



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Enquête sur une plainte à propos d'une réunion  
tenue par le conseil de la Municipalité de Casselman  
le 26 octobre 2021**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario  
Août 2022**

## Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion tenue par le conseil de la Municipalité de Casselman (la « Municipalité ») le 26 octobre 2021. La plainte alléguait que le conseil avait omis d'adopter une résolution décrivant la nature générale de la question à examiner à huis clos avant de se retirer à huis clos.

## Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*<sup>1</sup> (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, 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(euse) ou faire appel 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 le(la) leur.
- 4 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de Casselman.
- 5 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous examinons si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et les procédures de gouvernance de la municipalité ont été respectées.
- 6 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos dans des municipalités de l'Ontario. 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 créé 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. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil :  
<https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

---

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

## Processus d'enquête

- 7 Le 7 janvier 2022, nous avons informé la Municipalité de notre intention d'enquêter sur la plainte concernant la réunion du conseil le 26 octobre 2021.
- 8 Les membres de mon équipe des réunions publiques ont examiné les parties pertinentes des règlements municipaux, ainsi que de la Loi. Nous avons également examiné le procès-verbal de la séance publique et de la séance à huis clos du 26 octobre 2021, l'ordre du jour et l'enregistrement sonore. De plus, nous avons parlé avec le greffier et nous avons interviewé le maire.
- 9 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

## Réunion du 26 octobre 2021

- 10 Le conseil s'est réuni en personne au centre communautaire le 26 octobre 2021 à 18 h 01. Il a adopté à l'unanimité une résolution visant à ajouter six points à l'ordre du jour, comme le permet l'article 4.18 du règlement de procédure municipal.
- 11 Parmi les six points ajoutés à l'ordre du jour, l'un concernait une séance à huis clos. Le procès-verbal indique que le conseil a accepté d'ajouter le point suivant : « Négociations avec les employés – Loi sur les municipalités, Art. 239 (2) (D) » pour une discussion à huis clos. Un examen de l'enregistrement sonore révèle que cet ajout a été lu à haute voix en français avant d'être approuvé en tant que « huis clos : relations humaines ».
- 12 Selon le procès-verbal, à 18 h 35, le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos et la résolution a indiqué que le conseil se retirait à huis clos pour discuter de relations avec les employés :

Qu'il soit résolu que la présente assemblée soit ajournée pour une session à huis clos à 18 h 35 afin de traiter des questions relatives aux articles 239 (2) (d) de la Loi sur les municipalités, 2001, L.O. 2001, chapitre 25 afin de discuter des questions concernant :

1. Négociations avec les employés – Loi sur les municipalités, Art. 239 (2) D.

- 13 Cependant, notre examen de l'enregistrement sonore indique que le contenu de la résolution n'a pas été énoncé verbalement durant la réunion. En d'autres termes, avant de se retirer à huis clos, le maire a déclaré verbalement que le conseil allait se réunir à huis clos, mais n'a pas indiqué le sujet général de la question à examiner à huis clos. Le greffier a demandé alors que quelqu'un propose la résolution et que quelqu'un l'appuie. Le vote proprement dit n'est pas audible sur l'enregistrement sonore de la réunion que nous avons écouté, mais le greffier et le maire ont confirmé à mon Bureau que la résolution de retrait à huis clos avait été adoptée par le conseil.
- 14 Le conseil s'est ensuite retiré à huis clos pour discuter de négociations avec les employés.
- 15 Au cours de mon enquête, mon Bureau a été informé qu'une résolution adoptée pour se retirer à huis clos est normalement lue à haute voix avant un vote mais, comme indiqué au paragraphe 13 ci-dessus, cela ne s'est pas fait lors de cette réunion. Mon Bureau a également été informé que le conseil projette généralement l'ordre du jour sur un écran pour que le public puisse le voir pendant la réunion du conseil, ce qui aurait permis au public de voir le texte de la résolution. Cependant le personnel a expliqué que, comme la séance à huis clos du 26 octobre 2021 avait été ajoutée à l'ordre du jour au début de la réunion du conseil, ce renseignement connexe à la résolution n'avait pas été visible du public.

## Analyse

### Résolution de se retirer à huis clos

- 16 Le paragraphe 239 (4) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* impose à un conseil municipal ou à un conseil local, ou à un comité de l'un ou de l'autre, une obligation de procédure à suivre pour se réunir à huis clos. Cette obligation vise deux buts : premièrement, le fait de tenir une réunion à huis clos doit être divulgué au public, et deuxièmement, la nature générale de la question à examiner à huis clos doit également être divulguée au public.

- 17 Le paragraphe 239 (4) exige que ces renseignements soient énoncés « par voie de résolution ». Il est impératif que les renseignements contenus dans la résolution soient communiqués au public<sup>2</sup>. Comme l'a déclaré la Cour d'appel dans l'affaire *Farber v. Kingston*, le paragraphe 239 (4) de la Loi stipule que « la résolution adoptée pour se réunir à huis clos devrait fournir une description générale de la question à examiner de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public »<sup>3</sup>.
- 18 Déclarer publiquement qu'une réunion se tiendra à huis clos et indiquer les questions qui seront discutées à huis clos n'est pas une simple formalité technique. L'objectif de cette obligation est de renforcer la transparence de la démocratie locale et de veiller à ce que les décideur(euse)s rendent des comptes lorsqu'ils(elles) discutent de questions à huis clos. Le non-respect de cette obligation peut entraîner une perte de confiance du public envers la gouvernance municipale<sup>4</sup>.
- 19 L'enquête de mon Bureau a confirmé que le maire avait déclaré qu'une réunion à huis clos aurait lieu. Ensuite, une résolution à cet effet a été adoptée par le conseil. Certes, le conseil aurait pu expliquer plus clairement qu'il votait sur une résolution de retrait à huis clos, mais d'après les preuves que j'ai examinées je suis convaincu que la tenue d'une réunion à huis clos a bien été énoncée par voie de résolution.
- 20 Toutefois, d'après l'examen de l'enregistrement sonore effectué par mon Bureau, la nature générale de la question à examiner à huis clos n'a pas été énoncée par voie de résolution.
- 21 Je reconnais qu'au début de sa réunion le conseil a ajouté à l'ordre du jour du huis clos des « Négociations avec des employés – Loi sur les municipalités, Art. 239 (2) D) » (selon le procès-verbal), et a déclaré à haute voix : « *huis clos : relations humaines* ». Cependant, l'inclusion de ce point plus tôt au cours de la réunion ne satisfait pas à l'exigence énoncée au paragraphe 239 (4) de la Loi, car la nature générale de la question à discuter doit être incluse à la résolution de tenir un huis clos.

---

<sup>2</sup> *Baldwin (Canton de) (Re)*, 2009 ONOMBUD 3 au par. 31, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gttqs>>.

<sup>3</sup> *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII) au par. 21 [*Farber*], en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

<sup>4</sup> *Ibid* au par. 35.

- 22 Enfin, je note que même si le point figurant au procès-verbal – « Négociations avec les employés – Loi sur les municipalités, Art. 239 (2) (D) » – avait été énoncé en tant que partie de la résolution, ce point ne fait que mentionner l’exception applicable. Comme indiqué ci-dessus, la nature générale de la question à discuter doit être incluse à la résolution de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d’exclure le public<sup>5</sup>. Dans certains cas, il peut ne pas être possible d’inclure plus de renseignements à une résolution, mais d’après mon expérience ces cas sont rares. L’obligation de communiquer la nature générale de la question à discuter à huis clos n’est généralement pas satisfaite par une simple citation de l’exception de la Loi<sup>6</sup>.

## Enregistrement de la résolution dans le procès-verbal

- 23 Le procès-verbal indique que le conseil s’est réuni à huis clos après avoir adopté une résolution « pour une session à huis clos afin de traiter des questions relatives aux articles 239 (2) (d) de la Loi sur les municipalités, 2001, L.O. 2001, chapitre 25 afin de discuter des questions concernant : Négociations avec les employés – Loi sur les municipalités. Art. 239 (2) (D) ». L’enregistrement sonore révèle que la résolution présentée au conseil ne correspond pas à cet énoncé plus détaillé. À titre de pratique exemplaire, la Municipalité devrait veiller à ce que les procès-verbaux reflètent fidèlement le déroulement des réunions.

## Opinion

- 24 Le conseil de la Municipalité de Casselman a enfreint le paragraphe 239 (4) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 26 octobre 2021, quand il a omis d’indiquer par voie de résolution la nature générale de la question à examiner à huis clos.

## Recommandations

- 25 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Municipalité de Casselman à s’acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions :

---

<sup>5</sup> Farber, *supra* note 3 au par. 21.

<sup>6</sup> Brockville (Ville de), 2016 ONOMBUD 12 au par. 53 en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2sss>>.

### **Recommandation 1**

**Tous(toutes) les membres du conseil de la Municipalité de Casselman devraient respecter avec vigilance leur obligation individuelle et collective et veiller à ce que la municipalité se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.**

### **Recommandation 2**

**Le conseil de la Municipalité de Casselman devrait veiller à ce que toutes les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos donnent une description générale de la question à examiner de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public.**

### **Recommandation 3**

**À titre de pratique exemplaire, le conseil de la Municipalité de Casselman devrait veiller à conserver des procès-verbaux complets de ses réunions qui reflètent avec exactitude tous les points de fond et de forme discutés.**

## **Rapport**

- 26** Le conseil de la Municipalité de Casselman a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. En raison des restrictions mises en place pour cause de COVID-19, certaines modifications ont été apportées au processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions le conseil et le personnel de leur coopération et de leur flexibilité. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 27** Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par la Municipalité de Casselman. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil est tenu d'adopter une résolution indiquant comment il entend traiter ce rapport.



---

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