



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une réunion à huis clos tenue par le conseil
de la Ville de Niagara Falls le 17 novembre 2020**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Mars 2022**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue par le conseil de la Ville de Niagara Falls (la « Ville ») pour discuter du processus de création d'un sous-comité de recrutement du(de la) directeur(rice) général(e) (DG) (le « sous-comité »). Nous avons déterminé que cette discussion avait eu lieu le 17 novembre 2020.
- 2 La plainte alléguait que la discussion à huis clos du conseil ne relevait d'aucune des exceptions énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹.

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, sauf si elles font l'objet d'exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur pour examiner les plaintes et déterminer si une municipalité ou un conseil local a respecté les règles relatives aux réunions publiques.
- 5 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville de Niagara Falls.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous examinons si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure applicable ont été respectées.
- 7 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons créé ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions

¹ LO 2001, chap. 25, par. 239 (2).

publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 8 Nous avons reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue par le conseil de la Ville de Niagara Falls pour discuter du processus de création d'un sous-comité de recrutement d'un(e) DG.
- 9 Nous avons examiné le règlement de procédure de la Ville et les parties pertinentes de la Loi. De plus, nous avons examiné la documentation des réunions, y compris les ordres du jour et les procès-verbaux de juin 2020 à janvier 2021, et les enregistrements sonores des réunions du conseil du 17 novembre 2020 et du 19 janvier 2021.
- 10 Mon Bureau a également examiné le rapport sur les ressources humaines (RH) de la Ville pour 2021 pour préciser quand le sous-comité avait été formé, et il a parlé avec les neuf membres du conseil, le greffier et le directeur des RH.
- 11 Notre examen a permis de déterminer que la discussion avait eu lieu le 17 novembre 2020, et nous avons informé la Ville de notre intention d'enquêter.
- 12 Nous avons obtenu une pleine coopération dans cette affaire.

Règlement de procédure

- 13 Le règlement de procédure de la Ville (No. 2019-04) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf dans les cas prévus à l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 14 Le règlement prévoit également que tous les sujets discutés à huis clos doivent l'être lors d'une réunion fermée au public, avant la réunion ordinaire du conseil, et qu'avant de se réunir à huis clos, le conseil doit adopter une résolution en séance publique pour tenir une réunion à huis clos.
- 15 Le règlement exige que la résolution énonce la nature générale de la question ou des questions à examiner durant la réunion à huis clos, et que le conseil n'examine que les points énoncés dans la résolution durant le huis clos.

- 16** La Ville a adopté la pratique exemplaire consistant à enregistrer toutes les séances à huis clos, et à diffuser en direct les réunions publiques du conseil sur YouTube, Facebook et une chaîne de télévision locale. Je félicite la Ville d'avoir mis en œuvre cette pratique, car les enregistrements ont grandement aidé mon Bureau au cours de cette enquête.

Formation du sous-comité de recrutement du(de la) DG

- 17** L'objectif de ce sous-comité était de conseiller une société dont les services avaient été retenus sur l'élaboration de la liste des exigences, des qualifications et des compétences souhaitées pour le poste de DG; d'examiner les annonces et les affichages du poste; d'évaluer les curriculum vitae des candidat(e)s et d'établir une liste restreinte de candidat(e)s à recommander à l'ensemble du conseil.
- 18** Les noms des membres du sous-comité ont été annoncés lors de la réunion publique du conseil le 19 janvier 2021. Comme le montre l'enregistrement vidéo de la réunion, deux membres du conseil ont indiqué qu'ils(elles) n'étaient pas au courant de l'obligation d'exprimer leur intérêt à siéger au sous-comité avant la réunion. En réponse, le maire a indiqué que le sous-comité avait déjà été discuté « quelques fois » à huis clos. Un(e) autre membre du conseil a confirmé avoir discuté de la question « à un certain moment à l'automne ».
- 19** Le greffier a indiqué à notre Bureau que les seules réunions antérieures au 19 janvier 2021 durant lesquelles le conseil avait peut-être discuté du sous-comité étaient celles du 23 juin 2020 et du 17 novembre 2020.
- 20** Seule la réunion du 17 novembre 2020 a eu lieu « à l'automne », comme l'a précisé le(la) conseiller(ère) lors de la réunion du 19 janvier 2021.
- 21** Mon Bureau n'a trouvé aucune preuve suggérant que le processus de formation du sous-comité ou sa composition ait été discuté par le conseil avant le 17 novembre 2020.
- 22** De plus, rien ne prouve qu'un quorum du conseil se soit réuni pour discuter de la composition du sous-comité entre le 17 novembre 2020 et le 19 janvier 2021. D'après les renseignements que nous avons examinés, nous avons déterminé que, selon la prépondérance des probabilités, la discussion sur la formation du sous-comité avait eu lieu le 17 novembre 2020.

Séance à huis clos du conseil le 17 novembre 2020

- 23** En raison de la pandémie de COVID-19 et de la fermeture de l'Hôtel de ville, le public n'a pas pu assister en personne à la réunion du 17 novembre. L'ordre du jour de la réunion indiquait qu'elle serait diffusée sur la chaîne YouTube de la Ville, sa page Facebook, ainsi que sur une chaîne de télévision locale.
- 24** L'ordre du jour mis en ligne comprenait un lien vers une proposition de résolution, encore non adoptée par le conseil. Cette proposition de résolution indiquait que le conseil municipal tiendrait une réunion à huis clos avant sa réunion ordinaire pour discuter de deux sujets : i) l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité et ii) les relations de travail concernant une mise à jour sur des négociations. La plainte reçue par notre Bureau ne faisait pas référence au premier point.

Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que la réunion s'est ouverte à 15 h 00 et qu'une résolution a été adoptée par le conseil pour se retirer à huis clos. Le public n'a pas eu accès à cette partie de la réunion, qui n'a pas été diffusée de quelque façon que ce soit.

- 25** Une fois à huis clos, le personnel a présenté au conseil un exposé sur le processus de recrutement du(de la) DG.
- 26** Les personnes auxquelles nous avons parlé nous ont dit que, durant la réunion à huis clos, le conseil avait discuté du mandat proposé pour le sous-comité, du nombre de membres, des processus de sélection passés et proposés, et du nombre prévu d'entrevues à mener. L'un des membres du conseil a partagé une anecdote sur son expérience d'un processus de recrutement dans une autre municipalité. Aucune décision sur la composition du sous-comité n'a été prise lors de cette réunion.
- 27** Ensuite, le conseil a adopté une motion visant à lever la séance à huis clos à 16 h 17.
- 28** Les personnes que nous avons interrogées nous ont dit que le maire avait demandé aux conseiller(ère)s de lui faire part par écrit de leur intérêt à faire partie du sous-comité. Cependant, cette directive du maire n'a pas été captée par l'enregistrement sonore de la réunion et nous n'avons obtenu aucune preuve pouvant confirmer quand le maire avait fait cette demande.
- 29** Comme l'a expliqué un conseiller lors de son entrevue, « il arrive souvent que les discussions entre conseiller(ère)s se poursuivent après la clôture de la réunion et que les choses ne soient pas captées par l'enregistrement ».

- 30** Nous avons appris que le conseil s'était réuni dans la salle du conseil pour la partie publique de la réunion de 20 à 30 minutes plus tard, et qu'une diffusion en direct avait alors commencé. Certain(e)s membres du conseil ont participé virtuellement, depuis leur domicile, à cette partie de la réunion.

Analyse

Applicabilité de l'exception pour les relations de travail ou les négociations avec les employé(e)s

- 31** En vertu de la Loi, 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, à moins de relever d'une exception prescrite conformément aux dispositions de l'article 239 de la Loi. Le règlement de procédure de la Ville réitère ce point.
- 32** Le 17 novembre 2020, le conseil a invoqué l'alinéa 239 (2) d) de la Loi pour discuter du processus de recrutement du(de la) DG.
- 33** En vertu de l'alinéa 239 (2) d) de la Loi, une réunion peut se tenir à huis clos, entièrement ou en partie, si le sujet examiné concerne les relations de travail ou les négociations avec les employé(e)s.
- 34** L'exception des relations de travail fait référence aux discussions sur les relations collectives entre un(e) employeur(euse) et ses employé(e)s². Le but de cette exception est de protéger les discussions concernant les relations entre les deux³.
- 35** L'expression « relations de travail » est interprétée au sens large, pour inclure les questions concernant le personnel syndiqué ou non syndiqué, ainsi que la rémunération en dehors des accords d'emploi traditionnels⁴. L'exception permet de discuter des qualifications⁵, des conditions d'emploi⁶ et de la rémunération⁷ d'employé(e)s spécifiques. Elle permet aussi de discuter des modifications de dotation en personnel, de la charge de travail et des rôles de

² *Whitestone (Municipalité de) (Re)*, 2014 ONOMBUD 8, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtmj1>>.

³ *La Nation (Municipalité de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 4, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2b4d>>.

⁴ *Black River-Matheson (Canton de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 2, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6g>>.

⁵ *Baldwin (Canton de) (Re)*, 2014 ONOMBUD 10, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtmh7>>.

⁶ *Leeds et des Mille-Îles (Canton de) (Re)*, 2013 ONOMBUD 4, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtmhq>>.

⁷ Ombudsman Ontario, *Lettre de l'Ombudsman au Canton de Bonfield*, 2013, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2013/canton-de-bonfield-fr>>.

certain(e)s employé(e)s⁸. Le rendement du personnel, sa conduite et les mesures de discipline peuvent relever de l'exception⁹, tout comme les discussions portant sur l'embauche ou le licenciement d'un(e) employé(e)¹⁰.

- 36** Comme nous l'avons expliqué dans notre rapport de 2014 à la Ville d'Amherstburg, quand la discussion du conseil n'est pas centrée sur une personne en particulier, mais passe à une discussion sur un processus de recrutement général, elle cesse de relever de l'exception des relations de travail¹¹. Dans ce cas, le conseil a discuté du processus qu'il suivrait pour recruter et embaucher un(e) DG.
- 37** La discussion du conseil de la Ville de Niagara Falls le 17 novembre 2020 a porté sur la nature et le rôle d'un poste proposé au sein du personnel et sur le processus de recrutement global. Aucun(e) employé(e) n'a fait l'objet d'une discussion. Par conséquent, la discussion à huis clos ne relevait pas de l'exception des relations de travail.
- 38** La discussion à huis clos ne relevait d'aucune des autres exceptions énoncées dans la Loi et aurait dû avoir lieu en séance publique.

La résolution de se réunir à huis clos le 17 novembre 2020 donnait une description inexacte des points à discuter

- 39** Avant de passer en séance à huis clos, une municipalité, un conseil local ou un comité doit déclarer par voie de résolution, en séance publique, qu'une séance à huis clos aura lieu, et doit décrire la nature générale de la question à examiner à huis clos¹². L'article 9.5 du règlement de procédure de la Ville réitère ce point.
- 40** La description de la question à discuter à huis clos devrait être fournie de manière à maximiser les renseignements communiqués au public, sans compromettre la raison de son exclusion¹³.
- 41** La résolution adoptée par le conseil pour se retirer à huis clos le 17 novembre 2020 indiquait que le conseil se réunirait à huis clos avant la réunion prévue au calendrier, pour examiner « des questions concernant des relations de travail relativement à une mise à jour sur des négociations ».

⁸ *Welland (Ville de) (Re)*, 2014 ONOMBUD 7, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtmhz>>; *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton d')*, 2015 ONOMBUD 26, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6x>>.

⁹ *South Huron (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 6, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp81>>.

¹⁰ *Amherstburg (Ville d')*, 2015 ONOMBUD 33, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp7f>>.

¹¹ *Amherstburg (Ville d') (Re)*, 2014 ONOMBUD 12, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtmhc>>.

¹² *Loi sur les municipalités*, par. 239 (4).

¹³ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173.

- 42 Alors que la résolution faisait référence à « une mise à jour sur des négociations », en réalité, le conseil a discuté de la formation du sous-comité. La description donnée par le conseil ne reflétait pas la nature du sujet discuté à huis clos, contrairement à ce qu'exigent les règles des réunions publiques.

L'adoption de la résolution de se réunir à huis clos n'était pas observable par le public

- 43 Durant notre examen, nous avons constaté que, bien que la résolution proposée pour se retirer à huis clos ait été publiée avant la réunion du 17 novembre 2020, le public n'a pas pu observer la partie de la réunion durant laquelle le conseil a adopté cette résolution. Le public n'a pas eu accès à la salle de réunion en personne, et cette partie de la réunion n'a pas été diffusée de quelque manière que ce soit.
- 44 Conformément au paragraphe 239 (4) de la Loi, les membres du public sont en droit d'observer le conseil alors qu'il adopte une résolution énonçant la nature générale des sujets à discuter à huis clos, avant la tenue d'une séance à huis clos.
- 45 L'Ombudsman a publié un rapport sur cette question à l'intention de la Ville de Niagara Falls en juillet 2021¹⁴. Depuis, la Ville a confirmé qu'elle avait pris des mesures pour rectifier le problème. Je félicite la Ville de la réponse qu'elle a apportée à la question.

Opinion

- 46 Notre enquête a confirmé que le conseil de la Ville de Niagara Falls avait enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 17 novembre 2020, car la discussion à huis clos sur le processus de recrutement du(de la) DG ne relevait d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques.
- 47 Le conseil de la Ville de Niagara Falls a omis de décrire le sujet de la discussion à huis clos dans sa résolution de se retirer à huis clos le 17 novembre 2020.
- 48 De plus, le conseil de la Ville de Niagara Falls a enfreint la Loi quand il a adopté une résolution pour se retirer à huis clos durant une partie de la réunion qui était effectivement fermée au public, étant donné que ce dernier ne pouvait ni y assister

¹⁴ *Niagara Falls (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 13, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jgv1h>>.

en personne, ni observer une diffusion en direct. Comme indiqué ci-dessus, la Ville a modifié ses pratiques depuis pour régler ce problème.

- 49 À titre de pratique exemplaire, le conseil de la Ville de Niagara Falls devrait s'assurer que les discussions sur les travaux du conseil ont lieu durant des réunions officielles, afin qu'elles soient inscrites aux procès-verbaux et captées dans des enregistrements sonores.

Recommandations

- 50 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Niagara Falls à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

L'ensemble des membres du conseil de la Ville de Niagara Falls devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour veiller à ce que le conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et du règlement de procédure.

Recommandation 2

Le conseil de la Ville de Niagara Falls devrait s'assurer que seules les questions qui relèvent de l'une des exceptions prévues au paragraphe 239 (2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* sont discutées à huis clos.

Recommandation 3

Le conseil de la Ville de Niagara Falls devrait s'assurer que la description de la question ou des questions à discuter à huis clos est donnée d'une manière précise qui maximise les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison de son exclusion.

Recommandation 4

Le conseil de la Ville de Niagara Falls devrait s'assurer que ses résolutions de se retirer à huis clos sont adoptées en séance publique, consignées dans le procès-verbal de la réunion, et captées en diffusion directe.

Rapport

- 51 Le conseil de la Ville de Niagara Falls a pu examiner une version préliminaire de ce rapport et la commenter. Compte tenu de la pandémie de COVID-19 actuellement en cours, certaines modifications ont été apportées au processus habituel d'examen préliminaire afin de tenir compte des pratiques de la Ville en matière de réunions à distance. Nous remercions le conseil et le personnel de leur coopération et de leur souplesse. Tous les commentaires reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 52 En réponse à une version préliminaire de ce rapport, la Ville a fait valoir qu'elle devait discuter à huis clos de ses plans de recrutement du(de la) DG, car les renseignements étaient sensibles et auraient pu compromettre sa position concurrentielle par rapport à d'autres municipalités. Malgré ce désir éventuel de préserver la confidentialité afin de protéger divers intérêts de la Ville, je dois souligner que le conseil ne peut pas examiner une question à huis clos du simple fait qu'il la considère comme sensible ou confidentielle, ou croit qu'il serait éventuellement contraire aux intérêts de la Ville d'en discuter publiquement.
- 53 Seules les questions qui cadrent parfaitement avec les exceptions aux exigences des réunions publiques peuvent être discutées à huis clos. L'Assemblée législative, dans sa promulgation et ses modifications occasionnelles de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, n'a pas créé d'exception autorisant la tenue d'une réunion à huis clos dans les buts cités par la Ville. Comme indiqué ci-dessus, la discussion à huis clos ne relevait d'aucune des exceptions prévues par la Loi et elle aurait dû se tenir en séance publique.
- 54 Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et la Ville de Niagara Falls devrait le communiquer au public. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil est tenu d'adopter une résolution indiquant comment il compte traiter ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario