



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête sur la réunion à huis clos
tenue par le Conseil du Canton de Russell
le 7 décembre 2015**

**Paul Dubé
Ombudsman de l’Ontario
Avril 2016**

Plainte

- 1** En décembre 2015, notre Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion extraordinaire du Conseil du Canton de Russell le 7 décembre 2015. Cette plainte alléguait que le Conseil avait indûment évoqué l'exception des renseignements privés de la *Loi de 2001 sur les municipalités* pour discuter à huis clos d'un changement de la structure salariale des employés du Canton. De plus, la plainte alléguait que le Conseil avait indûment discuté du changement de salaire du maire et des conseillers du Canton durant la séance à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

- 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, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3** 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. 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 le Canton de Russell.
- 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.

Processus d'enquête

- 6** Le 11 janvier 2016, nous avons avisé le Conseil du Canton de Russell de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 7** Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure du Canton et de la Loi, ainsi que les ordres du jour, les procès-verbaux et la documentation de la réunion. Ils ont interviewé la greffière, le maire et le directeur général (DG).
- 8** Nous avons obtenu une pleine coopération dans ce dossier.

Procédure du Conseil

- 9** À l'époque de la réunion extraordinaire du 7 décembre 2015, le Règlement de procédure du Canton¹ stipulait que les réunions devaient se tenir en public, sous réserve des exceptions énoncées à l'article 4.11 de ce Règlement. Avant les modifications récemment apportées au Règlement, celui-ci ne reflétait pas exactement certaines parties de la Loi relatives aux exceptions applicables aux réunions à huis clos. Cependant, les modifications de procédure adoptées par le Canton le 16 février 2016 reprennent exactement les exceptions applicables aux réunions à huis clos énoncées dans la Loi².
- 10** L'article 4.7.4 de l'ancien Règlement stipulait qu'un avis des réunions extraordinaires du Conseil devait être affiché sur le site Web du Canton et sur le babillard dans l'entrée principale du bureau municipal au moins 48 heures avant la réunion. Il indiquait aussi qu'un avis devait être communiqué aux médias locaux par courriel. Ces dispositions restent inchangées dans le nouveau Règlement.

Réunion extraordinaire du Conseil le 7 décembre 2015

- 11** Le 7 décembre 2015, à 17 h 30, le Conseil a tenu une réunion extraordinaire dans la salle du Conseil. Un avis de cette réunion a été fourni conformément au Règlement de procédure du Canton.
- 12** À 18 h 32, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter du point suivant :
- 1 – Études du Hay Group (Étude salariale du marché et résultats de l'évaluation des emplois) al. (b) des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité.**
- 13** L'ordre du jour de la réunion donnait la même description de la question.

¹ Municipalité de Russell, Règlement n° 2015-45, *Being a by-law to govern the proceedings of the council of the corporation of the Township of Russell* (13 avril 2015), en ligne : <http://www.russell.ca/upload/2015-45%20Procedural%20By-law.pdf>.

² Municipalité de Russell, Règlement n° 2016-020, *Being a by-law to govern the proceedings of the council of the corporation of the Township of Russell* (16 février 2016), en ligne : <http://www.russell.ca/upload/2016-020%20Township%20of%20Russell%20Procedural%20Bylaw.pdf>.

Présentation de la conseillère

- 14** Une fois à huis clos, une conseillère du Hay Group a fait une présentation au Conseil pour résumer son opinion concernant la structure salariale existante du Canton. Ces renseignements se trouvaient dans un rapport intitulé « Designing a Salary Structure for the Future: Township of Russell ». Notre Bureau a examiné ce document.
- 15** Le document montre que le Canton avait retenu les services du Hay Group pour examiner la structure salariale existante et pour créer une structure salariale modifiée cadrant avec le marché de comparaison du Canton. Les personnes que nous avons interviewées nous ont dit que ce rapport s'inscrivait dans un processus plus vaste, entrepris au début de 2015, dans l'objectif d'évaluer chaque poste et de déterminer si les membres du personnel non syndiqués du Canton étaient correctement rémunérés.
- 16** Le document analysait la grille salariale existante du Canton et recommandait diverses modifications structurelles. Il préconisait une nouvelle grille salariale pour les employés du Canton et la dernière page du rapport comparait le salaire existant du maire et des conseillers à celui des maires et des conseillers dans des marchés comparables. S'appuyant sur ces renseignements, le rapport recommandait de modifier la rémunération des conseillers.

Présentation du directeur général

- 17** Après la présentation de la conseillère, le directeur général du Canton a présenté deux tableaux détaillés au Conseil, montrant comment chaque poste du Canton s'inscrivait dans la grille salariale existante et dans la grille salariale proposée. Notre Bureau a examiné ces tableaux. Ils étaient codés en couleur afin de représenter visuellement les postes qui auraient des augmentations salariales et ceux qui auraient des diminutions, avec la nouvelle grille salariale proposée.

Discussion – Grille salariale du personnel

- 18** Durant notre entrevue avec le maire, celui-ci nous a dit que les conseillers avaient posé des questions générales durant toute la présentation, demandant par exemple : « Ceci rend-il les choses justes pour tout le monde? » Le maire a précisé que les conseillers ne connaissaient pas bien le processus d'évaluation de l'équité salariale et avaient donc des questions sur le processus général. Le DG nous a dit que les conseillers avaient aussi voulu savoir pourquoi certains postes étaient évalués d'une certaine manière (entraînant une réduction salariale) et quels employés seraient touchés par certains changements de la grille salariale. De plus,

le Conseil s'était demandé si le niveau de rémunération du personnel était approprié relativement à d'autres marchés de comparaison.

- 19** Le DG nous a fait savoir que le Conseil avait longuement discuté de la manière de procéder pour les employés dont les salaires seraient réduits avec la grille salariale proposée. Ces employés étaient identifiés par un « cercle rouge » et le Conseil a examiné les diverses options pour modifier leurs enveloppes salariales. Pour chacun des employés nommés, le Conseil a parlé de la rémunération exacte avec l'ancienne grille salariale et avec la grille salariale proposée. Les personnes que nous avons interviewées nous ont dit que ceci constituait une partie essentielle de la conversation car, dans une municipalité relativement petite, les conseillers voulaient comprendre très précisément comment les différents membres du personnel seraient touchés.
- 20** À la suite de ces discussions, le Conseil a enjoint au DG de parler au personnel de la grille salariale proposée et de rendre compte des résultats au Conseil en vue d'une approbation finale. Le maire et le DG nous ont fait savoir que le Conseil voulait consulter les employés avant d'annoncer publiquement la nouvelle grille salariale.
- 21** Quand nous avons demandé pourquoi la discussion du Conseil sur la grille salariale s'inscrivait dans l'exception des renseignements privés, chacune des personnes que nous avons interviewées a souligné que les conseillers avaient identifié certains employés par leur nom et discuté des détails de leur salaire. Toutefois, le maire et le DG nous ont dit qu'en y repensant, la discussion relevait davantage de l'exception des « relations de travail ou des négociations avec les employés ». Ils ont précisé que la nouvelle grille salariale entraînerait des changements pour tous les employés du Canton. Ils ont ajouté que, comme le Conseil n'avait pas encore décidé s'il allait adopter cette grille salariale ou non, et comment il le ferait éventuellement, ils jugeaient important de tenir cette discussion en privé et de protéger la position de négociation du Canton.

Discussion – Salaires du Conseil

- 22** Le Conseil a non seulement discuté de la grille salariale du personnel, mais il a aussi examiné des changements salariaux pour le maire et les conseillers. Dans son entrevue, le maire nous a dit que les conseillers avaient généralement parlé de « là où ils aimeraient en arriver » et avaient examiné s'il serait opportun de modifier leur rémunération. Les conseillers ont posé des questions pratiques, demandant quand et comment les changements pourraient être mis en œuvre (c.-à-d., si les changements devraient attendre jusqu'à la prochaine élection). Le maire nous a expliqué que les conseillers savaient que toutes discussions ultérieures sur la rémunération devraient avoir lieu en séance publique, une fois que la nouvelle grille salariale aurait été rendue publique. Pour préparer cette future discussion,

les conseillers avaient enjoint au DG d'obtenir plus de renseignements sur la rémunération des conseillers dans des municipalités avoisinantes et d'en faire rapport au Conseil.

- 23** Quand nous avons demandé pourquoi le sujet de la rémunération des conseillers avait été discuté à huis clos, le DG et le maire nous ont dit que cette discussion découlait tout naturellement de celle sur la rémunération du personnel. Ils ont précisé que la discussion à propos de la grille salariale proposée était réellement une discussion sur la « philosophie corporative de la rémunération » dans le Canton et qu'il était sensé d'appliquer la même philosophie à la rémunération des conseillers.

Rapport et levée de séance

- 24** Le Conseil a repris sa séance publique à 21 h 34 et il a fait le rapport suivant de la séance à huis clos :

Le Conseil a été informé sur le dossier et le DG a reçu des directives sur la façon de procéder et il fera un rapport au Conseil au plus tard le 18 janvier 2016.

- 25** La réunion extraordinaire du Conseil s'est terminée à 21 h 37.

Analyse

Salaires des employés – al. 239 (2) b) – Renseignements privés

- 26** La Loi ne définit pas les « renseignements privés » aux termes de l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*. Toutefois, l'expression connexe « renseignements personnels » est ainsi définie dans la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (LAIMPVP) :

Renseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié.
S'entend notamment :

- h) du nom du particulier, s'il figure parmi d'autres renseignements personnels qui le concernent, ou si sa divulgation risque de révéler d'autres renseignements personnels au sujet du particulier.

- 27** Le bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP) a conclu que le salaire d'un particulier, contrairement à l'échelle salariale d'un poste particulier, fait partie des renseignements privés³.
- 28** En 2015, dans un rapport sur des réunions à huis clos dans la Municipalité de South Huron, notre Bureau a déterminé que le Conseil était en droit de discuter à huis clos de l'examen des salaires et des rendements spécifiques d'employés identifiés, en vertu de l'exception des renseignements privés⁴. Notre Bureau est parvenu à la même conclusion dans un rapport de décembre 2010 au sujet de réunions à huis clos dans la Ville de Mattawa⁵ et dans son rapport d'octobre 2015 sur des réunions à huis clos dans le Canton de Russell⁶.
- 29** Lors de la réunion du 7 décembre 2015, le Conseil du Canton de Russell a discuté de changements systématiques de la grille salariale du Canton. Dans le cadre de cette discussion, les conseillers ont identifié certains employés par leur nom et ont discuté du salaire exact de chacun des employés identifiés avec la grille salariale existante, ainsi que de son salaire avec la grille salariale proposée. Notre Bureau a été informé qu'il s'agissait d'une partie essentielle de la conversation, car les conseillers voulaient comprendre comment divers membres du personnel du Canton seraient touchés. Par conséquent, cette partie de la discussion relevait de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, relativement aux réunions à huis clos.

Salaires des employés – al. 239 (2) d) – Relations de travail ou négociations avec les employés

- 30** Bien que cette exception n'ait pas été citée dans la résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos, le maire et le DG ont tous deux dit qu'à leur avis, la discussion du Conseil relevait de l'exception des « relations de travail ou

³ Par exemple : Ordonnance M-5 (11 décembre 1991), en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/M-5.pdf>; Ordonnance 61 (26 mai 1989), en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/P-61.pdf>; et Ordonnance 183 (4 juillet 1990), en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/P-183.pdf>.

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur les réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron* (février 2015), paragraphe 19, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-South-Huron.aspx>>.

⁵ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil municipal de Mattawa et son Comité spécial du patrimoine ont tenu indûment des réunions à huis clos* (décembre 2010), paragraphe 53, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/mattawa_final-fr.pdf>.

⁶ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Canton de Russell a tenu une réunion à huis clos illégale* (octobre 2015), paragraphe 19, en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Russell-\(2\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Russell-(2).aspx)>.

« négociations avec les employés » applicable aux réunions à huis clos, énoncée dans la Loi.

- 31** Lors d'une enquête en 2013 sur des réunions à huis clos dans le Canton de Leeds et les Mille-Îles, notre Bureau a conclu que « les questions de rémunération du personnel [non syndiqué] du Canton » relevaient de l'exception des « relations de travail ou négociations avec les employés »⁷. De même, dans un examen fait en 2014 au sujet de réunions à huis clos dans la Ville de Timmins, notre Bureau a conclu que les discussions à huis clos du Conseil sur des augmentations salariales du personnel non syndiqué relevaient de cette exception⁸. En outre, un rapport fait en 2013 par les Local Authority Services (LAS) sur une réunion à huis clos dans la Ville de Markham a déterminé que la décision d'accorder des indemnités de vacances à de nombreux employés s'inscrivait dans l'exception des « relations de travail ou négociations avec les employés »⁹.
- 32** Bien que non contraignante pour notre Bureau, la jurisprudence du CIPVP peut être informative. Pour déterminer si l'exclusion « des relations de travail ou des questions en matière d'emploi » en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ou de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* est applicable, le CIPVP s'interroge et cherche à savoir si le dossier « comprend des questions qui font partie intégrante des relations d'emploi entre la ville et son propre personnel »¹⁰. À partir de cette analyse, le CIPVP a déterminé qu'un document intitulé « Management/Exempt [Employee] Compensation review », rédigé par une société de conseil pour la Ville de Toronto, relevait de cette exclusion¹¹.
- 33** Dans l'Ordonnance MO-2332, le CIPVP a conclu que « les rapports et présentations par [une société de conseil], au sujet des structures de rémunération, des classifications de salaire, des questions de rémunération et autres » pour certains employés municipaux relevaient de l'exclusion de la LAIMPVP concernant les relations de travail ou questions en matière d'emploi¹². Le CIPVP a aussi déterminé qu'un document intitulé « Compensation Program Review »

⁷ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si des membres du Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles ont tenu indûment des réunions à huis clos* (novembre 2013), paragraphe 82, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/TLTI-Nov13-Final-FR-accessible.pdf>>.

⁸ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Timmins (9 avril 2014), à 6, en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/files/Timmins-Closing-April9-2dversion-FR_rev.pdf>.

⁹ Local Authority Services, *Report to the Council of the City of Markham* (mars 2013), en ligne :

<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Markham_2013_1.docx>.

¹⁰ Ordonnance MO-2660 (24 octobre 2011), paragraphe 61, en ligne : CIPVP

<<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2660.pdf>>

¹¹ Ordonnance MO-2455 (31 août 2009), à 6, en ligne : CIPVP

<<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2455.pdf>>.

¹² Ordonnance MO-2332 (25 juillet 2008), à 1, en ligne : CIPVP

<<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/mo-2332.pdf>>.

préparé par un expert-conseil pour la Toronto Transit Commission relevait de cette exception¹³.

- 34** Durant la réunion extraordinaire du 7 décembre, le Conseil du Canton de Russell a discuté de la stratégie de rémunération du Canton et de changements spécifiques qu'il lui était conseillé d'apporter à la grille salariale existante. Les changements recommandés avaient pour effet de modifier la structure de rémunération applicable à chaque employé du Canton. Cette discussion relevait de l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés, applicable aux réunions à huis clos.

Salaires des conseillers

- 35** Il est clairement établi que les discussions sur la rémunération d'un conseil ne relèvent d'aucune des exceptions de la Loi relatives aux réunions à huis clos. Lors d'une enquête faite en 2008 à propos de réunions à huis clos dans la Ville d'Orangeville, les LAS ont conclu que la formulation d'une politique de rémunération et de frais des membres du Conseil ne peut pas être examinée en vertu de l'exception des renseignements privés, ni de celle des relations de travail ou des négociations avec les employés¹⁴. Notre Bureau est parvenu à la même conclusion lorsqu'il a enquêté sur des réunions à huis clos dans la Ville de Timmins¹⁵ et dans le Canton de Leeds et les Mille-Îles¹⁶.
- 36** Durant la réunion extraordinaire du 7 décembre du Conseil du Canton de Russell, les conseillers ont examiné la possibilité de modifier leur rémunération. De plus, ils ont posé des questions pratiques pour savoir quand et comment un tel changement pourrait se produire. Après la discussion, le Conseil a enjoint au personnel d'obtenir plus de renseignements sur la rémunération des conseillers dans des municipalités voisines. Cette discussion ne relevait d'aucune des exceptions applicables aux réunions à huis clos énoncées dans la Loi.

¹³ Ordonnance MO-1735 (24 décembre 2003), à 8, en ligne : CIPVP

<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/MO-1735.pdf>.

¹⁴ Local Authority Services, *Report to the Council of the Town of Orangeville* (octobre 2008), en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/OrangevilleT.doc>>.

¹⁵ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Timmins (9 avril 2014), en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/files/Timmins-Closing-April9-2dversion-FR_rev.pdf>.

¹⁶ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Leeds et les Mille-Îles (18 avril 2012), en ligne :

<<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/Leeds---Thousand-Islands--Jan-23-FR.pdf>>.

Opinion

- 37** Le Conseil du Canton de Russell n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 7 décembre 2015 quand il s'est retiré à huis clos pour discuter de changements de la rémunération des employés du Canton. Les parties de la discussion sur les salaires d'employés municipaux identifiés relevaient de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. D'autres parties de la discussion, qui portaient sur la stratégie de rémunération du Canton et sur des propositions de changements de la grille salariale, relevaient de l'exception des réunions à huis clos pour les relations de travail ou négociations avec les employés.
- 38** En revanche, le Conseil a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand il a discuté de changements de rémunération pour les conseillers. Cette discussion ne relevait ni de l'exception des renseignements privés, ni d'aucune autre exception en vertu de la Loi.

Recommandations

- 39** Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil du Canton de Russell devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations personnelles et collectives pour garantir que le Conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

Le Conseil du Canton de Russell devrait veiller à ne pas discuter de la rémunération du Conseil en séance à huis clos.

Recommandation 3

Le Conseil du Canton de Russell devrait veiller à ne pas discuter à huis clos de la moindre question qui ne relève pas clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 4

Le Conseil du Canton de Russell devrait prendre soin de citer les exceptions relatives aux réunions à huis clos énoncées dans la Loi qui s'appliquent aux questions examinées lors de ses discussions à huis clos.

Rapport

- 40** Nous avons donné au Canton la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 41** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil du Canton de Russell 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