



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête à propos d'une réunion
du Canton de Scugog
tenue le 16 octobre 2024**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario**

Juillet 2026

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte selon laquelle le Conseil du Canton de Scugog aurait tenu, le 16 octobre 2024, une réunion non conforme à la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹. Cette réunion, qui a eu lieu dans la Ville d'Ajax, visait à faire passer une entrevue à des candidat(e)s pour le poste de directeur(trice) général(e) (DG).
- 2 Selon la plainte, la réunion n'aurait pas été annoncée suffisamment à l'avance, la discussion à huis clos n'entraînait pas dans les exceptions relatives aux réunions ouvertes au public prévues dans la Loi, des votes illégaux se sont tenus durant la séance à huis clos, et la réunion a eu lieu dans une autre municipalité, en contravention de la Loi.
- 3 Mon enquête a déterminé que la discussion effectuée à huis clos à cette réunion entraînait dans l'exception liée aux renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, qu'il n'était pas interdit de tenir la réunion dans une municipalité avoisinante, que le préavis fourni était suffisant et qu'aucun vote illégal n'avait eu lieu durant la séance à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 La *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi ») 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.
- 5 Depuis le 1er janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse), mais la Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 6 Au moment où mon Bureau a reçu cette plainte, l'Ombudsman était l'enquêteur des réunions à huis clos pour le Canton de Scugog.
- 7 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 les procédures applicables de la municipalité ont été respectées.

¹ L.O. 2001, chap. 25.

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

Processus d'enquête

- 10 Mon Bureau s'est entretenu avec le greffier/DG et la mairesse du Canton. Il a également examiné le règlement de procédure du Canton et la documentation liée à la réunion du 16 octobre 2024, notamment le procès-verbal des séances publique et à huis clos et l'ordre du jour.
- 11 Il a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Réunion du 16 octobre 2024

- 12 Le Conseil du Canton de Scugog a tenu une réunion extraordinaire le 16 octobre 2024 dans la Ville d'Ajax. Le 24 septembre 2024, un avis publié sur le site Web du Canton annonçait qu'une réunion extraordinaire se tiendrait le 16 octobre, mais que l'emplacement restait à déterminer. L'ordre du jour de la réunion a ensuite été publié sur ce même site Web le 11 octobre 2024; il indiquait que la réunion aurait lieu à 8 h 30 à l'emplacement suivant : [traduction] « Hors site – Hôtel Hilton Garden d'Ajax ».

- 13** Selon les personnes rencontrées, ce lieu a été choisi afin de protéger la vie privée des candidat(e)s passant une entrevue pour le poste de DG, car les membres du public auraient pu déduire plus facilement leur identité si la réunion s'était tenue à Scugog.
- 14** Après l'ouverture de la réunion en séance publique, le Conseil a adopté une résolution de retrait à huis clos pour discuter du point [traduction] « Recrutement d'un(e) directeur(trice) général(e) », en vertu des exceptions prévues pour les renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, ainsi que pour les relations de travail ou les négociations avec les employé(e)s.
- 15** Durant la séance à huis clos, chaque candidat(e) a présenté aux membres du Conseil ses qualifications, indiqué pourquoi il(elle) convenait au poste de DG et répondu aux questions du Conseil. Après chaque présentation, une fois le(la) candidat(e) sorti(e) de la pièce, les membres du Conseil ont échangé leurs avis à son sujet.
- 16** Toujours à huis clos, ils(elles) ont sélectionné un(e) candidat(e) par consensus informel et discuté brièvement des modalités du contrat provisoire et de la vérification des antécédents de la personne retenue. Les membres du Conseil ont voté en vue de demander au(à la) recruteur(euse) et à la gestionnaire des ressources humaines du Canton de préparer un contrat d'emploi et de le soumettre à l'examen du Conseil, et au(à la) recruteur(euse), de présenter une offre à la personne retenue.
- 17** Ensuite, le Conseil est revenu en séance publique et a ajourné la réunion.

Analyse

Exception pour les renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

- 18** Mon Bureau a établi invariablement que l'exception prévue pour les renseignements privés s'applique aux « renseignements personnels » qui sont raisonnablement susceptibles de permettre l'identification d'une personne². Un renseignement, pour être considéré comme personnel, doit concerner la personne à titre personnel, et non à titre professionnel ou officiel.

² *Amherstburg (Ville d') (Re)*, 2022 ONOMBUD 11, paragraphe 19, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jr5rd>>; *Amherstburg (Ville d') (Re)*, 2015 ONOMBUD 13, paragraphe 22, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp60>>.

- 19** Cependant, l'exception pour les renseignements privés peut s'appliquer aux discussions sur une personne à titre professionnel si des renseignements personnels sont divulgués³. Nous avons déterminé que cette exception peut s'appliquer aux discussions sur des sujets personnels concernant une personne⁴, l'examen de la conduite d'une personne⁵ et des renseignements sur l'expérience de travail et l'adéquation à un poste d'une personne⁶.
- 20** Comme l'information se rapportant à l'expérience de travail et à l'adéquation à un poste d'une personne constitue des renseignements privés, les présentations des différent(e)s candidat(e)s et la discussion subséquente à leur sujet ayant eu lieu le 16 octobre entraînent dans l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.

Exception pour les relations de travail ou les négociations avec les employé(e)s

- 21** L'exception pour les relations de travail vise à protéger les discussions portant sur la relation entre une municipalité et ses employé(e)s⁷. Mon Bureau a toujours établi que cette exception s'applique aux discussions sur les qualifications⁸, les conditions d'emploi⁹ et l'embauche de personnel¹⁰.
- 22** Comme le Conseil faisait passer des entrevues à plusieurs candidat(e)s pour le poste de DG, et a discuté de leurs qualifications, du contrat de la personne retenue et de la logistique entourant son embauche, tous ces échanges entraînent dans l'exception pour les relations de travail ou les négociations avec les employé(e)s.

³ *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton d')*, 2015 ONOMBUD 26, paragraphe 68, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtp6x>.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Lanark Highlands (Canton de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 1, paragraphe 50, en ligne : <https://canlii.ca/t/hvmtg>.

⁶ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de South Algonquin, (le 19 novembre 2021), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/fr/notre-travail/reunions-municipales/canton-de-south-algonquin-19-novembre-2021>; *Russell (Canton de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 29, paragraphe 31, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtp74>; *supra* note 3.

⁷ *Norfolk (Comté de) (Re)*, 2024 ONOMBUD 17, en ligne : <https://canlii.ca/t/nz53>.

⁸ *Baldwin (Canton de) (Re)*, 2014 ONOMBUD 10, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtmh7>; *Amherstburg (Ville d') (Re)*, 2014 ONOMBUD 12, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtmhc>.

⁹ *Leeds et des Mille-Îles (Canton de) (Re)*, 2013 ONOMBUD 4, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtmhq>.

¹⁰ *Amherstburg (Ville d')*, 2015 ONOMBUD 33, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtp7f>.

Vote

- 23** Le paragraphe 239(6) de la Loi autorise les votes à huis clos lorsqu'il est permis de tenir la réunion à huis clos en vertu d'une des exceptions prévues par la Loi. Le vote doit servir soit à traiter une question procédurale, soit à donner des directives aux cadres, aux employé(e)s ou aux agent(e)s de la municipalité ou du conseil local, ou d'un comité relevant de ceux-ci, ou à des personnes que la municipalité ou le conseil local a engagées ou qui leur sont liées par contrat.
- 24** En l'espèce, le Conseil est arrivé à un consensus au sujet d'un(e) candidat(e) et a procédé à un vote pour demander au(à la) recruteur(euse) de lui présenter une offre d'emploi. Il a aussi voté pour demander au(à la) recruteur(euse) et à la gestionnaire des ressources humaines du Canton de préparer un contrat d'emploi et de le soumettre à l'examen du Conseil.
- 25** Il s'agissait de directives précises s'adressant à des employé(e)s en particulier. Comme il était permis de tenir la discussion à huis clos, il était également permis de tenir ces votes à huis clos pour donner des instructions au personnel.

Avis

- 26** Le paragraphe 238(2.1) de la Loi exige que le règlement de procédure d'une municipalité prévoie la publication d'un préavis pour les réunions.
- 27** D'après le règlement de procédure du canton, le greffier doit annoncer les réunions extraordinaires en publiant, s'il y a assez de temps, un avis dans le journal hebdomadaire à la section des annonces du Canton, en publiant l'ordre du jour de la réunion extraordinaire sur le site Web du Canton et en communiquant l'ordre du jour en format numérique aux personnes figurant sur la liste d'envoi¹¹.
- 28** Dans le cas présent, l'avis a été publié sur le site Web du Canton environ 20 jours avant la réunion du 16 octobre, mais n'indiquait pas l'emplacement, lequel a été ajouté cinq jours avant la réunion. Le public a ainsi été avisé conformément au règlement de procédure.

¹¹ Canton de Scugog, *Procedure By-Law – By-Law Number 66-18*, article 5.13, en ligne : <https://www.scugog.ca/media/spxgffl4/consolidated-by-law-66-18-procedure-by-law-table-of-contents-copy.pdf>.

- 29 Cependant, je remarque que le règlement de procédure du canton ne précise pas le temps de préavis des réunions extraordinaires ou ordinaires du Conseil. En raison de cette omission, le public se retrouve sans délai clair et prévisible quant à l'annonce des réunions. Je conseille vivement au Canton d'indiquer dans son règlement de procédure le délai de préavis de ses réunions ordinaires et extraordinaires.

Lieu de la réunion

- 30 Le(la) plaignant(e) s'est inquiété(e) du fait que la réunion du 16 octobre a eu lieu dans la Municipalité avoisinante, Ajax, et non à Scugog.
- 31 Selon le paragraphe 236(1) de la Loi, le conseil d'une municipalité doit tenir ses réunions et avoir ses bureaux publics « dans les limites de la municipalité ou d'une municipalité adjacente à un endroit indiqué dans le règlement de procédure de la municipalité ». D'après le paragraphe 238(3) du règlement de procédure, la municipalité peut [traduction] « tenir ses réunions et avoir des bureaux publics à l'extérieur de la Municipalité, dans une municipalité adjacente ».
- 32 Ce règlement indique en outre que la mairesse est habilitée à approuver la tenue d'une réunion ailleurs dans le Canton ou dans une municipalité avoisinante, tant et aussi longtemps que la réunion est annoncée à l'avance¹².
- 33 La Loi ne définit pas le terme « adjacent », et le règlement de procédure du Canton ne définit pas non plus [traduction] « avoisinant ». Les tribunaux n'ont pas interprété spécifiquement le sens d'« adjacent » aux termes des paragraphes 236(1) ou 238(3) de la Loi.
- 34 Cela dit, mon Bureau a analysé le paragraphe 236(1) de la Loi dans un rapport de 2019 sur des réunions tenues par un comité de la Ville de Hamilton à Niagara-on-the-Lake. Comme en l'espèce, ces réunions ont eu lieu hors site pour protéger la vie privée de candidat(e)s passant une entrevue pour le poste de direction municipale. Dans ce cas-là, mon Bureau a établi que l'article 236 ne s'appliquait pas, car il ne faisait pas mention des comités d'un conseil. Toutefois, il a constaté que la Ville avait « concrètement et légitimement intérêt à protéger la confidentialité du processus de recrutement », et que la réunion avait eu lieu à un [traduction] « endroit adéquat » hors site¹³.

¹² *Ibid*, article 5.4.

¹³ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 7, paragraphe 91, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2pwwg>>.

- 35 Dans d'autres contextes, les tribunaux interprètent généralement l'adjacence comme une proximité, et non un caractère limitrophe¹⁴.
- 36 De plus, la Loi elle-même exige une interprétation plus large, comme le précise l'article 8 : « Il doit être donné une interprétation large aux pouvoirs que la présente loi ou une autre loi confère à une municipalité de manière à conférer un pouvoir étendu à celle-ci pour lui permettre de gérer ses affaires de la façon qu'elle estime appropriée et pour améliorer sa capacité de traiter les questions d'intérêt municipal. »
- 37 Manifestement, le concept d'adjacence ne désigne pas précisément et uniquement des lieux limitrophes, et sa définition est assez large pour englober les endroits situés à proximité.
- 38 En l'espèce, le Canton a indiqué avoir tenu la réunion hors site pour protéger la vie privée des candidat(e)s. De plus, son règlement de procédure autorise la tenue de réunions hors du Canton.
- 39 Je conclus que le Canton a respecté son règlement de procédure, ainsi que l'exigence d'adjacence de la Loi en ce qui concerne sa réunion tenue le 16 octobre à Ajax.

Opinion

- 40 Le Conseil du Canton de Scugog n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* lorsqu'il s'est réuni avec les candidat(e)s et a discuté de leur adéquation au poste de DG à sa réunion du 16 octobre 2024, car ces échanges entraient dans les exceptions pour des renseignements privés et pour des relations de travail ou des négociations avec les employé(e)s.
- 41 Il n'a pas non plus enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* lors de sa réunion du 16 octobre en procédant à un vote à huis clos en vue de donner des directives au personnel.
- 42 Il s'est aussi conformé à la *Loi de 2001 sur les municipalités* en donnant un préavis pour la réunion du 16 octobre conformément à son règlement de procédure et en tenant la réunion dans la Municipalité d'Ajax, située à proximité. Comme pratique exemplaire, j'invite le Conseil du Canton de Scugog à modifier

¹⁴ *Re Russell and Banbury et al.*, 1955 CanLII 144 (ON SC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/q182w>>; *Re Van Vlasselaer et al. and County of Elgin Land Division Committee et al.*, 1977 CanLII 1324 (ON SC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/q160d>>; *Enviro Park Solar Ltd. v. Nissa Corporation*, 2018 ONSC 5750, paragraphe 62, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvjw9>>.

son règlement de procédure en y indiquant le délai de préavis nécessaire pour toutes les réunions, y compris les réunions extraordinaires.

Rapport

- 43 La mairesse et le greffier du Canton de Scugog ont eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de fournir des commentaires à notre Bureau. Tous les commentaires reçus ont été pris en compte dans la préparation du présent rapport final.
- 44 Le greffier a indiqué que mon rapport serait rendu public lors de la prochaine réunion du conseil. Il sera également publié sur notre site Web à l'adresse www.ombudsman.on.ca.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario