



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Enquête visant à déterminer si  
le Conseil du Canton de Russell  
a tenu une réunion à huis clos illégale  
le 12 décembre 2016**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario  
Mai 2017**

## Plainte

- 1 Le 16 décembre 2016, mon Bureau a reçu une plainte sur une réunion à huis clos tenue par le Conseil du Canton de Russell.
- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »), toutes les réunions du conseil municipal, des conseils locaux et des comités du conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3 La plainte alléguait qu'une discussion tenue à huis clos le 12 décembre 2016 pour parler des droits de nomination d'une nouvelle installation sportive, en vertu des exceptions des « renseignements privés » et des « litiges actuels ou éventuels » aux exigences des réunions publiques citées dans la *Loi sur les municipalités*, ne relevait pas de ces exceptions, ni de toute autre exception en vertu de la Loi.

## Compétence de l'Ombudsman

- 4 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la *Loi sur les municipalités* accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local s'est dûment retiré à huis clos en vertu de la Loi et de son Règlement de procédure. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités et les conseils locaux qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour le Canton de Russell.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement municipal de procédure applicable ont été respectées.

## Processus d'enquête

- 7 Le 16 janvier 2017, mon Bureau a envoyé un avis au Canton conformément au paragraphe 18 (1) de la *Loi sur l'ombudsman* pour

l'informer que nous enquêterions sur cette plainte. Nous avons examiné la documentation de la séance publique et de la séance à huis clos de la réunion du 12 décembre et nous avons parlé au personnel et au Conseil.

## Réunion du 12 décembre 2016

- 8 La réunion du 12 décembre était une réunion ordinaire du Conseil, qui devait commencer à 18 h. Une séance à huis clos était inscrite à l'ordre du jour, pour discuter des « Parrainage et frais de proposition du Kin Club de Russell pour le dôme sportif » en vertu des exceptions relatives aux renseignements privés et aux litiges actuels/éventuels (al. 239 (2) b) et e) de la Loi).
- 9 D'après le procès-verbal de la séance publique, le Conseil a adopté une résolution afin de se retirer à huis clos, pour les raisons citées dans l'ordre du jour.
- 10 Alors qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a examiné un rapport du personnel préparé par le directeur général, intitulé « Publicités et Désignation Corporative du Kin Club ». Une récente proposition du club était jointe en annexe au rapport du personnel.
- 11 À titre de rappel, le rapport du personnel soulignait que le Canton avait conclu un protocole d'entente avec le Kin Club de Russell en février 2016. Le Kin Club est un organisme de bienfaisance sans but lucratif enregistré, et fait partie de Kin Canada, organisation de services composée de bénévoles qui présentent et parrainent des projets de services communautaires.
- 12 D'après ce protocole d'entente, le Kin Club est chargé de coordonner la collecte de fonds pour le dôme sportif, local de 600 000 pieds carrés dont l'ouverture est prévue pour l'automne de 2017. L'entente stipule que les clauses du protocole doivent rester confidentielles.
- 13 Le rapport du personnel précisait que le Kin Club avait envoyé une proposition au Canton sur les dons d'entreprise et les possibilités publicitaires. Cette proposition incluait un montant minimal d'offre pour les droits de nomination du dôme sportif et recommandait des coûts pour les bannières publicitaires à l'intérieur du dôme. Le rapport du personnel comprenait une opinion sur cette proposition et une recommandation quant aux étapes suivantes.

- 14 Le rapport du personnel soulignait aussi certaines difficultés concernant la collecte de fonds. Ces difficultés provenaient notamment du fait que des membres de la communauté étaient réticents à ce que les dons soient traités par le biais du Kin Club pour diverses raisons, dont les suivantes : conflits de personnalités avec des membres du Kin Club, inquiétudes que le club ne respecte pas les politiques d'achat du Canton et impression que le club déduisait de trop nombreuses dépenses des revenus.
- 15 Comme le procès-verbal de la séance à huis clos donnait très peu de renseignements, nous avons interviewé des membres du personnel et tous les membres du Conseil pour déterminer quelles questions avaient été discutées à huis clos.
- 16 Toutes les personnes que nous avons interviewées, à l'exception d'un membre du Conseil, se sont souvenues de discussions au sujet de renseignements privés concernant un ou plusieurs membres du Kin Club. Plus précisément, ces personnes nous ont déclaré que le Conseil avait discuté de conflits de personnalités entre certains individus, pouvant nuire à la capacité qu'avait le Kin Club de faire une collecte de fonds efficace pour le projet du dôme sportif.
- 17 Le directeur général a informé mon Bureau qu'il avait communiqué des renseignements et des opinions donnés à ce sujet par des membres de la communauté au personnel, de manière confidentielle, croyait-il. Il ne voulait donc pas partager ces renseignements en séance publique.
- 18 Nous avons aussi été informés que des discussions avaient visé à déterminer si des projets de collecte de fonds entrepris par le Canton devraient être attribués au Kin Club et quel rôle actif le Canton devrait jouer dans cette collecte pour le dôme sportif.
- 19 En ce qui concerne les discussions sur des « litiges actuels ou éventuels », aucune des personnes que nous avons interviewées ne s'est souvenue de référence précise à des litiges actuels ou éventuels durant le huis clos. De plus, le procès-verbal de la séance à huis clos ne fait aucune mention de telles discussions.
- 20 Nous avons été informés que cette exception avait été citée en raison de préoccupations quant aux répercussions que pourrait avoir la réponse du Conseil à la proposition du Kin Club sur ses relations de travail à long terme avec ce club.

- 21** L'une des personnes que nous avons interviewées s'est souvenue que le Conseil s'était demandé si un refus de la proposition du club par le Conseil pourrait déclencher des poursuites juridiques pour rupture de contrat. Toutefois, plusieurs autres personnes que nous avons interviewées ont déclaré qu'il n'y avait aucune inquiétude concernant des poursuites juridiques contre le Canton de la part du Kin Club ou de toute autre source.
- 22** Comme le montre le procès-verbal de la séance à huis clos, le Conseil a examiné le rapport du personnel et s'est déclaré en accord avec les points suivants :
- 1) Possibilités pour les droits de nommer : aucune offre minimale, ajouter une clause de sortie, demander des offres pour une période de 5 ou 10 ans et que les articles aient un prix individuel et non regroupé comme l'entente proposée par le Kin Club.
  - 2) Documentation de la demande de proposition pour les droits de nommer à être préparée par le canton.
  - 3) Bannières publicitaires dans le dôme : réduction de prix sur un enseigne 4x8 pour 500 \$ pour une option d'une (1) année et qu'un programme de réduction soit mis en place pour une publicité payée à l'avance pour les options de plus d'un an.
  - 4) Les contrats juridiques doivent être préparés par les conseillers juridiques et le personnel du canton en ce qui concerne les bannières publicitaires tel que recommandé.
  - 5) Que l'administration procède à la préparation d'une liste des entreprises et/ou de personnes qu'elle a l'intention de contacter directement et transmettre cette liste au Kin Club tel que recommandé.
- 23** Nous avons été informés qu'il n'y avait pas eu de vote, à main levée ou autre, sur cet accord. Par contre, il semblait entendu que le Conseil « était sur la même longueur d'onde ».
- 24** La séance à huis clos a duré une heure et 15 minutes environ. Quand la réunion publique a repris, le Conseil a fait savoir qu'il avait été informé de

ce sujet durant le huis clos et qu'en résultat, la motion suivante avait été présentée au Conseil pour être examinée :

« Que le conseil donne une directive à l'administration concernant les possibilités de nommer les droits de la proposition et plus précisément sur le montant minimum de l'offre, les avantages et privilèges supplémentaires associés et le moment de l'émission; et que l'administration prépare la documentation de DP pour les droits de nomination; et que le conseil donne une directive à l'administration concernant les bannières publicitaires dans le dôme et plus spécifiquement sur la durée du contrat, la taille de la bannière et le calendrier des frais; et que l'administration prépare les contrats juridiques et les remet [sic] au Kin Club avant qu'ils acceptent des commandites en ce qui concerne les bannières publicitaires; et que l'administration procède à la préparation d'une liste des entreprises qu'il [sic] entend contacter pour des annonces en dehors du dôme et/ou pour des commandites et que cette liste soit soumise au Kin Club. »

- 25 La motion a été approuvée. Le vote en séance publique comprenait moins de détails que « l'accord » de la séance à huis clos, et nous avons été avisés que les détails supplémentaires n'avaient pas été communiqués au public.

## Analyse

- 26 Le Conseil a cité deux motifs pour discuter de cette question à huis clos lors de la réunion du 12 décembre 2016 : 1) renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée et 2) litiges actuels ou éventuels.

### Exception des renseignements privés

- 27 Les discussions tenues en vertu de cette exception doivent porter sur une personne à titre personnel, plutôt qu'officiel ou professionnel. Toutefois, des renseignements communiqués sur une personne à titre officiel peuvent revêtir un caractère plus personnel s'ils sont liés à l'examen de sa conduite<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CIPVP Ordonnance MO-2519, Canton de Madawaska Valley, 29 avril 2010.

- 28** Durant les entrevues, mon personnel a été avisé que les discussions tenues à huis clos étaient de nature personnelle, car elles portaient sur des conflits de personnalités entre des membres de la communauté. Toutefois, les preuves fournies à mon Bureau, notamment les renseignements contenus dans le rapport du personnel et donnés durant les entrevues, indiquent qu'une grande partie des discussions ne relevait évidemment pas de l'exception des renseignements privés. Comme l'a précisé un autre enquêteur chargé des réunions à huis clos dans un rapport de 2013 : « Un conseil municipal ne peut pas automatiquement éviter la discussion publique de tout un rapport du simple fait que ce rapport comprend des références relativement mineures... à de véritables "renseignements privés" »<sup>2</sup>.
- 29** La séance à huis clos du 12 décembre avait pour but d'examiner un rapport du personnel sur la proposition du Kin Club, au sujet des droits de nomination et de la publicité pour le dôme sportif. D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, la discussion à huis clos a mené à un « accord » du Conseil sur les droits de nomination et les bannières publicitaires.
- 30** Le rapport du personnel indique que certains membres du public ne voulaient pas traiter avec le Kin Club pour diverses raisons, mais le fait que des observations et des commentaires personnels aient été ajoutés aux discussions ne modifie en rien le but premier. Les préoccupations générales sur la proposition et les activités de collecte de fonds du Kin Club ne sont pas de nature personnelle et ne relèvent ni de cette exception, ni de toute autre exception aux exigences des réunions publiques.

### Exception des litiges éventuels

- 31** L'exception énoncée à l'al. 239 (2) e) de la Loi relativement aux litiges actuels ou éventuels est réservée aux circonstances où la question discutée porte sur des litiges actuels ou sur une probabilité raisonnable de litiges.
- 32** Dans *RSJ Holdings v. London (City)*, la Cour d'appel de l'Ontario s'est penchée sur l'exception des litiges actuels ou éventuels. Elle a fait cette observation : « Le fait qu'il pourrait y avoir, ou même qu'il y aurait

---

<sup>2</sup> Local Authority Services, *A Report to the Corporation of the City of Windsor* (mai 2013) à 10. En ligne : [http://www.agavel.com/?page\\_id=28](http://www.agavel.com/?page_id=28)

inévitablement, un litige découlant de [la question discutée] ne fait pas de la “question examinée” un litige potentiel. »<sup>3</sup>

- 33** Pour que l’exception des « litiges actuels ou éventuels » puisse s’appliquer, il faut qu’il y ait plus qu’une possibilité éloignée de litige, mais pas forcément une certitude. Un conseil ou un comité doit croire que les litiges s’avèrent raisonnablement possibles et doit utiliser la réunion à huis clos pour explorer la question d’une certaine manière<sup>4</sup>.
- 34** Amberley Gavel, dans son rôle d’enquêteur sur les réunions à huis clos pour les Local Authority Services (LAS), a récemment expliqué ceci : « Un conseil ne devrait pas se retirer à huis clos uniquement parce qu’une tierce partie a le droit d’entamer des poursuites ou toute autre procédure contre lui, ou parce qu’on présume qu’un litige pourrait résulter d’une décision du conseil. »<sup>5</sup>
- 35** Rien dans le procès-verbal de la réunion du 12 décembre n’indique que le Conseil ait examiné des litiges actuels ou envisagé des litiges éventuels de façon réaliste. Une seule des personnes que nous avons interviewées a pu se souvenir d’une discussion sur de possibles poursuites en raison d’une rupture de contrat, et même cette discussion – si elle a eu lieu – serait restée conjecturale et n’aurait pas relevé de l’exception à l’al. 239 (2) e).
- 36** Les preuves fournies à mon Bureau indiquent que des « litiges actuels ou éventuels » n’ont pas fait l’objet des discussions à huis clos le 12 décembre 2016.

### L’accord à huis clos

- 37** Les paragraphes 239 (5) et (6) de la Loi interdisent aux conseils municipaux de voter en séance à huis clos, sauf si les discussions tenues alors relèvent de l’une des exceptions de la Loi et si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives aux employés ou aux agents municipaux.

---

<sup>3</sup> *RSJ Holdings Inc. v. London (City)*, [2005] OJ No 5037 (QL).

<sup>4</sup> *R(C) v CAS of Hamilton* (2004), 50 RFL (5th) 394 (Ont SCJ) au par. 21, citant *Carlucci v Laurentian Casualty Co of Canada* (1991), 50 CPC (2d) 62 (Ont Ct (Gen Div)).

<sup>5</sup> *Local Authority Services, A Report to the Corporation of the City of Peterborough* (juillet 2016) à 10, en ligne : [http://www.agavel.com/?page\\_id=28](http://www.agavel.com/?page_id=28)



- 38** Cette règle ne s'applique pas seulement aux cas où un conseil vote de manière officielle. Comme notre Bureau l'a souligné dans un rapport sur des réunions tenues par le Conseil de la Ville de South Bruce Peninsula, « Toute directive fondée sur un consensus du Conseil est à toute fin pratique un vote du Conseil. »<sup>6</sup> Un vote à main levée, un vote informel ou un consensus peut être considéré comme un vote aux termes des exigences des réunions publiques.
- 39** Le procès-verbal de la séance à huis clos de la réunion du 12 décembre indique que le Conseil était « en accord » sur plusieurs points. Nous avons été informés que le Conseil n'avait pas voté de manière officielle durant la séance à huis clos, mais qu'il était entendu que l'ensemble du Conseil était « sur la même longueur d'onde ». Un vote a eu lieu en séance publique, après la séance à huis clos, mais ce vote ne comportait pas les mêmes détails que l'accord de la séance à huis clos.
- 40** Même si un vote identique avait eu lieu en séance publique, il est clair d'après l'énoncé du procès-verbal de la séance à huis clos que le Conseil avait pris sa décision à huis clos et qu'elle ne portait pas sur une question de procédure. Si l'intention du Conseil était de voter pour donner des directives au personnel durant la séance à huis clos, « l'accord » aurait dû être formulé comme une directive au personnel. Dans sa forme actuelle, la décision prise à huis clos constituait un vote, qui s'est déroulé contrairement aux exigences des réunions publiques.

## Questions de procédure

- 41** Le procès-verbal de la séance à huis clos donnait très peu de détails sur la nature des discussions tenues à huis clos. Dans un rapport sur une réunion à huis clos tenue par le Conseil du Canton de Russell le 1<sup>er</sup> juin 2015<sup>7</sup>, mon Bureau a recommandé que le Canton fasse des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions à huis clos. Jusqu'à présent, le Canton n'a pas appliqué cette recommandation. Dans le cas présent, un tel enregistrement aurait considérablement aidé mon Bureau à

---

<sup>6</sup> Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de South Bruce Peninsula a tenu des réunions à huis clos illégales en avril, mai et juin 2015 (septembre 2015), en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Town-of-South-Bruce-Peninsula-\(4\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Town-of-South-Bruce-Peninsula-(4).aspx?lang=fr-CA)

<sup>7</sup> Enquête visant à déterminer si le Conseil du Canton de Russell a tenu une réunion à huis clos illégale le 1<sup>er</sup> juin 2015, Ombudsman de l'Ontario (octobre 2015), en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Russell-\(2\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Russell-(2).aspx?lang=fr-CA)

faire l'examen de cette plainte sur une réunion à huis clos en temps opportun.

- 42 De plus en plus de municipalités décident de faire des enregistrements numériques de leurs séances à huis clos, par souci d'exactitude. En voici des exemples : cantons de Tiny, d'Adelaide Metcalfe, de Brudenell, Lyndoch & Raglan et de McMurrich-Monteith; villes de Midland, de Fort Erie, d'Oshawa, de Sault Ste. Marie, de Brampton, de Niagara Falls et de Welland; municipalités de Lambton Shores et de Brighton.

## Opinion

- 43 Mon enquête a conclu que le Conseil du Canton de Russell a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* lors de sa réunion du 12 décembre 2016 quand il a discuté à huis clos de questions qui ne relevaient pas des exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

## Recommandations

- 44 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

### Recommandation 1

Tous les membres du Conseil du Canton de Russell devraient respecter avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives de veiller à ce que le Conseil s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

### Recommandation 2

Le Conseil du Canton de Russell devrait veiller à ne discuter d'aucune question en séance à huis clos à moins qu'elle ne relève clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

### Recommandation 3

Le Conseil du Canton de Russell devrait veiller à ce que ses votes à huis clos se conforment aux paragraphes 239 (5) et (6) de la *Loi sur les municipalités*.

#### **Recommandation 4**

Le Conseil du Canton de Russell devrait adopter la pratique de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses séances à huis clos.

## **Rapport**

- 45 Le Canton de Russell a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter. Il a reconnu que la discussion des droits de nomination accordés aux entreprises, de la publicité et des bannières aurait dû se tenir en séance publique.
- 46 Le Canton s'est dit en désaccord avec mes conclusions sur l'application de l'exception des renseignements privés, soulignant que le rapport du personnel examiné lors de la séance à huis clos du 12 décembre faisait référence à des personnes qui n'étaient pas membres du Kin Club.
- 47 Je comprends que le Conseil préfère discuter de ces questions délicates en séance à huis clos. Toutefois, les commentaires du Canton ne modifient pas ma conclusion que le but général de la réunion à huis clos du 12 décembre 2016 n'était pas de discuter de renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées. Le fait que certains commentaires de nature personnelle aient pu être présentés ne permet pas de considérer que la discussion tout entière relevait de l'exception des renseignements privés.
- 48 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil du Canton de Russell et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



---

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