



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête sur les réunions à huis clos
tenues par le Conseil
de la Municipalité de South Huron
entre novembre 2008
et décembre 2013**

**André Marin
Ombudsman de l’Ontario
Février 2015**

Plainte

- 1 Le 23 septembre 2014, mon Bureau a reçu une plainte à propos de sept réunions tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron entre novembre 2008 et décembre 2013. Toutes ces réunions avaient eu lieu à huis clos dans le but de discuter de questions de personnel. La plainte a allégué que ces discussions ne relevaient pas des exceptions permises aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) et que le Conseil avait peut-être voté à huis clos illégalement.

Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir 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 leur propre enquêteur.
- 4 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Municipalité de South Huron.
- 5 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement municipal de procédure pertinent ont été respectées.

Élections municipales

- 6 Les réunions concernées par cette plainte remontent pour la plus ancienne à 2008. Des élections municipales ont eu lieu en octobre 2010 et en octobre 2014, les dernières s'étant tenues alors que nous menions notre enquête. Seuls trois des membres siégeant au Conseil de South Huron lorsque nous avons reçu cette plainte ont été réélus à l'actuel Conseil.
- 7 Dans ce rapport, toutes les mentions du maire et du Conseil font référence au Conseil tel qu'il était constitué aux époques concernées.

Procédures de réunions du Conseil

- 8** Le Règlement de procédure de la Municipalité (Règlement 71-2008) stipule que toutes les réunions du Conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public. Des réunions peuvent se tenir entièrement ou partiellement à huis clos en vertu des dispositions de l'article 239 de la Loi et du Règlement de procédure.
- 9** Des avis des réunions sont communiqués et des ordres du jour sont affichés au moins 48 heures avant toute réunion.

Processus d'enquête

- 10** Après avoir effectué un examen de cette plainte, mon Bureau a avisé la Municipalité le 1^{er} décembre 2014 que nous mènerions une enquête.
- 11** Au cours de cette enquête, nous avons obtenu et examiné les documents municipaux pertinents, dont des procès-verbaux et des ordres du jour. Nous nous sommes aussi penchés sur le Règlement de procédure de la Municipalité, les textes de loi et la jurisprudence applicables.
- 12** Des membres du personnel de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont fait des entrevues téléphoniques avec le personnel municipal et les membres du Conseil, ainsi qu'avec un consultant en ressources humaines présent lors de l'une de ces réunions.
- 13** Nous avons reçu une pleine collaboration au cours de cette enquête.

Réunions à huis clos

17 novembre 2008

- 14** La réunion du 17 novembre 2008 était une réunion ordinaire du Conseil, qui a commencé à 17 h 30. L'ordre du jour indiquait qu'il y aurait une séance à huis clos pour discuter d'une question personnelle ayant trait aux ressources humaines. La *Loi de 2001 sur les municipalités* permet de tenir une réunion à huis clos pour discuter de « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » (alinéa 239 (2) b)).

- 15** Selon le procès-verbal de la réunion publique, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter d'une question personnelle. Aucun autre renseignement n'a été donné dans la résolution.
- 16** Alors qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a discuté d'évaluations du rendement et du taux de rémunération d'employés identifiés. Il a enjoint au personnel de présenter une politique sur les augmentations salariales lors d'une prochaine réunion du Conseil.

Analyse

- 17** Le 17 novembre 2008, le Conseil s'est retiré à huis clos pour discuter des salaires et des évaluations de rendement de membres du personnel identifiés. Pour étudier les paramètres des exceptions relatives aux réunions publiques, mon Bureau s'est souvent référé à la jurisprudence du Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP). Bien que non contraignants pour mon Bureau, ces dossiers peuvent s'avérer informatifs.
- 18** Le CIPVP a conclu que le salaire d'un particulier, par opposition à l'échelle salariale d'un emploi donné, constitue un « renseignement privé » (voir par exemple : Ordonnance M-5, Ordonnance 61, Ordonnance 183 et Ordonnance P-273). La discussion du rendement d'un employé peut aussi relever de l'exception des « renseignements privés », comme indiqué dans l'Ordonnance MO-2204 du CIPVP.
- 19** Les discussions qui ont eu lieu à huis clos le 17 novembre 2008 relevaient de l'exception des « renseignements privés » aux exigences des réunions publiques. Bien que le Conseil ne l'ait pas citée pour se retirer à huis clos, l'exception des « relations de travail » – alinéa 239 (2) d) de la Loi – aurait pu s'appliquer aussi à cette discussion. Cette exception fait référence à la relation collective entre un employeur et ses employés¹.
- 20** La *Loi sur les municipalités* interdit de voter à huis clos, sauf si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel (alinéa 239 (6) b)). Dans ce cas, le Conseil a donné des directives au personnel, lui enjoignant de préparer une politique en vue d'un examen futur. Le Conseil était en droit de donner cette directive à huis clos.

¹ Ordonnance PO-2057 du CIPVP

7 mai 2012

- 21** La réunion du 7 mai 2012 était une réunion ordinaire du Conseil, qui a commencé à 9 h. L'ordre du jour indiquait qu'il y aurait une séance à huis clos pour traiter trois questions. La plainte à mon Bureau portait précisément sur le point 16.3 : « Renseignements privés – Employé municipal ».
- 22** D'après le procès-verbal de la réunion publique, le Conseil a adopté une résolution disant simplement ceci : « Il est résolu que le Conseil de South Huron se retire à huis clos à 10 h 20. » Les exceptions autorisant la discussion (« renseignements privés » et « acquisition ou disposition d'un bien-fonds » – alinéa 239 (2) c)) sont inscrites dans le procès-verbal, au-dessus de la résolution.
- 23** Alors qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a discuté du désaccord d'un employé identifié au sujet de l'application de la politique municipale du personnel à son salaire. Le Conseil a obtenu une opinion juridique à ce sujet. Il n'a pas voté sur ce point.
- 24** Le Conseil a aussi discuté d'une question de bien-fonds qui relevait de l'exception de l'acquisition/la disposition d'un bien-fonds.

Analyse

- 25** La discussion à huis clos du 7 mai portait sur l'emploi d'un membre du personnel identifié. Comme durant la discussion du 17 novembre 2008, il a aussi été question du salaire de cet employé. Ces discussions relevaient de l'exception des « renseignements privés ». Les discussions de la politique du personnel auraient pu aussi relever de l'exception des « relations de travail ».
- 26** Au cours de la discussion, le Conseil a aussi étudié un conseil juridique donné par l'avocat de la Municipalité. Des communications peuvent être protégées par le secret professionnel de l'avocat si elles ont lieu entre l'avocat et son client; ont pour but d'obtenir ou de recevoir un conseil juridique; et sont censées rester confidentielles². Comme ces conditions existaient dans ce cas, l'exception du « secret professionnel de l'avocat » (alinéa 239 (2) f)) aurait pu être invoquée elle aussi.

² *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 RCS 821, p. 837

6 mai 2013

- 27** La réunion du 6 mai 2013 était une réunion ordinaire du Conseil, qui a commencé à 9 h. L'ordre du jour indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour discuter de deux questions : un litige relatif à une « propriété dans le quartier d'Exeter » et des renseignements privés concernant « l'examen organisationnel et une mise à jour sur un employé ». La plainte à mon Bureau avait trait à ce second point.
- 28** D'après le procès-verbal de la réunion publique, le Conseil a adopté une résolution disant ceci : « Il est résolu que le Conseil de South Huron se retire à huis clos à 10 h 46. » Les exceptions autorisant la discussion (litige éventuel et renseignements privés) sont inscrites dans le procès-verbal au-dessus de la résolution.
- 29** Le Conseil a tout d'abord discuté d'un litige éventuel, tout en examinant un conseil fourni par l'avocat de la Municipalité. La discussion relevait de l'exception citée « litige éventuel » (alinéa 239 (2) e)) et aurait pu aussi relever de l'exception du « secret professionnel de l'avocat ».
- 30** En vertu de l'exception des « renseignements privés », le Conseil a discuté d'un rapport du directeur général sur le rendement d'un employé identifié, ainsi que de la possibilité de mesures disciplinaires.

Analyse

- 31** Le CIPVP a généralement conclu que, pour constituer des « renseignements personnels », ces renseignements devaient porter sur un particulier à titre personnel, et non professionnel (voir Ordonnance MO-2204 du CIPVP). Toutefois, des renseignements sur un particulier à titre professionnel peuvent constituer des renseignements personnels s'ils révèlent quelque chose de nature personnelle, ou s'ils ont pour objectif d'examiner la conduite de ce particulier (voir Ordonnances MO-2368 et MO-2519 du CIPVP).
- 32** Dans ce cas, la discussion du rendement d'un employé particulier, dont l'examen de mesures disciplinaires envers cet employé, relevait de l'exception des « renseignements privés ».

3 juin 2013

- 33** La réunion du 3 juin 2013 était une réunion ordinaire du Conseil qui a commencé à 9 h. L'ordre du jour indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour discuter

de renseignements privés, concernant la « mise à jour sur l'examen organisationnel ».

- 34** Le procès-verbal de la réunion publique indique que le Conseil a adopté une résolution : « Il est résolu que le Conseil de South Huron se retire à huis clos à 10 h 45. » L'exception autorisant la discussion (renseignements privés) est inscrite dans le procès-verbal au-dessus de la résolution.
- 35** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique simplement que le Conseil a reçu un rapport fait verbalement par le directeur général au sujet de l'« examen organisationnel » durant la séance à huis clos.
- 36** Au cours de nos entrevues dans cette enquête, nous n'avons pas pu obtenir de renseignements cohérents sur les discussions qui ont eu lieu lors de cette réunion. La greffière et le directeur général actuels n'étaient pas employés par la Municipalité alors, et comme un temps considérable s'est écoulé depuis la réunion, les souvenirs que les quelques personnes présentes en avaient gardés étaient peu clairs.
- 37** Deux membres du Conseil qui assistaient à la réunion s'en souvenaient quelque peu, mais ne pouvaient pas se remémorer de détails précis vu le temps écoulé. Tous deux croyaient que la discussion pouvait se tenir à huis clos et pensaient qu'ils avaient peut-être discuté du rendement de membres du personnel identifiés. Ce sont là les seuls renseignements disponibles sur les discussions tenues lors de cette réunion.

Analyse

- 38** Comme je l'ai souligné dans mon examen du 9 décembre 2013 sur une réunion de la Ville d'Amherstburg³, les discussions générales sur des examens organisationnels ou opérationnels ne relèvent pas des exceptions aux exigences des réunions publiques. Toutefois, si les discussions portent sur le rendement de certaines personnes, ou sur d'autres renseignements privés, les exceptions aux exigences des réunions publiques peuvent s'appliquer.
- 39** Vu le manque de détails dans le procès-verbal, et le peu de souvenirs qu'avaient gardés les membres du Conseil de cette réunion tenue un an et demi plus tôt, il est impossible de conclure si ces discussions relevaient de l'exception citée. Si la Municipalité avait conservé des procès-verbaux détaillés ou pris pour habitude de

³ Consultable en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Amherstburg-Closing-Letter-Dec-9-FR.pdf>

faire des enregistrements sonores de ses séances à huis clos, notre examen de cette réunion s'en serait trouvé grandement facilité.

17 juin 2013

- 40** La réunion du 17 juin 2013 était une réunion ordinaire du Conseil qui a commencé à 13 h. L'ordre du jour indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour discuter de renseignements privés, au sujet de la « mise à jour sur l'examen organisationnel ».
- 41** Le procès-verbal de la réunion publique indique que le Conseil a adopté une résolution : « Il est résolu que le Conseil de South Huron se retire à huis clos à 14 h 55. » L'exception autorisant la discussion (renseignements privés) est inscrite dans le procès-verbal, au-dessus de la résolution.
- 42** Alors qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a discuté du congédiement d'un membre du personnel identifié.

Analyse

- 43** Comme pour la discussion du 6 mai 2013, ce point portait non seulement sur une question d'emploi mais aussi de rendement, de conduite et de discipline. Cette discussion relevait de l'exception des « renseignements privés ».

7 octobre 2013

- 44** La réunion du 7 octobre 2013 était une réunion ordinaire du Conseil qui a commencé à 9 h. L'ordre du jour indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour discuter de renseignements privés à propos d'une « mise à jour sur un employé ».
- 45** Le procès-verbal de la réunion publique indique que le Conseil a adopté une résolution : « Il est résolu que le Conseil de South Huron se retire à huis clos à 10 h 37. » L'exception autorisant la discussion (renseignements privés) est inscrite dans le procès-verbal au-dessus de la réunion.
- 46** Alors qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a discuté d'un rapport fait par un consultant en ressources humaines, sur le congédiement d'un employé identifié.

Analyse

- 47** Comme pour la discussion du 17 juin 2013, ce point relevait de l'exception des renseignements privés.

2 décembre 2013

- 48** La réunion du 2 décembre 2013 était une réunion ordinaire du Conseil qui a commencé à 9 h. L'ordre du jour indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour discuter de renseignements privés concernant le « recrutement d'employés ».
- 49** Le procès-verbal de la réunion publique indique que le Conseil a adopté une résolution : « Il est résolu que le Conseil de South Huron se retire à huis clos à 10 h 37. » L'exception autorisant la discussion (renseignements privés) est inscrite au procès-verbal, au-dessus de la résolution.
- 50** D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, le Conseil a obtenu alors une mise à jour d'un consultant en ressources humaines au sujet du recrutement d'un nouveau chef des services internes et d'un nouveau greffier. Le chef des services internes a aussi expliqué qu'il fallait engager un employé à temps partiel au service à la clientèle, au sein des services internes.
- 51** Le Conseil a enjoint au directeur général et au chef des services internes d'aller de l'avant et de pourvoir ce poste, et il a demandé au personnel de travailler avec les consultants au processus de recrutement.
- 52** Les renseignements qui nous ont été fournis lors de nos entrevues n'étaient pas tout à fait cohérents. L'un des membres du Conseil n'avait aucun souvenir de personnes identifiées durant la discussion. Un autre pensait que la discussion avait peut-être porté sur des candidats particuliers à ces postes, mais n'en était pas certain. Un troisième croyait que les discussions avaient peut-être porté sur les fonctions d'employés à des postes existants, et sur la possibilité de modifier ces postes.
- 53** Le consultant en ressources humaines qui avait assisté au huis clos était celui qui se souvenait le mieux des discussions. Selon lui, le Conseil avait discuté de membres du personnel identifiés qui pourraient être nommés à ces postes éventuellement et il avait examiné les salaires de certains membres du personnel afin de trouver une échelle salariale acceptable pour les nouveaux recrutés.

Analyse

- 54** Certains membres du Conseil se sont vaguement souvenus que des renseignements privés avaient été discutés, et le consultant en ressources humaines présent à cette réunion a pu nous informer clairement des renseignements privés discutés lors du huis clos. Ces renseignements portaient entre autres sur le salaire de membres du personnel identifiés ainsi que sur les compétences de certains membres du personnel à pourvoir deux postes de niveau supérieur.
- 55** Les discussions générales sur le personnel et sur le recrutement qui n'ont pas trait à des personnes identifiables ne relèvent pas de l'exception des renseignements privés en vertu de l'alinéa 239 (2) b). Cependant, d'après les renseignements fournis par le consultant en ressources humaines, je considère que la plus grande partie des discussions dans ce cas avaient trait aux qualifications et aux salaires de personnes identifiées, susceptibles de pourvoir les postes vacants. Ces questions relevaient de l'exception des renseignements privés. Je considère aussi que cette discussion relevait de l'exception des relations de travail énoncée à l'alinéa 239 (2) d) car le sujet portait sur les rapports entre l'employeur et des employés.
- 56** Le Conseil a aussi donné deux directives au personnel, ce qui était permis en vertu de l'alinéa 239 (6) b) de la Loi.

Questions de procédure

- 57** Notre enquête a aussi révélé l'existence de certains problèmes de procédure quant au processus de réunions à huis clos du Conseil.

Résolution

- 58** Les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos lors de la plupart des réunions que nous avons examinées indiquaient simplement que le Conseil allait se retirer à huis clos à une heure donnée. Comme indiqué par la Cour d'appel dans *Farber v. Kingston City*⁴, « la résolution de se retirer en séance à huis clos devrait comporter une description générale de la question à discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public ». Le Conseil devrait donner une brève description de la question à examiner à huis clos, en plus d'indiquer l'énoncé de l'exception ou des exceptions précises invoquées pour se retirer à huis clos.

⁴ [2007] O.J. No. 919, page 151

- 59** La greffière actuelle a dit à mon Bureau que, depuis l'époque de ces réunions, la Municipalité s'était efforcée d'améliorer les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos.

Comptes rendus des réunions

- 60** Le procès-verbal de la réunion à huis clos du 3 juin 2013 ne donnait aucun renseignement précis sur les discussions tenues alors. Par conséquent, je n'ai pas pu conclure si les discussions relevaient de l'exception citée aux exigences des réunions publiques. Le compte rendu de la réunion du 2 décembre 2013 semblait plus complet, mais au cours de nos entrevues, nous avons appris que d'autres discussions avaient eu lieu alors, sans aucune mention au procès-verbal.
- 61** Conformément au paragraphe 239 (7) de la Loi, toute municipalité est tenue de consigner, sans remarque ni commentaire, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations de ses réunions, aussi bien publiques qu'à huis clos. Bien que la Loi interdise d'inclure toute remarque ou tout commentaire au compte rendu officiel, ceci ne signifie aucunement que les sujets discutés lors d'une réunion ne devraient pas être documentés.
- 62** Comme l'a précisé mon rapport du 7 juillet 2010 sur des réunions du Conseil de la Ville de South Bruce Peninsula⁵, le compte rendu d'une réunion à huis clos devrait faire référence aux points suivants :
- lieu de la réunion;
 - moment où la réunion a commencé et où la séance a été levée;
 - personne qui a présidé la réunion;
 - personnes présentes à la réunion, avec référence spécifique au greffier ou autre responsable chargé du compte rendu de la réunion;
 - indication de tout participant parti ou arrivé durant la réunion, avec mention de l'heure de départ ou d'arrivée;
 - description détaillée des questions de fond et de procédure qui ont été discutées, avec référence à tout document examiné;
 - toute motion, avec référence à la personne qui l'a présentée et à celles qui l'ont appuyée;
 - tous les votes, et toutes les directives données.

⁵ <https://ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Town-of-South-Bruce-Peninsula-Council-br---Open-Co.aspx?lang=fr-CA>

- 63** La greffière actuelle nous a avisés que la Municipalité avait maintenant pour habitude de conserver des procès-verbaux plus complets.
- 64** De plus en plus de municipalités décident de faire des enregistrements numériques de leurs séances à huis clos par souci d'exactitude. En voici des exemples : Cantons de Tiny, Madawaska Valley et McMurrich/Monteith, Villes de Midland, d'Oshawa et de Welland, Municipalité de Lambton Shores.
- 65** Comme je l'ai souligné dans le Rapport annuel d'OMLET 2011-2012⁶, j'encourage vivement les municipalités à faire des enregistrements audio ou vidéo des délibérations du Conseil. C'est le moyen le plus clair et le plus direct de renseigner les enquêteurs chargés des réunions à huis clos et de veiller à ce que les responsables respectent leurs obligations juridiques durant les huis clos. Dans ce cas, des enregistrements sonores des séances à huis clos auraient grandement facilité l'examen des réunions de 2008 à 2013.

Rapports

- 66** D'après les procès-verbaux des réunions que nous avons examinés, le Conseil de South Huron n'a pas pour habitude de faire des comptes rendus au public après ses séances à huis clos. J'encourage les conseils à faire des comptes rendus des discussions tenues à huis clos, au moins de manière générale. Dans certains cas, le compte rendu au public peut simplement prendre la forme d'une discussion générale, en séance publique, des sujets examinés à huis clos, reprenant les renseignements donnés dans la résolution de se retirer à huis clos, avec des renseignements sur les directives au personnel, les décisions et les résolutions. Dans d'autres cas, la nature de la discussion peut prêter à la divulgation publique de renseignements considérables sur la séance à huis clos.
- 67** L'actuelle greffière a dit à mon Bureau que la Municipalité procède actuellement à une refonte de son Règlement de procédure et que le nouveau Règlement comprendra sans doute des dispositions exigeant des comptes rendus après les séances à huis clos.

Opinion

- 68** Nous n'avons conclu à aucune infraction à la Loi lors des réunions qui ont fait l'objet de plaintes. Cependant, les procès-verbaux de certaines des réunions

⁶ <https://ombudsman.on.ca/Resources/Reports/2011-2012-OMLET-Annual-Report.aspx?lang=fr-CA>

souffraient d'un manque de renseignements et, dans le cas de la réunion du 3 juin 2013, l'absence de tout détail sur les points discutés ne nous a pas permis de conclure si la séance à huis clos était justifiée en vertu de l'exception citée, énoncée dans la *Loi sur les municipalités*.

Recommandations

Je fais les recommandations suivantes dans l'espoir qu'elles aideront le Conseil de la Municipalité de South Huron à respecter désormais ses obligations juridiques relativement aux réunions à huis clos, et à améliorer ses méthodes de réunions à huis clos :

Recommandation 1

La Municipalité de South Huron devrait veiller à ce que ses résolutions pour se retirer à huis clos donnent une description générale de la question à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public, sans porter atteinte à la raison d'exclure le public.

Recommandation 2

La Municipalité de South Huron devrait veiller à conserver une documentation complète de ses réunions, qui reflète exactement toutes les questions de fond et de procédure discutées. La Municipalité devrait prendre pour habitude de faire des enregistrements sonores de ses réunions à huis clos.

Recommandation 3

La Municipalité de South Huron devrait prendre pour habitude de faire un rapport au public après toute séance à huis clos.

Recommandation 4

Tous les membres du Conseil de la Municipalité de South Huron devraient respecter avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives pour veiller à ce que le Conseil s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Rapport

- 67** Le personnel d'OMLET a parlé avec la greffière et la mairesse le 3 février 2015 pour leur donner un aperçu de ces conclusions et pour offrir à la Municipalité la

possibilité de les commenter. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte pour préparer ce rapport.

- 68** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil et mis à la disposition du public au plus vite, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario