



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos de réunions à huis clos
tenues par la Municipalité de La Nation
en décembre 2018 et janvier 2019**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Juillet 2019**

Plainte

- 1 Le 30 janvier 2019, mon Bureau a reçu une plainte à propos de plusieurs réunions à huis clos tenues par le conseil de la Municipalité de La Nation.
- 2 La plainte alléguait que les résolutions adoptées par le conseil en vue de tenir des séances à huis clos n'avaient pas donné suffisamment de renseignements pour permettre aux membres du public de juger si les sujets de discussion relevaient bien des exceptions permises en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 3 La plainte a aussi souligné que les versions française et anglaise des ordres du jour et des procès-verbaux bilingues de la municipalité faisaient référence, de manière incohérente, à des « *personnel matters* » et à des « *personal matters* » pour citer les exceptions des réunions à huis clos.
[Note de traduction : la version française de ces documents citait correctement les exceptions]

Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, 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 d'exceptions prescrites.
- 5 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 conformée à la Loi en ne permettant pas au public d'assister à une réunion. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui ne l'ont pas fait.
- 6 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de La Nation.
- 7 Quand nous enquêtons sur des plaintes au sujet de réunions à huis clos, nous vérifions si les exigences de la Loi relativement aux réunions publiques et les procédures de gouvernance de la municipalité ont été respectées.

Procédures du conseil

- 8 Le règlement de procédure de la municipalité (règlement n° 16-2018) stipule que toutes les réunions du conseil, de ses comités et des conseils locaux doivent se dérouler en public. Avant de se retirer à huis clos, le conseil ou tout comité doit indiquer par voie de résolution le fait qu'il va tenir une réunion à huis clos et la nature générale de la question devant être étudiée.
- 9 Le règlement de procédure de la municipalité stipule aussi que le greffier doit enregistrer les procès-verbaux des réunions du conseil, sans note ni commentaire, y compris pour les séances à huis clos.
- 10 Les exceptions relatives aux réunions à huis clos énoncées dans le règlement de procédure reflètent généralement celles qui sont données dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Toutefois, l'exception portant sur les questions qui se rapportent à l'étude d'une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* est inscrite, à tort, comme discrétionnaire (« peut » être fermée au public) quand, en vertu de la Loi, cette exception est obligatoire (« se tient » à huis clos). De plus, le règlement de procédure ne fait référence ni à l'exception de « l'éducation ou la formation » au paragraphe 239 (3.1) de la Loi, ni à l'exception qui exige de tenir une réunion à huis clos pour discuter d'une enquête en cours menée par l'Ombudsman, à l'alinéa 239 (3) b).

Processus d'enquête

- 11 Le 15 février 2019, mon Bureau a envoyé un avis conformément au paragraphe 18 (1) de la *Loi sur l'ombudsman* indiquant que nous enquêterions sur cette plainte. Des membres de l'équipe des réunions publiques de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents des règlements et des politiques de la municipalité, ainsi que de la Loi.
- 12 Mon personnel a examiné l'ordre du jour et le procès-verbal des séances publiques et des séances à huis clos de trois réunions du conseil tenues le 17 décembre 2018, le 7 janvier 2019 et le 14 janvier 2019. De plus, nous avons examiné la documentation portant sur les questions discutées par le conseil à ces dates, notamment les rapports et les présentations du personnel, et les

notes de la greffière. (La municipalité ne fait pas d'enregistrement audio ou vidéo des réunions du conseil).

- 13 Mon personnel a interviewé la greffière, le maire et tous les membres du conseil. Nous avons bénéficié d'une pleine collaboration dans cet examen.

Contexte

Réunion à huis clos du 17 décembre

- 14 L'ordre du jour de la réunion ordinaire du 17 décembre 2018 indiquait que la réunion se tiendrait à huis clos en vertu de l'exception « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local ». Le titre de ce point à l'ordre du jour fait référence à la coordinatrice de la Récréation de la municipalité.
- 15 La version anglaise du procès-verbal indique en ces termes la résolution adoptée pour se retirer en séance à huis clos :

Be it resolved that the present meeting be adjourned for a closed session for the following purposes:

Personnel matters about an identifiable individual, including municipal or local board employees.

Qu'il soit résolu que la présente assemblée soit ajournée pour une session à huis clos pour les motifs suivants

Des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du comité local.

- 16 Aucune autre description des points à examiner en séance à huis clos n'a été donnée. Nous avons été informés que la divergence entre « *personal matters* » et « *personnel matters* » résultait d'une erreur typographique dans la version anglaise du procès-verbal préparé par la greffière. La version française du procès-verbal citait correctement la Loi¹.

¹ Le libellé de l'alinéa 239 (2) b) de la *Loi sur les municipalités* diffère légèrement en français et en anglais; en anglais, il fait référence à des « *personal matters about an identifiable individual* », tandis

- 17 D'après les personnes que nous avons interviewées, tous les membres du conseil étaient présents, de même que la greffière, la directrice des Ressources humaines et la coordinatrice de la Récréation.
- 18 Nous avons été informés que le but de la discussion était de permettre au conseil de recevoir et d'examiner deux rapports confidentiels du personnel présentés par la coordinatrice de la Récréation. Le premier rapport, RE-22-2018, concernait l'embauche de deux personnes pour des postes dans des centres communautaires de la municipalité. Ce rapport a fourni au conseil des renseignements sur la rémunération de chacun des postes, le nombre de candidats et d'autres sujets comme la couverture d'assurance et les heures de travail.
- 19 Le deuxième rapport, RE-23-2018, traitait d'une proposition de contrat pour une troisième personne qui travaillait pour la municipalité depuis un certain temps. Ce rapport discutait des conditions de travail propres à cette personne, comme la couverture d'assurance et la rémunération.
- 20 D'après les personnes que nous avons interviewées, lors de ces deux discussions, certaines personnes ont été nommées.
- 21 Après la résolution adoptée pour le huis clos, le procès-verbal reprend en citant une motion de réouverture de la réunion. Le conseil a alors adopté deux résolutions en public :

18.1 Qu'il soit résolu que le Conseil approuve la recommandation de la Coordinatrice de la récréation, telle que décrite dans le rapport RE-22-2018 soumis sous huis clos le 17 décembre 2018.

18.2 Qu'il soit résolu que le Conseil approuve la recommandation telle qu'amendée de la Coordinatrice de la récréation, telle que décrite dans le rapport RE-23-2018 soumis sous huis clos le 17 décembre 2018.

qu'en français, il fait référence à « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ».

- 22 Cette dernière résolution a été adoptée à l'issue d'un vote enregistré, un conseiller ayant voté contre.
- 23 Le procès-verbal de la séance à huis clos n'indique pas que le personnel avait reçu l'ordre du conseil de modifier le rapport RE-23-2018. Nous avons été avisés que le conseil n'avait pas fourni de résumé général de sa discussion à huis clos après la réouverture de la réunion, car il ne restait alors aucun membre du public.
- 24 Nous avons aussi été informés que les rapports de la coordinatrice de la Récréation n'avaient pas été rendus publics après la séance à huis clos, et que les titres des rapports ou un bref sommaire n'avaient pas été communiqués non plus.

Réunion à huis clos du 7 janvier

- 25 L'ordre du jour de la réunion ordinaire du 7 janvier 2019 tenue par le conseil indiquait que deux questions seraient discutées en séance à huis clos en vertu de l'exception des « renseignements privés ». L'un des points inscrits à l'ordre du jour faisait référence à la trésorière et l'autre faisait référence à l'urbaniste.
- 26 Le procès-verbal public, version anglaise, consigne en ces termes la résolution adoptée pour se retirer à huis clos :

Be it resolved that the present meeting be adjourned for a closed session for the following purposes:

Personnel matters about an identifiable individual, including municipal or local board employees.

Qu'il soit résolu que la présente assemblée soit ajournée pour une session à huis clos pour les motifs suivants

Des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du comité local.

- 27 Aucune autre description des points à discuter à huis clos n'a été donnée. Une fois de plus, nous avons été informés que la divergence entre « *personal matters* » dans l'ordre du jour et « *personnel matters* » dans la résolution venait d'une erreur typographique.

- 28** Bien que deux questions aient été inscrites à l'ordre du jour en vue de discussions à huis clos, seul le sujet de la trésorière est consigné dans le procès-verbal de la séance publique et de la séance à huis clos. Nous avons été informés que le deuxième sujet de discussion avait été reporté, faute de temps. Ce changement à l'ordre du jour n'a pas été consigné dans le procès-verbal de la séance publique ou de la séance à huis clos.
- 29** Tous les membres du conseil étaient présents; toutefois, le procès-verbal de la réunion publique indique qu'un conseiller a déclaré un conflit d'intérêts et a quitté la salle du conseil pendant une partie de la séance à huis clos. Le procès-verbal de la séance à huis clos n'indique pas précisément quand ce conseiller a quitté la réunion et quand il y est revenu.
- 30** Selon les personnes que nous avons interviewées, les membres du personnel qui font partie du comité exécutif étaient aussi présents. Cette information n'a pas été consignée dans le procès-verbal de la séance à huis clos.
- 31** Nous avons été informés que le conseil avait discuté de la rémunération du personnel municipal durant la séance à huis clos. Le conseil a obtenu des renseignements du personnel, comparant la rémunération dans d'autres municipalités, notamment les augmentations de salaire, les hausses du coût de la vie et le remboursement du kilométrage pour le personnel et les membres du conseil qui conduisent leur véhicule personnel alors qu'ils sont en service pour la municipalité.
- 32** Nous avons été informés que le conseil n'avait discuté d'aucun employé et d'aucun salaire individuellement durant la séance à huis clos, et que les propositions discutées s'appliqueraient à tout le personnel municipal.
- 33** Le conseil a également discuté d'une augmentation salariale pour le maire et les membres du conseil, en raison des changements apportés aux règles de l'impôt sur le revenu qui éliminent une déduction fiscale partielle applicable aux salaires des conseils municipaux. Nous avons été informés que le conseil avait aussi tenu compte de l'augmentation de la charge de travail pour le maire, la question étant de savoir si celui-ci méritait une augmentation salariale plus importante que les autres conseillers et membres du personnel.

- 34** Nous avons été informés que, durant la séance à huis clos, le conseil avait discuté d'une proposition d'augmentation salariale générale pour le personnel municipal, d'une augmentation du taux de remboursement du kilométrage, d'une augmentation des salaires du conseil et d'une augmentation du salaire du maire.
- 35** La plupart des conseillers que nous avons interviewés se sont souvenus que, durant la séance à huis clos, le conseil avait demandé à la trésorière/directrice des Ressources humaines de préparer un rapport écrit décrivant officiellement les modalités proposées pour les salaires du personnel et du conseil, en vue d'un examen par le conseil lors d'une prochaine réunion. Cette directive n'est pas indiquée dans le procès-verbal de la séance à huis clos.
- 36** Le conseil a résolu de reprendre la séance publique et n'a pas adopté d'autres résolutions concernant les questions discutées en séance à huis clos.

Réunion à huis clos du 14 janvier

- 37** Le conseil a tenu une séance à huis clos avant sa réunion extraordinaire du 14 janvier 2019. L'ordre du jour indiquait que deux questions seraient examinées en séance à huis clos dans le cadre de l'exception des « renseignements privés ». Un point à l'ordre du jour faisait référence à la directrice des Ressources humaines et l'autre au directeur du Développement économique. Le procès-verbal public indique que le conseil a voté en faveur de l'ajout de « Litiges » à l'ordre du jour pour une discussion à huis clos.
- 38** La résolution adoptée pour se retirer à huis clos est consignée dans le procès-verbal public en ces termes :

Be it resolved that the present meeting be adjourned for a closed session for the following purposes:

Personnel matters about an identifiable individual, including municipal or local board employees.

[...]

Litigation or potential litigation, including matters before administrative tribunals, affecting the municipality or local board.

Qu'il soit résolu que la présente assemblée soit ajournée pour une session à huis clos pour les motifs suivants

Des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du comité local.

[...]

Des litiges actuels ou éventuels, y compris les questions devant les tribunaux administratifs, ayant une incidence sur la municipalité ou le comité local.

- 39** Aucune autre description des points à discuter en séance à huis clos n'a été donnée. La divergence « *personal* »/« *personnel* » dans l'ordre du jour et la résolution en anglais a été attribuée de nouveau à une erreur typographique.
- 40** Tous les membres du conseil étaient présents; toutefois, le procès-verbal de la réunion publique souligne qu'un conseiller a déclaré un conflit d'intérêts et a quitté la salle du conseil pour une partie de la séance à huis clos. Le procès-verbal de la séance à huis clos n'indiquait pas précisément quand ce conseiller avait quitté la salle, ni quand il était revenu à la réunion.
- 41** D'après les personnes que nous avons interviewées, la greffière, la trésorière et l'urbaniste (qui fait aussi fonction de directeur du Développement économique) étaient aussi présents. Cette information n'est pas consignée dans le procès-verbal de la séance à huis clos.
- 42** Nous avons été informés que trois sujets avaient été discutés durant la séance à huis clos.

Mise à jour sur des litiges

- 43** Tout d'abord, le conseil a reçu une mise à jour faite oralement par la greffière concernant un différend contractuel entre la municipalité et une tierce partie. Nous avons été avisés que l'avocat de la municipalité n'était pas présent, et que le conseil municipal n'avait reçu aucun nouvel avis ou renseignement juridique. Nous avons aussi été informés que le but de cette brève discussion était de s'assurer que les deux nouveaux membres du conseil étaient pleinement informés du différend contractuel en cours, qui était antérieur au nouveau conseil. Nous avons été avisés qu'en raison de l'intérêt des électeurs et des

médias pour cette question, il était important que tous les conseillers soient au courant de ce qu'ils pouvaient, ou ne pouvaient pas, commenter publiquement.

Développement économique

- 44** Deuxièmement, le conseil a reçu un rapport du directeur du Développement économique au sujet d'activités proposées à entreprendre au cours de la prochaine année, pour favoriser le développement économique de la municipalité. Ce rapport a fait le point sur diverses initiatives de développement économique, en cours et à l'état de proposition, comme des activités de marketing, la préparation d'un plan d'action et une initiative particulière de développement économique. Nous avons été informés que la discussion en séance à huis clos avait principalement porté sur cette initiative et sur le consultant qui en avait la responsabilité.
- 45** Nous avons appris que la municipalité avait embauché un consultant pour attirer certaines entreprises, afin qu'elles s'établissent dans la municipalité. Durant la séance à huis clos, le conseil a reçu une liste d'entreprises potentielles identifiées par le consultant. Le consultant avait entamé des discussions préliminaires avec quelques-unes de ces entreprises, au sujet de leur implantation dans la municipalité. Nous avons été informés que les discussions en étaient à un stade préliminaire et que ni le consultant ni la municipalité ne travaillaient activement à des négociations détaillées concernant la moindre mesure précise pour attirer des investissements.
- 46** Nous avons aussi appris que le conseil avait discuté de divers aspects du travail du consultant, notamment le coût de ses services, la satisfaction du conseil à l'égard des progrès réalisés, le niveau de détails des rapports du consultant présentés précédemment au conseil et la possibilité éventuelle de continuer à travailler avec ce consultant ou d'explorer d'autres stratégies de développement économique, comme l'embauche de personnel permanent. Comme le consultant responsable du programme était un particulier plutôt qu'une entreprise, les membres du conseil étaient d'avis que le sujet était de nature privée et devrait rester confidentiel. Nous avons été informés que les discussions sur d'autres aspects de la stratégie de développement économique de la municipalité dépendaient de la décision que prendrait le conseil de poursuivre cette initiative ou d'envisager d'autres options.

47 Le procès-verbal de la séance publique indique que le conseil a modifié le rapport du directeur du Développement économique durant la séance à huis clos. Cette modification n'est pas consignée dans le procès-verbal de la séance à huis clos. La version finale du rapport examiné par mon Bureau faisait deux recommandations concernant les stratégies de développement économique. Ces recommandations ont été acceptées par le conseil dans une résolution adoptée en séance publique, comme suit :

Qu'il soit résolu que le Conseil accepte les deux points de direction recommandés dans le rapport EC-1-2019, daté du 4 janvier 2019, concernant des opportunités de développement économique à l'intérieur de la municipalité, tel qu'amendé par le Conseil et présenté en huis clos le 14 janvier 2019.

48 Le contenu des points de direction acceptés par le conseil n'a pas été communiqué en public, ni consigné dans le procès-verbal public.

Salaires

49 Troisièmement, le conseil a reçu un rapport officiel de la directrice des Ressources humaines, qui fait aussi fonction de trésorière de la municipalité, rapport qui présentait des propositions précises concernant les salaires et la rémunération à la suite des discussions tenues par le conseil durant la réunion du 7 janvier. Le rapport faisait les quatre recommandations suivantes au sujet de la rémunération du personnel et du conseil :

- une augmentation de salaire annuel générale pour tous les employés et les membres du conseil au cours des quatre prochaines années,
- une augmentation supplémentaire du salaire du maire pour 2019,
- une augmentation supplémentaire des salaires des conseillers municipaux pour compenser la perte de la déduction fiscale,
- une augmentation du taux de remboursement du kilométrage.

50 Après avoir repris la séance publique, le conseil a adopté deux résolutions :

18.1 Qu'il soit résolu que le Conseil approuve le rapport HR-01-2019 de la directrice de Ressources humaines tel que soumis en huis clos le 14 janvier 2019.

18.2 Qu'il soit résolu que le Conseil accepte les deux points de direction recommandés dans le rapport EC-1-2019, daté du 4 janvier 2019, concernant des opportunités de développement économique à l'intérieur de la municipalité, tel qu'amendé par le Conseil et présenté en huis clos le 14 janvier 2019.

Analyse

Applicabilité des exceptions des « renseignements privés » et des « relations de travail »

Renseignements privés

- 51 Le conseil a cité l'exception des « renseignements privés » dans chacune des trois réunions relativement aux divers sujets de discussion : embauche, rémunération d'employés, rémunération du conseil et développement économique.
- 52 L'exception des « renseignements privés » à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi s'applique aux discussions sur des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. Mon Bureau a conclu que, pour être considérés comme des renseignements privés, il faut raisonnablement s'attendre à ce qu'une personne puisse être identifiée si ces renseignements étaient divulgués publiquement². Les renseignements ne sont considérés comme privés que s'ils se rapportent à une personne à titre personnel, plutôt que professionnel. Toutefois, des renseignements concernant une personne à titre professionnel peuvent être admissibles s'ils révèlent quelque chose de personnel³.

Relations de travail

- 53 Vu les sujets discutés durant les trois réunions, mon Bureau s'est également demandé si certaines discussions pouvaient relever de l'exception des réunions publiques prévue à l'alinéa 239 (2) d) de la Loi, liée aux « relations de travail ou négociations avec les employés ». Cette exception vise à protéger les discussions concernant les relations entre une municipalité et ses employés.

² [Canton de Russell, 2014](#)

³ [Canton de Russell, 2015](#)

- 54 Les discussions sur la rémunération des effectifs d'une municipalité ont généralement été jugées conformes à l'exception des « relations de travail ou négociations avec les employés » prévue par la Loi. Mon Bureau a déterminé que les questions de rémunération relatives à la main-d'œuvre non syndiquée d'une municipalité relevaient de l'exception des « relations de travail » car la rémunération est une modalité d'emploi⁴.
- 55 Toutefois, il a été clairement montré que les discussions sur la rémunération d'un conseil ne relèvent pas de l'exception des relations de travail, ni d'aucune exception des réunions publiques prévue par la Loi⁵. Lors d'une enquête sur des réunions à huis clos dans la Ville d'Orangeville, un autre enquêteur chargé d'examiner les réunions à huis clos, Local Authority Services, a conclu que la détermination d'une politique de rémunération et de dépenses des membres du conseil ne peut pas relever des exceptions relatives aux renseignements privés ou aux relations de travail ou négociations avec les employés⁶. Notre Bureau est parvenu à la même conclusion quand il a enquêté sur des réunions à huis clos dans le Canton de Leeds et les Mille-Îles⁷.

17 décembre – Embauche

- 56 Mon Bureau a conclu que les discussions sur l'embauche d'une certaine personne, y compris sur ses antécédents professionnels et son précédent rendement au travail, relevaient de l'exception des « renseignements privés »⁸. Bien que les discussions sur un processus d'embauche et sur des échelles salariales ne soient pas considérées généralement comme étant du domaine des renseignements privés, les renseignements sur les salaires individuels cadrent avec cette exception⁹.
- 57 Dans ce cas, les rapports de la séance à huis clos et la discussion du conseil ont identifié les candidats par leur nom et ont examiné leurs années de service et leurs renseignements salariaux. Par conséquent, cette discussion relevait de l'exception des réunions à huis clos pour les renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, prévue à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi. De

⁴ [Canton de Leeds et les Mille-Îles, 2013](#)

⁵ [Canton de Russell, 2016](#)

⁶ Local Authority Services, Report to the Council of the Town of Orangeville (octobre 2008)

⁷ [Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Leeds et les Mille-Îles \(18 avril 2012\)](#)

⁸ [Canton de Russell, 2015](#)

⁹ [Ville de Mattawa, 2010](#)

plus, comme la discussion portait sur l'embauche de candidats précis, l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés aurait aussi pu s'appliquer dans ces circonstances¹⁰.

- 58** La discussion des changements proposés au contrat d'une personne qui travaillait déjà pour la municipalité relevait aussi de l'exception des renseignements privés, car le conseil a discuté de l'historique des services et de la rémunération de la personne nommée. Cette discussion aurait également pu relever de l'exception des relations de travail.

7 et 14 janvier – Rémunération des employés

- 59** La discussion du conseil sur les changements généraux à la rémunération qui toucheraient tous les employés municipaux n'a identifié personne par son nom, ni abordé la question de salaires ou de rendements individuels. Par conséquent, la discussion ne relevait pas de l'exception des « renseignements privés ».
- 60** Toutefois, bien que la municipalité ne l'ait pas citée, l'exception des relations de travail aurait pu s'appliquer aux discussions à huis clos tenues par le conseil, les 7 et 14 janvier, au sujet d'une augmentation salariale générale pour tous les employés.

7 et 14 janvier – Rémunération du conseil

- 61** Mon Bureau a conclu précédemment que, compte tenu du grand intérêt du public pour la rémunération des membres du conseil, la discussion du conseil sur les salaires et les augmentations de ses membres devrait toujours se faire dans l'ouverture et la transparence, dans un forum public¹¹.
- 62** Dans ce cas, les membres du conseil ont discuté de la possibilité de s'accorder la même augmentation annuelle que celle offerte à tous les autres employés municipaux. Cependant, le conseil a également discuté d'un rajustement supplémentaire à sa rémunération pour compenser les changements apportés aux règles fiscales propres aux conseillers municipaux. Par conséquent, des éléments de la discussion sur les salaires du conseil ont été examinés séparément de la discussion plus générale sur la rémunération des employés. Cette partie de la discussion n'entraîne pas dans le cadre des exceptions des

¹⁰ [Canton de Baldwin, 2014](#)

¹¹ [Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Timmins \(9 avril 2014\)](#)

réunions à huis clos, ni relativement aux relations de travail, ni relativement aux renseignements privés.

14 janvier – Développement économique

- 63** Mon Bureau a généralement conclu que les discussions sur des personnes dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles ne relèvent pas de l'exception des renseignements privés. Toutefois, des renseignements concernant une personne à titre professionnel peuvent cadrer avec cette exception si la divulgation de ces renseignements pouvait révéler quelque chose de nature personnelle. Par exemple, la discussion au sujet d'une personne à titre professionnel prend un caractère plus personnel si elle porte sur un examen approfondi de la conduite ou du rendement au travail de cette personne¹².
- 64** Quand mon Bureau examine les paramètres des exceptions des réunions publiques, il consulte souvent la jurisprudence du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP). Bien que ces cas ne soient pas contraignants pour mon Bureau, ils peuvent s'avérer instructifs. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a conclu que les renseignements hors de la sphère personnelle mais dans la sphère d'activités professionnelles à but lucratif ne constituent pas des renseignements privés. Les renseignements qui ont trait à des arrangements commerciaux ne sont pas considérés comme des renseignements privés¹³.
- 65** Dans un rapport sur une réunion à huis clos du Canton d'Alfred et Plantagenet, j'ai conclu qu'une discussion sur un contrat avec une société d'experts-conseils ne relevait pas de l'exception des renseignements privés. Dans ce cas, la discussion s'était déroulée dans le contexte d'une proposition de relation professionnelle. Certes, des personnes de l'entreprise avaient été identifiées, de même que leurs qualifications, mais strictement dans un contexte d'affaires¹⁴.
- 66** Dans le cas présent, la discussion du conseil au sujet des activités de développement économique, y compris le travail effectué par un consultant embauché pour mener à bien le programme appelé Le Champion de projet, ne relevait pas de l'exception des renseignements privés. Certes, le conseil avait

¹² *Municipalité de South Huron*, 2015, en ligne.

¹³ PO-2225 (12 janvier 2004) en ligne : [CIPVP](#); Order MO-2368 (26 novembre 2008) en ligne : [CIPVP](#).

¹⁴ *Alfred et Plantagenet*, 2017

discuté d'une personne nommée, qui avait obtenu un contrat de consultation pour exécuter ce travail, mais cette personne avait fait l'objet d'une discussion à titre professionnel, plutôt que personnel. La discussion du conseil avait porté sur le rapport qualité-prix de ce contrat particulier, sur les progrès réalisés dans le dossier du développement économique et sur le niveau de détail des rapports présentés par l'entrepreneur.

Applicabilité de l'exception des « négociations »

- 67** Selon les personnes que nous avons interviewées, les parties de la discussion du conseil qui portaient sur le développement économique, le 14 janvier 2019, devaient être tenues confidentielles car la capacité de la municipalité à attirer éventuellement les entreprises identifiées par le consultant aurait pu être compromise si celles-ci avaient été nommées et discutées en séance publique.
- 68** Bien que l'alinéa 239 (2) k) de la Loi n'ait pas été cité par le conseil, il autorise la tenue d'un huis clos si la question examinée a trait à :

Une position, un projet, une ligne de conduite, une norme ou une instruction devant être observé par la municipalité ou le conseil local, ou pour son compte, dans le cadre d'une négociation actuelle ou éventuelle.

- 69** Le CIPVP a établi un critère en quatre parties pour déterminer si une institution peut refuser de communiquer un document parce qu'il contient des renseignements sur des négociations menées par elle. L'institution doit démontrer que :
- le document contient des positions, des projets, des lignes de conduite, des normes ou des instructions;
 - les positions, projets, lignes de conduite, normes ou instructions sont destinés à être appliqués aux négociations;
 - les négociations se déroulent actuellement ou se dérouleront à l'avenir;
 - les négociations sont menées par l'institution ou en son nom¹⁵.

¹⁵ CIPVP, Order M-92, Town (Ajax) (Re), 1993 CanLII 5077 (ON CIPVP); voir aussi CIPVP, Order PO-3570, Office of the Public Guardian and Trustee (Re), 2016 CanLII 4760 (ON CIPVP).

- 70 L'objectif de l'exception en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée (LAIMPVP)*, qui s'apparente au libellé de l'exception des réunions publiques prévue par la *Loi sur les municipalités*, est de protéger les renseignements qui pourraient nuire à la position de négociation d'une institution ou donner au public un avantage indu sur cette institution¹⁶.
- 71 Nous avons été informés que la municipalité ne menait pas activement de négociations avec l'une ou l'autre des entreprises contactées par le consultant, et qu'il n'y avait aucune activité liée à des négociations, par exemple pour une demande de rezonage ou une vente envisagée de bien municipal.
- 72 La discussion du 14 janvier ne répond à aucun des critères susmentionnés. Plutôt que d'établir un plan détaillé de négociations ou de discuter de négociations actives en cours, les discussions du conseil ont porté sur les progrès réalisés par l'entrepreneur en vue de déterminer les possibilités de développement économique pour la municipalité. Certes, il était possible que des négociations puissent en fin de compte avoir lieu, mais nous avons été informés que le projet de développement économique en était encore à une étape préliminaire à l'époque de la discussion du conseil. Lorsqu'il a tenu cette réunion, le conseil n'avait pas encore défini de position, projet, ligne de conduite, norme ou instruction applicables à des négociations.
- 73 Par conséquent, l'exception des négociations ne pouvait pas s'appliquer à la discussion du rapport du personnel sur le développement économique.

Applicabilité de l'exception des « litiges »

- 74 Le sens de « litiges actuels ou éventuels » n'est pas explicitement défini dans la *Loi sur les municipalités*. Toutefois, comme l'ont expliqué les tribunaux au sujet du privilège relatif aux litiges :

Il n'est pas nécessaire qu'un litige ait été intenté, ni qu'un litige ait été créé au moment où il y a une certitude de litige, mais simplement qu'il y ait une probabilité raisonnable de litige. D'autre part, il doit y avoir plus qu'une simple présomption de litige¹⁷.

¹⁶ Public Government for Private People: The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy 1980, vol. 2 (Toronto: Imprimeur de la Reine, 1980).

¹⁷ C. R., Re, 2004 CanLII 34368 (ON SC), au par. 21 citant *Carlucci v. Laurentian Casualty Co. of Canada*, [1991] O.J. No. 269.

- 75 Dans ce cas, un différend juridique était en cours entre la municipalité et une tierce partie au sujet d'un contrat particulier. La possibilité d'un litige allait au-delà de la simple présomption. Bien que plusieurs conseillers n'aient gardé aucun souvenir de cette discussion, d'autres nous ont dit que la question avait déjà fait l'objet de discussions en séance à huis clos et qu'une mise à jour s'avérait nécessaire pour les nouveaux membres du conseil. Aucune autre mesure d'action n'a été prise alors par le conseil.
- 76 Par conséquent, le conseil était en droit d'invoquer l'exception des réunions à huis clos relative aux « litiges actuels ou éventuels » durant la réunion du 14 janvier 2019.

Questions de procédure

Résolution pour se retirer à huis clos

- 77 Pour exclure le public d'une réunion, le conseil doit adopter une résolution visant à tenir un huis clos. Selon les règles des réunions publiques, la résolution doit indiquer le fait qu'il y aura une réunion à huis clos et la nature générale de la question à examiner¹⁸. Le règlement de procédure de la municipalité stipule également qu'avant de se retirer à huis clos, le conseil doit déclarer par résolution le fait qu'il va tenir une réunion à huis clos et la nature générale de la question étudiée.
- 78 Dans *Farber v. Kingston*, la Cour d'appel de l'Ontario a souligné que la résolution devrait donner une description générale de la question à discuter d'une manière qui maximise les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public¹⁹.
- 79 Pour chacune des séances à huis clos tenues le 17 décembre 2018, le 7 et le 14 janvier 2019, les résolutions adoptées en vue de se retirer à huis clos ont reproduit le libellé d'une exception de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, sans donner de description générale de la question à examiner.

¹⁸ *Loi de 2001 sur les municipalités*, par. 239 (4)

¹⁹ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII), <http://canlii.ca/t/1qtzl> au par. 21

Comptes rendus

- 80** Après ses discussions en séance à huis clos le 17 décembre 2018, le 7 et le 14 janvier 2019, le conseil n'a pas fait de compte rendu en séance publique sur ses discussions à huis clos.
- 81** Les procès-verbaux des réunions que nous avons examinés n'indiquent pas que le conseil de la Municipalité de La Nation a pour habitude de faire des comptes rendus au public après une séance à huis clos. De nombreux enquêteurs chargés des réunions à huis clos, dont notre Bureau, recommandent que les municipalités fassent des comptes rendus²⁰.
- 82** À titre de pratique exemplaire, la municipalité devrait faire rapport après les séances à huis clos et donner des renseignements généraux sur les délibérations à huis clos. Les rapports au public pourraient prendre la forme d'une discussion générale, en séance publique, des sujets examinés à huis clos, avec des renseignements sur toute décision, résolution et directive donnée au personnel. Dans d'autres cas, la nature de la discussion pourrait permettre de fournir publiquement beaucoup d'information sur la séance à huis clos.
- 83** Nous avons été avisés par la greffière et plusieurs conseillers que la municipalité a maintenant pris pour habitude de faire des comptes rendus après ses séances à huis clos.

Procès-verbaux

- 84** Le paragraphe 239 (7) de la Loi exige que les municipalités consignent sans remarques toutes les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion d'un organisme, que la réunion soit publique ou non. Bien que la Loi interdise d'inclure des remarques au compte rendu officiel, ceci ne signifie aucunement que les sujets discutés en réunion ne devraient pas être documentés. Les procès-verbaux devraient inclure une description détaillée des questions de fond et de procédure discutées.
- 85** Les procès-verbaux de la séance publique du 17 décembre, du 7 janvier et du 14 janvier n'incluaient pas de description générale des questions à examiner.

²⁰ [Ville d'Oshawa, 2016](#)

- 86** Mon Bureau a conclu qu'un compte rendu de réunion à huis clos devrait notamment comprendre les renseignements suivants :
- lieu de la réunion;
 - moment où la réunion a commencé et où la séance a été levée;
 - personne qui a présidé la réunion;
 - personnes présentes à la réunion, avec référence spécifique au greffier ou autre responsable chargé du compte rendu de la réunion;
 - indication de tout participant 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 examiné;
 - toute motion, avec référence à la personne qui l'a présentée et à celles qui l'ont appuyée;
 - tous les votes, et toutes les directives données²¹.
- 87** Les procès-verbaux de la séance à huis clos du 17 décembre, du 7 janvier et du 14 janvier n'ont pas consigné de questions de procédure, de directive au personnel, n'ont pas indiqué quand la séance à huis clos a commencé et s'est terminée, qui était présent, et ils n'ont pas mentionné si des participants étaient arrivés durant la réunion ou l'avaient quittée.
- 88** De plus en plus de municipalités décident d'enregistrer numériquement les séances à huis clos par souci d'exactitude. Mon Bureau a connaissance d'au moins 23 municipalités en Ontario qui procèdent ainsi, notamment les Villes de Brampton, London, Niagara Falls, Oshawa, Sarnia et Sault Ste. Marie.
- 89** Comme indiqué dans notre publication *Réunions publiques : Guide pour les municipalités*²², mon Bureau encourage les municipalités à faire des enregistrements audio ou vidéo des délibérations du conseil. Ces enregistrements constituent le moyen le plus clair et le plus accessible pour les enquêteurs d'examiner les réunions à huis clos, et contribuent à éviter que les responsables ne s'écartent de leurs obligations légales durant les huis clos.

²¹ [Municipalité de South Huron, 2015](#)

²² <https://www.ombudsman.on.ca/portez-plainte/champ-de-surveillance/municipalites/qui-nous-surveillons-enqueteur-des-reunions-municipales-a-huis-clos/reunions-publiques-guide-pour-les-municipalites>

- 90** Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et les citoyens, nous avons aussi élaboré un recueil en ligne des décisions relatives aux réunions publiques, qui permet aux utilisateurs d'effectuer des recherches dans les résumés d'enquêtes et les conclusions de mon Bureau. Ce recueil interrogeable a été créé pour donner aux intéressés un accès facile aux décisions prises par l'Ombudsman quant aux règles des réunions publiques et à leurs interprétations. Les membres du conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour guider leurs discussions et leurs décisions afin de savoir si des questions peuvent être, ou ne pas être, examinées à huis clos. Les sommaires de toutes les décisions citées dans ce rapport se trouvent dans notre recueil.

Opinion

- 91** Le conseil de la Municipalité de La Nation n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 17 décembre 2018 quand il a discuté de l'embauche d'entrepreneurs individuels en séance à huis clos. Ces discussions relevaient de l'exception citée en vertu de la Loi pour les « renseignements privés » et auraient pu aussi relever de l'exception des « relations de travail ou négociations avec les employés ».
- 92** Le conseil de la Municipalité de La Nation n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 17 décembre 2018 quand il a discuté de conditions d'emploi d'entrepreneurs individuels en séance à huis clos. Ces discussions relevaient de l'exception citée en vertu de la Loi pour les « renseignements privés » et auraient pu aussi relever de l'exception des « relations de travail ou négociations avec les employés ».
- 93** Le conseil de la Municipalité de La Nation n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 7 et le 14 janvier 2019, quand il a discuté de la rémunération des employés municipaux en séance à huis clos, car le sujet de la discussion aurait pu relever de l'exception des « relations de travail ou négociations avec les employés ».
- 94** Le conseil de la Municipalité de La Nation a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand il a discuté de changements à la rémunération des conseillers. La discussion ne relevait ni de l'exception des « renseignements privés » ni d'aucune autre exception en vertu de la Loi.

- 95 Le conseil de la Municipalité de La Nation n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 14 janvier 2019 quand il a discuté de litiges concernant la municipalité en séance à huis clos. La discussion relevait de l'exception citée en vertu de la Loi pour les « litiges actuels ou éventuels ».
- 96 Le conseil de la Municipalité de La Nation a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 14 janvier 2019 quand il a discuté d'activités de développement économique en séance à huis clos. La discussion ne relevait ni de l'exception des « renseignements privés » ni d'aucune autre exception en vertu de la Loi.
- 97 Le conseil de la Municipalité de La Nation a enfreint les exigences de l'alinéa 239 (4) a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, et son règlement de procédure, en omettant d'indiquer par résolution la nature générale des questions à examiner à huis clos.

Recommandations

- 98 Je fais les recommandations suivantes pour aider le conseil à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Tous les membres du conseil de la Municipalité de La Nation devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour s'assurer que le conseil 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 Municipalité de La Nation devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet à huis clos à moins qu'il ne relève clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

La Municipalité de La Nation devrait veiller à ce que ses résolutions pour se retirer à huis clos donnent une description générale de la question à examiner de manière à maximiser les renseignements communiqués au public sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public.

Recommandation 4

La Municipalité de La Nation devrait veiller à créer un compte rendu complet de toutes ses réunions, aussi bien publiques qu'à huis clos.

Recommandation 5

La Municipalité de La Nation devrait prendre pour habitude d'effectuer un enregistrement audio ou vidéo de ses réunions, aussi bien publiques qu'à huis clos.

Recommandation 6

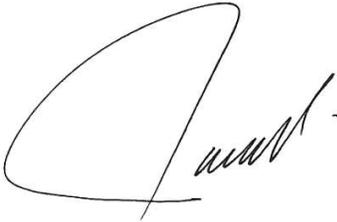
Le conseil de la Municipalité de La Nation devrait modifier son règlement de procédure pour refléter précisément les exceptions aux réunions publiques énoncées aux alinéas 239 (3) a), 239 (3) b) et au paragraphe 239 (3.1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 7

Le conseil de la Municipalité de La Nation devrait adopter la pratique exemplaire de faire des comptes rendus en séance publique, après ses réunions à huis clos.

Rapport

- 99** Le conseil de la Municipalité de La Nation a eu la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Les commentaires reçus ont été pris en compte lors de la préparation de ce rapport final.
- 100** Mon rapport devrait être communiqué au conseil de la Municipalité de La Nation et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du conseil. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil devrait adopter une résolution indiquant comment il compte donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario