



ONTARIO'S WATCHDOG  
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Le 9 avril 2014

Tom Laughren, maire  
Steph Palmateer, secrétaire  
Ville de Timmins  
220, boulevard Algonquin Est  
Timmins, ON P4N1B3

**Objet : Plainte sur des réunions à huis clos – Séances à huis clos du 25 septembre et du 28 octobre 2013**

Messieurs,

Je vous écris à la suite de notre conversation du 8 avril 2014, à propos des résultats de l'examen d'une plainte alléguant que le Conseil s'est réuni à huis clos le 25 septembre 2013 pour discuter de la modernisation de l'usine de traitement des eaux usées, et le 28 octobre 2013 pour discuter de hausses salariales. Selon la plainte, ces réunions n'étaient pas permises en vertu des exceptions énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Comme vous le savez, la *Loi sur les municipalités* stipule que toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre, doivent se tenir en public, sous réserve d'exceptions limitées et à condition de respecter certaines exigences de procédure.

Au cours de son examen de cette plainte, notre Bureau a obtenu et examiné la documentation de ces réunions, dont l'ordre du jour et le procès-verbal des séances publiques et à huis clos, une présentation PowerPoint et la web-diffusion d'une réunion publique du Conseil portant sur la question. De plus, nous avons parlé au personnel et aux membres du Conseil et nous nous sommes référés aux extraits pertinents des Règlements de la Ville et de la *Loi sur les municipalités*.

**Procédure de réunion**

Conformément au Règlement de procédure (2007-6570), les réunions ordinaires du Conseil ont lieu les deuxième et quatrième lundis de chaque mois, sauf en été, où des

Bell Trinity Square  
483 Bay Street, 10<sup>th</sup> Floor, South Tower, Toronto, ON M5G 2C9  
483, rue Bay, 10<sup>e</sup> 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](http://www.ombudsman.on.ca)

réunions sont convoquées seulement en fonction des besoins. Toute séance à huis clos se tient généralement avant la réunion ordinaire du Comité plénier et du Conseil.

Un Règlement sur les avis à communiquer (2007-6566) distinct stipule qu'un avis public des réunions du Conseil doit être publié dans le journal local et affiché sur le site Web de la Ville.

#### Réunion à huis clos du 25 septembre 2013

L'avis de la réunion du Conseil le 25 septembre 2013 a été publié dans le journal local le 20 septembre 2013 et affiché sur le site Web de la Ville. L'ordre du jour publié dans le journal indiquait qu'il y aurait une réunion à huis clos à 17 h au sujet d'un « litige éventuel ». L'ordre du jour de la réunion à huis clos affiché sur le site Web incluait une résolution pour une séance à huis clos du Conseil et faisait référence à une présentation sur la modernisation de l'usine de traitement des eaux usées.

Le maire et sept des huit autres membres du Conseil étaient présents à la réunion du 25 septembre 2013. Le secrétaire, l'administrateur en chef, le trésorier adjoint, le directeur de l'ingénierie et un autre ingénieur du personnel assistaient également à la réunion, de même que deux ingénieurs-conseils d'une entreprise engagée par le Conseil pour gérer la modernisation de l'usine de traitement des eaux usées.

Le procès-verbal de la réunion à huis clos montre que le Conseil, citant l'article 239 de la Loi, a adopté une résolution au début de la réunion pour se retirer à huis clos afin de discuter d'un litige éventuel. Il indique que le personnel du Service d'ingénierie de la Ville a présenté une mise à jour au Conseil sur la modernisation de cette usine et, d'après ces renseignements, le Conseil a envisagé d'entamer des procédures judiciaires contre une partie en particulier, qui était liée au projet.

De plus, lors des entrevues avec les personnes présentes à la réunion, nous avons appris qu'à la suite de la présentation faite par les ingénieurs du personnel et la discussion initiale du Conseil à propos de l'engagement d'une procédure portant sur un litige, les ingénieurs-conseils se sont joints à la réunion et ont fait une courte présentation PowerPoint sur le projet - ce qui n'a pas été mentionné dans le procès-verbal. Ensuite, les ingénieurs-conseils ont quitté la réunion et le Conseil a poursuivi la discussion du projet et du litige éventuel.

Le procès-verbal indique que le Conseil a pris une décision au sujet de ce projet. Toutefois, après avoir consulté ses notes manuscrites à propos de la réunion, le secrétaire a reconnu par la suite que c'était une erreur. Les témoins que nous avons interviewés ont corroboré sa déclaration, disant qu'aucune décision n'avait été prise sur ce projet durant

la réunion. Bien au contraire, le Conseil avait déclaré que la question ferait l'objet d'une décision une fois que plus de renseignements seraient disponibles. Par la suite, le Conseil a obtenu une autre mise à jour sur ce projet, en séance publique, lors de la réunion du Comité plénier le 31 mars 2014.

### *Analyse*

L'avis de la réunion à huis clos du 25 septembre 2013 était conforme au Règlement de procédure de la Ville et au Règlement sur les avis à communiquer.

La *Loi sur les municipalités* stipule que toute résolution autorisant la tenue d'un huis clos doit inclure une référence à la nature générale de la question à examiner (alinéa 239 (4) a)). Dans l'affaire *Farber v. Kingston (City)*, (2007) 279 D.L. R. (4<sup>th</sup>) 409 (Ont. C.A.), la cour a conclu que la résolution devrait donner une description générale des questions à examiner de manière à optimiser les renseignements communiqués au public, sans porter atteinte à la raison d'exclure le public.

La résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos précisait que celui-ci avait l'intention de discuter d'un litige éventuel, mais ne donnait aucun autre détail sur la nature générale de la question à examiner (par exemple, sur la modernisation de l'usine de traitement des eaux usées, comme indiqué dans l'ordre du jour affiché sur le site Web de la Ville).

Notre Bureau s'est donné pour objectif de déterminer si la question discutée à huis clos était dûment permise en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels » aux exigences des réunions publiques (alinéa 239 (2) e)).

La *Loi sur les municipalités* ne précise pas ce qui constitue des « litiges actuels ou éventuels ». En revanche, la jurisprudence sur le privilège relatif au litige aide à interpréter ces mots conformément à la *Loi sur les municipalités*. La Cour suprême du Canada a souligné que le privilège relatif au litige a pour but « d'assurer l'efficacité du processus contradictoire... pour atteindre cet objectif, les parties au litige, représentées ou non, doivent avoir la possibilité de préparer leurs arguments en privé, sans ingérence de la partie adverse et sans crainte d'une communication prématurée »<sup>1</sup>.

Le privilège relatif au litige s'applique aussi à un contexte de litiges *prévus*. Les tribunaux ont fait cette conclusion :

Il ne faut pas nécessairement qu'un litige ait été entamé, pas plus qu'il n'est

---

<sup>1</sup> *Blank c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2006] 2 ACS 319 au par. 27.

« nécessaire » que le litige ait été créé au moment où il y a certitude de litige, mais il faut simplement qu'un litige s'avère raisonnablement possible. Par contre, il doit y avoir plus qu'un simple soupçon de futur litige<sup>2</sup>.

Certes, le privilège relatif au litige protège typiquement les communications entre un avocat et des tiers (ou entre un avocat et des clients), mais il protège aussi les communications préparées par un plaideur potentiel, même en l'absence d'un avocat, si les critères pertinents sont remplis<sup>3</sup>.

Les tribunaux de l'Ontario ont également statué que le privilège relatif au litige peut couvrir des situations où des litiges ont été considérés, mais non entamés<sup>4</sup>.

Dans ce cas, le procès-verbal et les témoins ont indiqué que le Conseil avait envisagé d'aller en justice contre des parties en particulier, qui étaient liées à la modernisation de l'usine de traitement des eaux usées, et n'avait pas simplement fait des hypothèses sur la possibilité d'un litige futur<sup>5</sup>.

En vertu de la *Loi sur les municipalités*, les réunions du Conseil doivent être enregistrées (paragraphe 239 (7)). Dans ce cas, le procès-verbal de la réunion n'a pas fait état de toutes les personnes présentes, n'a pas décrit la présentation des ingénieurs-conseils, et a indiqué par erreur qu'il y avait eu une prise de décision.

## Conclusion

La séance à huis clos du 25 septembre 2013 tenue pour discuter d'un litige éventuel concernant la modernisation de l'usine de traitement des eaux usées était permise en vertu de l'exception à l'alinéa 239 (2) e) de la *Loi sur les municipalités*.

À titre de pratique exemplaire, le Conseil devrait veiller à ce que ses résolutions ne citent pas uniquement l'exception applicable de la *Loi sur les municipalités* qu'il a invoquée pour se retirer légalement à huis clos, mais donnent si possible des renseignements complémentaires sur la nature de la question à examiner.

---

<sup>2</sup> *R. (C.) v. CAS of Hamilton* (2004), 50 RFL (5<sup>th</sup>) 394 (Ont. S.C.J.) au par. 21, citant *Carlucci v. Laurentian Casualty Co. of Canada* (1991), 50 CPC (2d) 62 (Ont. Ct. (Gen. Div.)).

<sup>3</sup> *Supra* note 1 au par. 32.

<sup>4</sup> Voir *CIT Financial Ltd. v. JDS Uniphase Corp.* (2003), 124 ACWS (3d) 455 (Ont. S.C.J. Case Mgt Master)

<sup>5</sup> Pour un exemple des sources auxquelles notre Bureau s'est référé afin de conclure que les discussions ne portaient pas sur « un litige prévu », voir la Ville d'Amherstburg – rapport du 10 février 2011.

De plus, à titre de pratique exemplaire, le Conseil devrait veiller à ce que ses procès-verbaux consignent de manière complète et exacte le déroulement de ses réunions, identifiant entre autres les personnes présentes, avec leur heure d'arrivée et de départ. Dans une lettre du 14 novembre 2013, notre Bureau a précédemment recommandé au Conseil d'envisager de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions, aussi bien publiques qu'à huis clos. Nous recommandons vivement au Conseil d'adopter cette pratique, pour garantir une plus grande exactitude des comptes rendus de ses réunions.

#### Réunion à huis clos du 28 octobre 2013

Un avis de la réunion du Conseil le 28 octobre 2013 a été publié dans le journal local le 25 octobre 2013 et affiché sur le site Web de la Ville. L'ordre du jour publié dans le journal faisait référence à une séance à huis clos à 17 h, sur une question de « relations de travail ou négociations avec les employés ». L'ordre du jour de la séance à huis clos affiché sur le site Web comprenait une résolution de retrait à huis clos, l'adoption d'un procès-verbal à huis clos et l'examen d'une augmentation salariale annuelle pour le Conseil et le personnel non syndiqué.

Le Règlement de procédure sur les hausses salariales du personnel non syndiqué de la Ville (2009)-6842 indique que les augmentations salariales du personnel non syndiqué sont calculées en fonction de la moyenne des augmentations accordées aux travailleurs syndiqués. Le Règlement stipule aussi que le Conseil peut librement modifier le montant des augmentations pour le personnel non syndiqué. Le directeur des Ressources humaines nous a expliqué que, depuis plus de huit ans, la Ville a pour habitude d'indexer les salaires des membres du Conseil à la hausse salariale du personnel non syndiqué.

D'après le procès-verbal et les entrevues que nous avons faites avec les témoins, les huit membres du Conseil étaient tous présents à la réunion du 28 octobre 2013, ainsi que neuf membres du personnel.

Notre examen du procès-verbal de la réunion à huis clos montre que le Conseil a adopté une résolution au début de la réunion pour se retirer à huis clos, afin de discuter de relations de travail ou de négociations avec les employés, en citant l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*.

Par la suite, le directeur des Ressources humaines a présenté son rapport sur les hausses salariales. Il n'y a pas eu de discussions particulières sur les hausses salariales du Conseil, si ce n'est dans le cadre de l'examen de la hausse générale à appliquer au personnel non syndiqué.

Le 15 janvier 2014, le Conseil a décidé des hausses salariales lors d'une séance publique.

## *Analyse*

L'avis de la réunion à huis clos du 28 octobre 2013 était conforme au Règlement de procédure de la Ville et au Règlement sur les avis à communiquer.

Alors que l'ordre du jour communiqué au public indiquait que le Conseil examinerait les hausses salariales annuelles du Conseil et du personnel non syndiqué, la résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos faisait uniquement référence aux « relations de travail et négociations avec les employés ».

La *Loi sur les municipalités* autorise le Conseil à examiner à huis clos des questions portant sur les « relations de travail ou les négociations avec les employés » (alinéa 239 (2) d)).

Aucune affaire judiciaire signalée n'interprète l'exception des « relations de travail ou négociations avec les employés » donnée par la *Loi sur les municipalités*. Dans le contexte des textes de loi ontariens sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, certains dossiers sur des « relations de travail et questions liées à l'emploi » ne sont pas consultables par le public. Bien que les textes de loi issus du système d'accès à l'information ne soient pas contraignants pour notre Bureau quand il examine des questions liées à la *Loi sur les municipalités*, les principes appliqués peuvent servir de guide.

La Cour d'appel de l'Ontario a statué que le sens ordinaire de l'expression « relations de travail » dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'étend aux relations et aux conditions de travail au-delà du cadre des négociations collectives, incluant la rémunération hors des modalités d'emploi conventionnelles<sup>6</sup>.

De même, un autre enquêteur sur les réunions à huis clos a conclu que l'exception des « relations de travail et négociations avec les employés » s'appliquait dans une affaire datant de 2013, sur l'examen de prestations de vacances pour les employés non syndiqués de la Ville de Markham<sup>7</sup>.

Dans ces circonstances, l'examen fait à huis clos par le Conseil à propos des hausses salariales pour les employés non syndiqués était permis en vertu de l'exception des

---

<sup>6</sup> *Ontario (Minister of Health and Long-Term Care) v. Ontario (Assistant Information and Privacy Commissioner)*, [2003] O.J. N° 4123 (C.A.) examinant l'alinéa 65 (6) 3 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

<sup>7</sup> Voir « Report to the Council of the City of Markham Regarding the Investigation of Closed Meetings of Markham Council and Its General Committee », Amberly Gavel Ltd., mars 2013, à propos de réunions à huis clos tenues les 5 et 13 décembre 2011.

« relations de travail et négociations avec les employés » énoncée dans la *Loi sur les municipalités*.

Par contre, les membres du Conseil ne sont pas des employés de la Ville. Le Conseil ne peut donc pas invoquer cette exception à l'alinéa 239 (2) d) pour examiner sa propre rémunération à huis clos (voir les conclusions de l'Ombudsman sur un cas similaire à Leeds et les Mille-Îles, 18 avril 2012<sup>8</sup>).

La seule exception à cette interdiction est celle des cas où la rémunération du Conseil et la rémunération du personnel non syndiqué sont liées, et quand il n'y a pas d'examen séparé des salaires du Conseil.

### **Conclusion**

Dans ce cas, la Ville avait depuis longtemps l'habitude de lier les salaires des membres du Conseil à ceux du personnel non syndiqué. Les salaires des membres du Conseil n'ont pas fait l'objet de discussions précises à huis clos. Si tel avait été le cas, il y aurait eu infraction à la *Loi sur les municipalités*. La séance à huis clos a été suivie d'un débat public et d'une décision prise en public sur la question, le 15 janvier 2014. Dans ces circonstances, la discussion des salaires du personnel non syndiqué était permise en vertu de l'exception à l'alinéa 239 (2) d). Toutefois, vu le grand intérêt du public pour la rémunération des membres du Conseil, les discussions sur les salaires et les hausses salariales des membres du Conseil devraient toujours avoir lieu en public, dans un climat d'ouverture et de transparence.

À titre de pratique exemplaire, nous rappelons au Conseil qu'il devrait veiller à ce que ses résolutions décrivent avec suffisamment de détails la nature générale de la question à examiner à huis clos, au lieu de simplement reprendre l'énoncé de l'exception qu'il a invoquée pour se retirer à huis clos.

### **Rapport public**

Durant notre conversation du 8 avril 2014, je vous ai fait part de notre examen et de nos conclusions et je vous ai donné l'occasion de les commenter. Vous avez pris acte de nos conclusions et vous n'avez soulevé aucune objection.

---

<sup>8</sup> Les conclusions de l'Ombudsman sont énoncées dans une lettre à la secrétaire du Canton et sont consultables ici : <http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/Leeds---Thousand-Islands--Jan-23-FR.pdf>

Vous avez été d'accord pour inclure cette lettre à l'ordre du jour de la prochaine réunion publique du Conseil, qui se tiendra le 14 avril 2014, et d'en afficher une copie sur votre site Web.

Nous vous remercions de votre collaboration à notre examen.

Cordialement,

Genevieve Currie  
Conseillère juridique  
Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques