



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos d'une réunion
tenue par le conseil de la présidente
du Near North District School Board
le 22 décembre 2023**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Mai 2025

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue par le conseil de la présidente du conseil scolaire Near North District School Board (le « Conseil scolaire ») le 22 décembre 2023.
- 2 Selon la plainte, le conseil de la présidente aurait tenu des réunions non conformes à la *Loi sur l'éducation* (la « Loi »). La plainte alléguait aussi que le conseil de la présidente était un comité du Conseil d'administration scolaire, et qu'il n'avait pas donné avis de ses réunions, ni distribué d'ordres du jour, ni rédigé de procès-verbaux de ses réunions, contrairement à ce que veulent la Loi et les règlements de gouvernance du Conseil scolaire. Enfin, la plainte avançait que le conseil de la présidente n'avait pas été dûment établi par une résolution du Conseil d'administration scolaire.
- 3 D'après les résultats de mon enquête, la rencontre du conseil de la présidente du 22 décembre 2023 était une réunion d'un comité du Conseil d'administration scolaire, tenue à huis clos par voie électronique. J'ai également déterminé que le conseil de la présidente n'avait pas rédigé de procès-verbal ni veillé à ce qu'un(e) de ses membres assiste en personne à la réunion, contrairement à ce qu'exigent le Règlement de l'Ontario 463/97 (*Réunions électroniques et présence aux réunions*), pris en application de la Loi, et les règlements de gouvernance du Conseil scolaire. En revanche, la discussion tenue à huis clos portait sur le contrat de travail du directeur de l'éducation et entraînait donc dans les exceptions aux réunions publiques prévues par la Loi.
- 4 Bien que la Loi n'oblige pas le conseil de la présidente à publier avis de ses séances à huis clos ni à adopter des résolutions de retrait à huis clos, le Conseil scolaire devrait envisager d'adopter ces procédures à titre de pratiques exemplaires pour améliorer la transparence et la responsabilisation envers le public.

Compétence de l'Ombudsman

- 5 L'Ombudsman de l'Ontario a le pouvoir de mener des enquêtes et des examens impartiaux et indépendants sur les plaintes concernant la conduite administrative des conseils scolaires, y compris les réunions tenues par un conseil d'administration scolaire ou ses comités.
- 6 En outre, mon Bureau enquête sur les réunions à huis clos de plus de la moitié des 444 municipalités de l'Ontario. En tant qu'enquêteur provincial par défaut pour ces réunions, il doit déterminer si une municipalité a respecté ou non les exigences de réunions publiques de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

- 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 à huis clos. 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. Bien que les exigences des réunions publiques de la *Loi de 2001 sur les municipalités* diffèrent de celles de la *Loi sur l'éducation*, les conseils scolaires peuvent consulter le 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.
- 8 Mon Bureau a déjà enquêté sur des réunions à huis clos tenues par le Near North District School Board. Dans *Leçons non apprises*, j'ai formulé 14 recommandations, toutes acceptées par le Conseil d'administration scolaire, dont celle voulant qu'« [à] l'avenir, le conseil devrait veiller à ce qu'un quorum de conseillers ne se rencontre pas en dehors d'une réunion officielle pour faire avancer les travaux du conseil¹ ».

Processus d'enquête

- 9 Le 22 mai 2024, mon Bureau a avisé le Conseil scolaire de son intention d'enquêter sur cette plainte.
- 10 Mon Bureau a examiné les documents de réunion mentionnant le conseil de la présidente, le manuel de gouvernance du Conseil scolaire², qui contient les règlements, les politiques et les lignes directrices administratives du Conseil scolaire, et de la correspondance électronique. Il a aussi pris connaissance des documents concernant la réunion du 22 décembre 2023, dont le programme et les documents examinés lors de la réunion.

¹ Ombudsman de l'Ontario, *Leçons non apprises : Transparence de la décision prise par le Near North District School Board de fermer l'école secondaire Widdifield après le processus d'examen des installations destinées aux élèves de 2016-2017* (juillet 2019), en ligne :

<<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports,-cas-et-memoires/enquetes/2019/lecons-non-apprises>>.

² Near North District School Board, *Governance Manual* (22 juin 2022), en ligne :

<<https://www.nearnorthschools.ca/wp-content/uploads/2022/10/2022-10-11-Approved-Governance-Manual-1.pdf>>.

- 11 Mon Bureau a rencontré le directeur de l'éducation (le « directeur ») et cinq conseiller(ère)s, dont quatre siégeaient au conseil de la présidente. La personne qui présidait le Conseil d'administration scolaire au moment de la réunion du 22 décembre 2023 a démissionné en avril 2024 et n'a pas été rencontrée dans le cadre de cette enquête.
- 12 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Organisation de la réunion du conseil de la présidente

- 13 Lors d'une réunion publique tenue par le Conseil d'administration scolaire le 10 octobre 2023, la présidente a fait un compte rendu verbal où elle a annoncé qu'elle mettrait sur pied un conseil de la présidente chargé d'examiner le contrat de travail du directeur. Lors d'une autre réunion publique du Conseil d'administration scolaire, tenue le 12 décembre 2023, elle a de nouveau parlé de la création d'un conseil de la présidente, mais n'a pas précisé la date ni le lieu de la réunion.
- 14 Le 19 décembre 2023, l'adjointe de direction du directeur a envoyé un courriel à quatre conseiller(ère)s, avec la présidente et le directeur en copie conforme, pour leur demander leur horaire en vue d'organiser une rencontre du conseil de la présidente. Selon le courriel, la rencontre avait pour objet d'examiner des points qui ne s'inscrivaient pas directement dans les paramètres d'un comité établi, mais qui méritaient d'être approfondis avant la séance plénière du Conseil d'administration scolaire.
- 15 L'adjointe de direction a envoyé un deuxième courriel aux mêmes personnes le 20 décembre 2023 pour confirmer la tenue de la réunion en mode virtuel le 22 décembre 2023. Aucun lieu physique n'était indiqué. Le 21 décembre 2023, la présidente a envoyé un courriel aux quatre conseiller(ère)s seulement, avec en pièce jointe le programme de la réunion, une copie annotée du contrat de travail proposé pour le directeur et un résumé des modifications importantes à apporter au contrat. Le courriel indiquait aussi que le lien de la réunion se trouvait dans l'invitation de calendrier.
- 16 Selon le programme fourni, la réunion commencerait par les présentations et l'examen de la composition du conseil de la présidente avant de passer à l'évaluation de rendement du directeur. Suivraient ensuite une présentation du contrat de travail révisé et un examen du sommaire des changements, puis l'échéancier des prochaines étapes.

- 17 En vue de la réunion du 22 décembre 2023, le directeur a commenté la version provisoire du contrat de travail qui serait présentée et a demandé des modifications.

Réunion du conseil de la présidente du 22 décembre 2023

- 18 Le conseil de la présidente s'est réuni virtuellement le 22 décembre 2023 à 10 h. La présidente et quatre autres conseiller(ère)s étaient présent(e)s. Puisque cinq des neuf conseiller(ère)s scolaires étaient membres du conseil de la présidente, il y avait quorum du Conseil d'administration scolaire à la réunion du 22 décembre 2023. Certaines de ces personnes ont dit que la réunion avait duré environ 20 minutes, tandis qu'une autre pensait qu'elle avait duré une heure. Deux ont rapporté la présence d'un(e) sixième conseiller(ère), qui a toutefois dit à mon Bureau ne pas avoir participé à la réunion et ne pas avoir figuré parmi les destinataires du courriel d'invitation. Aucun(e) autre membre du personnel n'a assisté à la réunion, et aucun procès-verbal n'a été rédigé.
- 19 Le conseil de la présidente a discuté du renouvellement du contrat de travail du directeur, qui devait expirer au cours de l'année suivante, et des modifications demandées par le directeur. Les conseiller(ère)s ont dit à mon Bureau avoir examiné le contrat et apporté quelques modifications mineures, principalement des corrections grammaticales. Cependant, notre examen a révélé la modification de clauses majeures.
- 20 Selon la présidente actuelle, qui était conseillère scolaire et membre du conseil de la présidente au moment des réunions faisant l'objet du présent rapport, les participant(e)s souhaitaient que les conseiller(ère)s scolaires absent(e)s voient la nouvelle version du contrat de travail. Ils(elles) auraient décidé de présenter le contrat à tout(e)s les conseiller(ère)s lors de la prochaine réunion du Conseil d'administration scolaire et d'en recommander l'approbation.

Approbation du contrat de travail du directeur par le Conseil d'administration scolaire

- 21 Le Conseil d'administration scolaire a tenu une réunion ordinaire le 9 janvier 2024. La veille de cette réunion, l'adjointe de direction du directeur a envoyé par courriel à tou(te)s les conseiller(ère)s scolaires la copie annotée du contrat de travail qui comprenait les modifications apportées par le conseil de la présidente à la réunion du 22 décembre 2023. Le courriel indiquait ce qui suit : [Traduction] « Le conseil de la présidente recommande au Conseil [d'administration scolaire] d'approuver ce document lors de la séance à huis clos. »

- 22 À sa réunion du 9 janvier 2024, le Conseil d'administration scolaire a adopté une résolution demandant [Traduction] « que soit approuvée la prolongation du contrat du directeur de l'éducation ».

Analyse

Exigences relatives aux réunions publiques dans la *Loi sur l'éducation*

- 23 Selon la Loi, les conseils d'administration scolaire doivent se réunir publiquement, sauf si une exception s'applique. Plus précisément, la Loi prévoit ce qui suit :

Sous réserve des [exceptions relatives aux réunions publiques], les réunions d'un conseil et les réunions d'un de ses comités, y compris un comité plénier du conseil, sont publiques. Nul n'est exclu d'une réunion publique, sauf en cas d'inconduite³.

- 24 La Loi ne définit pas « réunion » ni « comité ». De même, elle n'oblige pas expressément les conseils à aviser le public de leurs réunions. Un avis doit toutefois être donné aux membres du conseil ou du comité, accompagné de l'ordre du jour préparé par le(la) président(e) du conseil⁴. Dans la plupart des cas, les conseils doivent se réunir en personne, et selon la Loi, ils doivent sans exception élaborer une politique sur les réunions tenues par des moyens électroniques⁵. Cette politique doit obliger la présence physique de certain(e)s représentant(e)s dans la salle de réunion, laquelle doit être ouverte au public pour les réunions.

- 25 Les comités d'un conseil d'administration scolaire (mais pas le conseil lui-même) sont exemptés de l'obligation de se réunir publiquement si la discussion porte sur l'un des six sujets suivants :

- La sécurité des biens du conseil;
- La divulgation de renseignements personnels ou financiers;
- L'acquisition d'un emplacement scolaire;
- Les négociations avec le personnel;
- Les litiges touchant le conseil;
- Une enquête en cours de l'Ombudsman⁶.

³ *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, chap. E.2, paragraphe 207(1).

⁴ *Ibid.*, alinéas 218.4c) et d).

⁵ Règlement de l'Ontario 463/97 (*Réunions électroniques et présence aux réunions*).

⁶ *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, chap. E.2, paragraphe 207(2).

Les conseiller(ère)s scolaires n'ont pas l'obligation d'adopter une résolution pour discuter de ces sujets à huis clos ni de fournir une description générale des sujets à traiter à huis clos.

- 26 Un procès-verbal doit être dressé pour toutes les réunions d'un conseil⁷. Le manuel de gouvernance du Conseil scolaire contient cette même exigence, y compris pour les réunions de comités⁸.

La rencontre du conseil de la présidente du 22 décembre 2023 était-elle une « réunion »?

- 27 Les exigences d'ouverture de la Loi s'appliquent aux « réunions », un terme qui n'est toutefois pas défini dans la Loi.
- 28 Cette question a d'ailleurs été examinée par les tribunaux de l'Ontario, qui ont, à deux reprises, avancé que les « réunions » comprennent les discussions où [Traduction] « a lieu l'essentiel du processus décisionnel⁹ ».
- 29 Mon Bureau s'est aussi déjà penché sur la définition de « réunion » au sens de la *Loi sur l'éducation*. Dans *Leçons non apprises*, nous avons constaté qu'« [à] bien des égards, les réunions des conseillers scolaires sont semblables à celles des conseils municipaux et [qu']elles devraient susciter le même souci de transparence pour légitimer la prise de décisions ». Les exigences relatives aux réunions publiques de la *Loi sur les municipalités* ressemblent beaucoup à celles de la *Loi sur l'éducation*. Toutefois, la *Loi sur les municipalités* définit en plus le terme « réunion », une définition qui prévoit que le quorum doit être atteint et que les discussions doivent faire avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision.
- 30 Cette définition, qui cadre avec ce qu'ont établi les tribunaux de l'Ontario et avec l'interprétation antérieure de mon Bureau, fournit des critères clairs pour déterminer l'applicabilité des exigences relatives aux réunions publiques de la *Loi sur l'éducation*. Mon Bureau s'appuiera sur ces critères pour déterminer si une rencontre de conseiller(ère)s scolaires constitue une « réunion » assujettie à ces exigences.

⁷ *Ibid.*, paragraphe 198(1).

⁸ Near North District School Board, *Manuel de gouvernance* (22 juin 2022), p. 10 et 15, en ligne : <<https://www.nearnorthschools.ca/wp-content/uploads/2022/10/2022-10-11-Approved-Governance-Manual-1.pdf>>.

⁹ *Huron East (Municipality) v. Avon Maitland District School Board*, 2002 CarswellOnt 2185, [2002] O.J. n° 2697; *Aitken v. Lambton Kent District School Board*, 2002 CarswellOnt 2577, [2002] O.J. n° 3026.

31 En l'espèce, la réunion du conseil de la présidente du 22 décembre 2023 respectait les deux exigences propres au terme « réunion ». Formaient quorum à la fois les membres du Conseil d'administration scolaire et les membres du conseil de la présidente qui étaient présent(e)s, et les conseiller(ère)s ont fait avancer de façon importante les travaux du Conseil scolaire concernant un contrat de travail. Plus précisément, le conseil de la présidente a examiné la version provisoire du contrat et y a apporté d'autres modifications, dont des modifications de fond dans des dispositions clés. La version du contrat approuvée par le conseil de la présidente a ensuite été recommandée pour approbation lors d'une séance plénière du Conseil d'administration scolaire. Comme le contrat du directeur était une question relevant du Conseil d'administration scolaire, son examen et la proposition de modifications faisaient progresser de façon importante la prise de décision de celui-ci.

Le conseil de la présidente était-il un « comité »?

32 La Loi ne donne pas de définition générale du terme « comité », mais elle indique ce qui peut être considéré comme un comité. Par exemple, elle prescrit la formation de certains comités et habilite les conseils scolaires à « créer des comités composés de membres du conseil et chargés d'adresser à celui-ci des recommandations relatives à l'éducation, aux finances, au personnel et aux biens¹⁰ ».

33 Les conseiller(ère)s scolaires que mon Bureau a rencontré(e)s, tout comme le directeur, ont dit que le conseil de la présidente n'avait pas été créé par résolution et n'était pas un comité du Conseil d'administration scolaire. L'une de ces personnes a reconnu plus tard que le conseil de la présidente rendait compte au Conseil d'administration scolaire par l'entremise de la présidente, et qu'il s'agissait donc d'un comité. Une autre a aussi admis ultérieurement qu'il se pouvait que le conseil de la présidente soit un comité spécial, mais que celui-ci se trouvait à un stade très préliminaire, n'ayant tenu aucune autre réunion jusqu'alors.

34 À la lumière des entrevues et des éléments de preuve en main, je conclus que le conseil de la présidente fonctionnait comme un comité. En effet, il a examiné le contrat de travail du directeur et donné son avis au Conseil plénier d'administration scolaire sur les modifications proposées relativement au contrat. Ces activités correspondent aux fonctions des comités répertoriées dans la *Loi sur l'éducation*, notamment « adresser [au conseil] des recommandations relatives [...] au personnel¹¹ ».

¹⁰ *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, chap. E.2, paragraphe 171(1).

¹¹ *Ibid.*

- 35 Toutes les réunions d'un comité doivent être publiques, à moins que la discussion relève d'une des exceptions prévues à la *Loi sur l'éducation*¹². Lors de la réunion du 22 décembre 2023, le conseil de la présidente a discuté des négociations contractuelles en cours avec le directeur, y compris des modalités envisagées, un sujet qui relève de l'exception concernant les réunions publiques applicable aux discussions « relatives aux négociations avec les employés du conseil¹³ ».

Autres pratiques relatives aux réunions publiques

Procès-verbal

- 36 Selon le règlement 103 du manuel de gouvernance du Conseil scolaire, le Conseil d'administration scolaire doit dresser un procès-verbal conformément à l'article 170, à l'alinéa 198(1)a) et au paragraphe 207(4) de la *Loi sur l'éducation*, procès-verbal qui doit comprendre :
- la date, l'heure et le lieu de la réunion et les présences;
 - la signature du(de la) secrétaire et du(de la) président(e) du Conseil d'administration scolaire;
 - les mesures officielles que le Conseil d'administration scolaire adopte par consensus ou vote officiel;
 - les déclarations pour compte rendu à la demande d'un(e) membre du Conseil d'administration scolaire.
- 37 Aucun procès-verbal n'a été dressé pour la réunion du conseil de la présidente du 22 décembre 2023. Conserver des procès-verbaux complets et exacts des réunions à huis clos permet aux membres du public d'avoir l'assurance que les questions traitées en séance à huis clos se prêtaient à une discussion à huis clos et que les exigences de la *Loi sur l'éducation* et des règlements du Conseil scolaire ont été respectées. En outre, de tels procès-verbaux aident grandement mon Bureau dans ses enquêtes.

Réunions par voie électronique

- 38 Le Règlement de l'Ontario 463/97 (*Réunions électroniques et présence aux réunions*) exige que les conseils scolaires instaurent et appliquent une politique sur les réunions électroniques¹⁴. De plus, il oblige notamment la présence en

¹² *Ibid.*, article 207.

¹³ *Ibid.*, alinéa 207(2)d).

¹⁴ Paragraphe 5(2).

personne du(de la) président(e) du comité du conseil d'administration scolaire ou de son(sa) délégué(e) aux réunions¹⁵.

- 39 Le manuel de gouvernance du Conseil scolaire exige lui aussi la présence physique du(de la) président(e) du comité ou de son(sa) délégué(e) au lieu de réunion¹⁶.
- 40 Les membres du conseil de la présidente se sont réuni(e)s virtuellement le 22 décembre 2023, et ni la présidente ni son(sa) délégué(e) ne se trouvaient dans une salle de réunion. Cela contrevenait au Règlement de l'Ontario 463/97 et à l'article 9 du règlement 121 du manuel de gouvernance du Conseil scolaire.

Avis public

- 41 Le conseil de la présidente n'a pas donné avis public de sa réunion à huis clos du 22 décembre 2023. Il n'en a pas donné avis non plus aux conseiller(ère)s scolaires qui n'en étaient pas membres. Même si l'avis n'est pas une exigence de la *Loi sur l'éducation* pour les réunions à huis clos, mon Bureau a déjà souligné l'importance de communiquer rapidement des avis exacts concernant les réunions de conseils scolaires afin d'améliorer la transparence¹⁷. Le défaut de produire un avis nuit à la transparence de ces réunions et à la responsabilisation des personnes présentes. J'encourage le Conseil d'administration scolaire à toujours donner avis des réunions.

Résolution de se réunir à huis clos

- 42 Le conseil de la présidente n'a pas adopté de résolution de retrait à huis clos le 22 décembre 2023. Cette résolution n'est pas obligatoire selon la *Loi sur l'éducation*, mais son absence entraîne un manque de transparence, le public pouvant difficilement savoir si la séance est dûment tenue à huis clos.
- 43 Le Conseil d'administration scolaire devrait envisager d'adopter la pratique exemplaire consistant à adopter une résolution pour se retirer à huis clos afin d'accroître la transparence et la responsabilisation envers le public.

¹⁵ Paragraphe 6(1).

¹⁶ *Supra* note 2, article 9 du règlement 121.

¹⁷ *Supra* note 1, paragraphes 150, 151 et 153; lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Durham District School Board (29 novembre 2023), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ce-que-nous-faisons/sujets/education/enquetes-et-examens-reunions-de-conseils-scolaires/durham-district-school-board>>; lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Niagara Catholic District School Board (13 mars 2024), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ce-que-nous-faisons/sujets/education/enquetes-et-examens-reunions-de-conseils-scolaires/niagara-catholic-district-school-board>>.

Avis

- 44 J'estime que le conseil de la présidente du Near North District School Board est un comité du Conseil d'administration scolaire et qu'il s'est réuni à huis clos le 22 décembre 2023 pour discuter des modifications proposées relativement au contrat de travail du directeur de l'éducation. Cette discussion entre dans les exceptions relatives aux réunions publiques de la *Loi sur l'éducation*. Par ailleurs, le conseil de la présidente a avisé ses membres et distribué un ordre du jour conformément à la Loi.
- 45 Cependant, je conclus que le conseil de la présidente n'a pas préparé de procès-verbal de cette réunion, ce qui contrevient au manuel de gouvernance du Conseil scolaire. De plus, cette réunion s'est tenue par voie électronique, sans que la présidente ou son(sa) délégué(e) y assiste en personne, contrairement aux exigences du Règlement de l'Ontario 463/97 (*Réunions électroniques et présence aux réunions*) et à l'article 9 du règlement 121 du manuel de gouvernance du Conseil scolaire. Je suis d'avis que les actions du Near North District School Board étaient erronées au sens des alinéas 21(1)b) et d) de la *Loi sur l'ombudsman*.
- 46 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Near North District School Board à s'acquitter de ses obligations prévues par la *Loi sur l'éducation* et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Les membres du Conseil d'administration scolaire du Near North District School Board devraient faire preuve de vigilance en honorant leur obligation individuelle et collective de veiller à ce que le Conseil exerce ses responsabilités au titre de la *Loi sur l'éducation* ainsi que de son manuel de gouvernance et de ses règlements.

Recommandation 2

Le Near North District School Board devrait définir clairement la nature des conseils ou des organes consultatifs semblables qu'il crée pour s'assurer de respecter les exigences relatives aux réunions publiques prévues par la *Loi sur l'éducation*, son manuel de gouvernance et ses règlements.

Recommandation 3

Le Near North District School Board devrait rédiger les procès-verbaux de toutes ses réunions conformément au paragraphe 170(4) et à l'alinéa 198(1)a) de la *Loi sur l'éducation* et au règlement 103 de son manuel de gouvernance.

Recommandation 4

Le Near North District School Board devrait s'assurer que ses réunions respectent le Règlement de l'Ontario 463/97 (*Réunions électroniques et présence aux réunions*) pris en application de la *Loi sur l'éducation* et l'article 9 du règlement 121 de son manuel de gouvernance.

Rapport

- 47 Le Near North District School Board a pu examiner une version préliminaire du présent rapport et la commenter pour mon Bureau. Le présent rapport définitif a été rédigé à la lumière de tous les commentaires reçus.
- 48 Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau conformément au paragraphe 21(6) de la *Loi sur l'ombudsman*.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario