



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Enquête sur une plainte à propos d'une réunion tenue  
par la Ville de Kirkland Lake le 25 août 2020**

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

## Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue par le conseil de la Ville de Kirkland Lake (la « Ville ») le 25 août 2020. Le(la) plaignant(e) a allégué que la discussion à huis clos tenue par le conseil ne relevait pas de l'exception citée aux règles des réunions publiques.

## Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)<sup>1</sup>, 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, sauf si elles font l'objet d'exceptions prescrites.
- 3 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(rice). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur.
- 4 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour la Ville de Kirkland Lake.
- 5 Quand nous examinons des plaintes sur des réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si la municipalité a respecté les exigences de la Loi en matière de réunions publiques ainsi que les procédures de gouvernance de la municipalité.
- 6 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons rédigé ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que leurs débats sur des questions de procédure des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil à : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

---

<sup>1</sup> LO 2001, chap. 25.

## Procédures du conseil

- 7 Le règlement de procédure de la Ville (règlement n° 15-075) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf si le sujet à discuter porte sur l'une ou plusieurs des huis questions énumérées dans le règlement de procédure<sup>2</sup>. Ces questions coïncident avec les questions énumérées au paragraphe 239 (2), alinéas a)-g) et au paragraphe 239 (3.1) de la Loi.
- 8 Toutefois, le règlement de procédure n'indique pas les quatre nouvelles exceptions aux règles des réunions publiques énoncées en vertu du paragraphe 239 (2) de la *Loi sur les municipalités*, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, dans le cadre de la *Loi de 2017 sur la modernisation de la législation municipale ontarienne*. De plus, le règlement de procédure ne traite pas des circonstances dans lesquelles une réunion doit se tenir à huis clos en vertu du paragraphe 239 (3) de la Loi. À titre de pratique exemplaire, la Ville devrait revoir et modifier son règlement de procédure afin de refléter avec exactitude les dispositions actuelles de la Loi en matière de réunions à huis clos.
- 9 Conformément à la *Loi sur les municipalités*, le règlement de procédure exige que le conseil adopte une résolution en séance publique, déclarant la raison pour laquelle il se retire à huis clos, avant de commencer le huis clos.

## Processus d'enquête

- 10 Le 13 octobre 2020, mon Bureau a informé la Ville de son intention d'enquêter sur cette plainte.
- 11 Les membres de mon équipe chargée des réunions publiques ont examiné les parties pertinentes du règlement de procédure de la Ville et de la Loi. Nous avons aussi examiné l'ordre du jour de la réunion, les procès-verbaux de la séance publique et du huis clos, un document qui a été distribué pendant le huis clos de la réunion, et des notes prises par un(e) membre du conseil pendant la séance à huis clos.
- 12 Nous avons interviewé les personnes présentes à la séance à huis clos, qui incluaient des membres du conseil, le directeur général et la greffière<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ville de Kirkland Lake, règlement n° 15-075, *Being a by-law to regulate the procedure of the council of the corporation of the Town of Kirkland Lake* (14 juillet 2015), en ligne : <<https://kirklandlake.civicweb.net/filepro/documents/4200?preview=4215>>.

<sup>3</sup> Un(e) membre du conseil est décédé(e) entre la réunion du 25 août et la période où mon Bureau a effectué les entrevues.

13 Mon Bureau a obtenu une entière coopération dans cette affaire.

## Réunion du 25 août

- 14 L'ordre du jour de la réunion extraordinaire du conseil le 25 août 2020 comportait un point à discuter à huis clos concernant « une plainte pour violence et harcèlement au travail, Ric McGee, DG ».
- 15 Le 25 août, le conseil s'est rencontré pour sa réunion extraordinaire à 16 h 40 dans la salle du conseil. À 16 h 44, le conseil a résolu de tenir une séance à huis clos en vertu de l'exception des « renseignements privés » énoncée à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi. La résolution n'a pas précisé la nature générale du sujet à discuter à huis clos.
- 16 Le procès-verbal de la séance à huis clos ne donne aucune information de fond sur la discussion du conseil. Le procès-verbal reflète simplement un vote par appel nominal pour recevoir le dossier de l'ordre du jour. Mon Bureau s'est appuyé sur des entretiens avec les personnes présentes à la réunion et sur les notes manuscrites prises par un(e) membre du conseil lors de la séance à huis clos.
- 17 Les personnes que nous avons interviewées ont donné des versions différentes des discussions tenues à huis clos. Cependant, toutes sauf une ont dit à mon Bureau qu'il y avait eu des discussions sur les relations entre le personnel et le conseil, et la plupart ont déclaré que le comportement d'au moins une personne en particulier avait été discuté à un moment de la réunion.
- 18 D'après les notes prises par un(e) membre du conseil, la réunion a commencé par une déclaration indiquant que l'objectif de cette réunion était de discuter du respect mutuel au travail et du traitement du personnel par le conseil.
- 19 Le DG a fait part de commentaires du personnel sur les relations entre le conseil et le personnel, et un document a été distribué avec des suggestions concernant ces relations.
- 20 Certains membres du conseil ont discuté du rendement au travail d'un(e) employé(e).
- 21 La conduite de deux membres du conseil à l'égard du personnel municipal a également fait l'objet de discussions.

- 22** Le conseil a discuté du besoin de formation et a brièvement abordé certaines questions de procédure.
- 23** Le conseil a décidé de mettre fin à la séance à huis clos et un(e) conseiller(ère) a demandé un vote par appel nominal sur une motion visant à recevoir la documentation de l'ordre du jour pour la réunion.
- 24** Le conseil a levé la séance à huis clos à 18 h 12.

## Analyse

Applicabilité de l'exception des « renseignements privés »

- 25** Le conseil a cité l'alinéa 239 (2) b) de la Loi, soit l'exception des renseignements privés, lorsqu'il s'est retiré à huis clos le 25 août 2020.
- 26** L'exception des « renseignements privés » s'applique aux discussions qui révèlent des renseignements personnels sur une personne qui peut être identifiée. En général, les renseignements qui concernent une personne à titre professionnel ne relèvent pas de l'exception des renseignements privés<sup>4</sup>. Toutefois, dans certains cas, les renseignements concernant une personne à titre professionnel peuvent relever de cette exception s'ils révèlent quelque chose de personnel, ou s'ils ont trait à l'examen de la conduite de cette personne<sup>5</sup>. Par exemple, les renseignements sur le rendement au travail d'un(e) employé(e) sont considérés comme des renseignements privés<sup>6</sup>.
- 27** Dans un rapport au Canton de Lanark Highlands, mon Bureau a conclu qu'une discussion sur les relations entre le personnel et le conseil comprenait l'examen de la conduite d'un(e) conseiller(ère) en particulier. La discussion portait sur des renseignements hypothétiques et comportait l'examen de la conduite du(de la) conseiller(ère) qui allait au-delà de ses fonctions officielles en tant que membre du conseil. Par conséquent, les parties de la discussion qui examinaient la conduite de la personne relevaient de l'exception des « renseignements privés »<sup>7</sup>.
- 28** Durant la réunion du 25 août 2020, le conseil de la Ville de Kirkland Lake a discuté du comportement d'au moins un(e) membre du conseil envers le personnel. La discussion a consisté à examiner minutieusement le comportement et la conduite de ce(cette) membre du conseil, dans ses

---

<sup>4</sup> *Aylmer (Ville de) (Re)*, 2007 CanLII 30462 (ON IPC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/1scqh>>.

<sup>5</sup> *South Huron (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 6, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp81>>.

<sup>6</sup> *Madawaska Valley (Canton de) (Re)*, 2010 CanLII 24619 (ON IPC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/29p2h>>.

<sup>7</sup> *Lanark Highlands (Canton de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 1 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtg>>.

interactions avec le personnel. Ces renseignements allaient au-delà de la conduite de cette personne dans ses fonctions officielles et revêtaient un caractère plus personnel.

- 29** Par conséquent, les parties de la discussion qui examinaient la conduite de ce(cette) membre du conseil relevaient de l'exception des « renseignements privés ».
- 30** Le conseil a également discuté du rendement professionnel d'un(e) employé(e) en particulier durant le huis clos. Mon Bureau a conclu que les discussions sur le rendement au travail d'une personne relèvent de l'exception des « renseignements privés ».
- 31** Dans un rapport de 2018 au Canton de The North Shore, il a été question de discussions tenues par le conseil pour déterminer si un(e) employé(e) municipal(e) avait rempli certaines conditions d'emploi<sup>8</sup>. J'ai conclu que ces renseignements étaient de nature personnelle et j'ai souligné que les discussions sur le rendement d'un(e) employé(e) sont intrinsèquement privées. Comme dans le cas du Canton de The North Shore, le conseil de Kirkland Lake a discuté du rendement d'un(e) employé(e) municipal(e) durant la réunion du 25 août. Ces renseignements sont intrinsèquement des renseignements privés.
- 32** Par conséquent, les parties de la discussion qui ont porté sur l'examen du rendement au travail de la personne relèvent de l'exception des « renseignements privés ».

Applicabilité de l'exception des « relations de travail »

- 33** Le conseil n'a pas cité l'exception des « relations de travail » dans la résolution qu'il a adoptée pour se retirer à huis clos. Cependant, mon Bureau a examiné si la discussion du conseil relevait de cette exception.
- 34** L'exception des « relations de travail » aux règles des réunions publiques vise à protéger les discussions sur les relations entre une municipalité et ses employé(e)s<sup>9</sup>. Selon la Cour d'appel de l'Ontario, le sens de « relations de travail » peut s'étendre aux relations et aux conditions de travail autres que celles liées aux négociations collectives<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> *The North Shore (Canton de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 9 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmv4>>.

<sup>9</sup> *La Nation (Municipalité de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 4 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2b4d>>.

<sup>10</sup> *Ontario (Minister of Health & Long-Term Care) v. Ontario (Assistant Information & Privacy Commissioner)* 2003 CarswellOnt 4071, [2003] O.J. No. 4123, 126 A.C.W.S. (3d) 185, 178 O.A.C. 171. Voir aussi IPC Order PO-3311 (2014); et IPC Order PO-3311 (2014).

- 35** Dans une lettre au Canton de North Huron, mon Bureau a examiné une réunion à huis clos durant laquelle le conseil avait discuté du milieu de travail des pompiers, en général, dans le cadre d'un différend en cours entre les pompiers et le Canton<sup>11</sup>. Les pompiers avaient démissionné verbalement, ou menacé de le faire, si le conseil ne répondait pas à leurs préoccupations au sujet de personnes identifiées et du milieu de travail au service d'incendie. L'Ombudsman a conclu que l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employé(e)s s'appliquait à la discussion du conseil sur le milieu de travail général des pompiers.
- 36** Dans ce cas, le personnel nous a dit qu'il avait soulevé des préoccupations cruciales pour les relations d'emploi pendant la réunion à huis clos. Les personnes que nous avons interviewées ont confirmé que les sujets abordés tout au long du huis clos concernaient la nature des relations entre le conseil et le personnel, incluant des exemples de conduite et des suggestions pour améliorer ces relations d'emploi. Le conseil a discuté de ces préoccupations et de résolutions éventuelles durant le huis clos.
- 37** D'après les entrevues que nous avons effectuées, et les notes manuscrites du(de la) membre du conseil, je conclus que, selon la prépondérance des probabilités, les relations employé(e)-employeur(euse) étaient au cœur des discussions du conseil lors de la séance à huis clos du 25 août 2020. Par conséquent, la discussion relevait de l'exception des « relations de travail ».

## Questions de procédure

### Résolution pour procéder à huis clos

- 38** Avant de se retirer en séance à huis clos, conformément au paragraphe 239 (4) de la Loi, une municipalité doit indiquer par voie de résolution, en séance publique, qu'elle tiendra une séance à huis clos, et donner la nature générale de la question à examiner à huis clos.
- 39** Dans *Farber v. Kingston (City)* (2007 ONCA 173), la Cour d'appel de l'Ontario a déterminé que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos devrait donner une description générale de la question à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public, sans compromettre la raison d'exclure le public<sup>12</sup>. Mon Bureau a aussi recommandé que les conseils fournissent

---

<sup>11</sup> Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de North Huron (11 décembre 2017), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnees/reunions-municipales/2018/canton-de-north-huron>>.

<sup>12</sup> *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

davantage de détails de fond dans les résolutions adoptées pour autoriser les séances à huis clos<sup>13</sup>.

- 40** Dans ce cas, l'ordre du jour de la réunion du conseil le 25 août indiquait que le conseil discuterait à huis clos d'une « plainte pour violence et harcèlement au travail ». Ces renseignements figuraient également dans le procès-verbal de la séance publique. Toutefois, la résolution adoptée par le conseil pour se retirer à huis clos ne donnait aucun renseignement sur la discussion prévue par le conseil, si ce n'est une référence à l'exception des « renseignements privés ».
- 41** L'inclusion de la nature générale de la question à discuter dans l'ordre du jour et dans le procès-verbal n'a pas satisfait à l'obligation qu'a la Ville d'inclure ces renseignements dans la résolution adoptée par le conseil. À l'avenir, la Ville devrait s'assurer que les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos donnent une description générale de la question à discuter d'une manière qui maximise les renseignements communiqués au public, sans compromettre la raison d'exclure le public.

#### Documentation de la réunion

- 42** En vertu du paragraphe 239 (7) de la Loi, une municipalité est tenue de consigner, sans note ni commentaire, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations de ses réunions. Cette obligation ne signifie aucunement que les sujets discutés en réunion ne devraient pas être documentés.
- 43** Dans des rapports antérieurs, mon Bureau a présenté des recommandations de pratiques exemplaires sur l'obligation de conserver des comptes rendus de réunions suffisants. Cette obligation devrait être interprétée conformément aux dispositions des réunions publiques, visant à améliorer l'ouverture, la transparence et la responsabilisation de la gouvernance municipale<sup>14</sup>.
- 44** Dans un rapport de 2010 à la Ville de South Bruce Peninsula, mon Bureau a écrit que les procès-verbaux des réunions à huis clos devraient idéalement faire référence à ce qui suit :
- lieu de la réunion;
  - moment où la réunion a commencé, a été ajournée;
  - personne qui a présidé la réunion;

---

<sup>13</sup> *Niagara (District Airport Commission) (Re)*, 2016 ONOMBUD 22 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2stg>>.

<sup>14</sup> *Tehkummah (Canton de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 3 (CanLII), par. 57, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtq>>.



- personnes présentes à la réunion, avec référence particulière au secrétaire 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;
  - 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 a présenté la motion et à celle qui l'a appuyée;
  - tous les votes, et toutes les directives données<sup>15</sup>.
- 45** Dans ce cas, le procès-verbal de la réunion à huis clos de la Ville de Kirkland Lake ne comportait pas de description des sujets discutés à huis clos.
- 46** Comme les comptes rendus de la réunion ne reflétaient pas suffisamment les délibérations du 25 août, nous avons cherché à obtenir plus de renseignements sur les sujets discutés en interrogeant les membres du conseil et du personnel. Nous avons aussi consulté les notes manuscrites prises par un(e) membre du conseil pendant la réunion. Malheureusement, les personnes que nous avons interviewées avaient gardé des souvenirs contradictoires de la réunion, et les notes manuscrites étaient parfois incomplètes.
- 47** Beaucoup de municipalités ont décidé de faire des enregistrements audio ou vidéo de leurs réunions à huis clos pour garantir qu'elles conservent des comptes rendus complets. À notre connaissance, 25 municipalités ont actuellement mis en œuvre cette pratique importante<sup>16</sup>.
- 48** Les enregistrements audio ou vidéo peuvent être d'une grande utilité en cas d'enquête et renforcer la confiance du public envers le respect des règles des réunions publiques par la municipalité. Si la Ville avait fait un enregistrement audio ou vidéo de la réunion à huis clos du conseil le 25 août, un compte rendu complet et fiable des discussions aurait été pu faciliter l'enquête.

## Opinion

- 49** Le conseil de la Ville de Kirkland Lake n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand il s'est retiré à huis clos le 25 août 2020. Certaines parties de la discussion du conseil relevaient de l'exception des « renseignements privés » et toute la discussion relevait de l'exception des « relations de travail ».

<sup>15</sup> *South Bruce Peninsula (Ville de) (Re)*, 2010 ONOMBUD 1 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/gttgc>>.

<sup>16</sup> Ombudsman de l'Ontario, Rapport annuel 2019-2020, p. 44, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/rapports-annuels/rapport-annuel-2019-2020>>.

- 50 Le conseil de la Ville de Kirkland Lake a enfreint les exigences de l'alinéa 239 (4) a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* en omettant d'indiquer par voie de résolution la nature générale des questions à examiner à huis clos.

## Recommandations

- 51 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Kirkland Lake à remplir ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions.

### Recommandation 1

**Tous(toutes) les membres du conseil de la Ville de Kirkland Lake devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives de veiller à ce que le conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.**

### Recommandation 2

**La Ville de Kirkland Lake devrait s'assurer que sa résolution de procéder à huis clos donne une description générale de la question à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public.**

### Recommandation 3

**À titre de pratique exemplaire, la Ville de Kirkland Lake devrait s'assurer que les comptes rendus des réunions publiques et à huis clos sont complets et reflètent avec exactitude tous les points de fond et de procédure discutés, et envisager de faire un enregistrement audio ou vidéo des réunions à huis clos.**

### Recommandation 4

**À titre de pratique exemplaire, la Ville de Kirkland Lake devrait revoir et modifier son règlement de procédure afin de refléter avec exactitude les dispositions actuelles de la *Loi sur les municipalités* relatives aux réunions à huis clos.**

## Rapport

- 52 Le conseil de la Ville de Kirkland Lake a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. Les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 53 Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau, et devrait être rendu public par la Ville de Kirkland Lake. 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