

Le 6 février 2013

M^{me} Maureen Lang, secrétaire-trésorière
Municipalité de Powassan
466, rue Main
C.P. 250
Powassan (Ontario)
POH 1Z0

Objet : Examen de réunions à huis clos

Madame,

Par la présente, je fais suite à nos conversations du 18 décembre 2012 et du 5 février 2013 à propos des résultats de notre examen d'une plainte alléguant que le Conseil a indûment tenu plusieurs réunions à huis clos pour discuter d'une proposition concernant une propriété locative locale et d'une question relative à la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) de novembre 2011 à septembre 2012.

Comme vous le savez, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) stipule que toutes les réunions d'un conseil ou d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre, doivent se tenir en public, sous réserve d'exceptions limitées. Lors de l'examen de cette plainte, notre Bureau a communiqué avec vous et a examiné l'ordre du jour et le procès-verbal des réunions, ainsi que les articles pertinents du Règlement de procédure de la Municipalité (2011-22) et de la Loi.

Procédures du Conseil

Les réunions ordinaires du Conseil se tiennent le premier et le troisième mardis de chaque mois. Des avis de ces réunions sont publiés dans le journal local.

Au sujet de l'enregistrement des délibérations de ces réunions, le Règlement municipal stipule que la Municipalité est en droit de faire un enregistrement sonore de toutes les réunions du Conseil et de ses comités. Toutefois, aucun appareil d'enregistrement ne doit être utilisé durant les séances à huis clos (paragraphes 5.2 et 5.4). Un procès-verbal de

toutes les réunions à huis clos doit être dressé, indiquant les présences et les absences des membres du Conseil et celles du personnel de direction, comme pour les présences et absences aux séances publiques.

Le paragraphe 6.3 du Règlement municipal indique que, avant de tenir à huis clos toute réunion ou partie de réunion, le Conseil doit indiquer ce qui suit par voie de résolution :

- a) le fait qu'une réunion à huis clos aura lieu;
- b) le paragraphe de la *Loi sur les municipalités* qui autorise l'examen à huis clos de chacun des points à discuter.

Le Règlement municipal ne mentionne pas que la nature générale des points à discuter à huis clos doit être indiquée, alors que ceci constitue une exigence de la Loi.

Des motions peuvent être ajoutées à l'ordre du jour « à condition que pas plus d'un membre du Conseil présent à la réunion ne fasse objection à sa considération ». (paragraphe 32.2)

Comme nous en avons parlé, notre Bureau a découvert lors de l'examen de cette plainte que la question de la CAMO n'avait pas été abordée à toutes les réunions mentionnées dans la plainte. Nous avons donc étudié les réunions durant lesquelles cette question avait été discutée et nous avons signalé tout problème relatif à la tenue d'un huis clos pour les discussions tenues à l'écart du public.

Réunion du 1^{er} novembre 2011

L'ordre du jour de cette réunion indique que neuf points seraient discutés à huis clos. La résolution de se retirer à huis clos comprenait un dixième point à discuter (point 18.10) en vertu de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.

Le Règlement de procédure stipule que des points peuvent être ajoutés à l'ordre du jour à condition que plus d'un des membres ne fasse objection. Rien dans le procès-verbal n'indique comment ce point a été ajouté, ou ne dit si un débat ou un vote a eu lieu pour déterminer si le Conseil était d'accord sur cet ajout. Lors de notre conversation le 18 décembre, vous nous avez avisés qu'en général il y avait une discussion à cet égard et que le procès-verbal le reflétait.

Comme nous en avons parlé, en règle générale, les questions de dernière minute ne devraient être ajoutées à l'ordre du jour qu'en cas d'urgences, et à condition de respecter

toutes les formalités voulues. Toute discussion au sujet de l'ajout éventuel, en dernière minute, d'un point de discussion devrait être indiquée dans le procès-verbal de la séance publique.

Le point 18.10 avait trait à une requête au chef du Service des bâtiments, lui demandant de préparer un rapport sur des réunions tenues avec une personne liée à l'aménagement d'une propriété locative locale.

La *Loi sur les municipalités* ne définit pas les « renseignements privés ». Toutefois la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (acronyme anglais *MFIPPA*) comprend une expression similaire – « renseignements personnels » – qui est définie. Cette définition a été considérée à la fois par le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée et par les tribunaux. Bien que la définition des « renseignements personnels » donnée par la *MFIPPA* ne dise pas comment l'expression « renseignements privés » devrait être interprétée dans le cadre de la *Loi sur les municipalités*, elle offre un point de référence utile.

L'article 2(1) de la *MFIPPA* définit ainsi les « renseignements personnels » :
« renseignements personnels » renseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié. S'entend notamment :

- 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.

Apparemment, le nom du particulier lié à l'aménagement de la propriété locative a été révélé lors de la réunion du 1^{er} novembre 2011. Mais il ressort aussi que le nom de ce particulier et les détails de la propriété locative ont été communiqués par les médias locaux dès août 2011. Certes, il est possible que le rapport du chef du Service des bâtiments puisse révéler des « renseignements privés » à propos de ce particulier, mais apparemment la demande de rapport faite par le Conseil au chef du Service des bâtiments ne pouvait rien révéler sur ce particulier qui ne soit pas déjà du domaine public. Par conséquent, la discussion de ce point à huis clos n'était autorisée par aucune des exceptions de *Loi sur les municipalités* et ce huis clos a donc enfreint la Loi.

Réunion du 6 décembre 2011

L'ordre du jour de cette réunion indiquait que 10 points seraient discutés à huis clos. Le point 18.5 avait trait à la question de la CAMO et il a été discuté en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels » (alinéa 239(2)e) de la Loi). Vous avez confirmé que le

dossier de la CAMO était en cours lors de cette réunion. Comme il s'agissait de procédures judiciaires en cours, cette question pouvait être discutée à huis clos en vertu de cette exception.

Réunion du 3 juillet 2012

D'après l'ordre du jour, le Conseil allait discuter quatre points à huis clos. Le point 18.4 avait trait à la question de la CAMO et il a été discuté à huis clos en vertu de l'exception des « renseignements privés » (alinéa 239(2)b) de la Loi).

Durant ce huis clos, le Conseil a discuté d'une audience à venir de la Commission des affaires municipales de l'Ontario et il a étudié une correspondance de l'avocat de la Municipalité.

Certes, la discussion à huis clos de cette question était permise, mais comme nous en avons parlé, il aurait été préférable d'invoquer l'exception des litiges actuels ou éventuels (alinéa 239(2)e)) ou celle des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat (alinéa 239(2)f)) pour autoriser cette discussion à huis clos, étant donné que le Conseil allait examiner à la fois des procédures à venir et des conseils de l'avocat de la Municipalité.

Dans bien des cas un conseil municipal peut discuter d'une question concernant des personnes qui peuvent être identifiées, sans que la discussion relève forcément des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ». Le Conseil devrait veiller à considérer laquelle des exceptions est la plus appropriée pour autoriser la discussion d'un point à huis clos. Il pourrait ainsi donner les renseignements les plus précis au public avant la tenue de tout huis clos.

Réunion du 7 août 2012

L'ordre du jour indiquait que le Conseil allait discuter de trois points à huis clos. Le point 18.3 avait trait à une lettre d'un particulier lié à l'aménagement d'une propriété locative – lettre qui suggérait que certains conseillers avaient un conflit d'intérêt. La discussion a eu lieu à huis clos en vertu de l'exception des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat ». L'avocat de la Municipalité n'était pas présent et rien dans le procès-verbal de la séance à huis clos ne fait référence à des conseils juridiques.

Lors de notre conversation le 18 décembre, vous nous avez dit que vous aviez parlé à l'avocat de la Municipalité et que, lors de la réunion, vous aviez communiqué au Conseil

des renseignements juridiques donnés par l'avocat. Par conséquent, cette partie de la discussion était dûment autorisée à huis clos en vertu de cette exception.

Comptes rendus des séances à huis clos

En outre, nous avons parlé du fait que les comptes rendus des séances à huis clos devraient refléter précisément les délibérations. En examinant le compte rendu de la réunion du 7 août et celui d'autres réunions, nous avons constaté que tous les renseignements pertinents n'étaient pas inclus aux comptes rendus officiels des réunions. En fait, pour achever notre examen, nous avons dû nous référer à des discussions avec le personnel et à des notes personnelles afin de recueillir des renseignements essentiels sur les délibérations à huis clos.

Conformément au paragraphe 239(7) de la Loi, toute municipalité est tenue de consigner, sans remarques, les résolutions, décisions et autres délibérations de ces réunions.

Certes, la Loi interdit d'inclure toute remarque ou tout commentaire aux comptes rendus officiels, mais ceci ne veut pas dire qu'il soit interdit de faire référence aux sujets discutés lors d'une réunion. En général, le secrétaire est responsable de consigner tous les points à caractère substantiel et procédural qui ont été discutés à huis clos. Comme l'Ombudsman l'a noté dans son rapport sur une réunion extraordinaire du Comité des services de développement de la Ville d'Oshawa, intitulé *l'ABC de l'éducation et de la formation* :

L'obligation de conserver un compte rendu de réunion devrait être interprétée conformément à l'intention des dispositions des réunions publiques, dont l'objectif est de renforcer l'ouverture, la transparence et la responsabilisation du gouvernement municipal. Certes, les notes et les commentaires superflus, qui n'ont pas trait aux délibérations d'un comité, devraient être exclus, mais le procès-verbal devrait refléter ce qui s'est vraiment passé, et notamment indiquer la nature générale des sujets discutés.

L'Ombudsman a aussi recommandé que les municipalités prennent l'habitude de faire des enregistrements sonores de leurs séances publiques et de leurs huis clos. Dans l'intérêt de la transparence, plusieurs municipalités ontariennes font de tels enregistrements ou autorisent la diffusion de leurs délibérations publiques. En outre, certaines municipalités ontariennes envisagent aussi de faire des enregistrements sonores de leurs réunions à huis clos, ou ont déjà commencé à le faire. Aux États-Unis, plusieurs instances exigent que toutes les réunions municipales à huis clos soient enregistrées électroniquement ou sur vidéo, tandis que d'autres ont adopté ce processus pour renforcer

la transparence et la responsabilisation relativement à leurs délibérations. Cette approche contribue à garantir des comptes rendus clairs, complets et accessibles des réunions.

Comme l'Ombudsman l'a souligné dans le Rapport annuel sur les réunions municipales à huis clos publié par son Bureau, il est de l'intérêt de toutes les municipalités de l'Ontario de faire des enregistrements sonores des réunions publiques et des huis clos. Ce processus inspire confiance au public quant à la transparence et à la responsabilisation des gouvernements locaux. En outre, si les enquêteurs chargés des réunions à huis clos disposaient d'enregistrements clairs et accessibles, beaucoup d'enquêtes sur les réunions à huis clos pourraient prendre beaucoup moins de temps, car les renseignements nécessaires seraient ainsi aisément disponibles.

Règlement de procédure de la Municipalité

Lors de notre conversation, nous avons mentionné que le Règlement de procédure de la Ville (paragraphe 6.3) stipulait que, avant de tenir une séance ou une partie de séance à huis clos, le Conseil devait indiquer qu'il se retire à huis clos et préciser quel paragraphe de la Loi l'autorise à le faire. Nous avons souligné que la Loi (alinéa 239(4)a)) stipule que le Conseil doit adopter une résolution indiquant la tenue d'un huis clos et la nature générale de la question à considérer.

D'après la documentation fournie à notre Bureau, le Conseil semble avoir pour habitude d'indiquer la nature générale de la question à considérer durant les séances à huis clos. Nous avons suggéré que le Règlement de procédure soit modifié pour le refléter.

Nous avons aussi parlé du fait que le Règlement de procédure (paragraphe 5.2 et 5.4) n'autorise aucun appareil d'enregistrement sonore durant les huis clos. Comme indiqué précédemment, l'Ombudsman recommande que les municipalités prennent pour habitude de faire un enregistrement sonore des séances publiques et des huis clos. Le Conseil voudra peut-être modifier son Règlement pour autoriser l'enregistrement sonore des réunions.

Comptes rendus

Apparemment, le Conseil ne donne en général aucun renseignement au public sur ses délibérations à huis clos, à moins de devoir adopter des motions en séance publique à la suite de discussions tenues à huis clos.

Dans le cadre des pratiques exemplaires, notre Bureau encourage les municipalités à rendre compte de leurs délibérations à huis clos lors d'une séance publique, au moins de

manière générale. Dans certains cas, le compte rendu au public peut simplement prendre la forme d'une discussion générale, en séance publique, des sujets considérés à huis clos, de manière similaire aux renseignements donnés dans la résolution autorisant le huis clos, avec des renseignements sur les directives au personnel, les décisions et les résolutions. Dans d'autres cas, la nature de la question discutée peut permettre la divulgation publique de renseignements considérables sur la séance à huis clos.

Lors de notre conversation, vous avez dit être généralement d'accord avec les constatations et les recommandations de notre Bureau et vous avez confirmé que cette lettre serait communiquée au public lors de la prochaine réunion du Conseil, le 19 février 2013.

Nous vous remercions de votre coopération durant cet examen.

Cordialement,

Michelle Bird
Avocate
Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques