



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des réunions tenues par le Conseil
et le comité plénier du Conseil du Comté de Norfolk
le 14 février et le 15 novembre 2023
ainsi que les 9 et 16 janvier 2024**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Novembre 2024

Plainte

- 1 Mon Bureau a été saisi de plaintes au sujet d'une réunion extraordinaire tenue à huis clos par le Conseil du Comté de Norfolk (le « Comté ») le 9 janvier 2024 et de réunions tenues à huis clos par le comité plénier du Conseil¹ le 14 février 2023, le 15 novembre 2023 et le 16 janvier 2024. Selon ces plaintes, certaines discussions ayant eu lieu lors de ces réunions n'entraient dans aucune des exceptions relatives aux réunions publiques prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)². L'une des plaintes allègue aussi que la résolution de retrait à huis clos adoptée pour la réunion du 9 janvier 2024 ne contenait pas assez d'information sur le sujet de la discussion prévue.
- 2 Mon enquête m'a permis de conclure que le comité plénier du Conseil n'a pas contrevenu à la Loi à sa réunion à huis clos du 14 février 2023. Toutefois, elle a révélé qu'il a contrevenu à la Loi à ses réunions du 15 novembre 2023 et du 16 janvier 2024 en discutant à huis clos de certaines questions n'entrant dans aucune des exceptions aux règles des réunions publiques. Enfin, mon enquête a aussi révélé qu'à sa réunion du 9 janvier 2024, le Conseil n'a pas fourni suffisamment d'information dans sa résolution de retrait à huis clos et a discuté à huis clos d'une question n'entrant pas dans l'exception relative aux réunions publiques invoquée dans ladite résolution.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 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.
- 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 C'est l'Ombudsman qui enquête sur les réunions à huis clos du Comté de Norfolk.
- 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 de procédure municipal ont été respectées.

¹ Comité plénier du Conseil [TRADUCTION] : « L'ensemble des membres du Conseil siégeant en comité plénier pour traiter les questions et formuler des recommandations au Conseil. » Règlement n° 2022-136, *The Procedural By-law* du Comté de Norfolk (20 décembre 2022), article 2.17.

² L.O. 2001, chap. 25.

- 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 l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : www.ombudsman.on.ca/digest/recueil-de-cas-reunions-municipales-accueil.
- 8 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'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 site www.ombudsman.on.ca/portez-plainte/champ-de-surveillance.

Processus d'enquête

- 9 Le 26 mars 2024, mon Bureau a informé le Comté de son intention d'enquêter sur ces plaintes.
- 10 Les membres de l'équipe de mon Bureau chargée des réunions publiques ont examiné les documents des séances publiques et à huis clos, notamment les procès-verbaux, les ordres du jour, les rapports et les enregistrements audio des réunions. Nous avons parlé avec la mairesse et l'ancienne greffière.
- 11 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération pendant son enquête.

Réunion du comité plénier du Conseil du 14 février 2023

- 12 Le 14 février 2023, le comité plénier s'est réuni dans la salle du Conseil à 13 h. À 16 h 53, il a résolu de se retirer à huis clos pour discuter de quatre points à l'ordre du jour, y compris le point [TRADUCTION] « Compte rendu sur la couverture d'assurance », soit la partie de la discussion qui, selon la plainte, contrevient aux règles des réunions publiques.

- 13 Le comité plénier du Conseil a invoqué l'exception relative à la sécurité des biens de la municipalité pour procéder à huis clos.
- 14 D'après l'enregistrement de la séance à huis clos, le personnel a présenté de l'information et un rapport écrit sur l'état de la couverture de cyber-assurance du Comté, puis répondu aux questions des membres du Conseil.
- 15 Le comité plénier du Conseil a ensuite discuté à huis clos d'autres points à l'ordre du jour, puis repris la séance publique à 18 h.
- 16 Il a adopté une résolution en séance publique pour recevoir la [TRADUCTION] « note de service concernant le compte rendu sur la couverture d'assurance » à titre informatif.
- 17 La séance a été levée à 18 h 01.

Analyse

Applicabilité de l'exception relative à la sécurité des biens

- 18 Le comité plénier du Conseil a invoqué l'exception de la sécurité des biens de la municipalité prévue à l'alinéa 239(2)a) de la Loi pour discuter à huis clos de la couverture de cyber-assurance.
- 19 La Loi ne définit pas le terme « sécurité » aux fins de cette disposition. Dans un rapport précédent, mon Bureau a conclu que l'expression « sécurité des biens de la municipalité » était à lire dans son sens ordinaire. Les biens s'entendent des biens corporels (matériels) et incorporels (immatériels). L'exception s'applique à la protection des biens contre les pertes ou dommages ainsi qu'à la protection du public par rapport à ces biens³.
- 20 Mon Bureau a conclu que l'exception s'applique uniquement si les biens sont la propriété de la municipalité et si le Conseil discute de mesures visant à prévenir toute perte ou tout dommage à ces biens⁴.
- 21 En l'espèce, je suis convaincu que le comité plénier du Conseil a discuté de la cyber-assurance en lien avec la protection et la sécurité des biens du Comté. Par conséquent, les discussions sur ce point entrent dans l'exception relative à la sécurité des biens de la municipalité.

³ *Amherstburg (Ville de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 8, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmv2>>.

⁴ *Deep River (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 17, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hqspg>>.

Réunion du comité plénier du Conseil du 15 novembre 2023

- 22 Le 15 novembre 2023, le comité plénier s'est réuni dans la salle du Conseil à 13 h. À 17 h 15, il a résolu de se retirer à huis clos pour discuter de sept points à l'ordre du jour. La plainte alléguait que la discussion sur deux de ces points – [TRADUCTION] « Compte rendu sur la couverture d'assurance » et [TRADUCTION] « Étude préliminaire sur les redevances d'aménagement actives » – n'entraîne pas dans les exceptions aux règles des réunions publiques prévues par la Loi.

Compte rendu sur la couverture de cyber-assurance

- 23 D'après l'ordre du jour, le comité plénier du Conseil a invoqué l'exception relative à la sécurité des biens de la municipalité pour discuter du point « Compte rendu sur la couverture d'assurance ». Selon l'enregistrement de la séance à huis clos, le personnel a fait le point sur la protection de cyber-assurance du Comté et répondu aux questions des membres du Conseil.

Étude préliminaire sur les redevances d'aménagement

- 24 D'après sa résolution de retrait à huis clos, le comité plénier du Conseil a aussi invoqué l'exception relative aux litiges actuels ou éventuels pour discuter du point [TRADUCTION] « Étude préliminaire sur les redevances d'aménagement actives ». Il a reçu un rapport à ce sujet plus tard durant le huis clos.
- 25 Pendant cette discussion, le personnel a fait le point sur les répercussions de la législation provinciale et des exigences liées à la croissance de l'infrastructure sur les redevances d'aménagement du Comté. Le comité plénier du Conseil a ensuite discuté du rapport et des recommandations du personnel concernant l'étude susmentionnée.

Reprise de la séance publique

- 26 Le comité plénier a repris la séance publique à 19 h 29, puis adopté une résolution pour recevoir à titre informatif le compte rendu sur la couverture de cyber-assurance et une résolution voulant que l'étude préliminaire sur les redevances d'aménagement soit reçue à titre informatif et que le personnel applique les directives.
- 27 La séance a été levée à 19 h 33.

Analyse

Applicabilité de l'exception relative à la sécurité des biens

- 28** Le comité plénier du Conseil a invoqué l'exception de la sécurité des biens de la municipalité pour discuter à huis clos du point « Compte rendu sur la couverture d'assurance ».
- 29** Mon Bureau a conclu que l'exception s'applique uniquement si les biens sont la propriété de la municipalité et si le Conseil discute de mesures visant à prévenir toute perte ou tout dommage à ces biens⁵.
- 30** Je suis convaincu que la discussion avait trait à la sécurité des biens du Comté. Par conséquent, cette discussion entrait dans l'exception relative à la sécurité des biens de la municipalité.

Applicabilité de l'exception relative aux litiges actuels ou éventuels

- 31** Le comité plénier du Conseil a invoqué l'exception des litiges actuels ou éventuels prévue à l'alinéa 239(2)e) de la Loi pour discuter à huis clos du point « Étude préliminaire sur les redevances d'aménagement actives ».
- 32** Mon Bureau a conclu que l'exception s'applique à un litige probable si cette possibilité est bien réelle, sans nécessairement être une certitude. Le Conseil doit croire que le litige est raisonnablement probable et doit utiliser la réunion à huis clos pour explorer cette probabilité d'une certaine façon⁶. Cette exception ne s'applique pas quand la possibilité d'un litige est simplement hypothétique⁷.
- 33** En l'espèce, le personnel du Comté a fait le point sur les répercussions de la législation provinciale et des exigences liées à la croissance de l'infrastructure sur les redevances d'aménagement du Comté. Le comité plénier du Conseil a aussi discuté de l'étude préliminaire sur ces redevances.
- 34** La discussion ne portait pas sur un litige actuel ou éventuel. D'après l'enregistrement de la séance à huis clos, cette exception a été invoquée parce qu'un litige pouvait survenir avec les promoteurs immobiliers. Toutefois, la possibilité d'un litige est au mieux hypothétique, et la réunion du 15 novembre 2023 ne portait pas sur ce risque. J'en conclus que la discussion du comité plénier du Conseil concernant l'étude sur les redevances d'aménagement n'entre pas dans l'exception des litiges actuels ou éventuels.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Carleton Place (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 18, paragraphe 26, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hqspj>>.

⁷ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Timmins (9 mai 2017), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2017/ville-de-timmins-2>>.

Réunion extraordinaire du Conseil du 9 janvier 2024

- 35 Le 9 janvier 2024, le Conseil s'est réuni dans sa salle à 15 h 30 pour une réunion extraordinaire. À 15 h 53, il a résolu de se retirer à huis clos pour discuter du point [TRADUCTION] « État des lieux préliminaire du DG – litige éventuel » en invoquant l'exception des litiges actuels ou éventuels.
- 36 La résolution de retrait à huis clos mentionnait l'alinéa de la Loi invoqué (239(2)e)), mais ne décrivait aucunement le point en question.
- 37 À huis clos, le Conseil a discuté de l'achat récent d'un panneau d'affichage par le Comté, y compris des commentaires sur les médias sociaux et de la rétroaction reçue par les membres du Conseil à ce sujet.
- 38 Pendant le huis clos, le directeur général (DG) a déclaré qu'il se pouvait qu'une procédure soit intentée contre le Comté en lien avec cet achat. Quand nous l'avons rencontré au sujet de ce litige éventuel, le DG a précisé qu'il n'y avait rien de concret à sa connaissance, mais qu'il craignait que la discussion sur cette question en séance publique débouche sur des poursuites.
- 39 Le Conseil est retourné en séance publique à 17 h 14. La séance a été levée à 17 h 15.

Analyse

Applicabilité de l'exception relative aux litiges actuels ou éventuels

- 40 Le Conseil a invoqué l'exception des litiges actuels ou éventuels pour discuter à huis clos du point « État des lieux préliminaire du DG – litige éventuel ».
- 41 Mon Bureau a conclu que l'exception ne s'applique pas quand la possibilité d'un litige est purement hypothétique⁸. Le Conseil doit croire que le litige est raisonnablement probable et doit utiliser la réunion à huis clos pour explorer cette probabilité d'une certaine façon⁹.
- 42 Comme l'a démontré l'enregistrement de la séance à huis clos, le DG croyait qu'un litige aurait pu survenir si l'achat du panneau d'affichage avait été abordé en séance publique. L'enregistrement démontre aussi que la croyance au sujet d'un litige

⁸ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Timmins (9 mai 2017) [Timmins], en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2017/ville-de-timmins-2>>.

⁹ *Carleton Place (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 18, paragraphe 26, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hgspj>>.

possible reposait essentiellement sur des commentaires dans les médias sociaux et une information de seconde main.

- 43 Comme le risque de litige était hypothétique, je conclus que cette discussion du Conseil à huis clos n'entraîne pas dans l'exception relative aux litiges actuels ou éventuels.

Résolution de retrait à huis clos

- 44 Selon l'alinéa 239(4)a) de la Loi, avant de se retirer à huis clos, le conseil, le conseil local ou le comité doit indiquer par voie de résolution adoptée en séance publique qu'une séance à huis clos sera tenue et la nature générale de la question devant y être étudiée.
- 45 La Cour d'appel de l'Ontario a souligné qu'une résolution de retrait à huis clos doit comporter une description générale de la question à étudier pour maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison du huis clos¹⁰. Mon Bureau a aussi recommandé que les conseils donnent plus de détails de fond dans leurs résolutions autorisant les séances à huis clos¹¹.
- 46 Mon Bureau a déclaré qu'invoquer une exception prévue par la Loi constitue une pratique exemplaire, mais ne suffit pas, dans la plupart des cas, à satisfaire aux exigences de l'alinéa 239(4)a) de la Loi, car les municipalités doivent inclure « certains détails informatifs » dans la résolution de retrait à huis clos¹².
- 47 En l'espèce, dans sa résolution, le Conseil s'est contenté d'indiquer l'exception des réunions publiques sur laquelle il s'appuyait. D'après mon examen, je conclus que le Conseil aurait pu, à tout le moins, inclure d'autres détails tirés de la description se trouvant dans l'ordre du jour.
- 48 Par conséquent, le Conseil a contrevenu à l'alinéa 239(4)a) de la Loi en ne fournissant pas assez d'information sur la nature générale du sujet de la discussion dans sa résolution de retrait à huis clos.

¹⁰ *Farber v. Kingston (City)*, 200 ONCA 173, paragraphe 21, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

¹¹ *Emo (Canton d') (Re)*, 2020 ONOMBUD 6, paragraphe 18, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jb1g7>>.

¹² *Brockville (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 12, paragraphe 45, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2sss>>.

Réunion du comité plénier du Conseil du 16 janvier 2024

- 49** Le 16 janvier 2024, le comité plénier s'est réuni dans la salle du Conseil à 13 h. À 13 h 03, il a résolu de se retirer à huis clos pour discuter, entre autres, du point [TRADUCTION] « Compte rendu sur le perfectionnement de l'effectif », soit la partie de la discussion qui, selon la plainte, aurait été non conforme aux règles des réunions publiques. Le comité a invoqué l'exception relative aux renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée pour tenir à huis clos cette partie de la discussion.
- 50** À huis clos, des conseiller(ère)s externes ont présenté l'état des lieux d'un projet sur la stratégie de perfectionnement de l'effectif du Comté, projet entrepris pour s'attaquer aux problèmes de recrutement et de maintien en poste.
- 51** Ces conseiller(ère)s ont présenté des recommandations provisoires sur les politiques de ressources humaines et la rémunération des employé(e)s non syndiqué(e)s, et répondu aux questions des membres du Conseil. Le comité plénier a ensuite discuté de la rémunération et des conditions de travail du personnel municipal.
- 52** Le comité plénier du Conseil a repris la séance publique à 14 h 44 et discuté d'autres questions. La séance a été levée à 17 h 43.

Analyse

Applicabilité de l'exception relative aux renseignements privés

- 53** L'exception relative aux renseignements privés prévue à l'alinéa 239(2)b) de la Loi s'applique aux discussions dans le cadre desquelles sont révélés des renseignements privés concernant une personne pouvant être identifiée.
- 54** Généralement, les renseignements portant sur un(e) particulier(ère) à titre professionnel ne répondent pas aux critères de l'exception des renseignements privés. Mon Bureau a statué que les échelles salariales ne constituent habituellement pas des renseignements privés, mais les discussions sur les salaires de membres du personnel entrent dans l'exception susmentionnée¹³.
- 55** À sa réunion du 16 janvier 2024, le comité plénier du Conseil a parlé de la stratégie de perfectionnement de l'effectif et des conditions d'emploi, du recrutement et du maintien en poste. Comme ces discussions ne révélaient pas de renseignements personnels concernant des personnes pouvant être identifiées, elles ne relevaient pas de l'exception des renseignements privés.

¹³ *Russell (Canton de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 5, paragraphe 29, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gt8dl>>.

Applicabilité de l'exception relative aux relations de travail

- 56** Bien que le Comté n'ait pas invoqué cette exception, mon Bureau s'est aussi demandé si la discussion du comité plénier du Conseil entrerait dans l'exception relative aux relations de travail ou aux négociations avec les employé(e)s prévue à l'alinéa 239(2)d) de la Loi.
- 57** Cette exception vise à protéger les discussions ayant trait aux relations entre une municipalité et ses employé(e)s. L'expression « relations de travail » est à interpréter dans un sens large qui inclut les questions sur le personnel syndiqué et non syndiqué et la rémunération hors contrats de travail traditionnels¹⁴.
- 58** Mon Bureau a constaté que les discussions concernant une restructuration ou une réorganisation dans la municipalité pouvaient entrer dans cette exception. Les discussions générales au sujet d'organigrammes n'entrent généralement pas dans l'exception, laquelle en revanche s'applique aux questions relatives à des répercussions sur des postes et changements de postes individuels et sur les conditions de travail¹⁵.
- 59** Lors de cette réunion, le comité plénier du Conseil a discuté de stratégies de perfectionnement de l'effectif, y compris de la rémunération et des conditions de travail du personnel municipal. Ces sujets peuvent être étudiés à huis clos en s'appuyant sur l'exception relative aux relations de travail ou aux négociations avec les employé(e)s. Par conséquent, ces délibérations pouvaient avoir lieu à huis clos.

Avis

- 60** Mon enquête m'a permis de conclure que le comité plénier du Conseil n'a pas contrevenu à la Loi à sa réunion du 14 février 2023. Il y a toutefois contrevenu lors de ses réunions du 15 novembre 2023 et du 16 janvier 2024 en étudiant à huis clos certaines questions n'entrant pas dans les exceptions aux règles des réunions publiques. De plus, à sa réunion du 9 janvier 2024, le Conseil n'a pas donné assez d'information dans sa résolution de retrait à huis clos et a discuté à huis clos d'une question n'entrant pas dans l'exception relative aux réunions publiques invoquée dans sa résolution.

¹⁴ *Ontario (Minister of Health and Long Term Care) v. Mitchinson*, 2003 CanLII 16894 (ON CA), en ligne : <<https://canlii.ca/t/4gkj>>.

¹⁵ *Russell (Canton de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 5, paragraphe 37, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gt8dl>>.

Recommandations

- 61 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider le Comté de Norfolk 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 du Comté de Norfolk devraient faire preuve de vigilance dans l'exercice de leur obligation individuelle et collective de s'assurer que le Comté remplit ses responsabilités prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Le Conseil du Comté de Norfolk devrait veiller à ne discuter à huis clos d'aucun sujet qui ne relève pas clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

Le Conseil du Comté de Norfolk 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.

Rapport

- 62 Le Comté de Norfolk a pu examiner une version préliminaire du présent rapport et la commenter pour mon Bureau. Mon Bureau a reçu les commentaires du Conseil.
- 63 Dans sa réponse, le Conseil s'est engagé, dorénavant, à suivre les recommandations de mon rapport lorsqu'il se réunit à huis clos.
- 64 Toutefois, le Conseil était en désaccord avec ma conclusion selon laquelle l'exception des litiges actuels ou éventuels ne s'appliquait pas à la discussion à huis clos tenue le 9 janvier 2024. Il a fait valoir que le risque de litige était réel et non hypothétique au moment de la réunion. Cependant, mon examen de la preuve indique que sa discussion n'entraîne pas dans cette exception.
- 65 J'ai déjà constaté qu'il n'était pas inhabituel que des soumissionnaires n'ayant pas été retenus entament des poursuites à la fin d'un processus d'approvisionnement, et qu'en l'absence d'une preuve précise indiquant un risque de litige, ce risque

demeure hypothétique¹⁶. En l'espèce, j'ai constaté que le Conseil était dépourvu d'une preuve pouvant hisser cette préoccupation au rang de possibilité réaliste de litige à la suite de la décision d'acquiescer le panneau d'affichage.

- 66** Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait également être rendu public par le Comté de Norfolk. 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

¹⁶ *Timmins, supra* note 8.