



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos de réunions à huis clos tenues en 2016
par le Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet**

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

Plainte

- 1 En octobre 2016, mon Bureau a reçu une plainte à propos de plusieurs réunions à huis clos tenues par le Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet.
- 2 La plainte alléguait que le Conseil du Canton avait tenu des réunions à huis clos illégales en 2016 pour discuter d'une étude organisationnelle de la municipalité. La plainte alléguait aussi que le Conseil avait indûment voté par courriel pour approuver un financement connexe à une demande de subvention.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 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, sous réserve 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 dûment retirée à huis clos en vertu de la Loi. 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 qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour le Canton d'Alfred et Plantagenet.
- 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 de procédure applicable ont été respectées.

Processus d'enquête

- 7 Le 5 janvier 2017, mon Bureau a émis un avis, conformément au paragraphe 18 (1) de la *Loi sur l'ombudsman*, annonçant que nous allions enquêter sur cette plainte.

- 8 Des membres du personnel de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents du Règlement et des politiques du Canton, ainsi que de la Loi. Nous avons aussi examiné l'ordre du jour et le procès-verbal des séances publiques et des séances à huis clos de 12 réunions tenues par le Conseil entre février 2016 et décembre 2016, durant lesquelles une étude organisationnelle a été discutée. De plus, nous avons examiné la documentation sur le processus de l'étude organisationnelle commandée par la municipalité, incluant trois rencontres informelles du Conseil le 22 juin, le 12 juillet et le 12 septembre 2016.
- 9 Nous avons aussi examiné des courriels échangés entre les membres du Conseil en septembre 2016 au sujet d'une demande de subvention.
- 10 Le maire, le DG-greffier, l'ancienne greffière adjointe et le consultant engagé pour l'étude organisationnelle ont été interviewés par mon Bureau.
- 11 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans ce dossier.

Procédures du Conseil

- 12 Le Règlement de procédure du Canton (2007-77) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf comme prévu par le Règlement « et généralement par la loi ». Le Règlement inclut les exceptions aux réunions publiques énoncées dans la Loi. Il stipule aussi que des avis des réunions ordinaires et extraordinaires doivent être communiqués sur le site Web municipal.
- 13 Avant de se retirer à huis clos, le Conseil doit déclarer par voie de résolution qu'il va tenir une réunion à huis clos et indiquer la nature générale de la question à examiner. Le Règlement de procédure permet de voter à huis clos quand la réunion doit se tenir, ou peut se tenir, à huis clos en vertu du Règlement de procédure, ou autrement de par la loi, et si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions aux employés municipaux ou aux personnes dont la municipalité a retenu les services.
- 14 Le Règlement de procédure stipule aussi que le président d'une réunion à huis clos peut, après l'ajournement de celle-ci, informer le Conseil des décisions prises lors de cette réunion. Le Conseil doit alors examiner les décisions et soit les adopter, soit les rejeter sans débat ni amendement.

Étude organisationnelle

Contexte

Vote sur la proposition d'étude organisationnelle

- 15 L'ordre du jour de la réunion ordinaire publique du 4 avril 2016 indiquait au point 20.1 qu'il y aurait une « déclaration d'un huis clos. »
- 16 Le procès-verbal de la réunion ordinaire fait état de la résolution suivante :
- Qu'il soit résolu que cette portion de la réunion soit tenue à huis clos afin de considérer des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées ainsi que l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds selon les articles 239(2)(b) et (c) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 17 Le 4 avril 2016, durant la séance à huis clos de sa réunion ordinaire, le Conseil du Canton a adopté une résolution dans le but de retenir les services d'un consultant pour effectuer une étude organisationnelle de la municipalité. La résolution était libellée comme suit :
- QU'IL SOIT RÉSOLU que le Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet accepte l'offre de services soumise par la compagnie Performance Concepts Consulting Inc. au montant de 35 000 \$, plus taxes, et accorde une période de 3 mois pour compléter l'étude organisationnelle.
- 18 Selon le procès-verbal de la réunion publique, il n'y a pas eu de compte rendu de la séance à huis clos une fois celle-ci achevée, si ce n'est une résolution « que cette réunion soit rouverte au public ».
- 19 D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, le Conseil a modifié l'ordre du jour du huis clos pour y inclure l'étude organisationnelle, entre autres, après avoir adopté la résolution pour tenir une séance à huis clos mentionnée ci-dessus.

Séances de travail

- 20 La proposition d'étude organisationnelle examinée par le Canton durant sa réunion du 4 avril 2016 indiquait qu'entre autres activités, le consultant effectuerait des entrevues semi-structurées et des séances de travail en groupe avec les conseillers, le personnel de direction et le personnel de première ligne/professionnel.
- 21 L'ébauche de rapport du consultant, à laquelle le Conseil a donné réponse en séance publique lors de la réunion du 19 décembre 2016, décrit les résultats de l'étude opérationnelle. Elle souligne que la consultation tenue avec le maire et les membres du Conseil a inclus « trois séances de travail dirigées par un animateur avec le maire et le Conseil pour explorer les priorités stratégiques, l'amélioration de la gestion cantonale, les tendances d'efficacité dans la prestation des services et les options de conception organisationnelle ».
- 22 Le rapport couvre plusieurs questions. Certaines de ses conclusions et recommandations font spécifiquement référence à la gestion du Canton et aux relations entre le Conseil et les gestionnaires. Le rapport propose ensuite que le Canton adopte une nouvelle structure de gestion et fasse appel à un expert externe pour élaborer un nouveau modèle de rémunération.
- 23 Notre Bureau a constaté que trois séances de travail avaient eu lieu avec le consultant et tous les membres du Conseil le 22 juin, le 12 juillet et le 12 septembre 2016. Aucun membre du personnel n'était présent lors de ces séances de travail. Aucun avis de ces séances n'a été communiqué au public et aucun procès-verbal n'a été dressé.
- 24 Quand nous avons voulu savoir pourquoi il n'y avait eu aucun avis de ces séances, le maire a déclaré que l'étude organisationnelle avait été discutée durant des réunions du Conseil. De plus, tous les membres du Conseil savaient qu'il y aurait des séances de travail, étant donné qu'ils avaient approuvé le contrat reposant sur la proposition du consultant. D'après le maire, aucun membre du Conseil n'avait soulevé d'objection quant au fait que ces séances pourraient être contraires aux règles.
- 25 Quand nous avons demandé si les séances étaient des réunions du Conseil, le maire a déclaré que non. C'étaient des séances organisées par le consultant. Le maire a dit que la confidentialité entre un consultant et un client était importante, comparable au secret professionnel de l'avocat. De

plus, il fallait que les séances aient lieu sans le personnel, pour que le consultant puisse être à l'écoute du Conseil et déterminer la voie à suivre. Le maire a précisé qu'aucune décision n'avait été prise durant ces séances.

Séance du 22 juin 2016

- 26 Dans un courriel du 27 mai 2016, le consultant a proposé ce qui suit au maire et au DG-greffier :
- Une séance de formation de deux à trois heures, avec tout le Conseil, pour examiner/établir une courte liste de 3 « objectifs fondamentalement importants » qui donneront une orientation stratégique à la municipalité pour le reste de ce mandat du Conseil. La séance de formation devrait avoir lieu à l'extérieur et être informelle – la présence du personnel sera inutile. Il ne s'agit pas d'une réunion du Conseil.
- 27 Dans un courriel daté du 6 juin 2016, le consultant a demandé au DG-greffier de l'aider à « programmer une séance de travail de deux heures, à l'extérieur, pour le Conseil afin d'établir un ensemble de 3 priorités stratégiques à l'échelle du Canton pour le reste du mandat ».
- 28 Dans un courriel daté du 7 juin 2016, le consultant a demandé au DG-greffier d'informer le Conseil qu'il y aurait une « séance de travail à l'extérieur » chez l'un des conseillers le 22 juin 2016, à 19 h. Ceci a été réitéré dans un courriel du 16 juin 2016 envoyé par le conseiller-hôte au DG-greffier, demandant qu'un courriel soit envoyé à tous les conseillers pour les informer de la réunion du 22 juin, maintenant prévue pour 21 h.
- 29 Lors de la séance de travail du 22 juin 2016, le consultant a présenté du matériel, dont des documents qui évaluaient le Canton comparativement à des municipalités de même ordre et qui exploraient les priorités du Conseil. Les priorités proposées comprenaient une réforme de la gouvernance, un regroupement du personnel professionnel du Canton et la création d'un pôle de services du Canton.
- 30 Le consultant nous a dit que, durant cette séance, le Conseil avait discuté de son « programme de changement ». Le Conseil a parlé de la manière de guider le changement avec succès, notamment en faisant de franches évaluations relativement au personnel de direction de la municipalité et à la confiance du Conseil dans le personnel pour appliquer le programme de

gestion du changement. Le Conseil a aussi discuté de questions liées aux relations de travail entre lui et le personnel.

Séance du 12 juillet 2016

- 31 Le 8 juillet 2016, le DG-greffier a envoyé un courriel à tous les membres du Conseil pour leur faire savoir qu'une téléconférence avec le consultant aurait lieu le 12 juillet, à 19 h. Ce courriel indiquait que les membres du Conseil pourraient se réunir dans le bureau du DG-greffier pour l'appel. Les échanges de courriels du DG-greffier en préparation à la téléconférence comprenaient une correspondance avec le consultant. Dans un courriel du 6 juillet 2016 au DG-greffier, celui-ci a indiqué que le but de la téléconférence était de « conclure les activités de notre réunion précédente tenue en juin ».
- 32 Le consultant nous a dit qu'à ce moment-là, il avait déjà préparé une série d'ébauches de recommandations. Trois priorités stratégiques étaient établies, comprenant des changements opérationnels qui visaient une rationalisation des processus, des principes de bonne gouvernance et de bonne gestion, et une trousse de gestion du changement. L'accent était mis sur les recommandations et « un test de leur robustesse » avec le Conseil.
- 33 D'après le consultant, il a été question de la nécessité que le Conseil et le personnel de gestion travaillent en collaboration pour que l'orientation souhaitée par le Conseil soit suivie. Le consultant a souligné que ses recommandations entraîneraient une restructuration fondamentale de l'équipe de direction. L'équipe serait réduite en nombre en regroupant les services et en prescrivant aux gestionnaires généraux de rendre compte de leurs activités au Conseil.

Séance du 12 septembre 2016

- 34 Le 30 août 2016, le DG a envoyé un courriel à tous les membres du Conseil, avec copie au consultant, les invitant à une réunion avec ce dernier pour examiner l'étude organisationnelle le lundi 12 septembre, à 9 h, à la salle communautaire du Village de Plantagenet.
- 35 Dans un courriel connexe qu'il a envoyé au maire le 6 septembre 2016, le consultant souligne ceci : « Certains aspects de RH du rapport exigent un examen à huis clos. » L'ébauche du rapport était jointe au courriel, que le maire a transmis aux membres du Conseil le 7 septembre 2016.

- 36 D'après le consultant, la séance de travail du 12 septembre 2016 a été consacrée à une discussion des processus. Le Conseil a été invité à commenter la structure de l'équipe de gestion et du personnel, comme présentée dans l'ébauche de rapport. Ensuite, le Conseil a fait des commentaires sur le fond du rapport, l'ensemble final des recommandations et la stratégie de mise en œuvre.
- 37 Le DG-greffier et l'ancienne greffière adjointe ont dit à notre Bureau qu'à leur avis, cette séance était une réunion du Conseil car un quorum de ce dernier y participait. Ils ont tous deux dit que, le matin de la réunion, ils avaient informé le maire que celle-ci devrait être une réunion extraordinaire du Conseil, sans quoi elle serait considérée comme une réunion à huis clos illégale. D'après le DG, le maire aurait répondu qu'il s'agissait d'une question de « privilège client-consultant ».
- 38 Le maire n'a gardé aucun souvenir d'une telle discussion. Il a déclaré que, quoi qu'il en soit, il s'agissait d'une séance de travail organisée par le consultant.

Analyse

- 39 La plainte faite à mon Bureau alléguait que les séances de travail du Conseil avec le consultant, dans le cadre de l'étude organisationnelle, étaient en fait des réunions à huis clos du Conseil et avaient donc été tenues en violation de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 40 Mon Bureau a examiné la réunion du 4 avril 2016 pour comprendre dans quel contexte les séances de travail s'étaient déroulées.

Réunion du 4 avril 2016

Résolution pour se retirer à huis clos

- 41 Comme mentionné précédemment, la résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos le 4 avril 2016 était libellée comme suit :

Qu'il soit résolu que cette portion de la réunion soit tenue à huis clos afin de considérer des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées ainsi que l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds selon les articles 239(2)(b) et (c) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

- 42 Cette résolution ne donnait aucun renseignement significatif au public sur les questions qui allaient être discutées à huis clos, dont la proposition d'étude organisationnelle.
- 43 Le paragraphe 239 (4) de la Loi stipule que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit inclure la nature générale de la question à examiner. Le Règlement de procédure de la municipalité comporte des exigences équivalentes.
- 44 Dans *Farber v. Kingston (City)*¹, la Cour d'appel a déclaré ceci :

La résolution de se retirer en séance à huis clos devrait comporter une description générale de la question à discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public.

- 45 Mon Bureau a aussi recommandé que les conseils municipaux donnent des renseignements plus détaillés dans les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos. Par exemple, dans un examen fait en 2015 par notre Bureau sur des réunions à huis clos dans la Municipalité de South Huron, nous avons souligné que la résolution du Conseil « devrait donner une brève description de la question à examiner à huis clos »².

Exception des renseignements privés

- 46 Le 4 avril 2016, la réunion a eu lieu à huis clos en vertu de l'exception des « renseignements privés » à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi. Cette exception autorise le Conseil à discuter à huis clos de renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.
- 47 Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a établi un test en deux parties pour distinguer les renseignements personnels des renseignements professionnels, aux termes des règles sur les réunions publiques³. Ce test se présente ainsi :

¹ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 au paragraphe 21.

² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur les réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron* (février 2015) au paragraphe 58, en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-South-Huron.aspx?lang=fr-CA>

³ PO-2225 (12 janvier 2004) [en ligne : CIPVP](#); Ordonnance MO-2368 (26 novembre 2008) [en ligne : CIPVP](#).

- 1 Dans quel contexte apparaissent les noms des particuliers? Est-ce dans un contexte personnel ou commercial?
 - 2 Ces renseignements comportent-ils des éléments qui révéleraient quelque chose de personnel sur un particulier, s'ils étaient divulgués?
- 48 Le Commissaire a conclu que les renseignements hors de la sphère des activités personnelles, et dans la sphère des activités commerciales à but lucratif, ne constituent pas des renseignements privés. Pour que des renseignements soient considérés comme des renseignements privés, à la deuxième question du test, il faut examiner ce qu'ils peuvent révéler. Les renseignements concernant une transaction commerciale ne sont pas considérés comme des renseignements privés.
- 49 Dans le cas présent, la discussion sur l'étude organisationnelle visait un contrat avec une société d'experts-conseils, dans le contexte d'une proposition de relations professionnelles avec le Canton. Bien que des personnes travaillant avec cette société aient été identifiées dans la documentation de la proposition, de même que leurs qualifications, ceci s'est fait dans un contexte strictement professionnel.
- 50 Par conséquent, la discussion est restée limitée à des renseignements professionnels et ne relève pas de l'exception des renseignements privés en vertu de la Loi.

Exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds

- 51 L'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds a pour but de protéger la position de négociation d'une municipalité lors de négociations concernant des biens-fonds⁴.
- 52 Bien que d'autres questions discutées durant la séance à huis clos aient peut-être pu relever de cette exception, la proposition d'étude organisationnelle n'avait trait à aucune question de biens-fonds.

⁴ Voir *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information*, Toronto : The Committee, juillet 1984; S. Makush et J. Jackson, *Freedom of Information in Local Government in Ontario*, Toronto : Commission de la liberté d'information et de la protection de la vie privée, 1979, comme cité dans l'Ordonnance définitive MO-2468-F, *Re: City of Toronto*, [2009] CIPVPO n° 171.

53 Par conséquent, la discussion ne relevait pas de l'exception relative à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds, en vertu de la Loi.

Vote durant une séance à huis clos

- 54 Les paragraphes 239 (5) et (6) de la *Loi sur les municipalités* interdisent aux conseils municipaux et aux conseils locaux de voter en séance à huis clos, sauf si les discussions tenues en réunion relèvent de l'une des exceptions énoncées dans la Loi, et si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel.
- 55 Le Conseil du Canton a voté par voie de résolution l'attribution d'un contrat à un consultant pour effectuer une étude organisationnelle. Cette décision ne portait pas sur une question de procédure et n'était pas une directive au personnel.
- 56 La Loi n'autorise les votes en séance à huis clos que dans des circonstances restreintes, durant une réunion dûment tenue à huis clos. J'ai déjà conclu que les discussions du Conseil sur l'attribution du contrat de consultation ne relevaient d'aucune des exceptions des réunions à huis clos. Par conséquent, le vote à huis clos du Conseil était contraire aux dispositions de la *Loi sur les municipalités*.

Compte rendu

- 57 Après sa discussion en séance à huis clos le 4 avril 2016, le Conseil n'a pas fait de compte rendu de ce huis clos durant sa séance publique.
- 58 De nombreux enquêteurs chargés des réunions à huis clos, dont notre Bureau, ont recommandé que les municipalités adoptent la pratique exemplaire de faire des comptes rendus⁵.

⁵ Ombudsman de l'Ontario, Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Municipalité de Magnetawan a tenu des réunions à huis clos illégales (juin 2015) au paragraphe 54, en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-Magnetawan-\(1\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-Magnetawan-(1).aspx)>; Local Authority Services, A Report to the corporation of the County of Essex (septembre 2009) à 17, en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Essex_County_Report_Sep_18_Final.doc>; Douglas R Wallace, Rapport au Conseil municipal d'Ottawa, en ligne : <<http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/responsabilisation-et-transparence/cadre-de-responsabilisation/commissaire-2#rapport-au-conseil-municipal-dottawa-concernant-lenquete-sur-les-reunions-huis-clos-du-conseil-municipal-dottawa-du-19-decembre-2008-6-janvier-2009-et-14-et-15-janvier-2009>>.

59 En omettant de faire des comptes rendus actuellement, le Canton ne donne même pas une idée générale de ses discussions à huis clos. À titre de pratique exemplaire, il devrait faire un compte rendu de ses séances à huis clos et donner des renseignements généraux sur ce qui s’y est passé. Les comptes rendus 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.

Les « séances de travail »

60 Conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la définition d’une « réunion » est la suivante : « Réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d’un conseil municipal, d’un conseil local ou d’un comité de l’un ou de l’autre. » Cette définition est circulaire et n’est guère utile pour déterminer si une réunion a réellement eu lieu.

61 Dans un rapport de 2008⁶, après avoir examiné la jurisprudence pertinente et considéré les objectifs sous-jacents des textes de loi sur les réunions publiques, notre Bureau a élaboré une définition pratique de « réunion » pour faciliter l’interprétation de la définition donnée par la Loi :

Les membres du Conseil (ou d’un comité) doivent se rassembler en vue d’exercer le pouvoir ou l’autorité du Conseil (ou du comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire nécessaire à l’exercice de ce pouvoir ou de cette autorité.

62 Cette définition concorde avec les principales interprétations de la loi sur les réunions publiques et renforce le droit qu’a le public d’observer le processus suivi par le gouvernement municipal.

63 La Loi n’empêche aucunement les membres du Conseil de se réunir de manière informelle en dehors de la salle du Conseil. Toutefois, quand un groupe de membres du Conseil se rencontrent de manière informelle, le danger s’accroît qu’intentionnellement ou non, ils obtiennent des

⁶ Ombudsman de l’Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d’Elton John* (25 avril 2008), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Greater-Sudbury-br--Don't-Let-the-Sun-Go-D.aspx?lang=fr-CA>.

renseignements et entreprennent des discussions qui fassent un travail préparatoire à l'exercice de leur pouvoir et de leur autorité.

- 64 Dans le cas d'Alfred et Plantagenet, tout le Conseil s'est réuni dans le but de faire une planification stratégique pour la municipalité. Durant ces séances, le Conseil a discuté de priorités et d'objectifs stratégiques, ainsi que d'une restructuration organisationnelle de la municipalité, et a défini des priorités et des objectifs précis. Les discussions du Conseil ont clairement fait progresser le travail de la municipalité.
- 65 Les séances de travail du 22 juin, du 12 juillet et du 12 septembre étaient donc des réunions, en vertu de la Loi.
- 66 Le maire nous a dit qu'il croyait que les questions discutées en séances de travail étaient confidentielles, comparables au secret professionnel de l'avocat.
- 67 La *Loi sur les municipalités* ne comporte aucune exception visant à protéger la confidentialité des discussions avec des consultants qui ne sont pas des avocats agissant au nom de la municipalité. Comme plusieurs des rapports de mon Bureau l'ont souligné⁷, l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat peut uniquement être invoquée quand le Conseil examine des conseils spécifiques, ou des communications connexes, provenant d'un avocat. Dans le cas présent, le Conseil n'a reçu aucun conseil d'un avocat durant les séances de travail. Par conséquent, cette exception aux règles des réunions publiques ne pouvait pas s'appliquer.
- 68 Les renseignements recueillis par notre Bureau montrent que certaines parties des discussions en séances de travail portaient sur l'organisation du personnel du Canton, ainsi que sur les relations de travail au sein du personnel, et entre le personnel et le Conseil. Le consultant lui-même a indiqué que la séance de travail du 12 septembre 2016 porterait sur des questions de ressources humaines et devrait se tenir à huis clos.
- 69 L'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés vise à protéger les discussions sur les relations entre une municipalité et

⁷ Voir par exemple : Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville du Grand Sudbury a tenu des réunions à huis clos illégales le 2 mars, le 23 mars et le 26 avril 2016* (janvier 2017), en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Greater-Sudbury-\(5\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Greater-Sudbury-(5).aspx?lang=fr-CA)>.

ses employés. En général, cette exception ne s'applique pas aux discussions sur une étude organisationnelle, ni sur une restructuration de la municipalité. Cependant, mon Bureau a conclu qu'elle peut être invoquée pour une discussion sur une réorganisation, dans la mesure où celle-ci a des répercussions sur certaines personnes et sur leurs rôles⁸.

- 70 Comme expliqué ci-dessus, les renseignements qui concernent un particulier à titre professionnel ne relèvent pas de l'exception des renseignements privés. Toutefois, dans certains cas, des renseignements donnés sur une personne à titre professionnel peuvent relever de cette exception s'ils révèlent quelque chose de personnel⁹. Par exemple, des renseignements sur le rendement au travail d'un employé sont considérés comme des renseignements privés¹⁰. En général, une discussion au sujet d'un particulier à titre professionnel prendra un caractère plus personnel si elle porte sur l'examen de sa conduite¹¹.
- 71 Bien que certaines des discussions durant les séances de travail aient pu relever des exceptions des relations de travail ou des renseignements privés relativement aux réunions publiques, le Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet était tenu de respecter les exigences de la Loi et de son Règlement de procédure lors de ces réunions. Il a omis de le faire.

Demande de subvention

Contexte

- 72 Le 18 juillet 2016, le Conseil a adopté une résolution en séance publique dans l'objectif « qu'une demande de financement soit soumise dans le cadre du Programme Ontario 150 Célébrations communautaires envers l'organisation des activités de la Fête du Canada 2017 qui se tiendront sur le site de l'ancienne école de Lefavre ».

⁸ Ville d'Amherstburg, 9 décembre 2013 :

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Amherstburg-Closing-Letter-Dec-9-FR.pdf>

⁹ Ville d'Elliot Lake, 2014 : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/files/Elliot-Lake-Oct-25-CL-3-FR_rev.pdf

¹⁰ CIPVP Ordonnance MO-2519

¹¹ Municipalité de South Huron, 2015 :

<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-South-Huron.aspx>

- 73 Dans un courriel daté du 2 septembre 2016, le coordonnateur des loisirs du Canton a contacté tous les membres du Conseil, avec copie au DG-greffier, sollicitant l'autorisation de faire la demande de subvention au Programme Ontario 150 Célébrations communautaires. Le coût pour le Canton serait de 7 500 \$, avec des commandites prévues de 12 500 \$. Le coordonnateur des loisirs a indiqué que les organisateurs de l'événement attendaient un engagement de 7 500 \$ de la part du Canton, quel que soit l'aboutissement de la demande de subvention. Il était précisé que le temps pressait, car la demande de subvention devait être remise le jour même.
- 74 Trois conseillers ont donné leur accord à la proposition du coordonnateur des loisirs par courriel. La réponse du maire a proposé que les 7 500 \$ demandés soient inclus au budget de 2017, quel que soit l'aboutissement de la demande de subvention. L'un des conseillers a donné son accord au téléphone.
- 75 Quand nous l'avons interrogé au sujet des courriels, le maire nous a dit que le Conseil avait déjà autorisé la demande de subvention. Les courriels avaient pour but de proposer un ajout de 7 500 \$ au budget de 2017, qui n'avait pas encore été approuvé. Il n'y avait aucune allocation de fonds de l'année en cours. Il s'agissait simplement d'une proposition en vue de discuter plus avant la question.
- 76 Selon le DG, les courriels ne constituaient pas une décision du Conseil. Il s'agissait de simples écrits de régularisation, vu les contraintes de temps. L'engagement de fonds serait confirmé par le Conseil ultérieurement.
- 77 La contribution de 7 500 \$ de la part du Canton a été discutée ultimement par le Conseil lors de sa réunion budgétaire du 7 novembre 2016 et incluse au budget proposé du service des loisirs. Le budget 2017 du Canton a été adopté le 6 février 2017.

Analyse

- 78 La plainte alléguait que le Conseil avait enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand il avait voté, par courriel, l'allocation de fonds de soutien à une demande de subvention.
- 79 Une série de courriels échangés entre les membres du Conseil dans le but d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil, ou de faire un travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité, peut constituer

une réunion aux termes des exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi. Ceci a été précisé dans deux des rapports de l'Ombudsman sur des réunions à huis clos dans le Canton de Leeds et les Mille-Îles¹².

- 80** Dans le cas d'Alfred et Plantagenet, un quorum du Conseil a approuvé en principe, par courriel et au téléphone, la proposition du coordonnateur des loisirs demandant que le Canton fasse une contribution de 7 500 \$ pour appuyer la demande de subvention.
- 81** Le fait que le Conseil avait déjà résolu de faire une demande de subvention lors de sa réunion du 18 juillet 2016 ne l'acquitte en rien de ses obligations en vertu de la Loi¹³. Un quorum du Conseil a clairement fait un travail préparatoire à de futures décisions, comme le prouve la décision prise le 7 novembre 2016 pour inclure les 7 500 \$ au budget du Canton.
- 82** Je comprends que le Conseil tentait d'agir rapidement en réponse à une question qu'il jugeait urgente. Le Conseil et le personnel ont agi de bonne foi. Toutefois, dans leur précipitation, ils ont négligé de considérer la nécessité de transparence et les exigences d'ouverture des réunions énoncées dans la Loi.

Opinion

- 83** Le Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* et le Règlement de procédure du Canton quand il a voté en séance à huis clos le 4 avril 2016 pour attribuer le contrat de l'étude organisationnelle.
- 84** Le Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* et le Règlement de procédure du Canton quand il a tenu

¹² Ombudsman de l'Ontario, *Objet : Le sujet épineux : Enquête visant à déterminer si le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles a tenu des réunions illégales du 30 octobre au 1^{er} décembre 2014* (juin 2015), en ligne : <<https://ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands--Re--Th.aspx?lang=fr-CA>>; Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles a tenu des réunions à huis clos illégales pour discuter du code de conduite du Conseil* (juin 2015), en ligne : <<https://ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands-%283%29.aspx>>.

¹³ Ombudsman de l'Ontario, Lettre à la Ville d'Elliot Lake au sujet de réunions du 16 avril 2012 et du 26 avril 2012 (10 août 2012) : <https://ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Town-of-Elliott-Lake.aspx>

des réunions le 22 juin, le 12 juillet et le 12 septembre 2016 sans respecter les exigences de procédure des réunions du Conseil.

- 85 De plus, le Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand il a approuvé, par courriel et au téléphone, une contribution municipale de 7 500 \$ pour la demande de subvention.

Recommandations

- 86 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 d'Alfred et Plantagenet devraient respecter avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives de garantir 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 d'Alfred et Plantagenet devrait veiller à ce que les rencontres ou les réunions d'un quorum du Conseil durant lesquelles le Conseil exerce son pouvoir décisionnel ou fait un travail préparatoire en ce sens se tiennent conformément aux exigences de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 3

Le Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet devrait veiller à ce qu'aucun sujet ne soit discuté à huis clos à moins qu'il ne relève clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 4

Le Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet devrait veiller à ce que ses votes à huis clos soient conformes au paragraphe 239 (6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à son propre Règlement de procédure.

Recommandation 5

Le Canton d'Alfred et Plantagenet devrait veiller à ce que les résolutions qu'il adopte en vue de se retirer à huis clos donnent une description générale de la question à discuter, de manière à maximiser les

renseignements communiqués au public sans porter atteinte à la raison d'exclure le public.

Recommandation 6

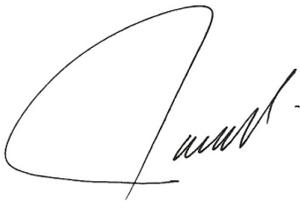
Le Canton d'Alfred et Plantagenet devrait adopter la pratique exemplaire de faire un compte rendu de toute réunion à huis clos, en séance publique, comme le veut son propre Règlement de procédure.

Recommandation 7

Les membres du Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet devraient éviter d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil, ou de faire le travail préparatoire nécessaire en ce sens, par une série de courriels ou de communications téléphoniques.

Rapport

- 87 Le Canton d'Alfred et Plantagenet a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter. Les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 88 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil du Canton d'Alfred et Plantagenet. Il devrait être 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