



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte à propos d'une réunion
tenue par le conseil de la Municipalité de Casselman
le 26 octobre 2021**

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

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion tenue par le conseil de la Municipalité de Casselman (la « Municipalité ») le 26 octobre 2021. La plainte alléguait que le conseil avait omis d'adopter une résolution décrivant la nature générale de la question à examiner à huis clos avant de se retirer à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

- 2 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.
- 3 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 la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse) ou faire appel aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 4 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de Casselman.
- 5 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.
- 6 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>.

¹ LO 2001, chap. 25.

Processus d'enquête

- 7 Le 7 janvier 2022, nous avons informé la Municipalité de notre intention d'enquêter sur la plainte concernant la réunion du conseil le 26 octobre 2021.
- 8 Les membres de mon équipe des réunions publiques ont examiné les parties pertinentes des règlements municipaux, ainsi que de la Loi. Nous avons également examiné le procès-verbal de la séance publique et de la séance à huis clos du 26 octobre 2021, l'ordre du jour et l'enregistrement sonore. De plus, nous avons parlé avec le greffier et nous avons interviewé le maire.
- 9 Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Réunion du 26 octobre 2021

- 10 Le conseil s'est réuni en personne au centre communautaire le 26 octobre 2021 à 18 h 01. Il a adopté à l'unanimité une résolution visant à ajouter six points à l'ordre du jour, comme le permet l'article 4.18 du règlement de procédure municipal.
- 11 Parmi les six points ajoutés à l'ordre du jour, l'un concernait une séance à huis clos. Le procès-verbal indique que le conseil a accepté d'ajouter le point suivant : « Négociations avec les employés – Loi sur les municipalités, Art. 239 (2) (D) » pour une discussion à huis clos. Un examen de l'enregistrement sonore révèle que cet ajout a été lu à haute voix en français avant d'être approuvé en tant que « huis clos : relations humaines ».
- 12 Selon le procès-verbal, à 18 h 35, le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos et la résolution a indiqué que le conseil se retirait à huis clos pour discuter de relations avec les employés :

Qu'il soit résolu que la présente assemblée soit ajournée pour une session à huis clos à 18 h 35 afin de traiter des questions relatives aux articles 239 (2) (d) de la Loi sur les municipalités, 2001, L.O. 2001, chapitre 25 afin de discuter des questions concernant :

1. Négociations avec les employés – Loi sur les municipalités, Art. 239 (2) D.

- 13 Cependant, notre examen de l'enregistrement sonore indique que le contenu de la résolution n'a pas été énoncé verbalement durant la réunion. En d'autres termes, avant de se retirer à huis clos, le maire a déclaré verbalement que le conseil allait se réunir à huis clos, mais n'a pas indiqué le sujet général de la question à examiner à huis clos. Le greffier a demandé alors que quelqu'un propose la résolution et que quelqu'un l'appuie. Le vote proprement dit n'est pas audible sur l'enregistrement sonore de la réunion que nous avons écouté, mais le greffier et le maire ont confirmé à mon Bureau que la résolution de retrait à huis clos avait été adoptée par le conseil.
- 14 Le conseil s'est ensuite retiré à huis clos pour discuter de négociations avec les employés.
- 15 Au cours de mon enquête, mon Bureau a été informé qu'une résolution adoptée pour se retirer à huis clos est normalement lue à haute voix avant un vote mais, comme indiqué au paragraphe 13 ci-dessus, cela ne s'est pas fait lors de cette réunion. Mon Bureau a également été informé que le conseil projette généralement l'ordre du jour sur un écran pour que le public puisse le voir pendant la réunion du conseil, ce qui aurait permis au public de voir le texte de la résolution. Cependant le personnel a expliqué que, comme la séance à huis clos du 26 octobre 2021 avait été ajoutée à l'ordre du jour au début de la réunion du conseil, ce renseignement connexe à la résolution n'avait pas été visible du public.

Analyse

Résolution de se retirer à huis clos

- 16 Le paragraphe 239 (4) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* impose à un conseil municipal ou à un conseil local, ou à un comité de l'un ou de l'autre, une obligation de procédure à suivre pour se réunir à huis clos. Cette obligation vise deux buts : premièrement, le fait de tenir une réunion à huis clos doit être divulgué au public, et deuxièmement, la nature générale de la question à examiner à huis clos doit également être divulguée au public.

- 17 Le paragraphe 239 (4) exige que ces renseignements soient énoncés « par voie de résolution ». Il est impératif que les renseignements contenus dans la résolution soient communiqués au public². Comme l'a déclaré la Cour d'appel dans l'affaire *Farber v. Kingston*, le paragraphe 239 (4) de la Loi stipule que « la résolution adoptée pour se réunir à huis clos devrait fournir une description générale de la question à examiner de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public »³.
- 18 Déclarer publiquement qu'une réunion se tiendra à huis clos et indiquer les questions qui seront discutées à huis clos n'est pas une simple formalité technique. L'objectif de cette obligation est de renforcer la transparence de la démocratie locale et de veiller à ce que les décideur(euse)s rendent des comptes lorsqu'ils(elles) discutent de questions à huis clos. Le non-respect de cette obligation peut entraîner une perte de confiance du public envers la gouvernance municipale⁴.
- 19 L'enquête de mon Bureau a confirmé que le maire avait déclaré qu'une réunion à huis clos aurait lieu. Ensuite, une résolution à cet effet a été adoptée par le conseil. Certes, le conseil aurait pu expliquer plus clairement qu'il votait sur une résolution de retrait à huis clos, mais d'après les preuves que j'ai examinées je suis convaincu que la tenue d'une réunion à huis clos a bien été énoncée par voie de résolution.
- 20 Toutefois, d'après l'examen de l'enregistrement sonore effectué par mon Bureau, la nature générale de la question à examiner à huis clos n'a pas été énoncée par voie de résolution.
- 21 Je reconnais qu'au début de sa réunion le conseil a ajouté à l'ordre du jour du huis clos des « Négociations avec des employés – Loi sur les municipalités, Art. 239 (2) D) » (selon le procès-verbal), et a déclaré à haute voix : « *huis clos : relations humaines* ». Cependant, l'inclusion de ce point plus tôt au cours de la réunion ne satisfait pas à l'exigence énoncée au paragraphe 239 (4) de la Loi, car la nature générale de la question à discuter doit être incluse à la résolution de tenir un huis clos.

² *Baldwin (Canton de) (Re)*, 2009 ONOMBUD 3 au par. 31, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gttqs>>.

³ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII) au par. 21 [*Farber*], en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

⁴ *Ibid* au par. 35.

- 22 Enfin, je note que même si le point figurant au procès-verbal – « Négociations avec les employés – Loi sur les municipalités, Art. 239 (2) (D) » – avait été énoncé en tant que partie de la résolution, ce point ne fait que mentionner l’exception applicable. Comme indiqué ci-dessus, la nature générale de la question à discuter doit être incluse à la résolution de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d’exclure le public⁵. Dans certains cas, il peut ne pas être possible d’inclure plus de renseignements à une résolution, mais d’après mon expérience ces cas sont rares. L’obligation de communiquer la nature générale de la question à discuter à huis clos n’est généralement pas satisfaite par une simple citation de l’exception de la Loi⁶.

Enregistrement de la résolution dans le procès-verbal

- 23 Le procès-verbal indique que le conseil s’est réuni à huis clos après avoir adopté une résolution « pour une session à huis clos afin de traiter des questions relatives aux articles 239 (2) (d) de la Loi sur les municipalités, 2001, L.O. 2001, chapitre 25 afin de discuter des questions concernant : Négociations avec les employés – Loi sur les municipalités. Art. 239 (2) (D) ». L’enregistrement sonore révèle que la résolution présentée au conseil ne correspond pas à cet énoncé plus détaillé. À titre de pratique exemplaire, la Municipalité devrait veiller à ce que les procès-verbaux reflètent fidèlement le déroulement des réunions.

Opinion

- 24 Le conseil de la Municipalité de Casselman a enfreint le paragraphe 239 (4) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 26 octobre 2021, quand il a omis d’indiquer par voie de résolution la nature générale de la question à examiner à huis clos.

Recommandations

- 25 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Municipalité de Casselman à s’acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions :

⁵ Farber, *supra* note 3 au par. 21.

⁶ Brockville (Ville de), 2016 ONOMBUD 12 au par. 53 en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2sss>>.

Recommandation 1

Tous(toutes) les membres du conseil de la Municipalité de Casselman devraient respecter avec vigilance leur obligation individuelle et collective et veiller à ce que la municipalité se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.

Recommandation 2

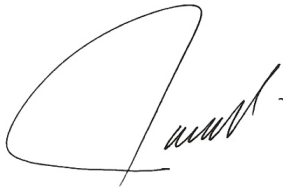
Le conseil de la Municipalité de Casselman devrait veiller à ce que toutes les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos donnent une description générale de la question à examiner de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public.

Recommandation 3

À titre de pratique exemplaire, le conseil de la Municipalité de Casselman devrait veiller à conserver des procès-verbaux complets de ses réunions qui reflètent avec exactitude tous les points de fond et de forme discutés.

Rapport

- 26** 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.
- 27** Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par la Municipalité de Casselman. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil est tenu d'adopter une résolution indiquant comment il entend traiter ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario



Ombudsman Report

**Investigation into a complaint about a meeting
held by council for the Municipality of Casselman
on October 26, 2021**

**Paul Dubé
Ombudsman of Ontario
August 2022**

Complaint

- 1 My Office received a complaint about a meeting held by council for the Municipality of Casselman (the “Municipality”) on October 26, 2021. The complaint alleged that council failed to pass a resolution describing the general nature of the matter to be discussed in closed session before moving *in camera*.

Ombudsman jurisdiction

- 2 Under the *Municipal Act, 2001*¹ (the “Act”), all meetings of a council, local board, and committees of either must be open to the public unless they fall within prescribed exceptions.
- 3 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 Ontario Ombudsman. The Act designates the Ombudsman as the default investigator for municipalities that have not appointed their own.
- 4 The Ombudsman is the closed meeting investigator for the Municipality of Casselman.
- 5 In investigating closed meeting complaints, we consider whether the open meeting requirements in the Act and the municipality’s governing procedures have been observed.
- 6 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

- 7 On January 7, 2022, we advised the Municipality of our intent to investigate the complaint regarding the October 26, 2021 meeting of council.
- 8 Members of my Office's open meeting team reviewed relevant portions of the Municipality's by-laws, as well as the Act. We also reviewed the minutes from the open and closed portions of the meeting on October 26, 2021, the agenda, and the audio recording. We also spoke with the Clerk and interviewed the Mayor.
- 9 My Office received full co-operation in this matter.

October 26, 2021 meeting

- 10 Council met in person at the community centre at 6:01 p.m. on October 26, 2021. Council then unanimously adopted a resolution to add six items to the agenda, as permitted by section 4.18 of the Municipality's procedure by-law.
- 11 Of the six items added to the agenda, one was a closed session matter. The minutes indicate that council agreed to add the item "Employee negotiations - Municipal Act. Art. 239 (2)(D)" to be discussed in a closed session. A review of the audio recording reveals that this addition was read aloud in French before approval as "*huis clos: relations humaines.*"
- 12 According to the minutes, at 6:35 p.m. council resolved to move *in camera* and a resolution was adopted indicating that council was moving *in camera* to discuss employee relations:

Be it resolved that the present meeting be adjourned for a closed session at 6:35 P.M. to address matters pertaining to Section 239 (2) (d) of the Municipal Act, 2001, S.O. 2001, chapter 25 to consider matters relating to:

1. Employee negotiations - Municipal Act. Art. 239 (2) (D)

- 13 However, our review of the audio recording indicates that the content of the resolution was not stated verbally during the meeting. That is, before proceeding *in camera*, the Mayor verbally stated that council was moving to a closed session, but did not state the general subject matter to be considered *in camera*. The Clerk then asked for a mover and a seconder. The vote itself is not audible on the audio recording of the meeting we reviewed, but the Clerk and the Mayor confirmed to my Office that the resolution to move *in camera* was adopted by council.

- 14 Council then proceeded *in camera* for discussions pertaining to employee negotiations.
- 15 During my investigation, my Office was told that the resolution to move *in camera* is normally read aloud prior to a vote, but, as described in paragraph 13 above, it was not done at this particular meeting. My Office was also told that, generally, council projects the agenda on a screen for the public to view during the council meeting, which would have made the text of the resolution visible to the public. However, because the closed session on October 26, 2021 was added to the agenda at the beginning of the council meeting, staff explained that the information pertaining to this resolution was not made visible to the public.

Analysis

The resolution to move *in camera*

- 16 Subsection 239(4) of the *Municipal Act, 2001* establishes a procedural obligation for a municipal council or local board or committee of either to move *in camera*. This obligation is twofold: First, the fact of the holding of the closed meeting must be disclosed to the public, and second, the general nature of the matter to be considered at the closed meeting must also be disclosed to the public.
- 17 Subsection 239(4) requires this information to be stated “by resolution.” It is imperative that the information contained in the resolution be public.² The Court of Appeal stated in *Farber v. Kingston* that subsection 239(4) of the Act requires that “the resolution to go into closed session should provide a general description of the issue to be discussed in a way that maximizes the information available to the public while not undermining the reason for excluding the public.”³
- 18 Publicly stating that a meeting will be closed and identifying what issues will be discussed in the closed session is not a mere procedural technicality. The purpose of this obligation is to enhance the transparency of local democracy and ensure that decision-makers are accountable when they discuss matters behind closed doors. Failing to comply with this requirement can result in a loss of public confidence in municipal governance.⁴

² *Baldwin (Township of) (Re)*, 2009 ONOMBUD 3 at para 31, online: <<https://canlii.ca/t/gttgp>>.

³ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII) at para 21 [*Farber*], online: <<https://canlii.ca/t/1qtz/>>.

⁴ *Ibid* at para 35.

- 19 My Office’s investigation confirmed that the Mayor stated the fact that a closed meeting would be held. Thereafter, a resolution to this effect was passed by council. Although council certainly could have been clearer in stating that it was voting on a resolution to move *in camera*, I am satisfied based on the evidence I have reviewed that the fact of the holding of the closed meeting was indeed stated by resolution.
- 20 However, based on my Office’s review of the audio recording, the general nature of the subject matter to be considered in closed session was not stated by resolution.
- 21 I recognize that, at the beginning of the council meeting, council added the closed session item agenda “Employee negotiations - Municipal Act. Art. 239 (2)(D)” (according to the minutes), and stated “*huis clos: relations humaines*” aloud. However, the inclusion of this item earlier in the meeting does not satisfy the requirement at subsection 239(4) of the Act, as the general nature of the matter to be discussed must be included in the resolution to close the meeting.
- 22 Finally, I note that even if the item appearing in the minutes —“Employee negotiations - Municipal Act. Art. 239 (2) (D)” — had been stated as part of the resolution, it merely refers to the applicable exception. As noted above, the general nature of the subject to be discussed must be included in the resolution in a way that maximizes the information available to the public while not undermining the reason for excluding the public.”⁵ There may be instances where additional information cannot be included in the resolution, but in my experience those cases are a rarity. The requirement to provide the general nature of the subject to be discussed in the closed meeting is generally not satisfied by only citing the exception from the Act.⁶

Recording the resolution in the minutes

- 23 The minutes indicate that council moved into closed session after adopting a resolution “to address matters pertaining to Section 239(2)(d) of the Municipal Act, 2001, S.O. 2001, chapter 25 to consider matters relating to: Employee negotiations - Municipal Act. Art. 239 (2) (D).” The audio recording of the meeting reveals that the resolution that was put to council does not match this more detailed wording. As a best practice, the Municipality should take care to ensure that minutes accurately reflect the proceedings of meetings.

⁵ *Farber*, *supra* note 3 at para 21.

⁶ *Brockville (City of)*, 2016 ONOMBUD 12 at para 53 online: <<https://canlii.ca/t/h2ssr>>.

Opinion

- 24 Council for the Municipality of Casselman contravened subsection 239(4) of the *Municipal Act, 2001* on October 26, 2021 when it failed to state by resolution the general nature of the matter to be considered *in camera*.

Recommendations

- 25 I make the following recommendations to assist the Municipality of Casselman in fulfilling its obligations under the Act and enhancing the transparency of its meetings:

Recommendation 1

All members of council for the Municipality of Casselman should be vigilant in adhering to their individual and collective obligation to ensure that the municipality complies with its responsibilities under the *Municipal Act, 2001* and its procedure by-law.

Recommendation 2

Council for the Municipality of Casselman should ensure that all resolutions to proceed *in camera* provide a general description of the issue to be discussed in a way that maximizes the information available to the public while not undermining the reason for excluding the public.

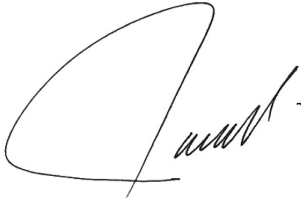
Recommendation 3

As a best practice, council for the Municipality of Casselman should ensure that meeting records are complete and accurately reflect all substantive and procedural items discussed.

Report

- 26 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.

27 This report will be published on my Office's website, and should also be made public by the Municipality of Casselman. In accordance with s. 239.2(12) of the *Municipal Act, 2001*, council is required to pass a resolution stating how it intends to address this report.



Paul Dubé
Ombudsman of Ontario