



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur les réunions tenues
par la Ville d'Elliot Lake les 1^{er} et 15 mai 2023
et le 2 décembre 2024**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Mars 2026

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte au sujet de discussions tenues à huis clos par le Conseil de la Ville d'Elliot Lake (la « Ville ») les 1^{er} et 15 mai 2023 et le 2 décembre 2024. À ces trois réunions, le Conseil avait invoqué dans ses résolutions de retrait à huis clos l'exception relative à l'éducation ou à la formation.
- 2 La plainte alléguait que les discussions du Conseil n'entraient dans aucune des exceptions prévues aux règles des réunions publiques prescrites par la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹.
- 3 Pour les raisons qui suivent, mon enquête m'a permis de conclure que les discussions tenues à huis clos les 1^{er} et 15 mai 2023 ne relevaient pas de l'exception relative à l'éducation ou à la formation qui a été invoquée. J'ai aussi conclu que le Conseil avait omis de mentionner dans chacune de ses résolutions de retrait à huis clos la nature générale de la discussion, et de dresser un procès-verbal complet pour ces deux réunions.
- 4 D'après mon enquête, le Conseil de la Ville d'Elliot Lake n'a pas contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* en se réunissant à huis clos le 2 décembre 2024.

Compétence de l'Ombudsman

- 5 La Loi dispose que toutes les réunions d'un conseil ou d'un conseil local et de leurs comités doivent être ouvertes au public, sauf si les exceptions prévues par la Loi s'appliquent.
- 6 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 7 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville d'Elliot Lake.
- 8 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure municipal ont été respectées.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

- 9 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Ce recueil interrogeable vise à permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du Conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : www.ombudsman.on.ca/fr/pour-le-secteur-public-et-les-elues/gouvernement-municipal/recueil-des-cas-reunions-municipales.
- 10 L'Ombudsman de l'Ontario est également habilité à réaliser des examens et enquêtes impartiaux concernant des centaines d'organismes publics. Cela comprend les municipalités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par des municipalités ainsi que les organismes gouvernementaux provinciaux, les universités financées par les fonds publics et les conseils scolaires. Il peut aussi examiner les plaintes sur les services fournis par les sociétés d'aide à l'enfance et les titulaires de permis d'un foyer, et sur les services en français fournis aux termes de la *Loi sur les services en français*. Pour en savoir plus sur les organismes relevant de notre Bureau : www.ombudsman.on.ca/fr/se-plaindre/en-quoi-peut-aider/contre-qui-deposer-plainte.

Processus d'enquête

- 11 Le 30 janvier 2025, mon Bureau a informé la Ville de son intention d'enquêter sur la plainte.
- 12 Mon Bureau a examiné les documents pertinents des réunions, y compris les ordres du jour et les procès-verbaux. Bien que la Ville filme habituellement ses séances à huis clos, elle nous a informé(e)s de l'absence d'enregistrement vidéo pour les réunions de mai 2023 visées par notre enquête. Nous avons toutefois pu visionner l'enregistrement vidéo de la réunion du 2 décembre 2024.
- 13 Nous avons rencontré la greffière et six membres du Conseil qui avaient assisté aux réunions de mai 2023.
- 14 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération pendant son enquête.

Réunion du Conseil du 1^{er} mai 2023

- 15 Selon le procès-verbal de la réunion publique du 1^{er} mai 2023, la réunion a débuté à 16 h, et tout le monde y a assisté en personne dans la salle du Conseil, à l'exception d'un(e) employé(e) de la Ville qui y a assisté par Zoom. Cinq des six membres du Conseil, la greffière et des membres du personnel y ont assisté. On nous a dit que le consultant externe de la Ville et son assistante y avaient aussi participé en personne.
- 16 Après avoir discuté d'un point à l'ordre du jour de la réunion publique, le Conseil a adopté une résolution pour discuter d'un point intitulé [Traduction] « Séance de formation sur la planification stratégique ». La résolution indiquait : [Traduction] « Puisqu'il est question d'une séance de formation destinée aux membres du Conseil, nous en discuterons à huis clos, en vertu de l'alinéa 239(2)l) de la *Loi sur les municipalités*. » Il faut préciser que l'exception relative à l'éducation ou à la formation se trouve, en fait, au paragraphe 239(3.1). On nous a dit qu'une coquille s'était probablement glissée dans la résolution et que le Conseil voulait bel et bien invoquer le paragraphe 239(3.1).
- 17 Les membres du Conseil que nous avons rencontré(e)s nous ont dit que c'est le consultant présent lors de la réunion qui leur avait conseillé d'invoquer l'exception relative à l'éducation ou à la formation pour se réunir à huis clos les 1^{er} et 15 mai 2023. Chaque membre à qui nous avons parlé a dit avoir suivi le conseil du consultant externe.
- 18 On nous a dit que le consultant en question avait été embauché pour montrer aux membres du Conseil comment créer un plan stratégique, étant donné que cinq des six membres occupaient leur poste depuis environ six mois seulement. Le procès-verbal de la séance à huis clos était vague, mais indiquait que le consultant avait fourni au Conseil l'ordre du jour de la séance.
- 19 La majorité des personnes rencontrées se souvenaient que le consultant avait d'abord donné une formation sur les rudiments d'un plan stratégique et sur la marche à suivre pour en créer un, y compris l'analyse FFPM (forces, faiblesses, possibilités et menaces). Le consultant a ensuite présenté les plans stratégiques d'autres municipalités et donné des exemples issus de son expérience.
- 20 Selon la majorité des personnes rencontrées, la discussion s'était transformée en une séance de remue-méninges visant à trouver des objectifs précis pour le plan stratégique. Par exemple, un(e) membre se souvenait que le Conseil avait formulé une vingtaine d'objectifs et passé du temps à les comparer à ceux de l'ancien plan stratégique de la Ville. De même, trois autres membres du Conseil ont dit avoir discuté d'idées précises ou d'objectifs pouvant convenir au plan stratégique. Un(e)

des membres a qualifié la séance de remue-méninges de « discussion de surface », s'agissant des forces et faiblesses de la Ville.

- 21 On nous a informé(e)s du fait que l'assistante du consultant avait pris des notes sur les objectifs du plan stratégique provisoire formulés par le Conseil durant ces discussions.
- 22 Deux membres ont dit que le Conseil avait peut-être discuté de certains services ou postes de la Ville, dans l'optique de réfléchir aux modifications qu'il faudrait apporter à certains postes ou rôles pour atteindre certaines priorités stratégiques. Un(e) membre a dit penser se rappeler que le Conseil avait nommé des membres du personnel, mais ne pouvait l'affirmer avec certitude. Il(elle) a confirmé que les discussions concernaient l'affectation des ressources d'une façon qui permettrait l'atteinte des objectifs de planification stratégique. L'autre membre a dit ne pas se souvenir comme tel d'avoir nommé des membres du personnel, mais croyait qu'une telle situation était inévitable. Le consultant a dit plus tard, dans des commentaires publics, que les membres du personnel assistant aux réunions étaient là pour fournir au Conseil des détails opérationnels.
- 23 Enfin, on nous a dit que le Conseil avait pris une pause pour souper durant la soirée, mais l'heure exacte de la pause n'a pas été consignée. Selon le procès-verbal de la séance à huis clos, une pause de dix minutes a été prise à 16 h 42.
- 24 Selon le procès-verbal de la réunion publique, le Conseil a repris la séance publique à 19 h 42, puis a mis fin à la réunion.

Réunion du Conseil du 15 mai 2023

- 25 Le procès-verbal de la réunion publique du 15 mai 2023 indique que la réunion a débuté à 16 h. Tout comme celle du 1^{er} mai 2023, cette réunion était de nature hybride : quelques membres du personnel y ont assisté par Zoom alors que les membres du Conseil y ont assisté en personne. Les six conseiller(ère)s étaient présent(e)s, en compagnie de la greffière, d'autres membres du personnel, du consultant externe et de son assistante. Il n'y avait aucun point à l'ordre du jour pour la réunion publique; le Conseil s'est retiré à huis clos à 16 h 05 après avoir adopté une résolution identique à celle de la réunion du 1^{er} mai, avec la même coquille concernant l'exception relative à l'éducation ou à la formation. Encore une fois, mon Bureau a obtenu la confirmation que le Conseil voulait bel et bien invoquer le paragraphe 239(3.1) de la Loi.

- 26 La plupart des membres du Conseil que nous avons rencontré(e)s nous ont dit que cette réunion venait en prolongement de la réunion précédente, mais que cette fois-ci, l'idée était de peaufiner, puis de finaliser les objectifs du plan stratégique provisoire. Un(e) membre a expliqué que le Conseil examinait « en détail » les idées qui avaient été discutées. Un(e) autre a rapporté que le consultant avait émis des idées et suggestions fondées sur ses expériences antérieures et expliqué comment la Ville pouvait appliquer ses suggestions.
- 27 En comparant les discussions des deux réunions, un(e) membre a expliqué que, lors de la première réunion, le Conseil avait lancé différentes idées pour le plan stratégique, et lors de la deuxième réunion, avait plutôt travaillé à transformer les idées en objectifs tangibles ou en mesures à prendre.
- 28 Les membres du Conseil que nous avons rencontré(e)s nous ont aussi dit avoir mis la dernière touche aux objectifs du plan stratégique provisoire qui serait présenté au public plus tard. Un(e) membre du Conseil a expliqué que le consultant avait suggéré des formulations précises.
- 29 Enfin, on nous a dit que le Conseil avait discuté des prochaines étapes à franchir pour finaliser le plan stratégique, dont la marche à suivre pour obtenir l'opinion de la population lors de séances de consultation publique. Ici aussi, on nous a indiqué que le Conseil avait pris une pause pour souper, mais l'heure de la pause n'a pas été consignée dans le procès-verbal de la séance à huis clos.
- 30 Selon le procès-verbal de la réunion publique, le Conseil est retourné en séance publique à 20 h 10, puis a mis fin à la réunion peu de temps après, soit à 20 h 11.

Réunions publiques subséquentes au sujet de la formation sur le plan stratégique

- 31 Le 29 mai et le 19 juin 2023, le Conseil a tenu deux autres réunions au sujet de la formation sur le plan stratégique, soit avant que la version finale du plan stratégique soit présentée au Conseil le 23 octobre 2023. Contrairement aux réunions des 1^{er} et 15 mai 2023, celles du 29 mai et du 19 juin 2023 ont été tenues publiquement.
- 32 La première réunion publique au sujet de la formation sur le plan stratégique a eu lieu le 29 mai 2023. Le consultant de la Ville a prononcé un mot d'ouverture et résumé les discussions tenues à huis clos par le Conseil les 1^{er} et 15 mai 2023. Il a expliqué que ces deux séances à huis clos avaient permis au Conseil de discuter en privé du plan stratégique. Il a dit à plusieurs reprises que le Conseil était, à cette étape, [Traduction] « bien parti pour élaborer un plan stratégique ». Il a aussi expliqué que, lors de la réunion du 1^{er} mai 2023, le Conseil avait discuté des forces

et des faiblesses de la Ville, des possibilités qui s'offrent à elle et des menaces qui planent sur elle. Il a expliqué que l'objectif de la réunion du 15 mai 2023 était de déterminer les mesures à prendre par rapport à ces forces, faiblesses, possibilités et menaces.

Analyse

- 33** La *Loi de 2001 sur les municipalités* dispose que toutes les réunions doivent être publiques, sauf si la question à étudier relève d'une des exceptions prévues à l'article 239. Aucune de ces exceptions ne s'applique expressément aux exercices de planification stratégique ou au libre échange d'idées entre les membres d'un conseil.

Applicabilité de l'exception relative à l'éducation ou à la formation

- 34** Le Conseil entendait invoquer l'exception relative à l'éducation ou à la formation prévue au paragraphe 239(3.1) de la Loi afin de recevoir à huis clos de la formation sur la planification stratégique. Aux termes de cette exception, une réunion peut se tenir à huis clos si 1) elle a pour but l'éducation ou la formation des membres du conseil, et que 2) les membres ne discutent pas d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du Conseil. Cette exception est interprétée de façon restrictive par mon Bureau, qui l'applique aux rassemblements ayant pour unique objet l'éducation ou la formation, ce qui exclut toute activité liée aux travaux ou aux décisions de la municipalité².
- 35** La première partie de l'exception concerne le développement de compétences par les membres d'un conseil ou l'obtention d'information pouvant les aider à mieux comprendre les affaires municipales de façon générale. Dans des rapports antérieurs, mon Bureau a conclu qu'une discussion relevait de cette exception lorsque l'objectif était de communiquer de l'information générale sur la manière de mener un processus donné ou de comprendre un concept ou un document, plutôt que d'examiner le contenu d'une proposition particulière. Mon Bureau a déclaré que le but de la discussion doit être de nature éducative, quel que soit le sujet :

Le nombre de sujets pouvant se prêter à une séance d'éducation est infini, mais il doit être clair qu'une séance de ce genre a pour seul objectif l'éducation. Toute tentative faite pour invoquer cette exception doit être scrutée avec soin. Une municipalité ne peut pas tout simplement contourner la loi sur les réunions ouvertes au public en caractérisant « d'éducatif » un sujet qui devrait

² *West Nipissing (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 5, para 47, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2p1g>>.

normalement être considéré en séance ouverte au public. Si un comité se réunit à portes fermées en séance d'éducation, il ne peut pas discuter de sujets qui ne sont pas strictement éducatifs³.

- 36** Dans un rapport adressé au Canton de Russell, mon Bureau a jugé que l'exception relative à l'éducation ou à la formation s'appliquait à une réunion où les conseiller(ère)s étaient assis(es) comme dans une salle de classe et recevaient une formation sur le vocabulaire et les principes liés au processus de planification stratégique⁴. Lors de cette réunion, les références au plan stratégique du Canton ne visaient qu'à illustrer des concepts abstraits. Plus particulièrement, les membres du Conseil n'avaient pas participé à un libre échange d'idées concernant les priorités stratégiques du Canton, mais avaient plutôt appris des concepts qui les aideraient à comprendre le processus de planification stratégique. La discussion portant sur le nouveau plan stratégique avait eu lieu lors d'une réunion publique ultérieure⁵.
- 37** Contrairement au Canton de Russell, en l'espèce, le Conseil de la Ville d'Elliot Lake a discuté du fond de la version provisoire de son plan stratégique et a échangé des idées sur la version à présenter au public. S'il est vrai qu'une partie des discussions initiales du 1^{er} mai 2023 pouvait constituer de la formation ou de l'éducation – lorsque, par exemple, le consultant a expliqué en quoi consiste un plan stratégique et comment élaborer un tel plan –, il s'est ensuivi une séance de remue-méninges, qui s'est poursuivie à la réunion du 15 mai 2023, et qui a amené le Conseil à continuer de peaufiner ses idées pour la version provisoire de son plan.
- 38** En l'espèce, ces séances de remue-méninges allaient bien au-delà de la formation ou de l'éducation et ont fait avancer de façon importante les travaux du Conseil.
- 39** Sous le régime de la deuxième partie de l'exception, aucun(e) membre ne peut faire avancer de façon importante les affaires ou les décisions du conseil. Dans un rapport adressé au Village de Casselman, mon Bureau a conclu que pour interpréter l'expression « fait avancer de façon importante », il faut examiner dans quelle mesure les discussions ont fait avancer les travaux de la municipalité, en fonction d'indicateurs factuels⁶. Les discussions, les débats ou les décisions qui visent à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideur(euse)s, sont susceptibles de faire avancer de façon importante les travaux ou la prise de

³ Ombudsman de l'Ontario, *ABC de l'éducation et de la formation* (mars 2009), para 29, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/ville-doshawa-abc-de-leducation-et-de-la-formation-23-mars-2009>>.

⁴ *Russell (Canton de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gt6qh>>.

⁵ *Ibid.*, para 33.

⁶ *Casselman (Village de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 14, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp62>> [« Casselman »].

décision d'un conseil municipal, d'un comité ou d'un conseil local. De même, un conseil est susceptible de faire avancer de façon importante ses travaux ou sa prise de décision s'il vote, conclut un accord, donne des directives ou fait des commentaires au personnel, ou encore discute ou débat d'une proposition, d'une mesure d'action ou d'une stratégie.

- 40** Par exemple, dans un rapport de 2024 adressé à la Ville d'Elliot Lake, mon Bureau a conclu que l'exception relative à l'éducation ou à la formation ne s'appliquait pas lorsque le Comité des finances et de l'administration a entendu une présentation sur les propositions de modification du règlement sur l'approvisionnement de la Ville⁷. D'après mon Bureau, cette présentation constituait bien plus qu'une simple transmission d'information qui aiderait les membres du Conseil à mieux comprendre les travaux de la municipalité. En effet, elle avait donné lieu à un échange de renseignements concernant la version provisoire du règlement sur l'approvisionnement de la Ville, version qu'on allait devoir approuver prochainement.
- 41** De même, en décembre 2024, mon Bureau s'est penché sur une plainte au sujet d'une séance de planification stratégique tenue par le Conseil de la Ville de Cornwall⁸, qui avait invoqué plusieurs exceptions relatives aux réunions publiques. Même si la Ville n'avait pas invoqué l'exception relative à la formation ou à l'éducation, nous avons cherché à savoir si celle-ci pouvait s'appliquer. Mon Bureau a conclu que le Conseil de la Ville de Cornwall avait discuté du fond de son plan stratégique; il n'était pas question d'apprendre comment tenir un processus de planification stratégique. Par conséquent, l'exception relative à l'éducation ou la formation ne s'appliquait pas.
- 42** En l'espèce, les discussions tenues par le Conseil lors des deux réunions se sont transformées en séance de remue-méninges visant à trouver des idées à inclure dans la version provisoire du plan stratégique. Le Conseil a cerné des forces, des faiblesses, des possibilités et des menaces lors de sa réunion du 1^{er} mai 2023 et a fixé des objectifs provisoires. Il a ensuite peaufiné ses idées lors de la réunion du 15 mai 2023, puis commencé à dresser les mesures à prendre pour atteindre ces objectifs stratégiques éventuels.
- 43** Plutôt que de faire un apprentissage théorique de la création ou de la mise en œuvre d'un plan, le Conseil de la Ville d'Elliot Lake a travaillé sur le contenu de son plan stratégique provisoire. Après les deux réunions, le consultant a déclaré que le Conseil était [Traduction] « bien parti pour élaborer un plan stratégique ». Dans le procès-verbal et l'ordre du jour de la réunion du 15 mai 2023 figure une liste d'idées et de mesures à prendre dressée par le Conseil. Au bout du compte, les

⁷ *Elliot Lake (Ville d') (Re)*, 2024 ONOMBUD 13 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/k6vh0>>.

⁸ *Cornwall (Ville de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 23 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/k8gmr>>.

discussions tenues lors de ces deux réunions ont fait avancer de façon importante les travaux et la prise de décision du Conseil en plus de contribuer au plan stratégique présenté lors des réunions publiques du 29 mai, du 19 juin et du 23 octobre 2023.

Applicabilité de l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée

- 44** Deux conseiller(ère)s ont dit à mon Bureau que le Conseil avait discuté de renseignements privés au sujet d'employé(e)s identifiables. Or, la résolution de retrait à huis clos du 13 mai 2023 n'en fait pas mention. L'un(e) des membres ne se rappelait pas le nom des personnes nommées, mais nous a rapporté que le Conseil avait possiblement discuté de la réaffectation de ressources à certains services pour permettre l'atteinte des objectifs dans le plan stratégique. L'autre membre du Conseil ne se rappelait pas non plus le nom des personnes nommées, mais croyait que le Conseil avait dû nommer des personnes précises.
- 45** Conformément à l'alinéa 239(2)b) de la Loi, une réunion ou une partie de celle-ci peut se tenir à huis clos si la discussion révèle des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. Pour que l'exception s'applique, les renseignements discutés doivent se rapporter à quelqu'un à titre personnel, plutôt qu'à titre professionnel, officiel ou commercial⁹. Toutefois, il se peut que ces renseignements soient quand même considérés comme des renseignements personnels s'ils révèlent un aspect de nature personnelle à propos d'une personne identifiable¹⁰.
- 46** Mon examen n'a révélé aucun cas où le Conseil aurait discuté de renseignements privés concernant des membres du personnel en particulier en les nommant ou en parlant de leur poste. Deux membres du Conseil disent se souvenir que le Conseil a nommé des membres du personnel, mais j'estime probable que le Conseil ait discuté de leurs rôle et fonctions professionnels plutôt que de renseignements privés les concernant.
- 47** Rien n'indique que les discussions relèvent de l'exception relative aux renseignements privés.

⁹ *Elliot Lake (Ville d') (Re)*, 2024 ONOMBUD 3, para 29, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k2wqs>>.

¹⁰ *Ibid.*

Résolution de retrait à huis clos

- 48** Le paragraphe 239(4) de la *Loi sur les municipalités* prévoit qu'avant de se réunir à huis clos, le Conseil doit indiquer par voie de résolution le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question devant y être étudiée. Au moment d'invoquer l'alinéa 239(4)b) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil doit expressément citer l'exception relative à l'éducation ou à la formation dans sa résolution de même que la nature générale du sujet de la formation.
- 49** En l'espèce, aucune des résolutions ne précisait la nature générale du sujet de la formation. Le Conseil a cependant précisé la nature générale du sujet de la formation ou de l'éducation dans l'ordre du jour de sa réunion du 1^{er} mai 2023, sous le point intitulé [Traduction] « Séance de formation sur la planification stratégique ».
- 50** Mon Bureau a déjà établi que, pour remplir son obligation de donner la nature générale du sujet qui sera discuté à huis clos, une municipalité doit faire plus que simplement invoquer l'exception en question¹¹. Le Conseil devait inclure une description dans ses résolutions pour pouvoir se réunir à huis clos.

Procès-verbal de la réunion à huis clos

- 51** Les procès-verbaux des deux séances à huis clos étaient, de façon générale, vagues et peu utiles dans le cadre de mon enquête. Celui de la réunion du 15 mai 2023 ne donnait pas la liste des personnes qui étaient présentes. Les deux procès-verbaux ressemblaient davantage à des ordres du jour qu'à un compte rendu des discussions tenues par le Conseil. Par exemple, dans le procès-verbal de la réunion du 1^{er} mai 2023, rien n'indiquait que le Conseil s'était livré à un exercice de remue-méninges ou avait discuté d'idées pour le plan stratégique.
- 52** Le paragraphe 239(7) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit que toutes les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion doivent être consignées. Cette exigence s'applique également aux réunions à huis clos. Dans un rapport adressé à la Ville de South Bruce Peninsula, mon Bureau a indiqué que le procès-verbal doit comprendre une description détaillée des questions de fond et de procédure qui ont été discutées à huis clos¹².

¹¹ *Brockville (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 12, para 53, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2sss>>; et *Casselman (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 13, para 22, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrkx6>>.

¹² *South Bruce Peninsula (Ville de) (Re)*, 2010 ONOMBUD 1 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/gttgc>>.

- 53 De plus, les municipalités doivent fournir des comptes rendus clairs et accessibles aux enquêteur(euse)s qui se penchent sur leurs réunions à huis clos. Ces comptes rendus aident mon Bureau à vérifier que les responsables municipaux(ales) ne s'écartent pas des exigences légales lors des huis clos. Les procès-verbaux des réunions du Conseil des 1^{er} et 15 mai 2023 ne contiennent aucun détail sur les questions de fond y ayant été discutées.

Réunion extraordinaire du 2 décembre 2024

Présentation donnée par l'avocat de la Ville

- 54 Le procès-verbal de la réunion publique du 2 décembre 2024 indique que la réunion extraordinaire a débuté à 17 h 30. Les sept membres du Conseil et la greffière y ont assisté en personne dans la salle du Conseil alors que le DG et l'avocat de la Ville y ont assisté par Zoom.
- 55 Il n'y avait aucun point public à l'ordre du jour, et le Conseil s'est retiré à huis clos à 17 h 31 après avoir adopté une résolution selon laquelle l'objectif de la séance à huis clos était [Traduction] « de revoir les rôles et responsabilités des membres du Conseil et d'offrir de la formation sur des questions de gouvernance municipale pertinentes – d'après les conseils de l'avocat ». Dans la résolution, on invoquait l'exception relative à l'éducation ou à la formation prévue au paragraphe 239(3.1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 56 L'avocat de la Ville a donné sa présentation sous forme de cours magistral. Par la suite, les membres du Conseil ont pris environ une heure pour poser diverses questions. L'avocat a aussi expliqué quelles questions étaient permises, indiquant qu'il pouvait répondre aux questions générales, mais pas aux questions plus précises ou complexes, car ses réponses pourraient alors constituer des conseils juridiques.
- 57 L'avocat a répondu à chacune des questions posées par les conseiller(ère)s et le DG. Dans la vidéo de la réunion, nous avons relevé des discussions plus approfondies autour de deux questions précises.

Discussion au sujet d'une personne nommée

- 58 Vers la fin de la période de questions, un(e) membre a posé une question générale qui s'est transformée en question concernant une situation précise. Dans la description de la situation et dans la discussion qui s'en est suivie, une personne en particulier a été nommée à plusieurs reprises.

- 59** Dans cette discussion, des renseignements privés concernant la personne nommée ont été mentionnés. L’avocat de la Ville a répondu à la question en donnant son opinion sur un scénario hypothétique. Un(e) autre conseiller(ère) a détaillé le scénario et expliqué que le Conseil s’était réuni à huis clos pour en parler avant de donner des directives au personnel. Les membres du Conseil ont continué de parler de la situation avec le personnel, qui a répondu à leurs questions au sujet des directives reçues.

Discussion au sujet des conseils juridiques

- 60** Durant la discussion, les membres du Conseil ont demandé à l’avocat de la Ville de leur donner des conseils juridiques au sujet d’une question précise. L’avocat leur a donné des conseils et a proposé des solutions pour aller de l’avant. Le Conseil a ensuite discuté des différentes manières d’appliquer ces conseils juridiques et ces solutions.
- 61** Le Conseil est retourné en séance publique à 19 h 46, puis a mis fin à la réunion peu de temps après, soit à 17 h 48.

Analyse

Présentation donnée par l’avocat de la Ville

- 62** La résolution de retrait à huis clos invoque l’exception aux règles des réunions publiques relative à l’éducation ou à la formation prévue au paragraphe 239(3.1) de la Loi. Comme il a été dit précédemment, cette exception permet de tenir une séance à huis clos si celle-ci a pour but « l’éducation ou la formation » des membres du conseil, et si aucun(e) membre ne discute ou ne traite autrement d’une question d’une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil, du conseil local ou du comité.
- 63** Durant la première partie de la séance à huis clos, l’avocat de la Ville a donné au Conseil une présentation sous forme de cours magistral qui abordait les rôles et responsabilités des membres du Conseil. La présentation visait à informer les membres du Conseil afin qu’ils(elles) comprennent mieux leurs rôles et responsabilités.
- 64** Cet échange d’information n’a pas fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du Conseil; elle entre donc dans l’exception relative à l’éducation ou à la formation.

Période de questions

- 65** Une période de questions a suivi la présentation de l'avocat de la Ville. La plupart des questions posées par les membres du Conseil visaient à clarifier leurs rôles et responsabilités. Cependant, les discussions concernant une personne nommée, les questions au sujet de la situation discutée et les conseils juridiques demandés n'entraient pas dans l'exception relative à l'éducation ou à la formation, puisqu'il y a eu avancement des travaux du Conseil.
- 66** Comme il a été décrit précédemment, mon Bureau a conclu que l'expression « fait avancer de façon importante » concerne la mesure dans laquelle les discussions font avancer les travaux de la municipalité¹³. Les discussions, les débats ou les décisions qui visent à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideur(euse)s, sont susceptibles de faire avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision d'un conseil municipal. En l'espèce, les discussions visaient à faire accepter au Conseil une décision prise par rapport à une personne en particulier et portaient sur les conseils juridiques sollicités sur une question précise.
- 67** Par conséquent, ces discussions allaient au-delà de l'éducation ou de la formation et faisaient avancer de façon importante les travaux du Conseil.
- 68** Même si la Ville n'a pas invoqué l'exception relative aux renseignements privés au sujet d'une personne identifiable, mon Bureau a cherché à savoir si celle-ci pouvait s'appliquer aux discussions concernant la personne nommée.
- 69** Cette exception s'applique aux discussions dans le cadre desquelles sont révélés des renseignements privés concernant une personne identifiable. Pour que cette exception s'applique, il doit être raisonnable de croire que la personne concernée pourrait être identifiée si lesdits renseignements étaient révélés au public¹⁴. En général, il doit s'agir de renseignements personnels, et non de renseignements professionnels, ni de renseignements donnés dans le cadre d'activités commerciales¹⁵. Toutefois, des renseignements peuvent constituer des renseignements personnels s'ils ont pour objectif d'examiner ou d'évaluer la conduite d'une personne¹⁶.

¹³ *Casselman*, *supra* note 6.

¹⁴ *Ontario (Ministry of Correctional Services) v. Goodis* [2008], OJ n° 289, para 69.

¹⁵ Ordonnance de la CIPVP MO-2204 et Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Russell (8 août 2014), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/canton-de-russell-8-aout-2014>>.

¹⁶ *South Huron (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 6, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp81>>.

- 70 En l'espèce, on a nommé une personne et parlé de sa situation personnelle lorsqu'il a été fait mention d'autres discussions tenues à huis clos antérieurement à son sujet. Par conséquent, cette information entre dans l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée.

Prestation de conseils juridiques

- 71 Même si la Ville n'avait pas non plus invoqué l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e), mon Bureau a cherché à savoir si celle-ci pouvait s'appliquer à certaines parties de la séance à huis clos. Cette exception s'applique aux discussions entre une municipalité et son avocat(e) visant à solliciter ou obtenir des conseils juridiques censés rester confidentiels ainsi qu'aux communications comprises dans ces discussions. Le but de cette exception est que les responsables municipaux(ales) puissent parler librement de conseils juridiques sans crainte de divulgation¹⁷. Mon Bureau a déjà dit que le secret professionnel de l'avocat(e) ne peut s'appliquer aux communications que s'il s'agit d'une communication : (1) entre un(e) client(e) et son avocat(e), l'avocat(e) agissant à titre professionnel; (2) qui comporte une consultation ou un avis juridique; (3) que les parties considèrent de nature confidentielle¹⁸.
- 72 En l'espèce, le Conseil s'est réuni à huis clos, dans un cadre confidentiel, et a cherché à obtenir des conseils de l'avocat de la Ville. Durant les discussions, l'avocat était présent, échangeait avec les membres du Conseil à titre professionnel et fournissait des conseils juridiques jugés confidentiels. Par conséquent, je conclus que ces parties de la séance à huis clos répondent aux critères de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).

Avis

- 73 Mon enquête m'a permis de conclure que le Conseil de la Ville d'Elliot Lake a contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* lors de ses réunions du 1^{er} et du 15 mai 2023 lorsqu'il a discuté à huis clos de questions ne relevant pas d'exceptions aux règles des réunions publiques. Dans les deux cas, le Conseil a contrevenu au paragraphe 239(4) de la Loi en omettant d'indiquer dans sa résolution la nature générale de la question à discuter à huis clos. Le Conseil a aussi contrevenu au paragraphe 239(7) de la Loi en omettant de dresser un compte rendu complet et exact des deux séances.

¹⁷ *McMurrich/Monteith (Canton de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 4, para 20, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jncmp>>.

¹⁸ *Ibid.*, para 21.

74 La Ville d'Elliot Lake n'a pas contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 2 décembre 2024. La discussion tenue par le Conseil entre dans l'exception relative à l'éducation ou à la formation invoquée pour justifier le huis clos. Certaines parties de la discussion du Conseil répondent aussi aux exceptions relatives aux renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée et aux conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat(e).

Recommandations

75 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider la Ville d'Elliot Lake à s'acquitter des obligations qui lui incombent selon la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à accroître la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Les membres du Conseil de la Ville d'Elliot Lake devraient faire preuve de vigilance dans l'exercice de leur obligation individuelle et collective de s'assurer que la Ville remplit ses responsabilités prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

La Ville d'Elliot Lake devrait s'assurer que l'exception relative à l'éducation et à la formation est appliquée seulement pour éduquer et former les membres du Conseil, et non pour régler les cas individuels ou pour faire avancer de façon importante les travaux du Conseil.

Recommandation 3

Le Conseil de la Ville d'Elliot Lake devrait voir à ce que toutes ses résolutions de retrait à huis clos contiennent une description générale de toutes les questions à étudier de façon à communiquer au public le maximum de renseignements sans compromettre la raison du huis clos.

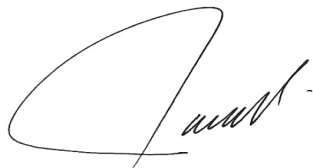
Recommandation 4

La Ville d'Elliot Lake devrait s'assurer que des comptes rendus exacts et complets sont consignés pour toutes les réunions, y compris celles à huis clos.

Rapport

76 Le Conseil de la Ville d'Elliot Lake a pu examiner une version préliminaire du présent rapport et la commenter pour mon Bureau. Il n'a pas fait de commentaires mais a dit être d'accord avec les recommandations.

77 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par la Ville. Conformément au paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil doit adopter une résolution indiquant comment il entend y donner suite.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario