



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur la réunion à huis clos
tenue par la Municipalité de St.-Charles
le 6 mars 2017**

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

Plainte

- 1 Le 13 mars 2017, notre Bureau a reçu une plainte alléguant que le comité de gouvernance générale de la Municipalité de St.-Charles s'était indûment réuni à huis clos le 6 mars 2017, pour discuter d'allégations concernant l'utilisation frauduleuse de cartes de crédit municipales par des employés. Le plaignant considérait que la question n'aurait pas dû être discutée en séance à huis clos car, à son avis, les renseignements liés aux allégations avaient été divulgués au public précédemment lors d'une réunion du Conseil le 2 mars 2017.

Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités d'un conseil doivent se tenir en public, à moins qu'elles ne relèvent des exceptions prescrites.
- 3 Cette Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos en vertu de la Loi. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans celles qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 4 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de St.-Charles.
- 5 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 de procédure de la municipalité ont été respectées.

Processus d'enquête

- 6 Le 5 mai 2017, nous avons avisé la Municipalité de St.-Charles que nous avons l'intention d'enquêter sur cette plainte.
- 7 Nous avons examiné le Règlement de procédure de la Municipalité et les extraits pertinents de la Loi, ainsi que les ordres du jour et les procès-verbaux des séances publiques et à huis clos des réunions du 2 mars et du 6 mars 2017. Nous avons aussi écouté les enregistrements sonores des séances publiques et à huis clos de ces deux réunions. Les

enregistrements audio et vidéo constituent le compte rendu le plus exact et le plus complet d'une réunion, et nous félicitons la Municipalité d'avoir adopté la pratique de faire des enregistrements sonores de ses séances à huis clos.

- 8 Pour comprendre le contexte de ces réunions, nous avons interviewé le greffier intérimaire, le directeur général intérimaire (DG) et quatre des cinq conseillers de la Municipalité. Nous avons aussi examiné les divers documents connexes à la réunion du 6 mars, dont la trousse d'information au sujet des allégations de l'utilisation frauduleuse de cartes de crédit, une opinion juridique donnée par écrit à la Municipalité et d'autres correspondances.
- 9 Nous avons obtenu une pleine collaboration dans cette affaire.

Procédures du Conseil

- 10 Le Règlement de procédure¹ de la Municipalité stipule que, conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions du Conseil et des comités doivent se tenir en public. Le Règlement indique aussi que l'article de la Loi qui réglemente les réunions à huis clos est joint à l'« Annexe C ». Cependant, l'Annexe C ne comprend aucun renseignement sur les réunions à huis clos et porte uniquement sur « le rôle fondamental et distinctif du maire ».
- 11 Notre Bureau avait constaté ce problème dans notre rapport de février 2016 sur des réunions à huis clos à St.-Charles et il avait recommandé que le Règlement soit modifié². À cette époque, la greffière alors en poste avait informé notre Bureau que la Municipalité savait depuis deux ans que le Règlement de procédure avait besoin d'être actualisé.
- 12 Le Conseil de la Municipalité de St.-Charles devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

¹ Municipalité de St.-Charles, Règlement 2007-59 (modifié), *Council Procedure By-law*, en ligne : <<http://www.stcharlesontario.ca/upload/documents/procedural-by-law--complete-.pdf>>.

² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur des réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de St.-Charles* (février 2016), par. 7, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resource/Reports/Municipality-of-St--Charles.aspx?lang=fr-CA>>.

2 mars 2017 – Réunion extraordinaire du Conseil

- 13 Le 2 mars 2017, à 19 h, le Conseil de la Municipalité de St.-Charles s'est rassemblé en réunion extraordinaire dans la salle du conseil. Bien que notre Bureau n'ait pas reçu de plainte à propos de cette réunion, il en a examiné le déroulement pour déterminer quels renseignements avaient été communiqués sur les allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit municipales avant la réunion du 6 mars.
- 14 Après avoir convoqué la réunion, le maire a indiqué que le Conseil se retirerait à huis clos en vertu de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, pour discuter d'allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit municipales. Avant le retrait du Conseil en séance à huis clos, la conseillère Jackie Lafleur a demandé si la discussion porterait sur une trousse de documentation qui avait été diffusée à l'intention des résidents locaux au sujet des allégations. Cette trousse, qui incluait une lettre anonyme d'un citoyen préoccupé au ministre des Affaires municipales, alléguait que certains employés et membres du Conseil avaient conçu un système pour utiliser une carte de crédit municipale à des fins personnelles. La lettre alléguait que trois membres du personnel municipal et deux membres du Conseil identifiés recouraient à ce système. Divers relevés de cartes de crédit étaient joints à la lettre, et la conseillère Lafleur avait obtenu chacun d'eux par une demande d'accès à l'information à la municipalité.
- 15 La conseillère Lafleur a déclaré que toute discussion des renseignements sur le système de comptabilité municipal devrait avoir lieu en public. Le maire a répondu que la discussion porterait sur des renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées, et non pas sur le système de comptabilité général. Le conseiller Phil Belanger a soulevé une question similaire, et le maire a réitéré que la discussion porterait sur des renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées.
- 16 D'après le procès-verbal de la réunion publique, le Conseil s'est alors retiré à huis clos à 19 h 05 pour discuter de :

« renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité et du conseil local; ordre du jour extraordinaire du Conseil »

Objet : Allégations concernant l'utilisation frauduleuse de cartes de crédit municipales »

17 Durant la séance à huis clos, le Conseil a discuté de renseignements privés à propos de diverses personnes, et notamment de leur rendement et de leur conduite. Le Conseil a aussi discuté de diverses mesures qu'il souhaitait prendre à la lumière de ces renseignements.

18 Après la séance à huis clos, le Conseil a repris sa séance publique et le maire a fait ce rapport :

« Le Conseil prend acte du document d'accès à l'information, à titre de document municipal pour examen, remis par la conseillère Lafleur. Le Conseil a donné des instructions à son DG intérimaire en vue d'autres mesures d'action ».

19 Le Conseil a brièvement discuté de la nécessité d'éliminer des renseignements confidentiels de la trousse de documentation (p. ex. numéros de carte de crédit et noms visibles) avant de la communiquer au public. La réunion a pris fin à 20 h 57.

6 mars 2017 – Réunion extraordinaire du comité de gouvernance générale

20 Le 6 mars 2017, à 18 h, le comité de gouvernance générale de la Municipalité de St.-Charles s'est réuni dans la salle du conseil pour une réunion extraordinaire du comité. Le comité est composé du maire et d'un conseiller.

21 La réunion étant ouverte, le procès-verbal de la réunion publique indique que le comité s'est immédiatement retiré à huis clos pour discuter des questions suivantes :

- « Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local
- Litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis

Objet : Allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit municipales »

22 Une fois en séance à huis clos, le maire a communiqué une opinion juridique donnée par écrit par l'avocat municipal au sujet des allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit et d'une autre question qui fait l'objet d'un litige en cours. Notre Bureau a examiné une copie de cette

opinion juridique. Le DG a parlé au comité de cette opinion juridique et de diverses mesures que la Municipalité pourrait vouloir prendre sur recommandation de son avocat. La discussion a comporté des détails sur des procédures judiciaires alors en cours contre la Municipalité et sur la manière dont la réaction de la Municipalité aux allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit pourrait influencer sur le déroulement de ces procédures. Le comité a aussi discuté de renseignements privés à propos de plusieurs personnes identifiées, notamment de leur rendement et de leur conduite. De plus, il a parlé du statut professionnel d'un employé. Il a décidé de résumer sa discussion et de la présenter au Conseil en vue d'un examen en séance à huis clos le 8 mars 2017.

- 23** Le Conseil a adopté une résolution pour reprendre sa séance publique et a déclaré :

« Après avoir examiné le conseil juridique donné par le comité général, [nous] ferons rapport au Conseil durant la séance à huis clos après la réunion du comité plénier le 8 mars 2017. »

- 24** La réunion a pris fin à 18 h 50.

- 25** En entrevues, nous avons été informés qu'à la suite de la réunion du 8 mars 2017, le Conseil avait fait appel aux services d'un vérificateur judiciaire pour examiner les allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit municipales.

Analyse

Exceptions des réunions à huis clos

- 26** Le comité a invoqué l'exception des « litiges actuels ou éventuels » à l'alinéa 239 (2) e) de la Loi pour discuter de détails à propos de procédures judiciaires en cours contre la Municipalité, et de la manière dont la réaction de la Municipalité aux allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit pourrait influencer sur ces procédures. Durant la discussion, le comité a examiné un conseil juridique donné par écrit par l'avocat municipal chargé de représenter St.-Charles durant les procédures en cours. Par conséquent, le comité était en droit d'invoquer l'exception des « litiges actuels ou éventuels » pour les réunions à huis clos.
- 27** Le comité a aussi invoqué l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi. Cette exception ne s'applique pas aux discussions tenues sur des employés à titre professionnel. Toutefois, les discussions sur une

personne à titre officiel peuvent prendre une nature plus personnelle si sa conduite est alors examinée³.

- 28** Le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a conçu un test en deux parties pour distinguer les renseignements privés des renseignements professionnels relativement aux règles des réunions publiques :
1. Dans quel contexte apparaissent les noms des particuliers? Dans un contexte personnel ou professionnel?
 2. Les renseignements particuliers comprennent-ils quelque chose qui, en cas de divulgation, pourrait révéler des éléments de nature personnelle à propos de ce particulier?
- 29** Dans ce cas, le comité a discuté de plusieurs personnes relativement à leur emploi ou à leurs rapports professionnels avec la Municipalité. Mais le comité a parlé d'aspects de leur conduite qui allaient au-delà de leurs rôles professionnels, si bien que la divulgation de ces renseignements aurait révélé quelque chose de nature personnelle à propos de ces personnes. La discussion relevait donc de l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi.
- 30** Nous avons aussi cherché à déterminer si la discussion aurait pu relever des exceptions à l'alinéa 239 (2) f), conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, ou à l'alinéa 239 (2) d), relations de travail ou négociations avec les employés. Durant la réunion à huis clos, le comité a examiné un conseil juridique donné par l'avocat municipal au sujet des allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit, ainsi que d'autres procédures judiciaires en cours. Par conséquent, l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat s'appliquait. L'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés s'applique généralement aux questions de recrutement, de licenciement et de sanctions disciplinaires des employés⁴. Lors de la réunion du 6 mars, le comité a discuté de la conduite de certains employés et a pris des décisions concernant leur statut professionnel. La discussion cadrait aussi avec l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés.

³ CIPVP, Ordonnance MO-2519 (29 avril 2010).

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur une plainte à propos d'une réunion tenue par le Conseil de gestion de la Zone d'amélioration commerciale de Ridgeway* (avril 2017), par. 37, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Ontario-Ombudsman-report---Ridgeway-BIA-April-2017-FR-accessible.pdf>>.

Renseignements précédemment divulgués au public

- 31** Le plaignant qui a communiqué avec notre Bureau à propos de la réunion du 6 mars considérait que les allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit n'auraient pas dû être discutées à huis clos car les renseignements concernant ces allégations avaient été communiqués au public précédemment lors de la réunion du Conseil le 2 mars 2017.
- 32** Comme notre Bureau l'a souligné précédemment, la majorité des exceptions des réunions à huis clos sont discrétionnaires, et les municipalités devraient voir scrupuleusement s'il ne serait pas de l'intérêt du public de discuter d'une question en public, au lieu d'invoquer des exceptions légales pour en discuter à huis clos⁵. Toutefois, durant la réunion du 6 mars, le comité a discuté de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, de litiges en cours, et d'allégations dénuées de preuves contre des employés municipaux identifiés. Ces renseignements n'avaient pas été discutés en public précédemment, et ne sont pas du type de renseignements généralement débattus en séance publique.

Opinion

- 33** Le comité de gouvernance générale de la Municipalité de St.-Charles n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 6 mars 2017 quand il s'est retiré à huis clos pour discuter d'allégations d'utilisation frauduleuse de cartes de crédit municipales. La discussion relevait des exceptions des réunions à huis clos qui avaient été citées, « litiges actuels ou éventuels » et « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ».
- 34** Cependant, la Municipalité devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter les dispositions sur les réunions à huis clos énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation

- 35** Je fais la recommandation suivante pour aider la Municipalité de St.-Charles à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

⁵ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Hamilton (18 février 2010), en ligne : <<http://www2.hamilton.ca/NR/rdonlyres/AE3168C9-6502-4387-B5EE-BD191D23E9F8/0/Aug12Item522.pdf>>.

Recommandation 1

Le Conseil de la Municipalité de St.-Charles devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter les dispositions sur les réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 36 La Municipalité a eu l'occasion d'examiner et de commenter une version préliminaire de ce rapport pour mon Bureau. Nous n'avons reçu aucun commentaire de la Municipalité.
- 37 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil 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