



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête à propos d'une réunion
du Comité des finances et de l'administration
de la Ville d'Elliot Lake tenue le 18 décembre 2023**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Septembre 2024

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion du Comité des finances et de l'administration (le « Comité ») de la Ville d'Elliot Lake (la « Ville ») tenue le 18 décembre 2023. Selon la plainte, la discussion à huis clos du Conseil sur les pratiques d'approvisionnement ne remplissait aucune condition des exceptions prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹.
- 2 Pour les raisons qui suivent, mon enquête a révélé que le Comité des finances et de l'administration de la Ville d'Elliot Lake a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 18 décembre 2023, puisque sa discussion n'entrait pas dans les exceptions prévues par la Loi relativement aux réunions à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 La *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit que toutes les réunions d'un conseil ou d'un conseil local et de leurs comités doivent se tenir en public, sauf celles qui remplissent les conditions des exceptions prévues par la Loi.
- 4 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.
- 5 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville d'Elliot Lake.
- 6 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 d'application pertinent ont été respectées.
- 7 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

¹ L.O. 2001, chap. 25.

l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil.

- 8 L'Ombudsman de l'Ontario est également habilité à réaliser des examens et enquêtes impartiaux concernant des centaines d'organismes publics : municipalités, conseils locaux, sociétés contrôlées par des municipalités, organismes du gouvernement provincial, universités financées par des fonds publics et 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'établissement, 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, consultez le www.ombudsman.on.ca/portez-plainte/champ-de-surveillance.

Processus d'enquête

- 9 Le 15 avril 2024, mon Bureau a avisé la Ville d'Elliot Lake de son intention d'enquêter sur cette plainte.
- 10 Nous avons examiné le règlement de procédure de la Ville², les trousse de documents liées aux ordres du jour des séances publiques et à huis clos, le procès-verbal de la réunion et un enregistrement audio de la séance à huis clos.
- 11 Nous avons interviewé(e) le président du Comité des finances et de l'administration, la directrice des finances et trésorière (la « trésorière ») ainsi que la greffière adjointe et coordonnatrice de l'accessibilité (la « greffière adjointe »), qui fait office de secrétaire de séance du Comité.
- 12 Nous avons bénéficié d'une pleine et entière coopération dans ce dossier.

Le Comité des finances et de l'administration

- 13 L'alinéa 71(1)a) du règlement de procédure de la Ville précise que le Comité des finances et de l'administration est un comité permanent du Conseil.
- 14 Le règlement de procédure indique également que les comités permanents sont [traduction] « chargés de proposer des politiques majeures et générales au Conseil³ ».

² Ville d'Elliot Lake, Règlement n° 16-06, *Being a By-law to establish the Procedures of Council and its Committees and to Repeal By-law No. 07-36*, en ligne (en anglais seulement) :

<<https://www.elliottlake.ca/Modules/Bylaws/Bylaw/Download/3dfd6f00-c8d1-459b-8981-81370464847c>>.

³ Para 72(1).

15 Le Comité se compose de trois membres du Conseil⁴.

Réunion du 18 décembre 2023

- 16 Le lundi 18 décembre 2023, à 16 h, le Comité des finances et de l'administration a tenu une réunion publique dans la salle du Conseil. Selon le procès-verbal de la séance publique, après avoir discuté de divers autres points, le Comité a adopté une résolution de retrait à huis clos à 16 h 31 pour entendre une présentation du gestionnaire de projets spéciaux de la Ville intitulée [traduction] « Éducation et formation en matière de politiques d'approvisionnement ». Le Comité a invoqué le paragraphe 239(3.1) de la *Loi sur les municipalités* dans cette résolution, indiquant que le sujet de discussion concernait [traduction] « l'éducation ou la formation des membres du Conseil ».
- 17 Selon le procès-verbal de la séance à huis clos, les trois membres du Comité, ainsi que deux autres membres du Conseil, y ont assisté. À l'époque, le Conseil se composait de six membres. Par conséquent, le quorum du Comité et du Conseil était atteint. En outre, le gestionnaire de projets spéciaux, le directeur par intérim des travaux publics, la trésorière, la trésorière adjointe et la greffière adjointe ont participé au huis clos.
- 18 La trousse de documents liée à l'ordre du jour de ce huis clos comprend, entre autres, un projet de règlement sur l'approvisionnement et les diapositives d'une présentation PowerPoint sur les propositions de modification des pratiques d'approvisionnement de la Ville.
- 19 Au début de la séance à huis clos, la trésorière a indiqué que le gestionnaire de projets spéciaux allait faire une présentation sur les éventuels changements apportés aux pratiques d'approvisionnement de la Municipalité⁵. Les personnes interviewées nous ont dit qu'une version du projet de règlement sur l'approvisionnement devrait ultérieurement être soumise à l'approbation du Comité.
- 20 Le président du Comité a demandé à la trésorière quel était le délai prévu pour l'approbation et la mise en œuvre du nouveau règlement sur l'approvisionnement. Elle a répondu que cela allait probablement se produire en même temps que le lancement du nouveau progiciel de gestion intégré (« PGI ») de la Ville.

⁴ Ville d'Elliot Lake, *2022-2026 Finance and Administration Committee*, en ligne (en anglais seulement) : <<https://www.elliottlake.ca/en/resources/2022-26---Finance--Adminstration-Committee.pdf>>.

⁵ Aux termes du paragraphe 270(1) de la *Loi sur les municipalités*, une municipalité doit adopter et mettre en œuvre des politiques relatives à l'approvisionnement en biens et en services.

- 21 Le gestionnaire de projets spéciaux a ensuite fait une présentation au Comité sur les propositions de modification du règlement municipal sur l'approvisionnement. Il a donné au Conseil un aperçu de la manière dont le nouveau règlement modifierait les processus d'approvisionnement d'Elliot Lake.
- 22 Pendant la présentation, des membres du Conseil ont posé des questions et fourni des commentaires sur les pratiques d'approvisionnement existantes de la Ville. Dans ses réponses, le gestionnaire de projets spéciaux a passé en revue ces pratiques et a expliqué en quoi elles changeraient dans le cadre du nouveau règlement. En outre, les membres du Conseil ont fait connaître l'avis général des membres du personnel sur les éventuels changements apportés au processus d'approvisionnement et ont discuté de la façon de les communiquer à ceux-ci(celles-ci).
- 23 Le président du Comité a posé des questions à la trésorière sur les difficultés rencontrées par la Ville dans la mise en œuvre du nouveau progiciel de gestion intégré, auxquelles elle a répondu. Même si le nom du progiciel a été brièvement mentionné, on l'a surtout appelé [Traduction] « système PGI ».
- 24 Le Comité a repris la séance publique à 17 h 57, puis a levé la séance (réunion) à 17 h 58.

Analyse

- 25 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 à l'article 239 de la Loi s'appliquent.

Applicabilité de l'exception relative à l'éducation ou à la formation prévue par la Loi

- 26 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. Cette exception permet à une réunion de se tenir à huis clos si elle a pour but « l'éducation ou la formation » des membres, et si aucun 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.
- 27 Comme l'a souligné mon Bureau auparavant, cette exception doit être interprétée de façon restrictive et faire l'objet d'un examen attentif⁶. Elle ne s'applique qu'aux réunions qui se tiennent à huis clos pour permettre aux membres du conseil d'obtenir des renseignements susceptibles de les aider à mieux comprendre les

⁶ *Brockville (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 12, para 35 [Brockville], en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2sss>>.

affaires de la municipalité, ou d'acquérir des compétences, et non « d'échanger de l'information » sur une question⁷.

- 28** Dans des rapports antérieurs, mon Bureau a conclu qu'une discussion relevait de l'exception lorsque l'objectif était de communiquer de l'information générale sur la manière de comprendre certains processus, concepts ou documents, plutôt que d'examiner le contenu d'une proposition particulière en conseil.
- 29** Par exemple, 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 généralement liés à la planification stratégique. Les références au plan stratégique de Russell ne visaient qu'à illustrer des concepts abstraits⁸.
- 30** De même, la réunion d'un comité de la Ville de Brockville entrait dans l'exception puisqu'il s'agissait pour le comité de recevoir des renseignements généraux pour mieux comprendre le processus d'établissement des coûts de la Police provinciale de l'Ontario, avant de recevoir une proposition de coûts à une date ultérieure⁹. J'ai pareillement conclu que le Conseil du Canton d'Emo pouvait recevoir une formation sous forme de cours magistral visant à expliquer son nouveau format de budget avant de discuter du contenu du budget lors de réunions publiques ultérieures¹⁰.
- 31** En revanche, dans une lettre de 2014 adressée à la Ville de Moosonee, mon Bureau a déterminé qu'une présentation d'un(e) membre du personnel du ministère des Affaires municipales et du Logement sur les conditions et modalités de certaines ententes de financement n'entrait pas dans l'exception relative à « l'éducation ou à la formation ». Dans ce cas, après la présentation à huis clos, le Conseil avait voté pour approuver les mesures d'action proposées par la personne travaillant pour le Ministère. Nous avons conclu que les renseignements n'étaient pas de nature générale, mais avaient trait à des questions qui auraient des conséquences directes sur les activités de la Municipalité¹¹.
- 32** Dans le cas présent, à Elliot Lake, le gestionnaire de projets spéciaux a fait une présentation à huis clos au Comité des finances et de l'administration sur les propositions de modification du règlement de la Ville sur l'approvisionnement. Les membres du Conseil ont posé des questions et fourni des commentaires sur les

⁷ *Casselman (Village de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 14 (CanLII), para 54, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp62>>.

⁸ *Russell (Canton de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 1, para 18 à 22 et 68, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gt6qh>>.

⁹ Brockville, *supra* note 7, para 38.

¹⁰ *Emo (Canton d') (Re)*, 2023 ONOMBUD 5, para 24, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jvj4f>>.

¹¹ Lettre du Bureau de l'Ombudsman à la Ville de Moosonee (9 septembre 2014), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports_-cas-et-memoires/reunions-municipales/2014/ville-de-moosonee>; citée dans *Brockville*, *supra* note 7, para 36.

pratiques d'approvisionnement existantes de la Ville. En outre, les membres du Conseil ont discuté de l'avis général des membres du personnel municipal sur les changements du processus d'approvisionnement et sur la façon de les communiquer à ceux-ci(elles-ci).

- 33 La présentation ne se limitait pas à fournir aux membres du Conseil des renseignements les aidant à comprendre les activités de la Municipalité ou à acquérir de nouvelles compétences. Elle a plutôt donné lieu à un échange de renseignements portant sur le projet de règlement de la Ville sur l'approvisionnement, dont une version devrait être ultérieurement soumise à l'approbation du Comité.
- 34 Comme l'objectif n'était pas l'éducation ou la formation des membres du Conseil, la discussion ne relève pas de l'exception relative à l'éducation ou à la formation prévue au paragraphe 239(3.1).

Exception des renseignements privés au sujet d'une personne identifiable

- 35 Bien que cela n'ait pas été mentionné dans la résolution de retrait à huis clos, la greffière adjointe et le président du Comité ont déclaré que la présentation s'était déroulée à huis clos puisque le Comité avait discuté de renseignements privés sur des membres du personnel identifiables.
- 36 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 risque de révéler 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 commercial¹². 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 identifiable¹³.
- 37 Dans le cas qui nous occupe, les membres du Conseil ont fourni des observations sur la perception générale qu'avaient les membres du personnel des éventuels changements du processus d'approvisionnement et ont discuté de la manière de les communiquer à ces personnes. Notre examen n'a révélé l'existence d'aucun cas où des membres du personnel auraient été nommé(e)s, que ce soit par leur nom ou par leur rôle.

¹² *Elliot Lake (Ville d') (Re)*, 2024 ONOMBUD 3, para 29, en ligne : <<https://canlii.ca/t/k2wqs>>.

¹³ *Ibid.*

- 38 Comme le Comité n'a pas discuté de renseignements personnels concernant des personnes identifiables, la discussion ne relevait pas de l'exception relative aux « renseignements privés ».

Exception relative à la sécurité des biens de la municipalité

- 39 Bien que cela ne figure pas dans la résolution de retrait à huis clos, la greffière adjointe et la trésorière ont dit à mon Bureau que la Municipalité pourrait faire l'objet de cybermenaces si le nom de son nouveau progiciel de gestion intégré était rendu public.
- 40 L'alinéa 239(2)a) de la Loi permet à une municipalité ou à un conseil local de discuter à huis clos de « la sécurité des biens de la municipalité ou du conseil local ». J'ai précédemment conclu que la « la sécurité des biens de la municipalité » devrait être interprétée dans son sens ordinaire. Cette expression concerne donc des discussions relatives à la protection des biens contre toute perte ou tout dommage physique, et à la protection de la sécurité du public relativement à ces biens¹⁴. Cette exception s'applique tant aux biens corporels qu'aux biens incorporels¹⁵.
- 41 Comme il a été indiqué ci-haut, le nom du progiciel a été brièvement mentionné durant la réunion. Autrement, le Comité y faisait essentiellement référence en l'appelant [Traduction] « système PGI ». Notre examen n'a pas permis de relever de cas où le Comité aurait discuté de la protection des biens de la Municipalité, y compris de son nouveau progiciel de gestion intégré, contre toute perte ou tout dommage physique. Ainsi, la discussion n'entre pas dans l'exception relative à la sécurité des biens de la Municipalité.

Avis

- 42 Le Conseil de la Ville d'Elliot Lake a contrevenu à la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 18 décembre 2023 lorsqu'il a discuté à huis clos de questions qui ne relevaient d'aucune des exceptions relatives aux règles des réunions publiques.

¹⁴ *Amherstburg (Ville de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 8, para 43, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmv2>>. Voir aussi : *Port Colborne (Ville de)*, 2015 ONOMBUD 32, para 84, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtq0b>>.

¹⁵ *Amherstburg (Ville de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 8, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmv2>>.

Recommandations

- 43 Je formule les recommandations suivantes pour aider la Ville d'Elliot Lake à remplir ses obligations aux termes de la Loi et à améliorer 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 Municipalité remplit ses responsabilités prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Le Conseil de la Ville d'Elliot Lake devrait veiller à ne discuter à huis clos d'aucun sujet qui ne relève pas clairement de l'une des exceptions légales aux exigences concernant les réunions publiques.

Rapport

- 44 Le Conseil de la Ville d'Elliot Lake a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de la commenter pour mon Bureau. Le présent rapport définitif a été rédigé à la lumière de tous les commentaires que nous avons reçus.
- 45 Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par la Ville d'Elliot Lake. Conformément au paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil doit adopter une résolution indiquant la façon dont il entend y donner suite.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario