



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des plaintes à propos de réunions à huis clos
tenues par le Conseil de la Ville de London
le 17 mai et le 23 juin 2016**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario**

Février 2017

Plainte

- 1 En juin 2016, mon Bureau a reçu deux plaintes à propos de réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Ville de London.
- 2 La première des plaintes concernait une réunion à huis clos tenue le 17 mai 2016 pour discuter de la nomination d'un commissaire à l'intégrité. Cette plainte alléguait que la discussion lors de cette réunion ne relevait d'aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques, et que l'embauche d'un commissaire à l'intégrité aurait dû être discutée en public car c'était une question d'intérêt public.
- 3 La deuxième plainte concernait une réunion à huis clos tenue le 23 juin 2016, durant laquelle la discussion avait porté sur un récent rapport du commissaire à l'intégrité de la Ville. Le plaignant soulignait que la Ville avait rendu le rapport public deux jours auparavant, et protestait en disant qu'un document public n'aurait pas dû être discuté à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités d'un conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 5 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 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.
- 6 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de London.
- 7 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 de procédure de la Municipalité ont été respectées.

Processus d'enquête

- 8 Le 11 juillet 2016, mon Bureau a publié un avis conformément au paragraphe 18 (1) de la *Loi sur l'ombudsman* indiquant que nous enquêterions sur ces plaintes.
- 9 Des membres du personnel de mon Bureau ont examiné l'ordre du jour et le procès-verbal de ces réunions, ainsi que des rapports du personnel et le rapport du commissaire à l'intégrité. Nous avons parlé à des membres du personnel et nous avons aussi examiné des extraits pertinents de la *Loi sur les municipalités* et du Règlement de procédure de la Ville.

Les réunions

Réunion du Comité plénier le 17 mai 2016

- 10 Le personnel municipal a avisé notre Bureau que l'embauche d'un commissaire à l'intégrité faisait partie du plan stratégique de la Ville pour 2015. La Ville a émis une demande de proposition (DP) pour un commissaire à l'intégrité en juin 2015.
- 11 Lors de sa réunion le 26 janvier 2016, le Conseil a voté en séance publique pour annuler la DP et entreprendre un processus confidentiel de recrutement ciblé. Par la suite, un candidat privilégié a été identifié et son embauche a été discutée à la réunion du Comité plénier le 17 mai.
- 12 La réunion du 17 mai était une réunion ordinaire du Conseil, convoquée pour 16 h. L'ordre du jour indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos en tant que Comité plénier durant cette réunion. Conformément au Règlement de procédure de la Ville, le Comité plénier est en droit d'examiner des rapports confidentiels des comités permanents de la Ville, dans le cadre des délibérations d'une réunion du Conseil.
- 13 D'après le procès-verbal de la séance publique, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos en tant que Comité plénier afin de discuter de six points, dont le suivant :

Une question se rapportant à des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées au sujet de questions d'emploi; des conseils relevant du secret professionnel de l'avocat, y compris les communications

nécessaires à cette fin et visant à donner des directives ou des instructions aux agents et employés de la Corporation.

- 14 Pendant qu'il était réuni à huis clos, le Comité plénier a examiné une recommandation faite par l'un des comités permanents de la Ville, le Comité des priorités stratégiques et des politiques, résultant de sa séance à huis clos du 16 mai 2016 durant laquelle il avait discuté de la nomination du commissaire à l'intégrité. Le Conseil a aussi examiné le rapport d'un avocat, que le Comité des priorités stratégiques et des politiques avait étudié avant de le transmettre au Comité plénier.
- 15 L'avocat était présent aux deux réunions des 16 et 17 mai pour répondre aux questions sur le rapport et pour donner des conseils juridiques. Nous avons été informés que le rapport du personnel était protégé par le secret professionnel de l'avocat et la version qui en a été communiquée à notre Bureau était expurgée.
- 16 À la fin des discussions à huis clos du Comité plénier, une motion a été présentée au Conseil en vue d'une délibération et d'un vote en séance publique.
- 17 Après la séance à huis clos, le Conseil a repris sa réunion et il a voté pour nommer le commissaire à l'intégrité.

Analyse

- 18 Le Conseil a cité deux motifs pour discuter de la question à huis clos lors de la réunion du 17 mai : 1) renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée et 2) conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

Exception des renseignements privés

- 19 Nous avons été informés que l'exception des renseignements privés avait été citée pour protéger la confidentialité du candidat au poste de commissaire à l'intégrité tandis que le Conseil discutait de ses aptitudes pour ce poste, dont ses antécédents professionnels et ses autres qualifications. Mon Bureau a généralement conclu que les discussions portant sur les études, les antécédents professionnels et les qualifications

d'un candidat identifiable à un poste particulier relèvent de l'exception des renseignements privés énoncée dans la Loi¹.

- 20** Cette exception s'appliquait aux discussions à huis clos du Comité plénier sur l'embauche du commissaire à l'intégrité le 17 mai.

Exception du secret professionnel de l'avocat

- 21** Nous avons obtenu la documentation de la séance à huis clos de la réunion tenue le 16 mai par le Comité des priorités stratégiques et des politiques et celle de la réunion tenue le 17 mai par le Comité plénier. Les procès-verbaux communiqués à mon Bureau étaient en grande partie expurgés, étant protégés par le secret professionnel de l'avocat, tout comme l'était l'ensemble du rapport du personnel qui avait été étudié à huis clos.
- 22** Comme indiqué dans un rapport précédent sur une réunion du Conseil de la Ville de London², l'une des exceptions limitées et étroites du droit qu'a mon Bureau d'obtenir la divulgation de renseignements, en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, est qu'il ne peut pas exiger la remise de documents protégés par le secret professionnel de l'avocat. Néanmoins, nous devons faire preuve de la diligence voulue et nous renseigner sur les circonstances qui entourent des réunions tenues à huis clos pour examiner des conseils juridiques. Notre objectif peut être en partie de déterminer si un avocat était présent lors de la réunion pour donner des conseils de vive voix et/ou si le Conseil a examiné des conseils juridiques donnés par écrit durant la réunion.
- 23** Certaines municipalités décident de renoncer au secret professionnel de l'avocat et de nous remettre des renseignements ainsi protégés. Dans ces cas, ces renseignements sont protégés en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, stipulant que tout renseignement fourni à mon Bureau doit rester confidentiel, sauf si de l'avis de l'Ombudsman il devrait être

¹ Voir par exemple : Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si les Conseils du Canton d'Armour et du Village de Burk's Falls ont tenu des réunions à huis clos illégales le 16 janvier 2015* (octobre 2015), en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Armour-BF-Final-Report-FR_s-linked.pdf

² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Comité plénier de la Ville de London a indûment discuté « Occupez London » à huis clos le 7 novembre 2011* (mars 2012), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/London-Occupy-final-FR-2.pdf>

divulgué pour fonder les raisons des conclusions ou recommandations de l'Ombudsman.

- 24** Mon Bureau a été informé que le rapport du personnel examiné à la réunion du Comité des priorités stratégiques et des politiques le 16 mai, et à la réunion du Comité plénier le 17 mai, avait été préparé par un avocat et était protégé par le secret professionnel de l'avocat. Nous avons aussi appris que l'avocat avait assisté à ces réunions pour donner des conseils juridiques.
- 25** Comme l'ont précisé plusieurs rapports de mon Bureau³, cette exception peut être citée quand un Conseil examine des conseils précis, ou des communications connexes, provenant d'un avocat. Par conséquent, je conclus que ces discussions à huis clos étaient permises en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi.

Réunion du Conseil le 23 juin 2016

- 26** La réunion du Conseil le 23 juin a commencé à 16 h. Dix points étaient inscrits à l'ordre du jour en vue de discussions à huis clos, dont :

F) Une question se rapportant à des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées, à des relations de travail et à des conseils relevant du secret professionnel de l'avocat, y compris les conseils donnés par les agents et les employés de la Corporation et les communications nécessaires à cette fin et visant à donner des directives ou des instructions aux agents et employés de la Corporation, relativement à une requête potentielle d'enquête par le commissaire à l'intégrité et au rapport du commissaire à l'intégrité daté du 21 juin 2016.

- 27** Cette question se rapportait à une requête d'un membre du Conseil demandant que le commissaire à l'intégrité envisage de mener une enquête. Cette requête avait été examinée à l'origine lors de la réunion du Comité des services internes le 20 juin 2016. Ce Comité avait adopté une motion demandant que la question soit renvoyée pour examen à la

³ Voir par exemple : Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville du Grand Sudbury a tenu des réunions à huis clos illégales le 2 mars, le 23 mars et le 26 avril 2016* (janvier 2017), en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Greater-Sudbury-\(5\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Greater-Sudbury-(5).aspx?lang=fr-CA)

- réunion du Conseil le 23 juin, afin d'obtenir des conseils du bureau de l'avocat de la Ville.
- 28** En séance publique le 23 juin, le Conseil a adopté une motion en vue de se retirer à huis clos, pour les raisons indiquées à l'ordre du jour.
- 29** D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, alors que le Conseil était réuni à huis clos, il a examiné le rapport confidentiel d'un avocat, qui n'a pas été remis à mon Bureau car il était protégé par le secret professionnel de l'avocat. L'avocat de la Ville était présent lors de la séance à huis clos et a fait un résumé verbal du rapport.
- 30** À la reprise de la séance publique, le Conseil a pris acte du rapport du commissaire à l'intégrité daté du 21 juin 2016, qui avait déjà été communiqué au public. Le Conseil a alors voté pour adopter les conclusions du commissaire à l'intégrité.

Analyse

- 31** Comme pour la réunion du 17 mai, peu de renseignements ont été donnés à mon Bureau sur les discussions à huis clos du 23 juin; la plupart avaient été expurgés car ils étaient protégés par le secret professionnel de l'avocat. Nous n'avons donc pas été en mesure d'évaluer si les exceptions des renseignements privés ou des relations de travail énoncées aux alinéas 239 (2) b) et d) de la Loi s'appliquaient aux discussions tenues durant la séance à huis clos.
- 32** Nous avons été informés que des conseils juridiques avaient été donnés au Conseil, à la fois sous forme écrite et sous forme verbale, durant la séance à huis clos et que la discussion à huis clos avait porté sur ces conseils, plutôt que sur la teneur du rapport du commissaire à l'intégrité, qui avait été rendu public. Par conséquent, je considère que l'exception à l'alinéa 239 (2) f) était l'exception principale autorisant la séance à huis clos.

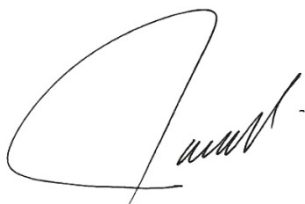
Opinion

- 33** Mon enquête a conclu que les discussions tenues à huis clos par le Comité plénier le 17 mai 2016 étaient autorisées en vertu des exceptions des renseignements privés et du secret professionnel de l'avocat, énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Les discussions qui ont eu lieu à huis clos lors de la réunion du Conseil le

23 juin 2016 étaient autorisées en vertu de l'exception du secret professionnel de l'avocat.

Rapport

- 34 Je demande que mon rapport final soit communiqué au Conseil de la Ville de London ainsi qu'au public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario