



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une réunion à huis clos
tenue par la Ville de Welland**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Novembre 2017**

Plainte

- 1 En septembre 2017, mon Bureau a reçu une plainte sur une réunion à huis clos tenue par la Ville de Welland le 19 septembre 2017.
- 2 Cette plainte alléguait que le Conseil, siégeant en tant que Comité plénier, avait indûment voté à huis clos pour nommer un nouveau conseiller au siège vacant du quartier 5.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 4 À compter du 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est conformée à la Loi en tenant une réunion à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de Welland.
- 6 Quand nous examinons les plaintes sur les réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si les exigences des réunions publiques énoncées à l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et dans le Règlement de procédure de la Ville ont été observées.

Procédures du Conseil

- 7 Conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Règlement de procédure de la Ville (Règlement n° 2017-6) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf dans les cas prévus à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*. Avant de se retirer à huis clos, le Conseil et tous les comités doivent déclarer par voie de résolution qu'ils vont tenir une réunion à huis clos et indiquer la nature générale de la question à examiner.
- 8 Le Règlement de procédure reflète les exigences de la *Loi sur les municipalités* en interdisant la tenue d'un vote à huis clos, sauf dispositions contraires de la Loi, et stipule qu'aucun vote ne peut avoir lieu au scrutin

secret ou par tout autre moyen de vote secret, sauf dispositions contraires de la *Loi sur les municipalités*.

Processus d'enquête

- 9 Le 21 septembre 2017, nous avons informé la municipalité que nous avons l'intention d'enquêter sur cette plainte.
- 10 Les membres de mon Bureau ont examiné le Règlement de procédure de la Ville et les extraits pertinents de la Loi. Nous avons aussi examiné la documentation de la séance publique et de la séance à huis clos de la réunion du 19 septembre 2017. En plus des comptes rendus écrits de cette réunion, la Ville nous a fait parvenir un enregistrement vidéo de la séance publique et un enregistrement audio de la séance à huis clos. Nous avons regardé l'enregistrement de la séance publique, mais l'enregistrement de la réunion à huis clos était inaudible.
- 11 Nous avons interrogé la greffière et les membres du Conseil qui étaient présents à la réunion à huis clos.
- 12 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Contexte

Réunion du Conseil le 19 septembre 2017

- 13 Le 25 juillet 2017, le Conseil a déclaré vacant le siège du quartier 5. Ce siège était occupé auparavant par le conseiller Rocky Letourneau, maintenant décédé.
- 14 Le Conseil a décidé de pourvoir le poste vacant en nommant un résident de la communauté. En vertu de l'alinéa 263(5)1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, une personne doit être nommée pour combler la vacance dans les 60 jours suivant la date où le siège a été déclaré vacant.
- 15 Pour se conformer à cette exigence des 60 jours, la Ville a décidé de choisir et de nommer le nouveau membre du Conseil durant la réunion du Conseil le 19 septembre 2017.
- 16 D'après le procès-verbal de la réunion, le Conseil s'est retiré à huis clos en tant que Comité plénier à 17 h 47, citant les exceptions suivantes aux règles des réunions publiques : « renseignements privés », « acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds », et « litiges actuels ou

éventuels ». La résolution de clore la séance ne comportait pas de description générale des questions à examiner.

- 17 L'ordre du jour de la réunion à huis clos énumère un certain nombre de points à débattre à huis clos, dont la « nomination au poste vacant du quartier 5 ». La greffière a confirmé que le Conseil avait discuté de la nomination au poste vacant du quartier 5 en vertu de l'exception des « renseignements privés ».
- 18 Une fois réuni en séance à huis clos, le Conseil a discuté de la façon de procéder au vote pour sélectionner un candidat et combler le siège vacant du quartier 5. Le personnel de la Ville avait précédemment recommandé d'utiliser le mode de scrutin préférentiel. Toutefois, le Conseil a décidé par consensus verbal que chaque conseiller voterait pour un candidat et que le candidat avec la majorité des voix obtiendrait le siège.
- 19 Après la discussion, le personnel a distribué des bulletins de vote à tous les membres du Conseil. Le maire nous a dit que chaque bulletin portait le nom du conseiller concerné. Puis les conseillers ont rempli les bulletins de vote en indiquant le candidat de leur choix pour le siège au Conseil. En tant que président de la réunion, le maire n'a pas participé au vote. Ensuite le personnel a recueilli et compté les bulletins de vote en privé, puis a annoncé le candidat qui avait obtenu la majorité des voix. Les bulletins de vote n'ont pas été lus à voix haute. Certains conseillers ont explicitement fait référence au processus comme un vote au scrutin secret.
- 20 S'appuyant sur le vote, le personnel a préparé la motion suivante pour la présenter au Conseil en séance publique :

QUE LE CONSEIL DE LA VILLE DE WELLAND nomme Claudette Richard au Conseil municipal de Welland pour combler la vacance du quartier 5, suite au décès du conseiller Letourneau.
- 21 Après avoir repris la séance publique, la greffière a annoncé l'ajout à l'ordre du jour de la réunion et a lu la motion, telle qu'elle apparaît ci-dessus. Le Conseil n'a pas discuté de la motion, ni voté à cet égard, après sa lecture, mais il a poursuivi ses autres travaux.
- 22 La greffière et le maire ont dit à mon Bureau que la motion visant à nommer le nouveau membre du Conseil au siège vacant du quartier 5 avait été votée « en bloc ». Selon la greffière, le vote en bloc est un vote unique du Conseil, par lequel un certain nombre de points sont adoptés. Dans ce cas, les motions résultant des divers points discutés précédemment ont toutes été traitées dans le cadre d'un seul vote public. Les membres du Conseil

ont eu la possibilité de demander que des points précis soient retirés du vote en bloc, pour être discutés plus amplement. Aucun d'eux n'a demandé une discussion ultérieure de la nomination au siège vacant du quartier 5. La motion a été adoptée dans le cadre du vote en bloc du Conseil. Ce vote n'a pas été inscrit au procès-verbal de la séance publique en tant que vote séparé.

Analyse

- 23** La plainte faite à mon Bureau alléguait que le Conseil avait indûment voté durant la séance à huis clos de la réunion du 19 septembre pour nommer un conseiller au siège vacant du quartier 5.

Exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée »

- 24** La Ville s'est prévaluée de l'exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » en vertu de l'alinéa 239(2)b) de la *Loi sur les municipalités* pour tenir sa discussion à huis clos au sujet de la nomination au poste vacant du quartier 5.
- 25** L'exception des renseignements privés s'applique aux discussions à propos de quelqu'un à titre personnel, plutôt qu'officiel ou professionnel¹. Toutefois, les renseignements concernant une personne à titre officiel peuvent revêtir un caractère plus personnel s'ils ont trait à l'examen minutieux de sa conduite². Mon Bureau a conclu que les discussions sur l'aptitude professionnelle, les antécédents professionnels et les qualifications des candidats à un comité municipal ou à des nominations relèvent de l'exception des renseignements privés³.
- 26** Dans ce cas, les membres du Conseil qui étaient présents à la séance à huis clos ont dit au personnel de mon Bureau que la discussion à huis clos

¹ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Comité de développement économique du Canton de McKellar a tenu des réunions à huis clos illégales le 5 mai 2015, ainsi que par courriel du 22 au 24 avril 2015* (novembre 2015), par. 50, en ligne :

<<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2015/canton-de-mckellar>>

² CIPVP, Ordonnance MO-2519, Canton de Madawaska Valley, 29 avril 2010.

³ Ombudsman de l'Ontario, *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* (février 2017), par. 19, en ligne :

<<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2017/ville-de-london>>

n'avait inclus aucun renseignement privé sur les candidats. Le Comité avait uniquement discuté de la procédure de vote et s'était demandé s'il devait recourir à un scrutin préférentiel ou à une méthode de majorité gagnante.

- 27** Si le Conseil avait discuté à huis clos de renseignements et d'opinions privés sur les candidats au siège vacant du quartier 5, cette discussion aurait probablement relevé de l'exception des renseignements privés⁴. Cependant, la discussion à huis clos est restée uniquement centrée sur la procédure de vote et sur le vote même. Il n'y a pas eu de discussion de renseignements privés à propos des candidats au siège vacant du Conseil durant la séance à huis clos.
- 28** Par conséquent, la discussion en séance à huis clos ne relevait pas de l'exception des renseignements privés.

Vote en séance à huis clos

- 29** Les règles des réunions publiques énoncées à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités* permettent de voter à huis clos uniquement dans des circonstances limitées.
- 30** Conformément au paragraphe 239(6), le vote à huis clos n'est autorisé que si la réunion est par ailleurs dûment close au public en vertu de l'une des exceptions permises aux exigences des réunions publiques, et si
- b) 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, 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.
- 31** Le Règlement de procédure de la Ville interdit aussi le vote à huis clos, sauf si la loi le permet.
- 32** Le procès-verbal de la réunion à huis clos indique que le Conseil a voté et qu'à la suite de ce vote un candidat a été choisi pour pourvoir le poste vacant au Conseil. Comme mentionné ci-dessus, la réunion n'a pas été dûment close au public en vertu de l'exception des renseignements privés.

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Bracebridge a tenu des réunions à huis clos illégales les 9 et 17 décembre 2014* (mars 2015), par. 41, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2015/ville-de-bracebridge>>

De plus, le vote n'a pas porté pas sur une question de procédure et n'a pas visé à donner des directives ou des instructions, comme le prévoit le paragraphe 239(6) de la *Loi sur les municipalités*. Dans ces circonstances, le vote a indûment eu lieu à huis clos. Toutefois, il a été confirmé ensuite par un vote en séance publique.

Vote par bulletins

- 33** Dans l'examen de cette plainte, j'agis en tant qu'enquêteur de réunion à huis clos. Par conséquent, je cherche à déterminer si le Conseil s'est conformé à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités* et au Règlement de procédure pertinent. Le Règlement de procédure de la Ville interdit le vote par bulletins, ou par toute autre méthode de vote secret, sauf dans les cas prévus par la *Loi sur les municipalités*.
- 34** L'article 244 de la Loi traite expressément du vote par bulletins. Il prévoit qu'à quelques exceptions près le vote par bulletins ou par toute autre méthode de vote secret est interdit, et que ces votes sont sans effet. En tant qu'enquêteur des réunions à huis clos, il ne m'appartient pas de déterminer si le vote par bulletins du Conseil, en séance à huis clos, n'a eu ni force ni effet, et le Conseil a confirmé son choix du conseiller en séance publique. Dans ces circonstances, je n'énoncerai pas de conclusion spécifique à ce sujet.
- 35** Toutefois, comme le Règlement de procédure de la Ville traite du vote à bulletins secrets, je peux déterminer si le vote a violé le Règlement de procédure.
- 36** Le maire a laissé entendre que le vote n'avait pas été secret, car le nom de chaque conseiller était inscrit sur son bulletin de vote individuel. Cependant, les bulletins de vote ont été dépouillés en secret par le personnel. Bien que la greffière ait avisé mon Bureau que les conseillers auraient pu demander la lecture des bulletins de vote à voix haute, ceux-ci ne savaient pas qu'ils pouvaient faire cette demande. Certains membres du Conseil ont fait savoir à mon Bureau que le Conseil avait explicitement eu recours au scrutin secret pour garantir l'anonymat.
- 37** Par conséquent, le Conseil a voté par bulletins secrets et, ce faisant, il a violé le Règlement de procédure de la Ville.

Questions de procédure

Comptes rendus des réunions à huis clos

- 38** Après le vote à huis clos, le personnel a préparé une motion à ajouter à l'ordre du jour de la réunion publique au sujet de la nomination au siège vacant. Toutefois, le Conseil n'a pas voté officiellement pour demander au personnel de préparer cette motion. Le personnel a préparé la motion de son propre chef, en s'appuyant sur le résultat du vote.
- 39** Lorsqu'il vote en séance à huis clos, le Conseil devrait clairement identifier le point traité, voter officiellement sur ce point, et consigner les résultats dans le procès-verbal de la séance à huis clos.

Enregistrements sonores

- 40** La Ville de Welland mérite d'être félicitée pour ses enregistrements des réunions publiques et des réunions à huis clos du Conseil. Ce processus garantit l'accès le plus clair aux comptes rendus pour les enquêteurs chargés des réunions à huis clos, en vue de leur examen, et contribue à éviter que les dirigeants ne dérogent aux exigences légales durant les réunions à huis clos.
- 41** Toutefois, dans ce cas, le système d'enregistrement sonore n'a pas fonctionné correctement, et l'enregistrement de la séance à huis clos s'est révélé inaudible. L'enregistrement vidéo de la séance publique était intact. La greffière a informé mon Bureau que le personnel examinait la technologie utilisée pour les enregistrements sonores des réunions à huis clos. Nous encourageons la Ville à poursuivre cet examen de son système, afin de s'assurer que les enregistrements sonores fournissent un compte rendu clair et audible de toutes les discussions.

Résolution pour se retirer à huis clos

- 42** Conformément au paragraphe 239(4) de la Loi, la résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit indiquer la nature générale de la question à examiner. Le Règlement de procédure de la Ville comporte des exigences équivalentes.

- 43** Dans *Farber c. Kingston (City)*⁵, la Cour d'appel a conclu ceci :

⁵ *Farber c. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173, par. 21.

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.

- 44** Mon Bureau a aussi recommandé que les conseils donnent des précisions plus détaillées sur la teneur des questions à examiner dans les résolutions autorisant les séances à huis clos. Par exemple, lors d'un examen effectué par mon Bureau en 2015 sur des réunions à huis clos de la Municipalité de South Huron, nous avons conclu que la résolution du Conseil « devrait fournir une brève description de la question à examiner en séance à huis clos »⁶.
- 45** Dans ce cas-ci, la résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos le 19 septembre n'a pas donné de renseignements significatifs au public sur la question à discuter à huis clos.

Garantir la transparence

- 46** Le Conseil est sorti de la séance à huis clos avec un ajout à faire à l'ordre du jour pour nommer une personne de la liste des candidats au siège vacant du quartier 5. Il n'y a pas eu d'autre discussion sur la motion, et il n'y a pas eu de vote immédiatement après la lecture de la motion. La motion, ainsi que d'autres points, a été adoptée par un vote en bloc qui n'a pas été consigné au procès-verbal. Le procès-verbal de la séance publique n'indique pas clairement qu'il y a eu un vote en bloc, et ne consigne pas les points inclus à ce vote. Il est important de conserver des procès-verbaux détaillés pour garantir la transparence, à la fois pour les réunions publiques et pour les réunions à huis clos. Les procès-verbaux devraient clairement indiquer que le Conseil a traité de certaines questions en bloc.
- 47** Aux yeux du public, le vote sur la nomination au siège vacant du quartier 5 aurait probablement paru s'être déroulé pendant la séance huis clos. De fait, certains membres du Conseil ont dit ne pas savoir qu'il y avait eu un vote en séance publique sur cette nomination. Sans discussion en séance publique, ou sans vote individuel sur la question, il n'est pas déraisonnable pour les membres du public de conclure que la nomination s'est faite finalement à huis clos.

⁶ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur les réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron* (février 2015), par. 58, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2015/municipalite-de-south-huron>

- 48 Bien que le Conseil ait pu être motivé par le désir de protéger les noms des candidats, ou de paraître uni sur la question de la nomination au siège vacant, le gouvernement local doit rester vigilant et agir dans le souci de la transparence et de la responsabilisation.

Opinion

- 49 Le Conseil de la Ville de Welland a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* et le Règlement de procédure de la Ville quand il a discuté de la procédure de vote en vertu de « l'exception des renseignements privés » lors de sa réunion du 19 septembre 2017.
- 50 De plus, le Conseil de la Ville de Welland a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* et le Règlement de procédure de la Ville quand il a voté en séance à huis clos à scrutin secret le 19 septembre 2017 afin de sélectionner un candidat pour le siège vacant du quartier 5.

Recommandations

- 51 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Welland à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil de la Ville de Welland devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que le Conseil et ses comités se conforment à leurs responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et du Règlement de procédure.

Recommandation 2

La Ville de Welland devrait veiller à ce qu'aucun sujet ne soit discuté en séance à huis clos, à moins qu'il ne s'inscrive clairement dans l'une des exceptions prévues par la loi relativement aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

La Ville de Welland devrait s'assurer que ses votes à huis clos sont conformes à la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à son propre Règlement de procédure.

Recommandation 4

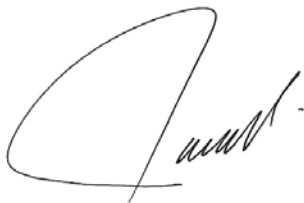
La Ville de Welland devrait veiller à ce que ses résolutions de se retirer à huis clos donnent une description générale de la question à discuter de manière à maximiser l'information communiquée au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public.

Recommandation 5

La Ville de Welland devrait s'assurer que ses procès-verbaux donnent un compte rendu complet des réunions. Le procès-verbal devrait indiquer clairement quand un vote en bloc a eu lieu, ainsi que les points qui ont été inclus au vote en bloc.

Rapport

- 52** La Ville de Welland a eu l'occasion d'examiner et de commenter une version préliminaire du présent rapport. Dans ses commentaires, la Ville a approuvé mes conclusions et elle a accepté de se conformer à mes recommandations.
- 53** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la ville de Welland et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du conseil.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario