



## **Rapport de l’Ombudsman**

**Enquête sur des réunions à huis clos  
tenues par le Conseil de la Ville d’Amherstburg  
le 10 janvier et le 2 juin 2015**

**Barbara Finlay  
Ombudsman intérimaire de l’Ontario  
Novembre 2015**

## Plainte

- 1** Notre Bureau a reçu des plaintes alléguant que, le 10 janvier et le 2 juin 2015, le Conseil de la Ville d'Amherstburg avait discuté à huis clos de questions qui ne relevaient pas des exceptions aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).
- 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, sauf si elles relèvent des exceptions prescrites.

## Compétence de l'Ombudsman

- 3** Depuis le 1<sup>er</sup> 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 en vertu de la Loi. 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 Ville d'Amherstburg.
- 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 ont été respectées.

## Procédures du Conseil

- 6** Lors de la réunion du 10 janvier, l'ancien Règlement de procédure de la Ville (2008-28) était en vigueur. Amherstburg a adopté un nouveau Règlement de procédure (2014-91) le 21 janvier, qui était en vigueur lors de la réunion du 2 juin.
- 7** Les deux Règlements font écho à la disposition de l'article 240 de la Loi qui permet à une majorité des membres du Conseil de présenter une pétition au greffier en vue de tenir une réunion extraordinaire. Les Règlements stipulent qu'il doit s'écouler au moins 48 heures entre la réception de la pétition et le commencement de la réunion extraordinaire, et que le greffier doit communiquer un avis de réunion.

- 8** Les deux Règlements interdisent tout vote à huis clos, sauf si la Loi permet ou requiert que la réunion se déroule à huis clos, et si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel.
- 9** L'ancien Règlement reflète correctement les exceptions relatives aux réunions publiques énoncées à l'article 239 de la Loi, y compris l'exception de l'éducation ou de la formation, et l'exception obligatoire pour les demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (LAIMPVP). Le nouveau Règlement fait référence aux paragraphes 239 (3) et (3.1) mais n'inclut aucune référence aux séances sur l'éducation ou la formation, ni aux réunions sur l'examen de demandes en vertu de la LAIMPVP.
- 10** Amherstburg devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter l'exception discrétionnaire de la Loi relativement aux séances d'éducation ou de formation, au paragraphe 239 (3.1), ainsi que l'exception obligatoire concernant l'examen des demandes en vertu de la LAIMPVP, au paragraphe 239 (3).

## **Processus d'enquête**

- 11** L'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de l'Ombudsman a parlé au plaignant et a fait des entrevues avec la greffière, le directeur général (DG), le maire, l'adjoint au maire et chacun des cinq conseillers. Nous avons examiné la documentation des réunions, notamment les ordres du jour, les procès-verbaux des réunions publiques, les procès-verbaux des séances à huis clos et des documents connexes. De plus, nous avons écouté les enregistrements sonores des deux réunions qui indiquaient exactement la nature des discussions et qui nous ont beaucoup aidés à mener notre enquête.
- 12** Notre Bureau a obtenu une pleine coopération dans ce dossier.

## **Première réunion : 10 janvier 2015**

### Pétition pour convoquer la réunion

- 13** Avant la réunion de janvier, quatre conseillers avaient demandé au maire de convoquer une réunion pour discuter des préoccupations soulevées par deux employés municipaux. Ces employés avaient fait part de leurs problèmes directement aux conseillers, à propos de questions de santé et de sécurité et de harcèlement. Les conseillers considéraient que ces questions étaient urgentes et que le Conseil devrait se réunir à huis clos pour entendre ces employés.
- 14** Le maire a demandé à la greffière de la Ville et au DG de le conseiller à propos de la requête des conseillers. La greffière a dit qu'à son avis, la question ne se prêtait

pas à une réunion du Conseil, car le protocole établi exigeait que les employés communiquent tout d'abord leurs préoccupations à leurs superviseurs, puis aux ressources humaines (RH) et enfin au DG. Elle n'avait connaissance d'aucun problème soulevé auprès du personnel des RH ou du DG. Elle a aussi dit qu'à son avis, la question ne relevait d'aucune des exceptions à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*.

- 15** Le DG a fait savoir au maire que le Conseil outrepasserait ses pouvoirs s'il traitait de la question, car les problèmes de santé et de sécurité relèvent de responsabilités administratives. Le DG a dit à notre Bureau que, quand des problèmes sont signalés à l'administration municipale et restent non résolus, le personnel est censé les porter à l'attention du ministère du Travail, et non à celle du Conseil.
- 16** Après avoir parlé à la greffière et au DG, le maire a déterminé que les problèmes de santé et de sécurité des employés ne relevaient pas de la compétence du Conseil et qu'une réunion à huis clos n'était donc pas justifiée.
- 17** L'alinéa 240 b) de la *Loi sur les municipalités* stipule que, sous réserve du Règlement de procédure, « sur réception d'une pétition signée par la majorité des membres du conseil, le secrétaire convoque une réunion extraordinaire aux fins, à la date et à l'heure que précise la pétition ». L'article 9 du Règlement de procédure de la Ville fait écho à cet énoncé.
- 18** Le 7 janvier 2015, quatre conseillers ont présenté une pétition à la greffière. Citant l'article 240 de la Loi, cette pétition lui demandait de convoquer une réunion à huis clos le 10 janvier pour traiter de « renseignements privés concernant des questions de santé et de sécurité ».
- 19** Conformément à la Loi et au Règlement de procédure, la greffière a convoqué une réunion pour le 10 janvier à 9 h. L'ordre du jour citait l'alinéa 239 (2) b), renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, pour discuter de questions personnelles, comme indiqué dans la pétition.
- 20** Après avoir convoqué la réunion conformément aux renseignements donnés dans la pétition, la greffière a consulté la conseillère juridique externe de la Ville pour obtenir son avis sur le rôle du Conseil municipal en la matière. La greffière a demandé à la conseillère juridique d'assister à la réunion pour informer le Conseil.

## Sommaire de la réunion

- 21** Le Conseil d'Amherstburg a tenu une réunion extraordinaire à huis clos le 10 janvier 2015 à 9 h dans la salle du Conseil. Étaient présents tous les membres du Conseil, la greffière, le DG et la conseillère juridique externe de la Ville. Les

deux employés qui avaient soulevé des questions de santé et sécurité étaient dans le bâtiment durant la réunion, mais attendaient à l'extérieur de la salle du Conseil.

- 22** La conseillère Diane Pouget a présenté une motion en séance publique pour tenir une réunion à huis clos en vertu de l'alinéa 239 (2) b), renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, afin de discuter de « renseignements privés ». Le maire a demandé si quiconque avait des inquiétudes quant à une discussion de ces questions à huis clos. Le conseiller Leo Meloche s'est dit préoccupé, déclarant que la discussion outrepassait la compétence du Conseil. La motion visant à tenir un huis clos a ensuite été adoptée et le Conseil s'est retiré à huis clos.
- 23** Le Conseil a discuté des détails des allégations de harcèlement et de problèmes de santé et sécurité présentées par les deux employés, qui ont été identifiés par leur nom tout au long des discussions.
- 24** Le DG et la conseillère juridique externe de la Ville ont expliqué les procédures que les employés devraient suivre pour signaler de tels problèmes. La conseillère juridique a donné des conseils juridiques sur le processus administratif, le rôle du Conseil et le traitement confidentiel des plaintes.
- 25** Le Conseil a enjoint au personnel de fournir aux membres du Conseil les documents connexes aux préoccupations des employés, de rencontrer les employés et d'examiner les protocoles de confidentialité.
- 26** Le Conseil est sorti du huis clos à 10 h 45 et la réunion a pris fin.

## Analyse

- 27** Quand nous avons parlé au personnel et aux conseillers, leurs préoccupations portaient à la fois sur la tenue d'un huis clos et sur la pertinence d'avoir porté la question à l'attention du Conseil, pour les raisons données par la conseillère juridique de la Ville. Conformément au mandat actuel de l'Ombudsman, notre analyse se limite à l'application des exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* et dans le Règlement de procédure municipal.

### ***Applicabilité de l'exception des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées***

- 28** Conformément à la pétition demandant la convocation de la réunion, le Conseil a cité l'alinéa 239 (2) b), renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, pour se réunir à huis clos.

- 29** Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP) a conclu que les renseignements ne peuvent être considérés personnels au sens de la Loi que s'ils ont trait à un particulier à titre personnel, plutôt que professionnel. Toutefois, les renseignements donnés à propos d'un particulier à titre professionnel peuvent être admissibles s'ils révèlent quelque chose de personnel<sup>1</sup>. Généralement, les discussions sur la conduite d'un particulier sont considérées comme des renseignements privés<sup>2</sup>.
- 30** Durant les discussions du 10 janvier, les conseillers ont désigné deux employés de la Ville par leur nom et ont décrit les particularités de leurs plaintes contre d'autres employés municipaux. Les renseignements discutés allaient au-delà des fonctions professionnelles de chacun des deux employés et comprenaient des allégations de harcèlement ainsi que des préoccupations personnelles à propos du milieu de travail. Cet aspect des discussions cadre avec l'exception des renseignements privés énoncée dans la *Loi sur les municipalités*.

### ***Applicabilité de l'exception du secret professionnel de l'avocat***

- 31** Bien que l'exception à l'alinéa 239 (2) f) concernant les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat n'ait pas été citée dans la résolution de se retirer à huis clos, la discussion à huis clos du 10 janvier relevait aussi de cette exception. Le DG et la greffière ont dit à notre Bureau que, si la réunion n'avait pas été convoquée à la suite d'une pétition, ils auraient cité l'alinéa 239 (2) f).
- 32** L'exception des réunions publiques concernant les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat s'applique aux cas où les conseils d'un conseiller juridique, ou les communications connexes, sont examinés lors des discussions. Comme l'a établi le CIPVP dans l'Ordonnance 49, pour que le secret professionnel s'applique :

1. Il doit y avoir une communication écrite ou orale.
2. La communication doit être de nature confidentielle.
3. La communication doit avoir lieu entre un client (ou son agent) et un conseiller juridique.
4. La communication doit être directement liée à la demande, à la formulation ou à la fourniture d'avis juridiques<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir Ordonnance MO-2204 (22 juin 2007) en ligne : CIPVP <[www.ipc.on.ca](http://www.ipc.on.ca)>.

<sup>2</sup> Ordonnance MO-2519 (29 avril 2010) en ligne : CIPVP <[www.ipc.on.ca](http://www.ipc.on.ca)>.

<sup>3</sup> Ordonnance 49 (10 avril 1989) en ligne : CIPVP <[www.ipc.on.ca](http://www.ipc.on.ca)>.

**33** Le 10 janvier, la conseillère juridique d'Amherstburg était présente durant toute la réunion à huis clos. Durant cette réunion confidentielle, elle a donné de nombreux conseils juridiques au Conseil, sur tous les sujets discutés. Par conséquent, ces discussions relèvent de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi.

## **Seconde réunion : 2 juin 2015**

**34** Le Conseil d'Amherstburg a tenu une réunion extraordinaire à huis clos à 18 h le 2 juin 2015 dans la salle du Conseil. Tous les membres du Conseil étaient présents, de même que le DG, la greffière, le directeur des ressources humaines et la conseillère juridique externe de la Ville. Étaient aussi présents un conseiller en relations de travail et une enquêteuse externe dont les services avaient été retenus par la Ville. L'enquêteuse externe avait été engagée à titre de tierce partie pour examiner les questions de santé et de sécurité soulevées par les employés municipaux en janvier. Elle a présenté son rapport au Conseil lors d'une réunion extraordinaire à huis clos le 4 mai, puis elle est revenue le 2 juin pour répondre à d'autres questions.

**35** Le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter le « POINT A – Rapport d'enquête sur les services d'incendie », en vertu de l'exception à l'alinéa 239 (2) b) – renseignements privés, et de l'alinéa 239 (2) f) – secret professionnel de l'avocat.

**36** Durant la séance à huis clos, les conseillers ont posé des questions à l'enquêteuse sur son processus d'enquête, son rapport et des points liés à son examen. L'enquêteuse a quitté la réunion à 18 h 54.

**37** Ensuite, les conseillers ont posé des questions au conseiller en relations de travail à propos de la conduite d'un employé en particulier. Ils ont aussi posé des questions sur les règlements de santé et de sécurité. Le conseiller a expliqué comment les politiques de santé et de sécurité de la Ville s'appliquaient aux questions soulevées par les employés, et il a indiqué les démarches que les employés devraient faire en cas de problèmes de santé et sécurité.

**38** Puis le Conseil a discuté des options quant à la réponse à donner aux recommandations du rapport de l'enquêteuse sur les employés. Le DG et la conseillère juridique ont informé le Conseil quant aux diverses options et aux répercussions de chacune pour la Ville. Le DG a aussi répondu aux questions du Conseil sur des points précis concernant les employés. La conseillère juridique a donné des conseils sur l'interprétation d'un règlement municipal, sur le rôle et le pouvoir du Conseil, et sur la surveillance du personnel par le Conseil.

- 39** Une motion a été adoptée enjoignant au personnel de licencier deux employés municipaux.
- 40** Les conseillers Diane Pouget et Jason Lavigne ont quitté la réunion à 21 h 18. Tous deux ont dit à notre Bureau qu'ils étaient partis, car ils croyaient que la réunion était presque terminée.
- 41** Les autres conseillers ont ensuite discuté des options concernant un autre employé. Le DG et la conseillère juridique ont donné des conseils, notamment d'ordre juridique, sur les options qu'avait le Conseil au sujet de cet employé.
- 42** La réunion a pris fin à 21 h 57.
- 43** Lors d'une réunion extraordinaire du Conseil le 8 juin, celui-ci a fait savoir en séance publique qu'il avait tenu une réunion à huis clos le 2 juin et qu'il avait discuté d'un « Rapport d'enquête sur les services d'incendie » en vertu des alinéas 239 (2) b) et f). Il a précisé qu'« à la suite de cette discussion, le Conseil a enjoint au DG de licencier deux pompiers bénévoles ».

## Analyse

### ***Applicabilité de l'exception des renseignements privés***

- 44** Comme résumé ci-dessus, l'exception des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées, à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi, s'applique aux discussions qui portent sur des questions intrinsèquement personnelles à propos d'un particulier, plutôt qu'à des renseignements simplement professionnels ou commerciaux.
- 45** Les conseillers et le personnel nous ont dit qu'ils avaient cité cette exception, car le rapport d'enquête incluait des renseignements sur des employés, y compris au sujet de la conduite et de la discipline. Le Conseil cherchait à régler les problèmes soulevés dans le rapport. Il a aussi discuté de la conduite d'un autre employé et des meilleurs moyens de procéder dans ce cas. La discussion portait sur des particuliers et sur leur conduite, plutôt que sur des questions générales de santé et sécurité.
- 46** Le conseiller en relations de travail a donné des renseignements généraux au Conseil sur les exigences de santé et sécurité, mais ces conseils étaient parsemés de commentaires sur certains employés en particulier. D'après l'enregistrement sonore de cette partie de la réunion, les questions de renseignements privés n'auraient pas pu être séparées facilement des questions générales. Comme la Cour l'a conclu dans *St. Catharines (City) v. IPCO*, il serait irréaliste de demander aux membres d'un conseil municipal de faire des distinctions lors de leurs discussions pour en exclure les références aux renseignements connexes ou



contextuels<sup>4</sup>. Par conséquent, ces discussions relevaient de l'exception des renseignements privés énoncée à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi.

### **Applicabilité de l'exception du secret professionnel de l'avocat**

- 47** Comme décrit ci-dessus, le secret professionnel de l'avocat s'applique aux communications entre un avocat et son client, quand l'avocat communique des conseils juridiques confidentiels à ce client<sup>5</sup>.
- 48** La conseillère juridique externe du Conseil était présente tout au long de la réunion à huis clos et a donné des conseils juridiques au Conseil sur les questions discutées. Les discussions relevaient de l'exception du secret professionnel de l'avocat énoncée à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi.

### **Applicabilité de l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés**

- 49** Bien que l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés énoncée à l'alinéa 239 (2) d) de la Loi n'ait pas été citée par Amherstburg, elle aurait pu aussi s'appliquer aux questions discutées.
- 50** En 2003, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que la définition des « relations de travail » pouvait s'étendre aux relations et aux conditions de travail autres que celles liées aux négociations collectives<sup>6</sup>. En 2014, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a aussi clarifié ce point, déclarant que les « relations de travail » pouvaient s'appliquer aux relations autres que celles strictement liées aux négociations collectives, dans la mesure où elles restent similaires à celles régies par la loi sur les négociations collectives<sup>7</sup>.
- 51** Durant cette réunion à huis clos, les membres du Conseil ont discuté des conditions de travail de trois employés particuliers, ainsi que de l'ambiance générale de travail pour tous les employés dans un service donné. Ils ont décidé de licencier deux employés. Selon les définitions approuvées par la Cour d'appel de l'Ontario et le CIPVP, cette discussion relevait de l'exception à l'alinéa 239 (2) d).

---

<sup>4</sup> 2011 ONSC 2346.

<sup>5</sup> Ordonnance 49, *supra* note 3.

<sup>6</sup> *Ontario (Minister of Health & Long-Term Care) v. Ontario (Assistant Information & Privacy Commissioner)* 2003 Carswell Ont 4071, [2003] O.J. No. 4123, 126 A.C.W.S. (3d) 185, 178 O.A.C. 171. Voir aussi Ordonnances PO-3311, en ligne : CIPVP <[www.ipc.on.ca](http://www.ipc.on.ca)>.

<sup>7</sup> Ordonnance MO-2997 (15 janvier 2014). Voir aussi Ordonnance PO-2057 (29 octobre 2002) en ligne : CIPVP <[www.ipc.on.ca](http://www.ipc.on.ca)>.

## Opinion

- 52** Mon enquête a conclu que le Conseil de la Ville d'Amherstburg n'avait pas enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand il avait discuté de diverses questions à huis clos le 10 janvier et le 2 juin 2015.

## Rapport

- 53** Le personnel d'OMLET a parlé au maire, à la greffière et au DG le 12 novembre 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 dans la préparation de ce rapport.
- 54** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Barbara Finlay  
Ombudsman intérimaire de l'Ontario