avocats, au nom de la Ville.
- 17 Le consultant externe a présenté un rapport commandé par les avocats de la Ville sur l'information financière fournie par la Ville, ainsi que sur la conduite et le rendement d'une personne dans le contexte de son emploi à la Ville. Tout au long

de la présentation, les conseillers ont posé des questions, auxquelles le consultant a répondu.

- 18 Après la présentation du consultant, une avocate de la Ville a donné des avis juridiques au conseil sur une question d'emploi. Les membres du conseil ont posé des questions à ce sujet et l'avocate leur a répondu.
- 19 L'avocate ayant fini sa présentation, le maire a présenté le trésorier de la Ville. Le trésorier a soumis des renseignements au conseil et a répondu à des questions à leur sujet.
- 20 Après la présentation du trésorier, les membres du conseil ont discuté et ont posé des questions sur les renseignements donnés au début de la réunion sur les avis juridiques et le rapport du consultant.
- 21 Le conseil a levé la séance à huis clos sans faire de rapport. La réunion extraordinaire a pris fin à 18 h 21.

## Analyse

### Discussion du rapport du consultant externe

- 22 Durant la première partie de la réunion à huis clos, le consultant externe a présenté un rapport au conseil sur des renseignements financiers soumis par la Ville, ainsi que sur la conduite et le rendement d'une personne dans le contexte de son emploi à la Ville.

### ***Applicabilité de l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés***

- 23 Le conseil a cité l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés dans la résolution qu'il a adoptée pour se retirer en séance à huis clos.
- 24 Bien que les décisions du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario ne soient pas contraignantes pour mon Bureau, elles s'avèrent souvent informatives quant à l'applicabilité des exceptions prévues par la Loi. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a conclu que l'expression « relations de travail » désigne les relations de négociations

collectives entre une institution et ses employés, telles que régies par les lois sur les négociations collectives, ou les relations similaires<sup>1</sup>.

- 25 Mon Bureau a conclu que cette exception peut aussi inclure les discussions sur la rémunération ou les vacances du personnel; sur l'embauche ou le congédiement, ou les mesures disciplinaires; sur les griefs en vertu d'une entente collective; sur un programme de départ volontaire; ou sur un examen de la charge de travail du personnel et les relations de travail<sup>2</sup>.
- 26 Lors de la réunion à huis clos du 5 septembre 2017, le conseil de la Ville a discuté de la conduite et du rendement d'une personne relativement à son emploi. La discussion relevait de l'exception des relations de travail et des négociations avec les employés, à l'alinéa 239 (2) d) de la Loi.

### ***Applicabilité de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat***

- 27 La Ville a cité l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat pour recevoir et discuter du rapport du consultant à huis clos. Les services du consultant avaient été retenus par les avocats de la Ville pour examiner et interpréter les renseignements financiers fournis par la Ville. Ces avocats nous ont dit que le rapport du consultant avait servi de fondement aux avis juridiques donnés à la Ville.
- 28 Les tribunaux ont conclu que l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat est applicable aux « communications faites par le client qui consulte un conseiller juridique ès qualité » et inclut les communications requises à cet égard<sup>3</sup>. Comme l'a indiqué le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée dans l'Ordonnance 49, pour que le secret professionnel de l'avocat soit applicable :

- Il doit y avoir une communication écrite ou orale.
- La communication doit être de nature confidentielle.
- La communication doit se faire entre un client (ou son agent) et un conseiller juridique.

---

<sup>1</sup> CIPVP Ordonnance MO-2352 (voir aussi Ordonnance PO-2613) Appel MA07-409 (Ville d'Elliot Lake)

<sup>2</sup> Ombudsman de l'Ontario, « Enquête sur une plainte à propos d'une réunion du Conseil de la Ville de Sault Ste. Marie, le 13 octobre 2015 » (août 2016) en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2016/ville-de-sault-ste-marie>.

<sup>3</sup> *Descôteaux et autre c. Mierzwinski*, [1982] 1 RCS 860.

- La communication doit être directement liée à la recherche, à la formulation et à la prestation de conseils juridiques<sup>4</sup>.
- 29** Les tribunaux ont examiné la nature des communications de tierces parties, comme les rapports d'un consultant, pour déterminer si elles sont protégées par le secret professionnel de l'avocat.
- 30** Les tribunaux ont souligné la distinction entre le secret professionnel de l'avocat et le privilège relatif au litige. Dans l'affaire *General Accident Assurance Co. v. Chrusz*, la Cour d'appel de l'Ontario a expliqué que toute la documentation jugée utile à un avocat pour conseiller judicieusement un client n'est pas protégée par le secret professionnel; elle doit être essentielle au bon fonctionnement des relations avocat-client<sup>5</sup>.
- 31** Dans ce cas, la Cour a conclu que lorsqu'un tiers agit comme un intermédiaire qui transmet l'information entre un client et un avocat, par exemple à titre de traducteur ou de messenger, le privilège s'applique. La Cour a expliqué que les communications avec un spécialiste comme un médecin ou un psychiatre, dont les services ont été retenus par un avocat, sont privilégiées quand le spécialiste agit comme traducteur et interprète les preuves médicales, permettant ainsi à l'avocat « de comprendre cette information et d'en évaluer l'importance pour les questions juridiques dont l'avocat doit traiter »<sup>6</sup>.
- 32** La Cour a expliqué que ceci peut aussi s'appliquer à un spécialiste comme un comptable, qui interprète des données financières fournies par un client pour permettre à l'avocat de comprendre ces renseignements afin de formuler des conseils<sup>7</sup>.
- 33** Le consultant engagé par les avocats de la ville a agi comme traducteur, interprétant les renseignements financiers fournis par la Ville et expliquant ces renseignements aux avocats pour leur permettre de formuler leurs conseils juridiques. La discussion tenue à huis clos sur le rapport du consultant relevait de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

---

<sup>4</sup> Ordonnance 49 [1989] CIPVPO n° 13.

<sup>5</sup> *General Accident Assurance Co. v. Chrusz* (1999), 1999 CanLII 7320 (ON CA), 45 O.R. (3d) 321 (C.A.)

<sup>6</sup> *General Accident Assurance, supra*, expliquant *Smith c. Jones* [1999] 1 RCS 455.

<sup>7</sup> *Susan Hosiery Ltd. v. M.N.R.*, [1969] 2 Ex. C.R. 27, comme cité dans *General Accident Assurance, supra*.

## Discussion des conseils juridiques fournis par une avocate externe

- 34 Durant la deuxième partie de la discussion à huis clos, l'avocate de la Ville a donné des avis juridiques au conseil et elle a répondu à des questions à leur sujet.

### ***Applicabilité de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat***

- 35 Comme indiqué ci-dessus, les tribunaux ont conclu que l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat est applicable aux « communications faites par le client qui consulte un conseiller juridique ès qualité » et inclut les communications requises à cet égard<sup>8</sup>.
- 36 Durant la réunion à huis clos, l'avocate externe de la Ville a communiqué des avis confidentiels au conseil, dans l'objectif de le guider sur le plan juridique.
- 37 Cette partie de la réunion relevait de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

## Discussion des futures finances de la Ville

- 38 Après la discussion des avis juridiques, le trésorier de la Ville a présenté des renseignements au conseil sur la situation financière de la Ville.

### ***Applicabilité de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat***

- 39 La Ville a cité l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat pour discuter de la manière dont la Ville devrait agir concernant ses finances.
- 40 Comme indiqué ci-dessus, les tribunaux ont conclu que l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat est applicable aux « communications faites par le client qui consulte un conseiller juridique ès qualité » et inclut les communications requises à cet égard<sup>9</sup>.
- 41 Dans la plupart des cas, des renseignements présentés par le personnel au conseil au sujet des finances municipales ne relèveraient d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques et devraient être discutés en public. Les gouvernements se voient confier la gestion de fonds publics, et les

---

<sup>8</sup> *Descôteaux et autre c. Mierzwinski*, [1982] 1 RCS 860.

<sup>9</sup> *Descôteaux et autre c. Mierzwinski*, [1982] 1 RCS 860.

renseignements au sujet de la gestion de ces fonds devraient être publics pour garantir la responsabilisation financière au niveau local.

- 42 Toutefois, dans ce cas, l'avocate de la Ville a déclaré que les renseignements présentés par le trésorier étaient requis pour explorer pleinement les questions couvertes par les avis juridiques donnés au conseil. Tout comme pour le rapport de l'expert indépendant discuté précédemment, les renseignements fournis par le trésorier étaient communiqués pour permettre aux avocats de comprendre les données financières, afin qu'ils puissent présenter des avis juridiques à la Ville.
- 43 Après avoir examiné les commentaires de l'avocate, notamment en réponse à notre rapport préliminaire, et avoir fait un examen approfondi de l'enregistrement sonore de la réunion à huis clos, j'ai déterminé que les discussions tenues le 5 septembre pouvaient se dérouler à huis clos. En effet, les renseignements communiqués par le trésorier étaient suffisamment nécessaires à une étude approfondie des questions couvertes par les avis juridiques pour qu'ils relèvent de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Je félicite encore une fois la Ville de faire des enregistrements audio de ses réunions, car ce compte rendu sonore a été particulièrement utile dans ce cas.

## Questions de procédure

### ***Règlement de procédure***

- 44 Le règlement de procédure du Canton stipule que toutes les réunions du conseil et des comités doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 45 Le règlement reflète de près les exceptions énoncées dans la Loi, sauf pour l'exception à l'alinéa 239 (3) b) concernant les discussions sur une enquête en cours de l'Ombudsman de l'Ontario, d'un ombudsman désigné, ou d'un enquêteur désigné pour l'examen des réunions à huis clos.
- 46 En réponse à mon rapport préliminaire, le personnel de la Ville a recommandé que le conseil actualise le règlement de procédure municipal pour refléter toutes les exceptions aux règles des réunions publiques qui sont énoncées dans la Loi.

### ***Procès-verbaux***

- 47 En vertu de la Loi, le conseil doit consigner, sans commentaire et sans remarque, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations lors de ses réunions.

- 48 Dans le procès-verbal de la séance à huis clos du 5 septembre 2017, la seule exception citée pour discuter de la première question à huis clos est celle des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Cependant, sur l'enregistrement sonore, on entend le maire adopter une résolution pour discuter cette question à huis clos à la fois en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat et de l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés.
- 49 Dans ce cas, le procès-verbal n'a pas rendu compte de toutes les délibérations du conseil. Après avoir reçu mon rapport préliminaire, le conseil a enjoint au personnel de rectifier le procès-verbal de la réunion du 5 septembre pour inclure les deux exceptions citées en vue de tenir la réunion à huis clos, en précisant qu'une exception avait été omise par erreur.

## **Rencontre informelle le 5 septembre 2017**

- 50 En plus des plaintes que nous avons examinées ci-dessus à propos de la réunion à huis clos du conseil le 5 septembre 2017, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que les membres du conseil s'étaient rencontrés dans un établissement local appelé Mouse Trap, après cette réunion du 5 septembre 2017, ce qui constituait une infraction aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.

### ***Rencontres informelles fréquentes des membres du conseil***

- 51 En entrevues, les membres du conseil ont dit à mon Bureau qu'ils ont l'habitude de se rencontrer amicalement après les réunions du conseil. Ils nous ont expliqué que l'objectif de telles rencontres est de permettre aux membres du conseil de mieux se connaître personnellement.
- 52 Les membres du conseil ont dit à mon Bureau qu'après chaque réunion du conseil, ils se rendent au restaurant Mouse Trap pour partager boissons et repas. Généralement, les conseillers vont directement à ce restaurant, tandis que le maire arrive environ 30 minutes plus tard, car il reste à l'hôtel de ville pour aider le personnel à mettre de l'ordre dans la salle du conseil et pour fermer son ordinateur. Les membres du conseil nous ont dit que d'habitude, ils s'assoient à l'un de deux endroits du restaurant.
- 53 Les membres du conseil se sont souvenu d'avoir été avisés par le personnel municipal de ne pas discuter des travaux du conseil, ni de les faire progresser, durant une rencontre informelle. Certains conseillers ont souligné qu'ils savent

pertinemment qu'ils ne doivent pas faire progresser les travaux du conseil alors et, dans le passé, des membres se sont réciproquement rappelés de ne pas discuter d'une question qui pourrait être soulevée relativement aux activités du conseil.

### **Rencontre du 5 septembre 2017**

- 54** Les membres du conseil ont dit à mon Bureau que, le 5 septembre 2017, ils s'étaient rencontrés au milieu du restaurant Mouse Trap, à une table haute. Nous avons été avisés que personne d'autre n'était à leur table durant cette rencontre, mais que certains clients présents dans le restaurant s'étaient peut-être arrêtés à cette table pour leur dire bonjour et échanger quelques mots.
- 55** Des membres du conseil se sont souvenus que quelques-uns d'entre eux avaient exprimé leurs réactions aux discussions tenues lors de la réunion du conseil ce soir-là alors qu'ils étaient ensemble au restaurant. Ils nous ont dit que la discussion n'avait inclus rien de précis sur le contenu de la réunion et ne constituait pas une continuation des discussions de la réunion.
- 56** Trois membres du conseil n'ont gardé aucun souvenir d'une discussion sur la réunion du conseil, au restaurant Mouse Trap.
- 57** Les membres du conseil nous ont dit que le reste de la conversation au restaurant Mouse Trap, le 5 septembre 2017, avait porté sur des questions qui n'avaient rien à voir avec les activités du conseil. Ils ont mentionné entre autres leurs vies personnelles, dont leurs plans de vacances, des questions d'immobilier et des jeux sportifs, mais aucun des conseillers n'a pu se souvenir précisément des sujets de discussion ce soir-là. Tous les membres du conseil ont convenu que le but de la réunion était amical.

### **Analyse**

- 58** À l'époque de la rencontre du 5 septembre 2017, le mot « réunion » était défini à l'article 238 de la Loi en ces termes : « réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre ».
- 59** Mon Bureau a conçu une définition de travail pour le mot « réunion » :

Les membres d'un conseil (ou d'un comité) doivent se rassembler en vue d'exercer le pouvoir ou l'autorité du conseil (ou du comité) ou dans le but de

faire le travail préparatoire nécessaire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité<sup>10</sup>.

- 60** La *Loi de 2001 sur les municipalités* n'interdit aucunement aux membres du conseil de se réunir de manière informelle, ou amicalement, hors de la salle du conseil. Ainsi, mon Bureau a conclu qu'une rencontre amicale des membres du conseil d'Owen Sound n'avait pas enfreint la Loi, car ils n'avaient pas discuté des activités du conseil lors de cette rencontre<sup>11</sup>. Toutefois, dans le rapport de mon Bureau sur une réunion privée tenue au petit-déjeuner par la Ville de Hamilton, nous avons souligné qu'il peut être difficile de garantir au public qu'aucune discussion n'a eu lieu indûment lors d'une rencontre informelle des membres du conseil ou d'un comité<sup>12</sup>.
- 61** Dans le cas présent, les membres du conseil de la Ville de Pelham se sont rencontrés amicalement au milieu de la salle d'un restaurant local, entourés d'autres tables. Aucune activité du conseil n'a été discutée et les membres du conseil n'ont fait aucun travail préparatoire en vue d'une quelconque décision du conseil.
- 62** Ce type de rencontre amicale ne constitue pas une « réunion » assujettie aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi. Toutefois, de telles rencontres risquent de saper la confiance du public et de faire naître des soupçons, en particulier si des préoccupations ou des opinions sont alors exprimées au sujet d'activités du conseil. Le conseil devrait se souvenir que le public pense que des décisions pourraient être prises durant de telles rencontres, même si leur objectif est purement convivial<sup>13</sup>.
- 63** Nous comprenons bien que, comme les membres du conseil l'ont précisé en entrevues, si le caractère des ces rencontres reste complètement convivial, elles peuvent aider le conseil à nouer des relations de travail plus solides. Toutefois, nous encourageons tous les membres du conseil à faire preuve de vigilance et à

---

<sup>10</sup> Les modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, incluant une nouvelle définition de « réunion » à l'article 239 de la Loi. Ces modifications n'étaient pas encore applicables lors de la réunion du 5 septembre 2017.

<sup>11</sup> Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur les allégations de violations de la Loi de 2001 sur les municipalités par la Ville d'Owen Sound les 27 avril, 25 mai et 15 juin 2015* (novembre 2015) en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2015/ville-d'owen-sound>>.

<sup>12</sup> Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Sous-comité des propositions à la LNH de la Ville de Hamilton a indûment tenu une réunion à huis clos* (février 2012) au paragraphe 24, en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/HamiltonNHL-final-FR-for-web\\_1.pdf](https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/HamiltonNHL-final-FR-for-web_1.pdf)>.

<sup>13</sup> Local Authority Services, *A Report to the corporation of the Township of Carling* (mars 2015) à 7, en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Carling-Investigation-Report-Final-March-2015.docx>>.

agir non seulement dans le respect du texte des exigences de la Loi, mais aussi dans leur esprit.

## Opinion

- 64 Le conseil de la Ville de Pelham n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 5 septembre 2017 quand il a discuté à huis clos du rapport d'un consultant, a obtenu des conseils juridiques et a pris connaissance d'une présentation faite par le personnel.
- 65 Le conseil de la Ville de Pelham n'a pas enfreint non plus la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand ses membres se sont rencontrés de manière informelle après la réunion du conseil le 5 septembre 2017.

## Rapport

- 66 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.



---

**Paul Dubé**  
Ombudsman de l'Ontario