

Le 12 septembre 2013

Paula Parker, secrétaire adjointe
Ville d'Amherstburg
271, rue Sandwich Sud
Amherstburg (Ontario) N9V 2A5

Objet : Plainte sur des réunions à huis clos

Madame,

Par la présente, je fais suite à notre conversation du 11 septembre 2013 à propos des résultats de notre examen d'une plainte sur cinq réunions à huis clos, tenues le 9 octobre, le 26 novembre 2012 et le 21 janvier, le 4 mars et le 18 mars 2013.

Processus d'examen de notre Bureau

Comme vous le savez, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) stipule que toutes les réunions du Conseil doivent se tenir en public, à quelques exceptions limitées près qui sont énoncées à l'article 239 de la Loi. De plus, le Conseil doit observer certaines exigences de procédure pour se retirer à huis clos. La ville d'Amherstburg a fait de l'Ombudsman de l'Ontario son enquêteur le 24 août 2009.

Au cours de l'examen de cette plainte, notre Bureau a parlé avec vous, la secrétaire, le maire Hurst et l'adjoint au maire Sutherland. De plus, notre Bureau a étudié les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions en question, ainsi que toute documentation pertinente présentée par de tierces parties et examinée durant ces réunions. Nous avons reçu la pleine coopération de la Ville au cours de notre examen.

Bell Trinity Square
483 Bay Street, 10th Floor, South Tower, Toronto, ON M5G 2C9
483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud, Toronto (Ontario) M5G 2C9
Tel./Tél. : 416-586-3300
Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : [facebook.com/OntarioOmbudsman](https://www.facebook.com/OntarioOmbudsman) Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : [youtube.com/OntarioOmbudsman](https://www.youtube.com/OntarioOmbudsman)

Renseignements obtenus au cours de notre examen

Renseignements généraux sur les réunions de la Ville

En vertu du Règlement de procédure (2008-28), les réunions ordinaires du Conseil se tiennent le deuxième et le quatrième lundis de chaque mois à 19 h. La Ville a pour habitude de tenir ses huis clos avant la séance publique de 19 h.

Réunion du 9 octobre 2012

Le plaignant a allégué qu'un plan de restructuration organisationnelle pour la Ville, discuté durant une séance à huis clos d'une réunion spéciale du Conseil le 9 octobre 2012, n'avait nul besoin d'être examiné à huis clos, et que le Conseil était resté à huis clos tout simplement parce qu'il était plus pratique pour lui de le faire que d'ouvrir et de clore maintes fois un huis clos.

La séance à huis clos de la réunion spéciale du Conseil a commencé à 9 h 08. L'ordre du jour communiqué au public indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos conformément à l'alinéa 239 (2) b) (renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local), à l'alinéa 239 (2) d) (relations de travail ou négociations avec les employés) et à l'alinéa 239 (2) f) (conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat y compris les communications nécessaires à cette fin) de la Loi pour discuter d'un « examen organisationnel ». Selon le procès-verbal de la séance à huis clos, tous les membres du Conseil étaient présents, ainsi que la secrétaire, l'administrateur en chef intérimaire (AC), l'avocat de la Ville, quatre autres gestionnaires et un consultant.

Durant la réunion à huis clos, le consultant a fait une présentation « PowerPoint » de l'examen organisationnel de la Ville. L'objectif de cet examen était de faire « une étude complète et documentée de chaque emploi, syndiqué et non syndiqué, ainsi que des niveaux de responsabilité et de responsabilisation des équipes et des services » et une « analyse des tâches pour toutes les fonctions clés, donnant une représentation graphique du flux des tâches entre les personnes, les équipes et les services ». Le consultant a aussi donné des renseignements sur les répercussions des conclusions de cet examen sur le personnel syndiqué et non syndiqué. Il y a eu une discussion sur les conclusions, ainsi qu'un vote sur un employé particulier de la Ville. Le procès-verbal indique que l'avocat de la Ville a fait des commentaires durant les discussions.

D'après le procès-verbal, le Conseil a fait plusieurs pauses durant la séance à huis clos, qui a été levée à 16 h 05.

La séance publique de la réunion spéciale du Conseil a eu lieu un peu plus tard ce même jour, à 18 h. Durant cette réunion publique, le consultant a présenté une version modifiée de sa présentation « PowerPoint » sur l'examen organisationnel. Les renseignements confidentiels avaient été éliminés de cette version de la présentation.

Notre Bureau a obtenu et étudié des copies de la version à huis clos et de la version publique de la présentation du consultant.

Analyse:

D'après les renseignements qui nous ont été fournis, le Conseil a obtenu et discuté des renseignements sur les relations de travail et les négociations avec les employés, et il a examiné des renseignements sur un employé particulier et voté à ce sujet. Le compte rendu de la réunion à huis clos montre que l'avocat de la Ville a donné des conseils juridiques durant cette réunion.

En plus de fournir des renseignements sur les relations de travail, la version de la présentation à huis clos du consultant donnait des renseignements généraux sur la restructuration organisationnelle. D'habitude, les discussions générales sur l'organigramme d'une municipalité et sur les divers postes du personnel ne se prêtent pas à une discussion à huis clos. Cependant, nous comprenons que ces renseignements avaient pour but d'informer le Conseil de questions de relations de travail et autres, et de les mettre en contexte, pour un examen durant la séance à huis clos.

Compte tenu de ce qui précède, il s'avère que la séance à huis clos de la réunion spéciale du Conseil le 9 octobre 2012 était permise en vertu de la Loi.

Réunion du 26 novembre 2012

Cinq points ont été discutés lors du huis clos de la réunion du 26 novembre 2012, l'un étant une « mise à jour sur l'AC » en vertu des exceptions aux exigences sur les réunions publiques énoncées à l'alinéa 239 (2) b) (renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local) et à l'alinéa 239 (2) d)(relations de travail ou négociations avec les employés). Le plaignant a allégué que, durant ces discussions, il y avait eu un vote relatif à une autre question, et qu'aucun compte rendu n'avait été fait durant la séance publique de la réunion ordinaire du Conseil plus tard ce soir-là.

D'après le compte rendu de la réunion, la séance à huis clos a commencé à 16 h 30 et s'est terminée à 18 h 15. Étaient présents durant la discussion de la « mise à jour sur

l'AC » tous les membres du Conseil (à l'exception de l'adjoint au maire), la secrétaire, l'avocat de la Ville et le consultant.

Le procès-verbal confidentiel indique que l'avocat de la Ville a conseillé le Conseil au sujet de l'AC. Ensuite, il y a eu deux votes sur ce point. Le premier vote portait sur une directive à l'avocat de la Ville, et le second visait à engager un consultant chargé d'annoncer des offres d'emplois pour le poste de Directeur des services internes et pour celui de Directeur des services législatifs, conformément au plan de réorganisation examiné lors de la réunion du 9 octobre 2012. Le plaignant s'est inquiété du fait que le second vote n'avait pas trait à la « mise à jour sur l'AC » et qu'il n'aurait pas dû avoir eu lieu à ce titre. Au cours de l'examen fait par notre Bureau, nous avons parlé aux membres du Conseil et à la secrétaire pour obtenir plus de renseignements sur la manière dont ce deuxième vote était lié à la « mise à jour sur l'AC ». Nous avons obtenu des clarifications indiquant que ce vote avait trait au plan de réorganisation, auquel était liée de si près la mise à jour sur l'AC.

En ce qui concerne l'obligation de rendre compte d'un huis clos, le procès-verbal de la séance publique de la réunion ordinaire du Conseil indique qu'il n'y avait « rien de nouveau à signaler » au sujet de la « mise à jour sur l'AC ». Durant notre examen, nous avons été informés que le Conseil avait craint que la divulgation des détails de la discussion à huis clos puisse comporter des renseignements privés sur l'AC.

Analyse:

D'après les comptes rendus du huis clos et les renseignements obtenus lors de nos entrevues, les discussions à huis clos ont notamment porté sur des renseignements privés à propos de l'AC. Comme le procès-verbal confidentiel montre que l'avocat de la Ville a aussi donné des conseils durant cette séance à huis clos, le Conseil aurait pu également citer l'exception à l'alinéa 239 (2) f)). Compte tenu de ce qui précède, il s'avère que la nature de la question discutée à huis clos relève des exceptions aux exigences sur les réunions publiques de la Loi.

Eu égard au second vote sur la « mise à jour » sur l'AC, les paragraphes 239 (5) et (6) stipulent qu'il ne doit pas y avoir de vote à huis clos, à moins que le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité, ou aux personnes dont la municipalité a retenu les services à contrat. Le second vote portait sur une question de fond, et il n'était pas permis en vertu de la Loi, car son objectif était d'engager un consultant chargé d'agir au nom de la Ville. Ce vote constitue une infraction de procédure à la Loi. Il aurait peut-être pu être permis légalement si son

énoncé avait été formulé en termes de directive enjoignant au personnel d'engager un consultant pour annoncer les postes de directeurs.

Réunion du 21 janvier 2013

Le plaignant a allégué que la discussion du Conseil sur l'équipe chargée des entrevues pour les postes de Directeur des services internes et de Directeur des services législatif avait illégalement eu lieu à huis clos, et que le Conseil avait voté la composition de l'équipe des entrevues durant le huis clos, puis avait répété ce vote en séance publique. Le plaignant croyait aussi qu'il n'y avait pas eu de compte rendu sur l'équipe des entrevues, durant la séance publique.

La séance à huis clos de la réunion ordinaire du Conseil le 21 janvier 2013 a commencé à 15 h 15. Le Conseil a voté de se retirer à huis clos pour discuter de sept points, dont l'un était la « composition du Comité des entrevues » (point F) en vertu de l'alinéa 239 (2) f) (conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin). Pour la partie du huis clos qui a porté sur le Comité des entrevues, le compte rendu du huis clos indique que tous les membres du Conseil étaient présents, ainsi que l'avocat de la Ville, l'AC intérimaire et la secrétaire adjointe.

D'après le procès-verbal confidentiel, l'AC intérimaire a fait un survol d'un rapport dont le Conseil était saisi (rapport communiqué dans l'ordre du jour au public) puis l'avocat de la Ville a donné des conseils sur ce point. Selon le procès-verbal du huis clos, il n'y a pas eu de vote au sujet du Comité des entrevues.

La séance à huis clos a été levée à 18 h.

Durant notre examen, nous avons demandé au maire, à l'adjoint au maire et à la secrétaire adjointe s'il y avait eu un vote quelconque durant le huis clos. Nous n'avons pas pu étayer l'allégation du plaignant selon laquelle il y aurait eu un vote. Par contre, l'une des personnes que nous avons interviewées nous a fait savoir que, bien qu'elle ne puisse pas se souvenir d'un vote dans ce cas particulier, il arrivait fréquemment au Conseil de parvenir à un consensus « à main levée » durant une séance à huis clos, avant de voter sur une question en séance publique.

En ce qui concerne la plainte sur l'obligation de rendre compte, le Point f) à la partie « Compte rendu de la séance à huis clos » du procès-verbal public de la réunion ordinaire du Conseil indique qu'il n'y avait « rien de nouveau à signaler » au sujet de la composition de l'équipe des entrevues. Cependant, un peu plus tôt dans le procès-verbal,

il y avait une mise à jour sur cette équipe, au Point 15.1. Le procès-verbal indique alors que le Conseil a reçu le rapport préparé par l'AC intérimaire, a approuvé les dates des entrevues et a nommé les membres du Comité des entrevues.

Analyse:

D'après notre étude du procès-verbal et les demandes de renseignements faites par notre Bureau, les preuves montrent que l'avocat de la Ville était présent lors de la discussion à huis clos sur l'équipe des entrevues et qu'il a donné des conseils à ce sujet. Il s'avère donc que le Conseil était en droit de discuter de cette question à huis clos.

Nous n'avons pas pu étayer l'allégation disant qu'il y avait eu un vote à huis clos sur cette question, mais nous avons été informés qu'il arrive au Conseil de voter officieusement, par exemple à main levée ou par le biais d'un « vote de paille », pour parvenir à un consensus avant de reprendre la séance publique et de voter sur la question. Comme l'Ombudsman l'a fait savoir précédemment dans son rapport sur la Ville d'Amherstburg en décembre 2011, « À portes closes », ces votes ne sont pas permis en vertu de la Loi, et le Conseil devrait uniquement voter conformément aux exigences de la *Loi sur les municipalités* et du Règlement de procédure de la Ville.

En ce qui concerne l'obligation de rendre compte du huis clos, comme indiqué ci-dessus, beaucoup de renseignements ont été donnés dans le procès-verbal public de la réunion ordinaire du Conseil, au Point 15.1. En revanche, le procès-verbal aurait pu indiquer plus clairement que le Point 15.1 portait sur les questions discutées à huis clos, si ceci était indiqué spécifiquement dans la partie du procès verbal consacrée au compte rendu, au lieu de simplement dire qu'il n'y avait « rien de nouveau à signaler ». À titre de pratique exemplaire, la Ville devrait clairement indiquer dans tout procès-verbal de séance publique si elle rend compte de points discutés à huis clos.

Réunion du 4 mars 2013

Pour la réunion du 4 mars 2013, le plaignant a soulevé la question de la « mise à jour sur le directeur – Point D » examinée à huis clos en vertu de l'alinéa 239 (2) b) (renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du Conseil local) et de l'alinéa 239 (2) d) (relations de travail ou négociations avec les employés).

La séance à huis clos du 4 mars a commencé à 15 h 30. D'après le procès-verbal de ce huis clos, la réunion a effectivement commencé à 15 h 30, et tous les membres du Conseil étaient présents, ainsi que la secrétaire et l'avocat de la Ville. Pour la partie de la réunion

consacrée à la discussion de la « mise à jour sur le directeur », la secrétaire et l'avocat de la Ville sont sortis, et la secrétaire adjointe s'est jointe à la réunion. Bien que son nom ne soit pas inclus, le consultant était lui aussi présent à cette réunion, étant donné que le procès-verbal montre qu'il a donné des conseils durant la discussion.

D'après le procès-verbal du huis clos, le consultant a fait un survol du processus de l'équipe des entrevues, a annoncé le candidat sélectionné pour chacun des deux postes et a fait un bref résumé des qualifications de chacun d'eux. Ensuite, le Conseil a voté d'enjoindre à l'Administration de suivre la recommandation du consultant et d'offrir ces postes aux deux candidats sélectionnés. De plus, le Conseil a voté d'enjoindre au consultant d'examiner une autre question, concernant un autre directeur.

La séance à huis clos a été levée à 17 h 24.

Il n'y a pas eu de compte rendu de la séance à huis clos durant la réunion ordinaire du Conseil plus tard ce soir-là. Le procès-verbal indique qu'un compte rendu serait fait à la réunion du 19 mars 2013 (en réalité, la réunion suivante a eu lieu le 18 mars). Lors de la réunion ordinaire du Conseil le 18 mars, le maire a présenté les candidats sélectionnés pour les postes de Directeur des services internes et de Directeur des services législatifs.

Analyse:

La première question est de déterminer si le sujet se prêtait à une discussion à huis clos. La *Loi sur les municipalités* ne définit pas les « renseignements privés ». Cependant, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*¹, les antécédents professionnels d'une personne, et « les recommandations ou les évaluations personnelles » ainsi que les renseignements ayant trait à la moralité sont considérés comme des renseignements privés, et la divulgation de tels renseignements est considérée comme une atteinte à la vie privée.

D'après les renseignements que nous avons obtenus au cours de notre examen, la réunion à huis clos du Conseil le 4 mars 2013 a principalement porté sur les antécédents professionnels de candidats sélectionnés pour des postes de directeurs. À ce titre, la discussion à huis clos relevait de l'exception des « renseignements privés » aux exigences sur les réunions publiques.

¹ *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O.1990*, paragraphe 21 (3), Est présumée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée, la divulgation de renseignements personnels qui... d) ont trait aux antécédents professionnels ou académiques; ou ... g) comportent des recommandations ou des évaluations personnelles, des renseignements ayant trait à la moralité ou à des évaluations de personnel.

Eu égard aux votes qui ont lieu à huis clos, l'alinéa 239 (6) b) de la *Loi sur les municipalités* autorise un vote s'il « porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité, du conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre, ou aux personnes dont la municipalité ou le conseil local a retenu les services, à contrat ou non ». Les trois votes à huis clos concernant la « mise à jour sur le directeur » relèvent de cette catégorie.

Réunion du 18 mars 2013

Le plaignant a allégué que le Conseil avait indûment discuté et voté à huis clos eu égard au salaire du Directeur des loisirs et de la culture.

La séance à huis clos de la réunion ordinaire du Conseil le 18 mars 2013 a commencé à 17 h. L'ordre du jour indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour discuter de trois points, dont le « Directeur, Loisirs et culture », en vertu de l'alinéa 239 (2) b) (renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local) et de l'alinéa 239 (2) d) (relations de travail ou négociations avec les employés). D'après le procès verbal du huis clos, tous les membres du Conseil ainsi que la secrétaire adjointe, l'AC intérimaire et le consultant de la Ville étaient présents durant la partie consacrée à la discussion de ce point. Le consultant a fait un survol du rapport confidentiel, comprenant des renseignements sur le rendement et le salaire du directeur, rapport dont était saisi le Conseil, et la secrétaire adjointe a ensuite confirmé qu'une motion serait présentée au Conseil en séance publique, visant à déterminer si le rapport devait être approuvé.

La séance à huis clos a été levée à 18 h 33.

Le procès verbal de la séance publique qui a commencé à 19 h montre, dans la partie consacrée au compte rendu, que le Conseil a voté l'approbation du rapport confidentiel présenté à huis clos, au sujet du Directeur des loisirs et de la culture.

Dans le cadre de son examen, notre Bureau a étudié un exemplaire du rapport confidentiel discuté à huis clos, qui a fait l'objet d'un vote durant la séance publique de la réunion.

Analyse:

D'après notre examen du rapport confidentiel, nos demandes de renseignements à la Ville et notre étude du procès-verbal, il s'avère que la discussion sur le Directeur des loisirs et

de la culture cadre avec les deux exceptions citées, et qu'elle était donc permise en vertu de la Loi.

D'après le procès-verbal et nos demandes de renseignements, rien ne prouve la tenue d'un vote durant la séance à huis clos.

Le plaignant a aussi soulevé plusieurs questions relatives aux activités du Conseil qui échappent à notre champ de compétence. Quand il évalue les plaintes sur les réunions à huis clos, notre Bureau doit uniquement déterminer si une réunion a été fermée au public conformément aux dispositions pertinentes de la *Loi sur les municipalités* et du Règlement de procédure de la municipalité. Notre mandat ne nous permet pas d'examiner la teneur des décisions du Conseil, ni d'établir si une décision particulière du Conseil était justifiée. Par conséquent, notre examen de cette plainte a uniquement eu pour but de déterminer si le Conseil était légalement en droit de discuter de ces questions à huis clos et si toutes les exigences de procédure avaient été suivies.

Le 11 septembre 2013, nous vous avons fait part de nos conclusions et nous vous avons donné la possibilité de nous communiquer tout renseignement ou commentaire supplémentaire.

Nous vous demandons de transmettre cette lettre au public et au Conseil aussitôt que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil le 7 octobre 2013.

Pour terminer, nous aimerions vous remercier de votre coopération au cours de cet examen.

Ronan O'Leary
Enquêteur
Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques