



Rapport de l'Ombudsman

Enquête sur des plaintes à propos de réunions tenues par le conseil de la Ville de Petrolia le 11 septembre, le 25 octobre et le 14 novembre 2017

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

Plaintes

- 1 En novembre 2017, mon Bureau a reçu des plaintes alléguant que trois réunions à huis clos tenues par le conseil de la Ville de Petrolia n'étaient pas conformes aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »).
- 2 Ces plaintes alléguaient que les discussions tenues à huis clos le 11 septembre et le 25 octobre 2017, au sujet d'une proposition visant à confier au YMCA la gestion du centre communautaire de la Ville, ne relevaient d'aucune des exceptions énoncées dans la Loi. Les plaintes ont aussi allégué que, durant une séance à huis clos le 14 novembre 2017, le conseil avait discuté à propos d'un particulier ainsi que de l'embauche d'un commissaire à l'intégrité, alors que de telles discussions ne relevaient d'aucune des exceptions énoncées dans la Loi.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la Loi, toutes les réunions du conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité 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.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de Petrolia.
- 6 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

- 7 Le 8 janvier 2018, nous avons avisé la municipalité que nous avons l'intention d'enquêter sur ces plaintes.
- 8 Mon Bureau a examiné le règlement de procédure de la ville et les extraits pertinents de la Loi. Nous avons aussi examiné les comptes rendus des séances publiques et des séances à huis clos des réunions tenues le 11 septembre, le 25 octobre et le 14 novembre 2017, ainsi que de la documentation connexe. Nous

avons interviewé la DG/greffière intérimaire, le directeur des Services culturels et tous les membres du conseil.

- 9 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans cette affaire.

Contexte : La proposition du YMCA

- 10 Depuis 2006, la Ville de Petrolia est propriétaire et exploitante d'un centre récréatif communautaire situé dans la ville, connu au moment de ces réunions sous le nom de Oil Heritage District Community Centre. Le personnel de la ville nous a dit qu'au printemps ou à l'été de 2017, des représentants du YMCA avaient proposé à la ville que le YMCA devienne l'exploitant de ce centre. Le personnel nous a dit qu'en septembre 2017, il avait décidé que la question devrait être soumise à l'examen du conseil. Au moment des réunions du 11 septembre et du 25 octobre 2017, les renseignements sur la proposition du YMCA n'étaient pas encore publics.

Réunion du conseil le 11 septembre 2017

- 11 Le conseil de la Ville de Petrolia a tenu une réunion ordinaire dans la salle du conseil à 19 h le 11 septembre 2017.
- 12 Le procès-verbal indique que le conseil a adopté une résolution pour tenir la réunion à huis clos à 19 h 45, afin de discuter de quatre sujets, notamment d'une « Question juridique 2017-04 – relations de travail en cours ». Cette question faisait l'objet de la plainte à mon Bureau.
- 13 D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, deux représentants du YMCA ont assisté à la réunion afin de présenter une proposition d'exploitation au conseil pour ce centre communautaire. Nous avons examiné une copie des diapositives de la présentation faite à la réunion.
- 14 Les diapositives présentaient un aperçu du YMCA, de son organisation et de ses activités dans les environs de Petrolia. Elles indiquaient que les services du YMCA sont ouverts à tous et que 11 % des membres de la région ont besoin d'une aide financière. La présentation comprenait une carte des autres établissements du YMCA dans la région ainsi que des statistiques sur la participation d'autres communautés. Les diapositives présentaient le modèle de services partagés utilisé par le YMCA dans d'autres communautés et fournissaient des détails sur la contribution apportée par chacun des services du YMCA, comme le marketing, l'administration, les services techniques et les collectes de fonds.

- 15 Les diapositives présentaient aussi des estimations de budgets de fonctionnement si l'exploitation du centre communautaire de Petrolia était confiée au YMCA, dont une estimation des coûts pour la ville et un financement compensatoire que la ville serait tenue de payer pour atténuer les pertes durant la première année d'exploitation. Les diapositives décrivaient le modèle d'adhésion au YMCA et donnaient des prévisions statistiques d'adhésion pour les cinq prochaines années.
- 16 Les diapositives donnaient un aperçu de la façon dont les membres actuels du centre deviendraient des membres du YMCA, traitaient de l'aide sur le plan de l'adhésion et décrivaient la campagne « Pour nos enfants » du YMCA. Une diapositive montrait les coûts de transition pour la ville, dont les frais à verser pour le temps consacré par le personnel du YMCA à la transition.
- 17 La présentation finissait par un énoncé des avantages d'avoir le YMCA comme partenaire. Elle se terminait par une diapositive énumérant les prochaines étapes, dont l'approbation d'un protocole d'entente par la ville, l'approbation par le conseil de la négociation d'un accord d'exploitation de cinq ans, une vérification par le YMCA de l'installation existante et une inauguration du centre en tant que YMCA.
- 18 Les membres du conseil nous ont dit que la présentation était de très haut niveau. Le conseil a été informé de la façon dont le YMCA fonctionne dans les communautés avoisinantes comme la Ville de Goderich et de la manière dont il améliorerait l'efficacité du fonctionnement à Petrolia. Les membres du conseil nous ont dit qu'ils se souvenaient d'avoir été informés des forces du YMCA, notamment dans le domaine du marketing. Certains membres du conseil et du personnel se sont souvenus que la présentation avait montré comment le YMCA permettrait à la ville d'économiser des fonds, alors qu'elle resterait propriétaire du bâtiment et de l'équipement.
- 19 Les membres du conseil nous ont dit aussi que la discussion avait porté sur la façon dont les membres du centre communautaire feraient la transition pour devenir membres du YMCA, ainsi que sur les frais d'adhésion et les coûts de laissez-passer d'une journée.
- 20 En entrevues, les enquêteurs de mon Bureau ont appris qu'à la suite de la présentation faite par les représentants du YMCA, le directeur des Services culturels de la ville avait donné des renseignements au conseil et avait répondu à des questions. Deux conseillers se sont souvenus que la discussion avait notamment visé à déterminer si le YMCA poursuivrait un partenariat existant avec l'équipe de santé familiale locale, mettant l'accent sur les programmes de santé et de bien-être pour les aînés.
- 21 Le personnel de l'Ombudsman a été informé que certains membres du conseil avaient posé des questions sur les répercussions que la proposition aurait pour

les employés actuels du centre, car les questions de personnel n'avaient pas été abordées durant la présentation du YMCA. Le personnel s'est souvenu d'avoir dit au conseil que la proposition toucherait tout le personnel du centre et avait souligné que certains employés étaient syndiqués. En entrevues, nous avons été informés qu'il s'agissait d'une discussion préliminaire très importante visant à considérer l'effet de la proposition sur le personnel et à déterminer si le personnel du centre ferait ensuite partie du personnel du YMCA. Alors qu'un membre du conseil s'est souvenu que la discussion après la présentation du YMCA avait porté sur des questions de relations de travail, les autres membres du conseil nous ont dit que ces questions avaient été discutées pendant quelques minutes lors de la période de questions-réponses à la réunion.

- 22** Les conseillers se sont souvenus qu'on leur avait dit que, pour poursuivre ce projet, le YMCA devrait effectuer une étude approfondie du fonctionnement du centre. Durant la réunion, le conseil a voté pour enjoindre au personnel de travailler à un protocole d'entente entre la ville et le YMCA afin d'avancer dans le processus, et a ordonné au personnel de lui faire rapport au fur et à mesure des progrès réalisés.
- 23** Les représentants du YMCA ont quitté la réunion à 20 h 40. Ensuite, le conseil a discuté d'une question de normes foncières sans relation avec le sujet de cette enquête.
- 24** La séance publique a repris à 21 h 21.

Analyse

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

- 25** La discussion sur la proposition du YMCA était inscrite à l'ordre du jour et dans le procès-verbal comme étant de nature « juridique ». Durant l'examen d'une version préliminaire de ce rapport, le conseil nous a dit que le personnel avait reçu des conseils juridiques avant la réunion, au sujet de la proposition de protocole d'entente. Cependant, en entrevues, le personnel de la ville et les membres du conseil ont confirmé qu'aucun avis juridique n'avait été reçu ou discuté à la réunion. La question a été présentée par le directeur des Services culturels de la ville et par des représentants du YMCA. Aucun conseiller juridique n'était présent à la réunion et aucun conseil juridique n'a été présenté au conseil, que ce soit verbalement ou par écrit.
- 26** Pour que l'exception à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi s'applique, la réunion doit comporter des conseils d'un avocat ou des communications connexes, qui doivent faire l'objet des discussions à huis clos.

- 27 Le conseil de Petrolia n'a pas reçu de conseil juridique durant la réunion du 11 septembre 2017, ni en personne, ni par l'intermédiaire du personnel ou par écrit, et aucun conseil juridique n'a été discuté. La discussion ne s'inscrivait pas dans le cadre de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

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

La présentation du YMCA

- 28 Le personnel de la ville et les membres du conseil nous ont dit que le conseil avait invoqué l'exception des relations de travail et des négociations avec les employés pour discuter à huis clos la présentation du YMCA, car la discuter en public aurait donné lieu à des hypothèses quant à ses retombées sur les employés existants. Ils nous ont dit que même si la présentation ne portait pas sur des renseignements concernant les relations de travail, l'examen de cette proposition par le conseil pouvait avoir des répercussions en matière de relations de travail.
- 29 Durant la présentation du personnel du YMCA, aucun renseignement n'a été discuté au sujet des employés ou des relations de travail. La présentation est restée centrée sur le modèle de fonctionnement et les processus du YMCA, et sur la façon dont ils pourraient s'appliquer à Petrolia. La présentation n'a pas inclus de questions d'emploi.
- 30 Les exceptions énoncées dans la *Loi sur les municipalités* doivent être interprétées et appliquées strictement, pour maximiser les renseignements discutés en public. Elles ne s'étendent pas aux discussions sur des renseignements de nature délicate ou des renseignements qui pourraient amener le public à faire des hypothèses sur une information par ailleurs confidentielle. Comme indiqué dans le rapport de mon Bureau au sujet de la Ville de Welland, en 2014 :

Certes, le Conseil a sans doute souhaité maintenir la confidentialité de la soumission pour protéger divers intérêts de la Ville, mais je tiens à souligner de nouveau qu'il ne peut pas examiner une question à huis clos tout simplement parce qu'il considère qu'elle est de nature délicate ou confidentielle, ou parce qu'il pourrait s'avérer contraire aux intérêts de la Ville d'en discuter publiquement. Seules peuvent être discutées à huis clos les questions qui relèvent clairement des exceptions aux exigences des réunions publiques.

- 31 Les sujets couverts dans la présentation ne relevaient d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques.

La période de questions-réponses

- 32 Après la présentation du YMCA, les membres du conseil ont posé une série de questions sur la proposition au personnel et aux représentants du YMCA. Durant cette partie de la réunion, des questions ont été posées sur les répercussions qu'aurait la proposition pour les employés.
- 33 En général, l'exception des relations de travail ne s'applique pas aux discussions sur un examen organisationnel ou sur une restructuration par une municipalité. Cependant, mon Bureau a conclu qu'elle peut s'appliquer à une discussion portant sur une réorganisation dans la mesure où celle-ci a des retombées sur des particuliers et leurs rôles¹.
- 34 D'autres enquêteurs des réunions à huis clos ont aussi conclu que l'exception à l'alinéa 239 (2) d) pouvait s'appliquer à des discussions concernant de grands groupes d'employés. Dans un rapport de 2013 sur la Ville de Markham, les Local Authority Services (LAS) ont conclu qu'une discussion à huis clos sur la possibilité d'accorder à tout le personnel à plein temps trois jours de congés payés en décembre était permise. Les LAS ont écrit que, bien qu'une discussion sur l'octroi d'un avantage à un grand nombre d'employés ne constituerait pas des renseignements privés, cette discussion relevait de l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés.
- 35 Dans une décision rendue en 2008, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP) a examiné si une réunion à huis clos de la Ville d'Ottawa cadrait avec l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés, ainsi qu'avec deux autres exceptions². Dans ce cas, la ville avait discuté d'un plan visant à reprendre l'exploitation d'un centre communautaire à une compagnie privée, qui le faisait fonctionner pour le compte de la ville. Dans le cadre de ce processus, tout le personnel deviendrait personnel de la ville. Le CIPVP a conclu que la discussion relevait de l'exception à l'alinéa 239 (2) d).

¹ Voir Ombudsman de l'Ontario, *Lettre à la Ville d'Amherstburg* (9 décembre 2013), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2013/ville-d-amherstburg-fr>>; 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>>.

² CIPVP, Ordonnance MO-2335, Ville d'Ottawa, août 2008, en ligne : <<https://decisions.ipc.on.ca/ipc-cipvp/orders/en/item/133125/index.do?r=AAAAAQANT3JkZXIgtU8tMjMzNQE>>.

- 36** Bien qu'aucun employé n'ait été identifié à la réunion du 11 septembre 2017, ni par son nom, ni par son poste, la partie de la discussion sur les employés s'appliquait à chacun des employés du centre communautaire. En ce sens, cette partie de la discussion sur la dotation en personnel relevait de l'exception des relations de travail et des négociations avec les employés, à l'alinéa 239 (2) d).
- 37** Les questions concernant les employés ont été entrecoupées de questions sur un certain nombre d'autres sujets, notamment sur le fonctionnement du YMCA dans d'autres municipalités, la viabilité financière de la proposition, les frais d'adhésion, les programmes pour les aînés et la question de savoir si la ville resterait propriétaire du bâtiment.
- 38** En 2011, au sujet d'un appel d'une décision du CIPVP, la Cour divisionnaire de l'Ontario a conclu qu'il n'était pas réaliste de s'attendre à ce qu'un conseil municipal entre en séance à huis clos et en sorte à maintes reprises pour séparer les sujets dont la discussion est permise à huis clos de ceux dont la discussion est interdite à huis clos. La Cour a expliqué ceci :

Chaque fois qu'un participant interrompt l'examen [d'un sujet permis]... pour faire référence à toute autre option envisagée ou pour examiner toute partie de l'historique ou du contexte, la réunion devrait être interrompue pour passer en séance publique, puis de nouveau revenir à huis clos quand la discussion reprend [sur le sujet permis]. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les membres d'un conseil municipal entrecoupent leurs réunions de cette façon. Au minimum, ceci nuirait à des discussions libres, ouvertes et ininterrompues. Ceci pourrait mener à des réunions qui se transforment en débats répétitifs, voire continus, sur le moment où il faut clore la réunion et sur celui où il faut inviter le public intéressé à revenir³.

- 39** Même si bon nombre des questions posées par les membres du conseil le 11 septembre 2017 ne portaient pas sur les employés ou sur les relations de travail, il serait irréaliste de s'attendre à ce que la ville ait séparé les questions sur les employés des autres questions générales durant la partie de questions-réponses de la réunion. La période de questions qui a suivi la présentation du YMCA relevait de l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés.

³ *St. Catharines (City) v. IPCO*, 2011 ONSC 2346 au paragraphe 42.

Réunion du conseil le 25 octobre 2017

- 40** La Ville de Petrolia a tenu une réunion extraordinaire le 25 octobre 2017 à 16 h 30, dans la salle du conseil. Le conseil a adopté une résolution à 16 h 31 pour se retirer à huis clos, citant ce motif : « Question juridique : 2017-04, pour discuter de relations de travail en cours ».
- 41** D'après le procès-verbal, durant la séance à huis clos, le directeur des Services culturels de la ville (le « directeur ») a fait un rapport au conseil sur la proposition présentée par le YMCA en vue d'exploiter le centre communautaire, à titre de suivi de la réunion à huis clos du 11 septembre 2017 discutée ci-dessus. Aucun représentant du YMCA n'était présent. Selon le procès-verbal et les entrevues faites par mon Bureau, le directeur a expliqué comment le processus se poursuivrait, en indiquant son échéancier et en précisant quand la question serait présentée de nouveau au conseil.
- 42** Ensuite, le directeur a informé le conseil des retombées que la proposition pourrait avoir sur les employés du centre. Les membres du conseil ont posé des questions relatives aux répercussions de cette proposition sur les relations de travail, et notamment l'échelle salariale et les effets pour les employés syndiqués. Le personnel a répondu à ces questions. Aucun avis juridique n'a été communiqué au conseil, mais nous avons été informés lors des entrevues que le personnel avait avisé le conseil qu'il avait consulté l'avocat externe de la ville.
- 43** Certains membres du personnel et du conseil nous ont dit que le directeur avait simplement fait une mise à jour pour le conseil, et que celui-ci n'avait pris aucune décision et n'avait donné aucune directive au personnel durant la réunion. D'autres membres du personnel et du conseil nous ont déclaré que le conseil avait enjoint au personnel de continuer à négocier avec le YMCA et d'informer le personnel du centre communautaire de la proposition.
- 44** Le directeur a dit au conseil que la proposition toucherait tout le personnel du centre et il prévoyait donc de se rendre au centre immédiatement après la réunion pour parler au personnel. Le personnel et les membres du conseil nous ont dit que le directeur avait quitté la réunion à huis clos avant la fin pour aller au centre communautaire afin d'informer le personnel de la proposition.
- 45** Le conseil a repris la séance publique à 16 h 57.
- 46** Le procès-verbal de la séance publique indique que le conseil s'est levé et a fait rapport au public en distribuant un communiqué de presse indiquant que la ville discutait d'options avec le YMCA pour l'exploitation du centre communautaire. Le communiqué de presse déclarait que le personnel du centre était informé et que le YMCA s'était engagé à accorder la priorité à tous les employés actuels qualifiés. Il

indiquait aussi que la communauté serait consultée sur la proposition et qu'un contrat serait présenté au conseil en décembre, en fonction des résultats d'une consultation publique.

- 47 La greffière nous a dit que le communiqué de presse avait été affiché immédiatement sur les comptes de médias sociaux de la ville.

Analyse

Exception des relations de travail ou des négociations avec les employés

- 48 La ville a invoqué l'exception des relations de travail et des négociations avec les employés pour discuter de ce sujet à huis clos. Comme indiqué ci-dessus, cette exception ne s'applique généralement pas aux discussions sur les examens ou les restructurations organisationnels, mais elle peut s'appliquer à une réorganisation si celle-ci touche différents particuliers dans leurs rôles. Dans ce cas, si la proposition du YMCA était acceptée par la ville, elle aurait des retombées sur le statut professionnel de chaque employé du centre communautaire.
- 49 Durant les entrevues faites par les enquêteurs de mon Bureau, les membres du personnel et du conseil qui étaient présents à cette réunion à huis clos nous ont dit que la discussion était axée sur les employés du centre. Durant toute la présentation faite par le directeur des Services culturels, les membres du conseil avaient posé des questions sur la façon dont le personnel ferait la transition entre le statut d'employés de la ville et celui d'employés du YMCA. La présentation elle-même est restée centrée en grande partie sur les retombées de la proposition sur le personnel et sur le meilleur moyen de l'informer de la proposition.
- 50 La discussion à huis clos du conseil, le 25 octobre 2017, a porté sur un examen des relations de travail concernant tous les employés du centre communautaire. Comme pour la partie de la réunion du 11 septembre 2017 sur les employés, cette discussion relevait de l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés.

Réunion du conseil le 14 novembre 2017

- 51 Le conseil de la Ville de Petrolia a tenu une réunion extraordinaire dans la salle du conseil à 14 h 30 le 14 novembre 2017. L'ordre du jour de la réunion extraordinaire indiquait que le conseil discuterait de trois sujets à huis clos. Les deux premiers sujets étaient inscrits en vertu de l'exception à l'alinéa 239 (2) b), sur des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. Le troisième sujet était indiqué en vertu de l'exception à l'alinéa 239 (2) d) pour les

relations de travail ou les négociations avec les employés. Les plaintes à mon Bureau portaient sur la discussion du troisième sujet.

- 52 Le procès-verbal de la séance publique fait mention d'une résolution adoptée pour se retirer à huis clos, citant les exceptions comme dans l'ordre du jour, avec le mot « personnel » et un numéro de dossier. La résolution ne donne aucun autre détail sur les sujets à discuter.
- 53 Le procès-verbal indique que le conseil s'est retiré à huis clos à 14 h 31.
- 54 Une fois retiré à huis clos, le conseil a discuté des deux premiers sujets inscrits à l'ordre du jour et dans la résolution.
- 55 D'après le procès-verbal et les entrevues faites par mon Bureau avec les membres du personnel et du conseil, le conseil a ensuite discuté des plaintes reçues par la ville sur des violations présumées du code de conduite de la ville par un membre du conseil.
- 56 Nous avons été informés qu'un membre du conseil avait quitté la réunion à 15 h 15, peu après le début de cette discussion. Le conseil a alors discuté des violations présumées du code de conduite, incluant la nature des plaintes reçues et l'identité des plaignants.
- 57 Durant cette discussion, le conseil a examiné la possibilité de renvoyer l'affaire à une tierce partie en vue d'une enquête. Les membres du conseil et du personnel nous ont dit qu'un membre du conseil avait suggéré que le conseil fasse appel aux services d'un commissaire à l'intégrité en particulier, pour étudier les plaintes, mais qu'il n'y avait pas eu d'autres discussions sur ce point. Nous avons été informés que le conseil et le personnel connaissaient le commissaire à l'intégrité qui avait été suggéré, car celui-ci avait donné une formation à la ville de par le passé. Au cours des entrevues, un membre du conseil a dit à notre Bureau que cette personne était « un choix évident », si bien qu'aucune discussion n'avait été nécessaire.
- 58 Le conseil a aussi discuté afin de déterminer qui présenterait une motion pour examiner en séance publique les allégations d'infractions au code de conduite.
- 59 Selon le procès-verbal, le membre du conseil qui avait quitté la réunion y est revenu à 15 h 40. Ensuite, le conseil a discuté d'un quatrième sujet avant de reprendre sa séance publique à 16 h 10.
- 60 En séance publique, le conseil a adopté une résolution pour demander à Amberley Gavel d'agir en tant que commissaire à l'intégrité et d'examiner la plainte sur le code de conduite, de futures plaintes et autres questions liées au

code de conduite, et de donner des conseils sur le code de conduite aux membres du conseil.

61 La séance publique a été levée à 16 h 17.

Analyse

Applicabilité de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

- 62 L'exception à l'alinéa 239 (2) b) autorise la tenue de discussions à huis clos sur des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.
- 63 L'un des plaignants a dit à mon Bureau qu'il croyait que cette discussion à huis clos ne relevait pas des exceptions de la Loi car le conseil avait alors débattu pour déterminer quel commissaire à l'intégrité engager. Le procès-verbal de la réunion et les renseignements obtenus en entrevues indiquaient que, même si l'un des conseillers avait identifié un commissaire à l'intégrité, il n'y avait pas eu de discussion sur le processus d'embauche ou les qualifications de ce commissaire à l'intégrité.
- 64 La discussion avait porté sur les allégations présumées faites contre un membre du conseil. Le conseil a discuté de ces allégations et de la conduite passée de ce membre du conseil.
- 65 La Loi ne définit pas l'expression « renseignements privés », mais le CIPVP a conclu que cette expression citée dans la Loi est similaire à l'expression « renseignements personnels » dans la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*⁴. Bien que les décisions du CIPVP ne soient pas contraignantes pour mon Bureau, elles peuvent s'avérer instructives.
- 66 Dans une décision rendue en 2010, le CIPVP a expliqué que les renseignements sur un particulier à titre professionnel ne constituent généralement pas des renseignements personnels, mais que ces renseignements peuvent prendre une consonance plus personnelle si la conduite de ce particulier est examinée ou remise en question⁵. Dans ce cas, un comité du conseil a examiné la conduite d'un membre du comité en séance à huis clos. Le CIPVP a conclu que la discussion révélait quelque chose de nature personnelle à propos de ce membre du comité et constituait des renseignements personnels.

⁴ Ordonnance MO 2368 (26 novembre 2008), en ligne : CIPVP <<https://decisions.ipc.on.ca/ipc-cipvp/orders/en/item/133096/index.do>>.

⁵ Ordonnance MO 2519 (29 avril 2010), en ligne : CIPVP <<https://decisions.ipc.on.ca/ipc-cipvp/orders/en/item/133361/index.do>>.

67 Durant la réunion à huis clos du 14 novembre 2017, le conseil de la Ville de Petrolia a discuté et examiné de près la conduite d'un membre du conseil. Les renseignements discutés allaient au-delà du rôle professionnel de cette personne à la ville et constituaient des renseignements personnels. La discussion s'inscrivait dans le cadre de l'exception des renseignements privés énoncée dans la Loi.

Questions de procédure

Résolution

- 68 La *Loi sur les municipalités* stipule que tout conseil municipal, conseil local et comité de l'un ou de l'autre doit adopter une résolution en public avant de se retirer à huis clos. La résolution doit indiquer le fait qu'il va y avoir une réunion à huis clos et donner la nature générale du sujet ou des sujets à discuter.
- 69 Dans *Farber v. Kingston*, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que la Ville de Kingston n'avait pas respecté la Loi quand elle avait tenu une réunion pour obtenir des conseils juridiques sur le changement de nom d'un square public, car la ville avait décrit la discussion uniquement comme « questions juridiques » dans la résolution adoptée pour se retirer à huis clos⁶. La Cour a expliqué que « la résolution adoptée pour se retirer en séance à huis clos devrait fournir une description générale de la question à examiner de manière à maximiser l'information communiquée au public sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public ».
- 70 Le 11 septembre et le 25 octobre 2017, la Ville de Petrolia a adopté des résolutions pour discuter à huis clos de la proposition du YMCA, en indiquant simplement le terme « question juridique », un numéro de dossier interne et « relations de travail en cours ». Le 14 novembre 2017, la résolution adoptée par la ville pour se retirer à huis clos faisait uniquement référence aux exceptions citées dans la Loi, avec le mot « personnel » et un numéro de dossier interne.
- 71 Les résolutions adoptées par la ville ont omis de donner au public des renseignements significatifs sur les questions à discuter à huis clos. La ville devrait s'efforcer de respecter la Loi en donnant une description des sujets à discuter à huis clos, dans la mesure du possible, sans pour autant porter atteinte à la raison d'exclure le public.

⁶ Farber v. Kingston (City), 2007 ONCA 173.

Vote

- 72** La *Loi sur les municipalités* interdit de voter à huis clos, sauf si la discussion du sujet est autorisée à huis clos et si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel ou aux responsables municipaux.
- 73** Durant les entrevues avec mon Bureau, les membres du conseil et du personnel ont fait des déclarations contradictoires quant à savoir si le conseil avait pris des décisions à huis clos ou avait donné des directives au personnel le 14 novembre 2017. Certains nous ont dit que le conseil s'efforce systématiquement de ne pas voter à huis clos. Ils ont déclaré que les décisions à huis clos du 14 novembre 2017 avaient été prises par consensus, en ce sens que personne ne s'était opposé à une proposition du personnel, lui donnant ainsi la confirmation tacite qu'il pouvait aller de l'avant. D'autres nous ont déclaré que le personnel avait simplement donné des renseignements au conseil sur la proposition et que le conseil n'était pas parvenu à un consensus et n'avait pas pris de décision.
- 74** Dans un rapport de 2015 sur le Canton de Bonfield, mon Bureau a conclu qu'un comité du canton avait donné des directives au personnel du canton par un consensus informel, plutôt que par un vote officiel. Mon Bureau a expliqué que c'est une pratique exemplaire pour les municipalités de voter officiellement pour donner des directives au personnel, afin que ces directives soient claires et inscrites au procès-verbal de la réunion⁷.
- 75** À titre de pratique exemplaire, la Ville de Petrolia devrait veiller à ce que toutes les décisions prises en réunion à huis clos le soient dans le cadre d'une résolution officielle et soient inscrites au procès-verbal de la réunion.

Enregistrements audio et vidéo

- 76** Durant les entrevues faites par mon Bureau, les membres du conseil et du personnel ont eu des souvenirs divergents sur les discussions à huis clos. Certains membres du conseil ont dit qu'ils ne se souvenaient d'aucun détail des réunions à huis clos, tandis que d'autres ont confondu les réunions où un même sujet avait été discuté lors de différentes journées.
- 77** J'encourage vivement la Ville de Petrolia à faire des enregistrements audio ou vidéo de toutes les réunions à huis clos du conseil, des conseils locaux et des comités. Conserver un enregistrement audio ou vidéo des discussions tenues en réunion permettrait de fournir un compte rendu consultable et fiable des réunions

⁷ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur l'allégation que le Comité des travaux publics du Canton de Bonfield a enfreint la Loi de 2001 sur les municipalités le 19 mai et le 2 juin 2015* (novembre 2015) par. 63-67, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2015/canton-de-bonfield>>.

à huis clos, en cas d'examen par un enquêteur chargé des réunions à huis clos. Cette pratique peut réduire considérablement les répercussions d'une enquête sur les ressources de la ville et garantir qu'il existe un compte rendu exact sur lequel fonder l'enquête.

- 78** Déjà, de nombreuses municipalités en Ontario font des enregistrements audio ou vidéo de leurs réunions à huis clos, dans l'intérêt de la transparence et de la responsabilisation, dont les suivantes : cantons d'Adelaide Metcalfe, McMurrich/Monteith, North Huron, et Brudenell, Lyndoch et Raglan; villes d'Amherstburg, Midland, Wasaga Beach, Pelham et Fort Erie; municipalités de Central Huron, Meaford et Brighton; et villes d'Oshawa, Port Colborne, Sault Ste. Marie, Brampton, London, Niagara Falls, Sarnia et Welland.

Frais de plaintes sur les réunions à huis clos

- 79** Un plaignant a dit à mon Bureau qu'il avait remis un chèque de 250 \$ à la ville, avec sa plainte sur la réunion à huis clos, conformément au règlement municipal sur les frais.
- 80** Le personnel de la ville nous a dit que l'Ombudsman est actuellement l'enquêteur chargé des réunions à huis clos de la ville, mais que celle-ci pourrait envisager de nommer un autre enquêteur à l'avenir. En prévision de ce changement potentiel, la ville a ajouté des frais de 250 \$ pour les plaintes sur les réunions à huis clos dans son règlement sur les frais. Le personnel nous a déclaré que la ville renvoie toute somme ainsi payée aussi longtemps que l'Ombudsman reste l'enquêteur et qu'elle avait retourné le chèque au plaignant dans ce cas.
- 81** Le processus d'application de la loi sur les réunions publiques est fondé sur la volonté du public de s'exprimer volontairement pour contribuer au maintien de la transparence au sein de l'administration municipale.
- 82** Certaines municipalités ont décidé d'appliquer des frais de plaintes, quand elles ont nommé un enquêteur autre que mon Bureau pour les réunions à huis clos. Mon Bureau a publiquement condamné cette pratique, car elle sanctionne les plaignants qui exercent leurs droits légaux et peut empêcher certains d'entre eux de porter plainte légitimement pour des raisons financières. L'imposition de frais pour les plaintes est tout à fait incompatible avec l'intention première des dispositions des réunions publiques visant à promouvoir la légitimité démocratique au palier local.
- 83** J'encourage la Ville de Petrolia à continuer de permettre aux membres du public de porter plainte sur des allégations de réunions tenues indûment à huis clos, sans faire payer de frais de plainte, et ceci que l'Ombudsman reste l'enquêteur de ses réunions à huis clos ou que le conseil nomme un autre enquêteur.

Opinion

- 84** Le conseil de la ville de Petrolia a enfreint les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 11 septembre 2017, quand il a reçu une présentation du personnel du YMCA à huis clos.
- 85** Le conseil de la Ville de Petrolia n'a pas enfreint les règles des réunions publiques quand il a discuté de relations de travail à huis clos lors des réunions du 11 septembre et du 25 octobre 2017.
- 86** Le conseil de la Ville de Petrolia n'a pas enfreint la Loi non plus quand il a discuté à huis clos d'allégations sur des infractions au code de conduite par un membre du conseil, le 14 novembre 2017.

Recommandations

- 87** Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Petrolia 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 Ville de Petrolia devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour garantir 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 Petrolia devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet en séance à huis clos à moins qu'il ne relève clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

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

Recommandation 4

La Ville de Petrolia devrait veiller à ce que toutes les décisions prises à huis clos par le conseil municipal, les comités et les conseils locaux résultent d'une résolution et soient inscrites dans les procès-verbaux.

Recommandation 5

La Ville de Petrolia devrait adopter la pratique de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses séances publiques et de ses séances à huis clos.

Rapport

- 88** La Ville de Petrolia a eu l'occasion d'examiner et de commenter une version préliminaire de ce rapport. Nous avons tenu compte des commentaires reçus dans la préparation du rapport final.
- 89** Mon rapport devrait être communiqué au conseil de la Ville de Petrolia. Il devrait être 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