



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos d'une rencontre
tenue par les membres du conseil de la Municipalité
de Casselman le 27 mai 2021**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Août 2022**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une rencontre tenue par les membres du conseil de la Municipalité de Casselman (la « Municipalité ») le 27 mai 2021.
- 2 La plainte concernait une rencontre informelle du quorum du conseil dans un bureau de l'hôtel de ville de Casselman lors d'un appel vidéo sur un projet de développement. La personne qui a porté plainte craignait que la discussion au cours de l'appel vidéo n'ait fait avancer les travaux du conseil, si bien que la présence du quorum du conseil durant cet appel aurait constitué une réunion à huis clos illégale en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »), toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sauf si elles font l'objet d'exceptions prescrites.
- 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 la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse) ou faire appel aux services de l'Ombudsman. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 5 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de Casselman.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous examinons si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et les procédures de gouvernance de la municipalité ont été respectées.

¹ LO 2001, chap. 25.

- 7 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos dans des municipalités de l'Ontario. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons créé ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 8 Le 22 juin 2021, nous avons informé la Municipalité de notre intention d'enquêter sur cette plainte concernant la rencontre des membres du conseil le 27 mai 2021.
- 9 Les membres de mon équipe des réunions publiques ont examiné les parties pertinentes du règlement municipal ainsi que de la Loi.
- 10 Nous avons examiné les documents connexes à l'appel vidéo, notamment le procès-verbal consigné par le promoteur du projet et la liste des invité(e)s à l'appel vidéo. Mon Bureau a également examiné la documentation relative au projet de développement, dont des directives et des procès-verbaux de séances à huis clos durant 2021, ainsi que des documents à propos d'une réunion tenue par le conseil le 25 janvier 2022.
- 11 De plus, les membres de mon équipe des réunions publiques a interviewé les trois membres du conseil qui étaient présent(e)s à la réunion du 27 mai 2021. Nous avons également parlé à des membres du personnel qui avaient connaissance de l'appel vidéo, notamment à l'ancienne directrice générale et trésorière, au greffier, au directeur de la planification et du développement économique, au chef du service des bâtiments et à un consultant qui travaillait à ce projet de développement.
- 12 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Contexte

- 13 Tout au long de 2021, la Municipalité de Casselman a travaillé avec une municipalité voisine à un projet de développement qui chevaucherait leur délimitation commune. Avant l'appel vidéo examiné dans ce rapport, le projet de développement a été discuté à huis clos par le conseil de Casselman les 9 février, 9 mars et 25 mars 2021.
- 14 Après l'appel vidéo du 27 mai 2021, le projet de développement a de nouveau été examiné à huis clos le 13 juillet 2021.
- 15 La convention de plan d'implantation pour le projet a été discuté et approuvé par le conseil le 25 janvier 2022, en séance publique.

Appel vidéo du 27 mai 2021

- 16 Le 27 mai 2021, un appel vidéo à propos du projet de développement a eu lieu entre le personnel de la Municipalité de Casselman et la municipalité voisine, le maire de chacune des municipalités, et des représentant(e)s du promoteur.
- 17 Mon Bureau a été informé que l'appel vidéo avait pour but de fournir au promoteur des réponses à des questions comme le zonage, les permis et le drainage, afin qu'il puisse faire avancer le projet. Le promoteur avait besoin de la participation des deux municipalités à l'appel pour clarifier ces questions et fournir des commentaires.
- 18 Bien que le procès-verbal consigné par le promoteur durant l'appel vidéo ne comprenne pas d'horodatage, d'après les documents de la réunion et les entrevues, mon Bureau a déterminé que la réunion avait commencé entre 13 h 00 et 13 h 30, et avait duré environ une heure.
- 19 Le procès-verbal établi par le promoteur durant l'appel vidéo et les entrevues effectuées par mon Bureau indiquent que la discussion a porté sur divers aspects du projet, notamment sur les évaluations environnementales, l'approbation et la construction du projet, les approbations du plan du site, et les services de gaz naturel et d'électricité. Selon le procès-verbal, le maire de Casselman a également accepté en principe que la Municipalité de Casselman « prenne la direction de tous les aspects liés au projet ».

- 20** Le maire s'est joint à l'appel vidéo à partir de son bureau à l'hôtel de ville. À l'invitation du maire, un(e) autre membre du conseil qui s'intéressait au projet de développement était présent(e) dans le bureau du maire pour écouter l'appel vidéo dans son intégralité.
- 21** Un(e) autre membre du conseil nous a dit qu'il(elle) passait par hasard devant le bureau du maire peu après le début de l'appel vidéo, et que le maire l'avait invité(e) à entrer dans son bureau pour écouter l'appel. Ce(cette) membre du conseil a écouté l'appel vidéo durant 20 à 30 minutes environ, et s'est souvenu(e) que les participant(e)s avaient discuté de questions environnementales.
- 22** Les deux membres du conseil ont gardé le silence durant l'appel vidéo. Leur présence n'a jamais été révélée aux autres participant(e)s à l'appel vidéo, et ils(elles) n'étaient pas visibles à l'écran.

Analyse

- 23** Le paragraphe 238 (1) de la Loi établit un critère en deux parties pour déterminer si une rencontre répond à la définition de « réunion ». Une réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil constitue une « réunion » en vertu de la Loi si : (i) un quorum de membres est atteint, et (ii) les membres discutent ou traitent autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil.
- 24** Conformément au paragraphe 237 de la Loi, pour former un quorum du conseil, une majorité des membres doit être présente. Le conseil de Casselman est composé de cinq membres, donc trois membres doivent être présent(e)s pour atteindre le quorum.
- 25** Dans ce cas, durant au moins la moitié de l'appel vidéo, le quorum du conseil n'était pas atteint. Bien que deux membres du conseil aient été présent(e)s pendant tout l'appel vidéo, d'une durée d'une heure, le(la) troisième membre du conseil n'a été présent(e) que durant 20 à 30 minutes. Cependant, compte tenu de l'incertitude de la séquence et de la chronologie des discussions lors de l'appel vidéo, nous avons examiné tout l'appel vidéo pour déterminer si les travaux du conseil ou sa prise de décision avaient le moins avancé.
- 26** Dans un rapport précédent à la Municipalité, j'ai examiné ce que signifiait « faire avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil » :

[...] pour interpréter l'expression « fait avancer de façon importante » il faut examiner dans quelle mesure les discussions ont fait avancer les travaux de la municipalité, en fonction d'indicateurs factuels.

Les discussions, les débats ou les décisions qui visent à obtenir des résultats précis, ou à persuader les décideurs d'une façon ou d'une autre, sont susceptibles de « faire avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision d'un conseil municipal, d'un comité ou d'un conseil local. Il est peu probable que le simple fait de recevoir ou d'échanger de l'information « fasse avancer de façon importante » les travaux ou la prise de décision, tant qu'il n'y a pas de tentative de discuter ou de débattre de cette information relativement à une question précise qui est soumise, ou sera soumise, à un conseil municipal, à un comité ou à un conseil local².

- 27** Dans ce rapport, j'ai également indiqué que les simples mises à jour sur des activités récentes, ou la communication d'information, ne sont pas susceptibles de faire avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision. Toutefois, les votes, les accords, les directives ou les commentaires au personnel, et les discussions ou les débats sur une proposition, une mesure d'action, ou une stratégie sont susceptibles de faire avancer de manière importante les travaux ou la prise de décision³.
- 28** Je dois également déterminer si le sujet discuté relève ou non des travaux du conseil. À cet effet, j'ai examiné précédemment si des renseignements obtenus par les membres du conseil pouvaient influencer les futurs travaux et la prise de décision du conseil⁴. Les conversations qui portent sur des questions ou des décisions devant être soumises de nouveau au conseil sont particulièrement susceptibles de constituer des discussions sur les travaux du conseil, en vertu de la Loi⁵.
- 29** Les discussions durant l'appel vidéo étaient de nature technique et informative : elles portaient sur des mesures détaillées à prendre par le personnel pour faire avancer le projet, plutôt que sur les travaux du conseil.

² *Casselman (Village de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11 aux par. 30-31, en ligne : <https://canlii.ca/t/hvmtl>.

³ *Ibid* au par. 41.

⁴ *Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Elliot Lake* (10 août 2012) à la p. 5, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2012/ville-d-elliott-lake>.

⁵ *Brockton (Municipalité de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 6 au par. 69, en ligne : <https://canlii.ca/t/h4rx0>.

- 30** L'examen effectué par mon Bureau sur le procès-verbal du conseil avant et après l'appel vidéo a révélé que la plupart des questions discutées pendant l'appel vidéo ont été traitées par le personnel plutôt que par le conseil.
- 31** Comme indiqué dans le procès-verbal, durant l'appel vidéo, le maire de Casselman a accepté en principe que Casselman prenne la direction du projet, ceci pouvant inclure la préparation du plan du site et la planification. Bien que le conseil de Casselman ait examiné de nouveau le projet de développement lors d'une réunion à huis clos en juillet 2021 et lors d'une réunion publique en janvier 2022, je suis convaincu que la déclaration du maire le 27 mai 2021 n'avait pas trait aux travaux du conseil examinés lors de ces réunions ultérieures, qui comprenaient l'approbation du plan d'implantation.
- 32** Par conséquent, je suis convaincu qu'aucun travail ou aucune prise de décision n'a avancé de façon importante durant l'appel vidéo.
- 33** Bien que la rencontre des membres du conseil le 27 mai 2021 n'ait pas techniquement enfreint la Loi, je suis très préoccupé par les comportements des membres du conseil de Casselman qui ont assisté à l'appel vidéo sans divulguer leur présence, et du maire qui n'a pas averti de leur présence les autres participant(e)s à l'appel.
- 34** Durant les entrevues effectuées par mon Bureau, les membres du conseil ont souligné qu'ils(elles) avaient le droit de rester informé(e)s des projets municipaux importants ayant une incidence significative sur leur communauté. Mon Bureau reconnaît qu'une culture du silence parmi les membres du conseil à l'extérieur de la salle du conseil n'est ni réaliste, ni respectueuse de la gouvernance démocratique des municipalités⁶. Toutefois, le désir des membres du conseil de participer proactivement à des projets municipaux importants en dehors de la salle du conseil n'annule aucunement les attentes du public en matière de gouvernance publique.
- 35** Je suis très préoccupé du fait que les comportements des membres du conseil dans ce cas ont frôlé les limites. Les membres du conseil devraient savoir que leur présence lors d'une rencontre – y compris lors d'une réunion du personnel – peut transformer cette rencontre en réunion assujettie aux règles des réunions publiques. Pour maximiser la transparence des pratiques municipales à l'avenir, quand les membres du conseil prévoient d'assister à une réunion du personnel, ils(elles) devraient

⁶ *Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Loyalist* (6 décembre 2021), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2021/canton-de-loyalist>.

tout d'abord considérer le sujet et l'objectif de la discussion, et se demander si un quorum du conseil sera atteint. En tout cas, quand les membres du conseil assistent à une rencontre virtuelle – y compris une rencontre du personnel – l'identité de toutes les personnes présentes devrait toujours être divulguée, même si ces personnes ne font qu'observer. Cette règle devrait s'appliquer, que les personnes soient présentes pendant toute la discussion ou seulement durant une partie de celle-ci.

Confidentialité

- 36** Durant leurs entrevues avec mon Bureau, les membres du conseil nous ont dit qu'ils(elles) étaient mécontent(e)s que mon Bureau ne veuille pas divulguer l'identité de la personne qui avait porté plainte. Quelqu'un a dit à mon Bureau qu'un(e) membre du conseil s'était renseigné(e) auprès d'une personne interviewée pour tenter d'identifier le(la) plaignant(e). Certaines des personnes avec lesquelles nous avons parlé craignaient de subir éventuellement des représailles pour avoir communiqué avec mon Bureau.
- 37** La *Loi sur l'ombudsman*⁷ contient des dispositions concernant la confidentialité, afin de permettre aux personnes d'exprimer leurs préoccupations sans crainte de représailles, et de les encourager en ce sens. Les plaintes sur les réunions à huis clos ont une incidence sur les intérêts démocratiques de l'ensemble du public, et il n'y a aucune raison de divulguer l'identité des plaignant(e)s individuel(le)s. Le faire pourrait constituer une violation de la loi⁸.
- 38** Quand mon Bureau évalue des plaintes sur des réunions à huis clos et cerne des problèmes, nous faisons des recommandations et des suggestions de pratiques exemplaires à la municipalité. Les plaintes devraient être considérées par les municipalités comme des occasions d'améliorer leurs processus de gouvernance locale et de renforcer la transparence et la responsabilisation. À ce titre, il est tout à fait inapproprié pour les responsables municipaux(ales) de se lancer dans une recherche sur les origines d'une plainte. Toute représaille envers quelqu'un qui a déposé plainte ou communiqué avec mon Bureau est prise très au sérieux.

⁷ LRO 1990, chap. O.6.

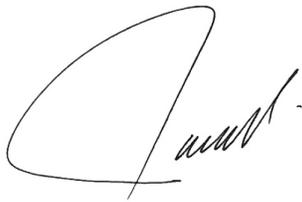
⁸ *London (Ville de) (Re)*, 2012 ONOMBUD 6 au par. 66, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtth1>>.

Opinion

- 39 Le conseil de la Municipalité de Casselman n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 27 mai 2021 quand des membres du conseil se sont rencontrés pour écouter un appel vidéo. Cette rencontre n'était pas une « réunion » au sens de la Loi. Néanmoins, j'encourage fortement la Municipalité à maximiser la transparence de ses pratiques en divulguant la présence de tous(toutes) les participant(e)s à toute rencontre virtuelle.

Rapport

- 40 Le conseil de la Municipalité de Casselman a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. En raison des restrictions mises en place pour cause de COVID-19, certaines modifications ont été apportées au processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions le conseil et le personnel de leur coopération et de leur flexibilité. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 41 La Municipalité a indiqué que mon rapport serait mis à la disposition du public lors de la prochaine réunion du conseil. Il sera également publié sur notre site Web à www.ombudsman.on.ca.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario



Ombudsman Report

**Investigation into a complaint about a gathering held by
members of council for the Municipality of Casselman on
May 27, 2021**

**Paul Dubé
Ombudsman of Ontario
August 2022**

Complaint

- 1 My Office received a complaint about a gathering held by members of council for the Municipality of Casselman (the “Municipality”) on May 27, 2021.
- 2 The complaint was regarding an informal gathering of a quorum of council in an office at Casselman Town Hall during a video call about a development project. The complainant was concerned that the discussion during the video call advanced council business, so that the presence of a quorum of council during this call constituted an illegal closed meeting under the *Municipal Act, 2001*.

Ombudsman jurisdiction

- 3 Under the *Municipal Act, 2001*¹ (the “Act”), all meetings of a council, local board, and committee of either must be open to the public unless they fall within prescribed exceptions.
- 4 As of January 1, 2008, the Act gives anyone the right to request an investigation into whether a municipality has complied with the Act in closing a meeting to the public. Municipalities may appoint their own investigator or use the services of the Ombudsman. The Act designates the Ombudsman as the default investigator for municipalities that have not appointed their own.
- 5 The Ombudsman is the closed meeting investigator for the Municipality of Casselman.
- 6 In investigating closed meeting complaints, we consider whether the open meeting requirements in the Act and the municipality’s governing procedures have been observed.
- 7 Since 2008, my Office has investigated hundreds of closed meetings in municipalities throughout Ontario. To assist municipal councils, staff, and the public, we have developed an online digest of open meeting cases. This searchable repository was created to provide easy access to the Ombudsman’s decisions on, and interpretations of, the open meeting rules. Summaries of the Ombudsman’s previous decisions can be found in the digest: www.ombudsman.on.ca/digest.

¹ SO 2001, c 25.

Investigative process

- 8 On June 22, 2021, we advised the Municipality of our intent to investigate the complaint regarding the May 27, 2021 gathering of council members.
- 9 Members of my Office's open meeting team reviewed relevant portions of the Municipality's by-laws, as well as the Act.
- 10 We reviewed documents relevant to the video call, including minutes taken by the developer of the project and the list of invitees for the video call. My Office also reviewed documents relevant to the development project, including closed session directives and minutes of meetings spanning 2021, as well as meeting materials for a council meeting held on January 25, 2022.
- 11 Finally, members of my Office's open meeting team interviewed the three members of council who were present at the May 27, 2021 gathering. We also spoke to staff members who had knowledge of the video call, including the former Chief Administrative Officer and Treasurer, the Clerk, the Director of Planning and Economic Development, the Chief Building Official, and a consultant working on the development project.
- 12 My Office received full co-operation in this matter.

Background

- 13 Throughout 2021, the Municipality of Casselman worked with a neighbouring municipality on a development project that would straddle their shared border. Prior to the video call considered in this report, the development project was discussed by Casselman's council in closed session on February 9, March 9, and March 25, 2021.
- 14 After the video call on May 27, 2021, the development project was again considered in closed session on July 13, 2021.
- 15 The site plan agreement for the project was discussed and approved by council on January 25, 2022, in open session.

May 27, 2021 video call

- 16 On May 27, 2021, a video call related to the development project took place between staff of the Municipality of Casselman and the neighbouring municipality, the mayor of each municipality, and representatives of the developer.
- 17 My Office was told that the purpose of the video call was to provide the developer with answers to questions on issues such as zoning, permits, and drainage, in order for them to be able to move forward with the project. The developer needed both municipalities on the call to clarify and provide feedback on these issues.
- 18 Although the minutes taken by the developer during the video call do not contain timestamps, based on the meeting documents and interviews, my Office has determined that the meeting began between 1 p.m. and 1:30 p.m. and lasted approximately one hour.
- 19 The minutes taken by the developer during the video call and the interviews conducted by my Office indicate that the discussion covered various aspects of the project including environmental assessments, project approval and construction, site plan approvals, and natural gas and hydro services. According to the minutes, the Mayor of Casselman also agreed in principle that the Municipality of Casselman would be “taking the lead on all aspects related to the project.”
- 20 The Mayor joined the video call from his office at Town Hall. At the Mayor’s invitation, another member of council who was interested in the development project was also present in the Mayor’s office to listen to the video call in its entirety.
- 21 Another member of council told us they just happened to pass by the Mayor’s office shortly after the video call began, and that the Mayor invited them into the office to listen to the call. This council member listened to the video call for approximately 20-30 minutes and recalled that participants were discussing environmental issues.
- 22 Both members of council stayed silent during the video call. Their presence was never disclosed to other participants on the video call and they were not visible on the screen.

Analysis

- 23** Subsection 238(1) of the Act sets out a two-part test to determine whether a gathering meets the definition of a “meeting.” A regular, special or other meeting of a council is a “meeting” under the Act where: (i) a quorum of members is present, and (ii) members discuss or deal with a matter in a way that materially advances council’s business or decision-making.
- 24** Per section 237 of the Act, to form a quorum of council, a majority of members must be present. Council for Casselman is composed of five members, so three members must be present to constitute a quorum.
- 25** In this case, for at least half of the video call, a quorum of council was not present. Although two members of council were present for the entire duration of the hour-long video call, the third member of council was present for 20-30 minutes only. Nevertheless, considering the uncertainty as to the sequence and timeline of specific discussions during the video call, we reviewed the entire call to determine whether any council business or decision-making was materially advanced.
- 26** In a previous report to the Municipality, I considered what it meant to materially advance the business or decision-making of council:

[...] “materially advances” involves considering the extent to which the discussions at issue moved forward the business of the municipality, based on factual indicators.

Discussions, debates or decisions that are intended to lead to specific outcomes or to persuade decision-makers one way or another are likely to “materially advance” the business or decision-making of a council, committee or local board. Mere receipt or exchange of information is unlikely to “materially advance” business or decision-making, as long as there is no attempt to discuss or debate that information as it relates to a specific matter that is or will be before a council, committee or local board.²

² *Casselman (Village of) (Re)*, 2018 ONOMBUD 11 at para 30-31, online: <<https://canlii.ca/t/hvmtk>>.

- 27 In that report, I further indicated that mere updates on recent activities or communication of information are unlikely to materially advance business or decision-making. However, votes, agreements, direction or input to staff, and discussion or debates of a proposal, course of action, or strategy are likely to materially advance business or decision-making.³
- 28 I also must consider whether the subject discussed is council business or not. To this effect, I have previously looked at whether the information received by members of council could inform the future business and decision-making of council.⁴ Conversations which relate to matters or decisions set to come back to council are especially likely to constitute discussions about council business under the Act.⁵
- 29 The discussions during the video call were technical and informational in nature: They related to detailed courses of action for staff to move the project forward, rather than to council business.
- 30 My Office's review of council minutes prior to and subsequent to the video call revealed that most matters discussed during the video call were dealt with by staff rather than by council.
- 31 As noted in the minutes, during the video call, the Mayor of Casselman agreed in principle that Casselman would be taking the lead on the project and that this could include site plan preparation and planning. While council for Casselman considered the development project again during a July 2021 closed meeting and a January 2022 open meeting, I am satisfied that the statement of the Mayor on May 27, 2021 did not relate to the council business considered during those subsequent meetings, which included the site plan approval.
- 32 Accordingly, I am satisfied that no council business or decision-making was materially advanced during the video call.
- 33 Although the gathering of members of council on May 27, 2021 did not technically contravene the Act, I am very concerned about the actions of the members of council for Casselman who attended the video call without disclosing their presence, and of the Mayor who did not alert the other participants on the call about their presence.

³ *Ibid* at para 41.

⁴ *Letter from the Ontario Ombudsman to the City of Elliot Lake* (10 August 2012) at p 5, online: <<https://www.ombudsman.on.ca/resources/reports-and-case-summaries/municipal-meetings/2012/city-of-elliott-lake>>.

⁵ *Brockton (Municipality of) (Re)*, 2017 ONOMBUD 6 at para 69, <<https://canlii.ca/t/h4rwz>>.

- 34 During interviews conducted by my Office, members of council stressed that they had the right to stay informed on important municipal projects with significant impacts for their community. My Office recognizes that a culture of silence among council members outside of council chambers is neither realistic nor respectful of democratic governance in municipalities.⁶ However, council members' desire to proactively engage outside of council chambers with important municipal projects does not negate the public's expectation of open governance.
- 35 I am very concerned that the actions of the members of council in this case came very close to the line. Members of council should be aware that their presence at a gathering -- including at a meeting of staff -- could transform that gathering into a meeting subject to the open meeting rules. To maximize the transparency of the Municipality's practices in future, if council members plan to attend a meeting of staff, they should first consider the subject and purpose of the discussion and whether a quorum of council will be present. In any case, where council members attend a virtual gathering - - including a meeting of staff -- the identity of all persons who are present, even if they are just observing, should always be disclosed. This should be the case regardless of whether they are present for the entire discussion or only for a portion of it.

Confidentiality

- 36 In the course of their interviews with my Office, members of council told us that they were displeased that my Office would not disclose the identity of the individual who made this complaint. One person told my Office that a member of council made inquiries with an interviewee to attempt to identify the complainant. Some of those we spoke with expressed concerns about possibly facing reprisal for communicating with my Office.
- 37 The *Ombudsman Act*⁷ contains confidentiality provisions to enable and encourage individuals to come forward with their concerns without fear of reprisal. Closed meeting complaints affect the democratic interests of the public as a whole, and there is no reason to disclose the identity of individual complainants. To do so could arguably contravene the legislation.⁸

⁶ Letter from the Ontario Ombudsman to Loyalist Township (6 December 2021), online: <<https://www.ombudsman.on.ca/resources/reports-and-case-summaries/municipal-meetings/2021/loyalist-township>>.

⁷ RSO 1990, c O.6.

⁸ *London (City of) (Re)*, 2012 ONOMBUD 6 at para 66, online: <<https://canlii.ca/t/gtth0>>.

- 38 When my Office assesses closed meeting complaints and identifies problems, we make recommendations and best practice suggestions to the municipality. Such complaints should be viewed as opportunities for municipalities to improve their local governance processes and strengthen transparency and accountability. As such, it is wholly inappropriate for municipal officials to launch a search into a complaint's origins. Any reprisal for submitting a complaint or communicating with my Office is taken extremely seriously.

Opinion

- 39 Council for the Municipality of Casselman did not contravene the *Municipal Act, 2001* on May 27, 2021 when members of council gathered to listen in on a video call. The gathering was not a "meeting" as defined under the Act. Nonetheless, I strongly encourage the Municipality to maximize the transparency of its practices by disclosing the presence of all participants at any virtual gathering.

Report

- 40 Council for the Municipality of Casselman was given the opportunity to review a preliminary version of this report and provide comments to my Office. Due to restrictions in place related to COVID-19, some adjustments were made to the normal preliminary review process and we thank council and staff for their co-operation and flexibility. All comments we received were considered in the preparation of this final report.
- 41 The Municipality indicated that my report would be made available to the public at the next council meeting. It will also be published on our website at www.ombudsman.on.ca.



Paul Dubé
Ombudsman of Ontario