



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des plaintes à propos de réunions tenues
par la Municipalité de Whitestone
le 21 décembre 2022, et le 5 janvier, les 6, 13
et 21 mars et les 4 et 13 avril 2023**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Septembre 2024

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu des plaintes alléguant que le Conseil de la Municipalité de Whitestone (la « Municipalité ») a tenu des réunions non conformes aux règles des réunions publiques prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹. D'après les plaintes, la Municipalité aurait omis de fournir l'information, ou de fournir la bonne information, sur les séances Zoom pour les réunions électroniques (virtuelles) tenues par le Conseil le 21 décembre 2022, et le 5 janvier, les 13 et 21 mars et les 4 et 13 avril 2023.
- 2 Les plaintes alléguaient que trois membres du Conseil avaient voté illégalement avant la réunion du 13 mars 2023. Elles alléguaient aussi qu'à la réunion du 13 mars, le Conseil avait tenu, au sujet de postes du personnel, une séance à huis clos qui n'entraînait pas dans les exceptions relatives aux réunions à huis clos et que la résolution de retrait à huis clos ne contenait pas assez d'information sur les questions à étudier à huis clos.
- 3 Il était aussi allégué dans les plaintes que la résolution de retrait à huis clos du Conseil à sa réunion du 13 avril 2023 n'en disait pas assez sur les questions à étudier à huis clos.
- 4 Mon Bureau a aussi reçu une plainte selon laquelle les réunions du groupe de travail des Wah Wash Kesh Landings de la Municipalité (le « groupe de travail ») se tenaient à huis clos et que le groupe de travail avait omis d'aviser le public de sa réunion du 6 mars 2023.
- 5 J'ai conclu que la Municipalité avait omis d'aviser le public adéquatement des réunions électroniques de son Conseil tenues le 21 décembre 2022, et le 5 janvier, les 13 et 21 mars et les 4 et 13 avril 2023. J'ai aussi conclu qu'il n'y avait pas eu de vote tenu par trois membres du Conseil avant la réunion du Conseil du 13 mars 2023. Enfin, j'ai conclu que le groupe de travail des Wah Wash Kesh Landings ne constituait pas un comité assujéti aux règles des réunions publiques.

Compétence de l'Ombudsman

- 6 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.

¹ L.O. 2001 chap. 25.

- 7 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 8 C'est l'Ombudsman qui enquête sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de Whitestone.
- 9 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 dans le règlement de procédure de la municipalité concernée ont été respectées, ce qui exige une évaluation de la conformité à la Loi, mais aussi aux règlements mêmes de la municipalité.
- 10 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-fr/accueil.
- 11 L'Ombudsman de l'Ontario a aussi le pouvoir d'effectuer en toute impartialité des examens et des enquêtes sur des centaines d'organismes du secteur public : municipalités, conseils locaux, sociétés contrôlées par les 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

- 12 Mon Bureau a avisé la Municipalité de son intention d'enquêter sur les plaintes le 19 avril 2023 et le 21 juin 2023.
- 13 Nous avons pris connaissance du règlement de procédure de la Municipalité qui était en vigueur aux dates des réunions ainsi que d'un nouveau règlement de procédure adopté par le Conseil en décembre 2023. Nous avons examiné les documents des réunions, dont les avis au public, les ordres du jour et les procès-verbaux, de même que les enregistrements disponibles sur YouTube. Nous avons rencontré les membres du Conseil et la greffière de la Municipalité, et discuté avec l'avocat de la Municipalité.

Procédures du Conseil

- 14 Le Règlement n° 40-2012 de la Municipalité (l'« ancien règlement de procédure ») a été le règlement de procédure en vigueur jusqu'au 12 décembre 2023, date à laquelle le Conseil a adopté le Règlement n° 80-2023 (le « règlement de procédure actuel »), lequel a abrogé et remplacé l'ancien règlement de procédure. Les réunions faisant l'objet de l'enquête ont été tenues sous le régime de l'ancien règlement de procédure.

L'ancien règlement de procédure

- 15 L'ancien règlement de procédure ne prévoyait pas d'avis public concernant les réunions ordinaires ou extraordinaires. Il exigeait toutefois que le Conseil détermine annuellement les dates et heures de ses réunions ordinaires. Le calendrier des réunions ordinaires du Conseil était affiché sur le site Web de la Municipalité, et la greffière nous a dit qu'il constituait l'avis public de ces réunions. On y trouvait les dates et heures des réunions ordinaires. Y était également précisé si les réunions se tiendraient en personne (au centre communautaire local) ou bien par voie électronique ou selon une formule hybride, et que l'ordre du jour indiquerait le lieu de la réunion. Le lieu des réunions était indiqué dans l'ordre du jour, qui était aussi affiché en ligne. Quant à l'avis public des réunions extraordinaires, la Municipalité avait pour pratique de le publier sur son site Web dès que possible, puis de publier l'ordre du jour, l'un et l'autre indiquant la date, l'heure et le lieu de la réunion en question.

- 16 L'ancien règlement de procédure exigeait aussi que les rapports du personnel joints à l'ordre du jour d'une réunion soient mis à la disposition des membres du Conseil [traduction] « à tout moment après 12 h (midi) deux (2) jours ouvrables avant la réunion ».
- 17 Dans l'ancien règlement de procédure, le terme « comité » était défini comme [traduction] « des membres désigné(e)s par le Conseil pour effectuer certaines tâches ». Ce règlement ne prévoyait pas la production d'un avis public des réunions de comité, mais il énonçait les exceptions aux règles des réunions à huis clos et l'exigence d'adopter une résolution avant de se retirer à huis clos pendant une réunion.

Le groupe de travail des Wah Wash Kesh Landings

- 18 Le groupe de travail des Wah Wash Kesh Landings a été créé par résolution du Conseil en juillet 2018. Selon son mandat, il est chargé d'examiner les possibilités d'amélioration des aires de stationnement et d'amarrage au lac Wahwashkesh, sur le territoire de la Municipalité. Ses fonctions comprennent le pouvoir délégué d'enquêter sur les problèmes en lien avec le stationnement et l'amarrage au lac Wahwashkesh et d'en faire rapport au Conseil. Le groupe de travail conseille ce dernier et formule des solutions et des améliorations qu'il soumet à son approbation.
- 19 Le groupe de travail compte cinq membres, dont trois sont nommé(e)s par le Conseil, et les deux autres, par la Lake Wah-Wash-Kesh Conservation Association, une société sans but lucratif. Il est écrit dans son mandat qu'il poursuivra ses activités jusqu'à l'achèvement de ses travaux ou sa dissolution par le Conseil.
- 20 Les réunions du groupe de travail sont convoquées par la présidence. La Municipalité nous a dit que le groupe de travail ne publiait pas d'avis de ses réunions, et que celles-ci se tenaient à huis clos.

Renseignements généraux

Les réunions extraordinaires du 21 décembre 2022, du 5 janvier 2023 et du 13 mars 2023

- 21** Le Conseil a tenu des réunions extraordinaires le 21 décembre 2022 ainsi que le 5 janvier et le 13 mars 2023, par voie électronique sur Zoom. Ces réunions ont été convoquées en dehors du calendrier des réunions ordinaires du Conseil. La Municipalité a fourni un avis public en publiant sur son site Web l'avis et l'ordre du jour de chacune des réunions. Les avis publics et les ordres du jour ne contenaient aucune information sur le lieu physique des réunions ni sur les modalités d'accès du public à ces réunions électroniques.

Les réunions ordinaires du 21 mars, du 4 avril et du 13 avril 2023

- 22** Le Conseil a tenu des réunions ordinaires le 21 mars et les 4 et 13 avril 2023. Les ordres du jour, publiés sur le site Web de la Municipalité, précisaient que ces réunions se dérouleraient par voie électronique et contenaient l'information sur les séances Zoom afin que le public puisse observer les réunions.
- 23** On nous a dit que les ordres du jour des réunions du 21 mars et du 13 avril 2023 ayant été affichés sur le site Web de la Municipalité renfermaient une information inexacte sur les séances Zoom. Juste avant la réunion du 21 mars, une version révisée de l'ordre du jour a été publiée sur ce site Web. Les renseignements pour l'accès du public à la réunion sur Zoom y avaient été mis à jour. Le 13 avril, alors que la réunion du Conseil avait déjà commencé, la Municipalité a affiché un ordre du jour révisé renfermant une information mise à jour sur la séance Zoom.
- 24** Pendant la réunion du Conseil du 4 avril 2023, le site Web de la Municipalité – et donc l'ordre du jour contenant l'information sur la séance Zoom pour la réunion – était indisponible pour des raisons de maintenance.
- 25** Nous avons examiné les enregistrements des réunions des 4 et 13 avril 2023, qui renfermaient les discussions du Conseil sur l'accès du public à la réunion. Lors de la réunion du 4 avril, le Conseil a été informé du risque que l'accès du public soit compromis par la maintenance du site Web de la Municipalité. Une motion de report de la réunion a été rejetée, et la réunion s'est poursuivie. À la réunion du 13 avril, le Conseil a débattu la question de reporter la réunion ou non, du fait qu'une information erronée sur la séance Zoom avait été communiquée au public. La motion pour le

report de la réunion a été rejetée. Dans l'enregistrement, on entend des membres du Conseil dire que le public ne serait peut-être pas intéressé à assister à la réunion, puisque la seule discussion se déroulerait à huis clos. Un(e) autre membre du Conseil a déclaré que le public n'était pas [traduction] « lésé » du fait de ne pas pouvoir y assister.

Réunion du Conseil du 13 mars 2023

Un rapport du personnel était en retard

- 26** Pendant les derniers jours avant la réunion du Conseil du 13 mars 2023, la greffière a produit et distribué aux membres du Conseil un ordre du jour comprenant des rapports du personnel. L'ancien règlement de procédure exigeait que les rapports du personnel devant faire l'objet d'une discussion lors d'une réunion donnée soient mis à la disposition des membres du Conseil au moins deux jours ouvrables avant la réunion. La greffière nous a dit que l'un des rapports à joindre à l'ordre du jour de la réunion du 13 mars n'était toujours pas prêt deux jours avant la réunion, comme le voulait l'ancien règlement de procédure. Le 9 mars, la greffière a signalé au Conseil par courriel que le rapport en question serait transmis en retard. Un(e) membre du Conseil lui a répondu en demandant que ce rapport soit plutôt examiné lors d'une réunion ultérieure du Conseil. La greffière a alors envoyé un courriel à tou(te)s les membres du Conseil. Elle y déclarait avoir consulté d'autres membres du Conseil, qui acceptaient de recevoir ce rapport tardif.
- 27** La greffière a dit à mon Bureau qu'elle s'était entretenue à part avec le maire, le maire adjoint et un(e) autre membre du Conseil pour leur signaler qu'un rapport du personnel serait remis en retard, mais elle n'a pas sollicité leur aval ni demandé aux membres du Conseil de voter pour accepter ou non que ce rapport soit transmis plus tard que prescrit par la règle des deux jours ouvrables. À la réunion du 13 mars 2023, le Conseil a voté l'adoption de l'ordre du jour – qui comprenait le rapport transmis en retard – en séance publique.

Résolution de retrait à huis clos

- 28** À la réunion du 13 mars 2023, le Conseil a résolu de se retirer à huis clos. La résolution indiquait que le Conseil discuterait de deux points à huis clos, l'un des points étant intitulé [traduction] « 4.2 Questions de ressources humaines ».

- 29** D'après l'ordre du jour et le procès-verbal de la séance à huis clos, le Conseil a discuté de quatre sujets différents en lien avec les ressources humaines, correspondant aux points 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3 et 4.2.4 de l'ordre du jour. Ces points ne figuraient pas dans la résolution de retrait à huis clos.

Discussion à huis clos

- 30** La personne plaignante alléguait que la discussion à huis clos du Conseil concernant le point 4.2.3 n'entraînait pas dans l'exception relative aux renseignements privés. Ce point portait sur un rapport du personnel préparé par la greffière concernant le personnel administratif de la Municipalité. La première partie du rapport renfermait de l'information sur les rôles et responsabilités de membres du personnel ainsi qu'une évaluation de leur rendement, y compris un avis juridique de l'avocat de la Municipalité au sujet d'un(e) membre du personnel pouvant être identifié(e). La deuxième partie du rapport était une liste de postes que la Municipalité pourrait possiblement créer au sein du personnel. S'y trouvaient aussi des commentaires justifiant ces postes et les possibles répercussions financières pour la Municipalité. Les justifications comprenaient des précisions sur le rendement, les aptitudes et la capacité de différent(e)s membres du personnel.
- 31** D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, la discussion du Conseil concernant le point 4.2.3 portait sur le rendement d'un(e) membre du personnel identifiable et sur le contenu de l'avis juridique. Les personnes rencontrées l'ont confirmé : le Conseil a discuté de renseignements personnels au sujet d'un(e) membre du personnel, notamment son rendement, sa conduite, ses tâches et responsabilités générales, son salaire et d'autres renseignements sur son emploi.

Réunion du Conseil du 13 avril 2023

Résolution de retrait à huis clos

- 32** Lors de la réunion du 13 avril 2023, le Conseil a résolu de se retirer à huis clos. La résolution indiquait qu'il devait discuter de quatre points à huis clos. L'un de ces points s'intitulait « 4.2 Questions de ressources humaines ».

- 33** Selon l'ordre du jour et le procès-verbal de la séance à huis clos, le Conseil a discuté de trois différentes questions de ressources humaines, qui correspondaient aux points 4.2.1, 4.2.2 et 4.2.3 de l'ordre du jour. Ces points ne figuraient pas dans la résolution de retrait à huis clos.

Analyse

Avis

- 34** Les plaintes alléguaient que la Municipalité n'avait pas fourni au public une information suffisante pour lui permettre d'observer les réunions du Conseil tenues par voie électronique le 21 décembre 2022 et le 5 janvier, le 13 mars, le 21 mars, le 4 avril et le 13 avril 2023.
- 35** Au paragraphe 238(2), la Loi exige que les municipalités adoptent un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions. De plus, selon le paragraphe 238(2.1), le règlement de procédure doit prévoir la diffusion d'un avis public concernant les réunions. Pour garantir le respect du droit qu'a le public d'observer les réunions du gouvernement municipal, la municipalité doit communiquer un avis de la date et du lieu de la réunion, puis se réunir à la date et au lieu précisés dans l'avis². Pour les réunions tenues par voie électronique, le « lieu » est électronique, et l'avis du lieu d'une réunion prend la forme d'une communication au public sur la manière d'observer la réunion par voie électronique, avec un lien³. Si cette information est omise dans l'avis, c'est comme si la réunion était fermée au public, ce qui contrevient au paragraphe 239(1) de la Loi⁴.
- 36** Une réunion peut être indûment fermée au public si son avis contient une information inexacte quant aux modalités permettant au public d'y assister en direct par voie électronique. Dans un rapport à la Municipalité de Calvin, j'ai recommandé que les municipalités s'assurent que tous les avis de réunion et leur site Web présentent une information exacte et à jour concernant l'heure, la date et l'endroit des réunions du Conseil. Si cette information est modifiée ou s'avère inexacte, les avis déjà publiés et le site Web sont censés être mis à jour⁵.

² *Russell (Municipalité de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j6n2v>>.

³ *McKellar (Canton de) (Re)*, 2023 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jv6cl>>.

⁴ *Calvin (Municipalité de) (Re)*, 2023 ONOMBUD 9, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jxg33>>; *Brockville (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 12, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jrhjs>>.

⁵ *Calvin (Municipalité de) (Re)*, 2023 ONOMBUD 9 en ligne : <<https://canlii.ca/t/jxg33>>.

- 37 L'ancien règlement de procédure de la Municipalité ne prévoyait aucun avis public des réunions ordinaires ou extraordinaires, quoique la Municipalité eût pour pratique de donner avis des réunions sur son site Web en affichant le calendrier et les ordres du jour des réunions. Aux termes du règlement de procédure actuel, l'avis public des réunions ordinaires est transmis quand le calendrier des réunions est affiché sur le site Web de la Municipalité. L'avis public des réunions extraordinaires est aussi affiché sur ce site Web.
- 38 En l'espèce, la Municipalité a omis d'inclure dans les avis ou les ordres du jour de l'information indiquant comment le public pourrait observer les réunions extraordinaires que le Conseil a tenues le 21 décembre 2022 ainsi que le 5 janvier et le 13 mars 2023. Par conséquent, ces réunions étaient fermées au public.
- 39 L'avis public des réunions ordinaires que le Conseil a tenues le 21 mars et le 13 avril 2023 contenait une information inexacte quant aux modalités d'accès du public à ces réunions sur Zoom. La Municipalité a révisé cette information juste avant la réunion du 21 mars, et cinq minutes après le début de la réunion du 13 avril. Dans les deux cas, cette révision aurait dû être faite plus tôt, afin de ne pas empêcher l'accès du public. Par conséquent, ces réunions étaient fermées au public.
- 40 Un avis public de la réunion du Conseil du 4 avril 2023 a été affiché sur le site Web de la Municipalité. Toutefois, le jour de la réunion, le site Web s'est trouvé inaccessible. On nous a dit que le public ne pouvait pas consulter l'ordre du jour de la réunion pour y trouver l'information indiquant comment assister à la réunion sur Zoom. Les personnes rencontrées ne se souvenaient d'aucune mesure que la Municipalité aurait adoptée pour informer le public de la maintenance du site Web ou lui indiquer comment assister à la réunion par voie électronique. Par conséquent, la réunion du 4 avril était fermée au public.
- 41 Je tiens à souligner que le Conseil savait que le public risquait de ne pas pouvoir accéder aux réunions des 4 et 13 avril 2023. Les enregistrements des deux réunions montrent les membres du Conseil qui débattent et rejettent des motions visant à reporter les réunions. Lors de la réunion du 4 avril, des membres du Conseil ont affirmé que la réunion devait continuer, puisque l'ordre du jour ne faisait nulle mention de délégations du public ni d'une réunion publique obligatoire aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Des membres du Conseil ont aussi fait observer que le public pourrait visionner l'enregistrement de la réunion après coup. À la réunion du 13 avril, des membres du Conseil ont soutenu que la réunion devait continuer puisque la seule question à traiter serait discutée à huis clos et

que le public ne serait donc pas « lésé » du fait de ne pas pouvoir en observer les parties tenues en séance publique.

- 42** Comme il a été dit précédemment, les municipalités doivent produire un avis exact et suffisant de leurs réunions. La Loi exige que le public puisse observer le déroulement des réunions du Conseil, y compris celles tenues par voie électronique. La Loi autorise désormais les membres du Conseil à participer aux réunions de façon virtuelle. Il est donc particulièrement important que les conseils municipaux soient rigoureux dans l'observance des règles des réunions publiques lorsque la réunion est virtuelle. Dans le cas de réunions électroniques, la Municipalité doit inclure des instructions claires dans son avis afin que le public puisse accéder à la réunion, faute de quoi la réunion est dans les faits fermée au public, en contravention du paragraphe 239(1) de la Loi.
- 43** Les observations de membres du Conseil émises aux réunions des 4 et 13 avril 2023 révèlent une grave méconnaissance du droit démocratique qu'a le public d'assister aux réunions et d'observer les travaux du gouvernement. Comme je l'ai déjà dit, « [l]e droit qu'ont les citoyen(ne)s d'assister aux réunions publiques et d'observer les délibérations du conseil constitue le fondement de l'exigence des réunions publiques municipales⁶ ».
- 44** Des membres du Conseil étaient d'avis que la Municipalité n'était pas tenue de communiquer un avis pour des réunions dont les travaux seraient, selon leurs mots, menés en séance à huis clos. C'est faux. En fait, on n'aurait su dire que tous les travaux des réunions des 4 et 13 avril 2023 se feraient à huis clos. Les actes du Conseil comme l'ouverture et la clôture de la réunion, tout comme l'action de se retirer à huis clos et de reprendre la séance publique, doivent être posés en séance publique.
- 45** Des membres du Conseil ont aussi suggéré que les exigences de la Loi relatives aux réunions publiques seraient remplies si des enregistrements étaient mis à la disposition du public après la réunion. Ici encore, c'est faux. Ce n'est pas en fournissant au public l'enregistrement d'une réunion illégalement tenue à huis clos que la Municipalité peut s'exempter de son obligation de produire un avis. Notre rapport intitulé « Refus d'accès », produit par mon Bureau en 2014, contient la déclaration suivante :

⁶ *Richmond Hill (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 8, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jf6b4>>.

Le fait qu'une vidéo de la séance ait été diffusée par la suite ne compense pas le fait que le public avait réellement été exclu d'une réunion où le Conseil avait traité des affaires de la municipalité. S'il suffisait de faire un tel enregistrement pour satisfaire aux obligations qu'a le Conseil de respecter les exigences des réunions publiques, les réunions municipales pourraient se dérouler à huis clos en tout temps, sous réserve de permettre ensuite au public de consulter l'enregistrement. Ceci n'était clairement pas l'intention des concepteurs des exigences relatives aux réunions publiques⁷.

- 46** La Municipalité doit abandonner sa mentalité du « pas de préjudice, pas de faute ». L'observance de la loi n'est pas facultative. Le Conseil n'a pas le droit de manquer aux exigences obligatoires de la Loi parce qu'il estime qu'omettre d'aviser le public adéquatement ne causera pas de préjudice.

Résolution de retrait à huis clos

- 47** Le paragraphe 239(4) de la Loi impose à tout conseil municipal, s'il lui faut tenir une séance à huis clos, l'obligation procédurale de le déclarer par voie de résolution en séance publique. La résolution doit aussi indiquer la nature générale de la question à étudier à huis clos.
- 48** La Cour d'appel a souligné, dans *Farber v. Kingston*, qu'une résolution visant le retrait à huis clos devrait comporter une description des questions à étudier qui porte à la connaissance du public le maximum de renseignements sans compromettre la raison de ce huis clos⁸.
- 49** Mon Bureau a déjà recommandé que les conseils donnent, si possible, les détails de fond dans leurs résolutions de retrait à huis clos⁹.
- 50** Lors de ses réunions du 13 mars et du 13 avril 2023, le Conseil a résolu de se retirer à huis clos. Les deux résolutions comportaient une description de la nature générale des questions à étudier, décrites comme étant des [traduction] « questions de ressources humaines ». Toutefois, ces résolutions n'indiquaient pas que plusieurs points en lien avec les « questions de ressources humaines » seraient discutés. Le 13 mars, le Conseil a traité quatre points distincts, et le 13 avril, il en a traité trois. Tous

⁷ *Clarence-Rockland (Cité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp5q>>.

⁸ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

⁹ *Emo (Canton d') (Re)*, 2020 ONOMBUD 6, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jb1g6>>.

portaient sur des questions de ressources humaines, mais il s'agissait de points différents ayant chacun fait l'objet d'une discussion distincte.

- 51** Les résolutions du 13 mars et du 13 avril 2023 ne contenaient pas assez d'information pour le public. Annoncer au public par résolution qu'une réunion va se dérouler à huis clos et indiquer les questions qui vont y être débattues est davantage qu'une simple formalité. Les questions de ressources humaines sont habituellement de nature délicate et nécessitent une discussion confidentielle. Cependant, quelqu'un du public n'aurait pas pu savoir en lisant les résolutions que les questions de ressources humaines étudiées à huis clos étaient multiples; inclure cette information dans la résolution n'aurait pas compromis la raison du huis clos.

Applicabilité de l'exception relative aux renseignements privés à la séance à huis clos du 13 mars 2023

- 52** Selon les plaintes, une partie de la discussion à huis clos tenue par le Conseil durant la réunion du 13 mars 2023 n'entraîne dans aucune exception relative aux réunions à huis clos. Le Conseil a invoqué l'alinéa 239(2)b) de la Loi, soit l'exception des renseignements privés, quand il s'est retiré à huis clos pour discuter d'un rapport du personnel concernant le personnel administratif de la Municipalité.
- 53** L'exception relative aux renseignements privés s'applique aux discussions où sont révélés des renseignements personnels concernant une personne pouvant être identifiée. Pour que cette exception s'applique, il faut pouvoir croire, de façon raisonnable, que la personne concernée pourrait être identifiée si lesdits renseignements étaient rendus publics¹⁰.
- 54** La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a jugé que des renseignements sont de nature personnelle aux fins de la Loi uniquement s'ils concernent un particulier agissant à titre personnel, et non professionnel. Toutefois, des renseignements concernant quelqu'un à titre professionnel peuvent être considérés comme personnels s'ils révèlent quelque chose de personnel sur l'individu¹¹. Mon Bureau a toujours conclu,

¹⁰ *Ontario (Correctional Services) v. Goodis*, 2008 CanLII 2603 (ON SCDC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/1vkb1>>, para 69.

¹¹ *Aylmer (Town) (Re)*, 2007 CanLII 30462 (ON IPC), en ligne : <<http://canlii.ca/t/1scqh>>.

lorsqu'il est question de la conduite d'un particulier, que les renseignements discutés peuvent généralement être considérés comme étant privés¹².

- 55** En l'espèce, le rapport du personnel étudié à huis clos contenait des renseignements sur des employé(e)s identifiables qui constituaient des renseignements privés, notamment sur leur conduite et leur rendement au travail.
- 56** Ce rapport renfermait aussi un avis juridique écrit comportant des conseils de l'avocat de la Municipalité, ainsi qu'une liste de nouveaux postes soumis à l'examen du Conseil. En temps normal, ce type d'information n'entre pas dans l'exception des renseignements privés du fait qu'elle ne concerne pas une personne pouvant être identifiée. Toutefois, en l'espèce, les explications justifiant les nouveaux postes renfermaient des renseignements personnels au sujet d'actuel(le)s membres du personnel. Des membres du Conseil ont dit à mon Bureau que leur discussion à huis clos portait sur un(e) seul(e) employé(e) et sur les conseils contenus dans l'avis juridique. Par conséquent, la discussion entre dans l'exception relative aux renseignements privés.

Y a-t-il eu un vote illégal avant la réunion du 13 mars 2023?

- 57** Les plaintes reçues par mon Bureau alléguaient qu'au cours des derniers jours avant la réunion du Conseil du 13 mars 2023, trois membres du Conseil auraient tenu un vote illégal afin d'autoriser la remise d'un rapport au Conseil à l'encontre des exigences de l'ancien règlement de procédure.
- 58** D'après mon enquête, le maire, le maire adjoint et l'autre membre du Conseil n'ont pas tenu de vote avant la réunion du 13 mars 2023 pour accepter le rapport du personnel remis en retard. La greffière, dans sa conversation avec ces membres du Conseil, leur a séparément signalé que ce rapport serait fourni en retard. Le Conseil a ensuite voté l'acceptation de l'ordre du jour – qui contenait le rapport du personnel – pendant la séance publique de la réunion du 13 mars.

¹² *Madawaska Valley (Township) (Re)*, 2010 CanLII 24619 (ON IPC), en ligne : <<http://canlii.ca/t/29p2h>>.

Le groupe de travail des Wah Wash Kesh Landings constitue-t-il un comité?

- 59** Selon les plaintes soumises à mon Bureau, le groupe de travail aurait enfreint les règles des réunions publiques et sa réunion du 6 mars 2023 aurait été indûment fermée au public. La Municipalité ne considère pas ce groupe de travail comme un comité assujetti aux règles des réunions publiques prescrites par la Loi.
- 60** Selon le paragraphe 238(1) de la Loi, le terme « comité » désigne un comité ou sous-comité consultatif ou autre, ou une entité similaire, dont au moins 50 % des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux.
- 61** Dans le cas d'une entité qui n'est pas un comité selon la définition légale du terme, mon Bureau vérifie en outre si le règlement de procédure de la Municipalité contient une disposition indiquant clairement qu'il s'agit d'un comité censé être régi par les règles des réunions publiques aux termes du règlement. En pareil cas, si le règlement de procédure établit des règles des réunions publiques s'appliquant à l'entité en question, notre Bureau vérifiera alors si ces règles ont été respectées, sachant toutefois qu'un règlement ne saurait prévaloir sur l'article 239 de la Loi. Mon Bureau a établi qu'un organisme qui exerce un pouvoir délégué par le Conseil pour prendre des décisions ou faire des recommandations est probablement un comité aux termes du règlement de procédure d'une municipalité¹³. En revanche, un organisme qui exerce une fonction administrative, ne fait qu'échanger des renseignements ou fait valoir des positions précédemment arrêtées n'en est probablement pas un¹⁴.
- 62** Le groupe de travail des Wah Wash Kesh Landings compte cinq membres, dont deux sont membres du Conseil. Par conséquent, il ne satisfait pas au critère des 50 % de membres prescrit par la Loi et ne constitue pas un comité selon la définition de la Loi.
- 63** La greffière a dit à mon Bureau que le groupe de travail était chargé d'une tâche particulière et devait en faire rapport au Conseil, et qu'elle ignorait s'il pouvait être considéré comme un comité au sens de l'ancien règlement de

¹³ *West Parry Sound (Chefs des conseils de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 38, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtp7r>; *Cornwall (Ville) (Re)*, 2023 ONOMBUD 4, en ligne : <https://canlii.ca/t/jvc72>.

¹⁴ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Hamilton (18 janvier 2023), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/reunions-municipales/2023/ville-de-hamilton>.

procédure de la Municipalité. Le maire, qui est aussi président du groupe de travail, a précisé à mon Bureau que le groupe de travail ne tenait pas de réunions publiques parce qu'il n'avait pas le pouvoir de mettre en œuvre ses recommandations sans l'aval du Conseil. Cependant, deux membres du Conseil nous ont dit estimer que le public devrait avoir le droit d'assister à ses réunions étant donné que le groupe de travail discute d'affaires municipales (par exemple, le stationnement payant au lac Wahwashkesh). Deux autres membres du Conseil ont déclaré ne pas assez bien connaître le groupe de travail et son mandat pour pouvoir dire si ses réunions devraient être publiques ou non.

- 64 En réponse à une version préliminaire du présent rapport, la Municipalité a produit un avis juridique dans lequel elle déclare que le groupe de travail ne constitue pas un [traduction] « comité » au sens de la *Loi de 2001 sur les municipalités* ou du règlement de procédure en vigueur à l'époque, en partie parce que les exceptions aux règles des réunions publiques énoncées dans le règlement de procédure étaient assujetties à la formule [traduction] « conformément à la *Loi sur les municipalités* ».
- 65 À mon avis, une municipalité peut prévoir dans son règlement de procédure qu'une entité donnée doit suivre les règles des réunions publiques et peut y incorporer ces règles explicitement dans le cas d'une entité. Dans ce cas de figure, mon Bureau peut, en tant qu'enquêteur sur les réunions à huis clos, enquêter sur la question de savoir si la Municipalité a respecté les règles des réunions publiques contenues dans son règlement de procédure. En pareil contexte, je n'affirme pas que la municipalité aurait élargi la définition de « comité » au sens de la Loi, mais qu'elle aurait exercé son pouvoir général d'appliquer un ensemble de règles procédurales au règlement régissant une entité.
- 66 En l'espèce, toutefois, je suis convaincu que l'ancien règlement de procédure n'est pas assez explicite pour pouvoir dire que le groupe de travail était censé être assujetti aux règles des réunions publiques. L'ancien règlement de procédure de la Municipalité ne contient ni définition ni mention d'un « groupe de travail » et définit vaguement le terme « comité » comme une entité composée de [traduction] « membres nommé(e)s par le Conseil pour l'exécution de tâches spécifiques ». De plus, comme l'a noté l'avocat de la Municipalité, l'article 4 de l'ancien règlement de procédure dispose que les exceptions relatives aux réunions à huis clos s'appliquent [traduction] « conformément à la *Loi sur les municipalités* ». Rien dans l'ancien règlement de procédure ne dit clairement que le groupe de travail est censé être régi par les règles des réunions publiques aux termes du règlement de procédure.

67 Bien que le groupe de travail ne soit pas tenu par la Loi ni par l'ancien règlement de procédure d'observer les règles des réunions publiques, l'intérêt du public pour ses travaux est évident, comme en témoignent les plaintes reçues par mon Bureau. J'invite donc la Municipalité à examiner les moyens d'améliorer l'ouverture et la transparence de ses activités, notamment par l'application volontaire des règles des réunions publiques aux futures réunions du groupe de travail.

Avis

68 La Municipalité de Whitestone a omis d'aviser le public adéquatement des réunions tenues par le Conseil le 21 décembre 2022 et le 5 janvier, les 13 et 21 mars et les 4 et 13 avril 2023. Le Conseil de la Municipalité a en outre contrevenu aux exigences énoncées à l'alinéa 239(4)a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* en omettant de déclarer dans sa résolution la nature de toutes les questions à étudier à huis clos le 13 mars et le 4 avril 2023.

69 Mon enquête a permis d'établir que le Conseil n'a pas tenu de vote illicite pour l'acceptation d'un rapport du personnel en retard avant sa réunion du 13 mars 2023. Le Conseil n'a pas non plus contrevenu à la Loi en se retirant à huis clos pour discuter d'un rapport du personnel concernant le personnel administratif de la Municipalité en invoquant l'exception des renseignements privés.

70 Le groupe de travail des Wah Wash Kesh Landings ne constitue pas un comité assujéti aux règles des réunions publiques aux termes de la Loi ou de l'ancien règlement de procédure de la Municipalité. Néanmoins, à titre de pratique exemplaire, la Municipalité devrait examiner les moyens de rendre ses délibérations plus ouvertes et transparentes.

Recommandations

71 Je formule les recommandations suivantes afin d'aider la Municipalité de Whitestone 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 Municipalité de Whitestone devraient demeurer vigilant(e)s 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

La Municipalité de Whitestone devrait veiller à ce que tous les avis de réunion renferment une information exacte sur la date, l'heure et le lieu de la réunion, ainsi que des instructions permettant au public d'accéder aux réunions tenues par voie électronique. À titre de pratique exemplaire, lorsque son site Web est indisponible, elle devrait publier des avis de réunion par d'autres moyens, notamment sur les médias sociaux, afin que le public soit assez bien informé pour pouvoir assister aux réunions virtuelles.

Recommandation 3

Le Conseil de la Municipalité de Whitestone devrait voir à ce que 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

- 72** La Municipalité de Whitestone 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.
- 73** Le présent rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par la Municipalité. 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