



ONTARIO'S WATCHDOG
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Le 8 août 2014

M. Jean-Paul St. Pierre, maire
M^{me} Joanne Camiré-Laflamme, secrétaire municipale
Municipalité de Russell
717, rue Notre-Dame
Embrun (Ontario) K0A 1W1

Objet : Plainte sur une réunion à huis clos – 5 mai 2014

Monsieur, Madame,

Je vous écris à la suite de notre conversation du 5 août 2014 à propos de la conclusion de notre examen d'une plainte sur une réunion à huis clos tenue le 5 mai 2014 par le Conseil de la Municipalité de Russell. Cette plainte alléguait que le Conseil s'était réuni à huis clos pour discuter d'un certain nombre de projets d'infrastructure et que ces discussions ne relevaient pas des exceptions permises pour les réunions à huis clos en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).

Comme vous le savez, la Loi stipule que toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre, doivent se tenir en public, à quelques exceptions limitées près, et sous réserve de certaines exigences de procédure.

Au cours de notre examen de cette plainte, nous avons parlé avec le personnel de la Municipalité et nous avons étudié les documents pertinents, y compris le règlement de procédure de la Municipalité, l'ordre du jour de la réunion, le procès-verbal de la séance publique et de la séance à huis clos, ainsi que les rapports discutés à huis clos.

Règlement de procédure (Règlement 2-2014)

Le règlement de procédure de la Municipalité stipule que les réunions ordinaires ont lieu le troisième lundi de chaque mois à 17 h et qu'une seconde réunion ordinaire se tient après chaque réunion du comité plénier. Le règlement stipule aussi qu'un calendrier des réunions ordinaires, pour chaque année civile, doit être préparé et distribué. De plus, le règlement exige qu'un avis public des réunions extraordinaires soit communiqué au moins 48 heures avant une réunion, et affiché sur le site Web de la Municipalité ainsi qu'à l'Hôtel de ville, et distribué électroniquement aux médias locaux. Le règlement de procédure indique aussi que l'ouverture

Bell Trinity Square
483 Bay Street, 10th Floor, South Tower, Toronto, ON M5G 2C9
483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud, Toronto (Ontario) M5G 2C9
Tel./Tél. : 416-586-3300
Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : [facebook.com/OntarioOmbudsman](https://www.facebook.com/OntarioOmbudsman) Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : [youtube.com/OntarioOmbudsman](https://www.youtube.com/OntarioOmbudsman)

d'une séance à huis clos se fait en présentant une résolution en ce sens lors de la séance publique, en précisant la nature générale des questions à discuter.

Réunion du 5 mai 2014

L'ordre du jour de la réunion ordinaire du Conseil le 5 mai 2014 indiquait que les questions suivantes seraient étudiées à huis clos durant la réunion, au point 14 :

Une session à huis clos conformément à l'article 239(2) (a), (b) et (c) de la Loi sur les municipalités afin de discuter de questions concernant :

i) art. (a) la sécurité des biens de la municipalité :

- Prolongement et modifications du concept du bassin d'épuration d'Embrun;
- Station de pompage #8 et conduite de refoulement sanitaire d'Embrun;
- Station de pompage #3 et conduite de refoulement sanitaire d'Embrun;
- Surdimensionnement de la conduite d'eau principale d'Embrun;
- Subdivision Brisson et croissance future; et
- Ancienne caserne de pompiers d'Embrun

ii) art. (b) des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local :

- Station de pompage #3 et conduite de refoulement sanitaire d'Embrun; et
- Subdivision Brisson et croissance future

iii) art. (c) l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité :

- Station de pompage #3 et conduite de refoulement sanitaire d'Embrun; et
- Subdivision Brisson et croissance future.

Le procès-verbal de la réunion publique indique qu'une résolution a été présentée, réitérant les questions inscrites à l'ordre du jour. Le procès-verbal de la réunion à huis clos a noté les exceptions citées concernant chaque question à l'ordre du jour et a donné une brève description des discussions. Dans tous les cas, les détails invoqués pour justifier la séance à huis clos étaient contenus dans les rapports et annexes présentés au Conseil. Le procès-verbal de la séance à huis clos n'a pas précisé les détails des questions discutées.

Après la fin de la séance à huis clos, la réunion a été rouverte et diverses motions ont été présentées au sujet des questions de la séance à huis clos. Le Conseil a donné des instructions au personnel, en séance publique, relativement à des améliorations pour le prolongement du bassin

d'épuration d'Embrun et la station de pompage #8, la négociation du contrat de construction de la station de pompage #3, et l'avancement du projet de construction de la conduite d'eau principale. Il a aussi fait référence à des « directives verbales » données au personnel au sujet de la subdivision Brisson et de la caserne de pompiers.

Analyse

Sécurité des biens

Durant la réunion du 5 mai 2014, le Conseil a étudié six questions en vertu de l'exception de la Loi relative à la « sécurité des biens de la municipalité » (art. 239(2)(a)). L'expression « sécurité des biens » n'est pas définie dans la Loi. Toutefois, les décisions du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée ont considéré le sens de cette phrase, et notre Bureau a adopté une analyse similaire. Pour relever d'un examen à huis clos en vertu de cette exception, les discussions doivent porter sur des mesures de prévention de pertes ou dommages, ou sur la protection de la sécurité publique relativement aux biens de la municipalité¹.

Les six questions discutées en vertu de cette exception portaient généralement sur des intérêts financiers, la croissance de la municipalité, une planification future et une stratégie de négociation. Ces sujets ne relèvent pas de l'exception de « la sécurité des biens »² et n'auraient pas dû être étudiés à huis clos en vertu de cette exception.

Deux des six questions – station de pompage #3 et conduite de refoulement sanitaire d'Embrun, et subdivision Brisson et croissance future – étaient aussi inscrites en vue de discussions conformément à d'autres exceptions aux exigences des réunions publiques.

Renseignements privés

Le Conseil a aussi étudié à huis clos la question de la station de pompage #3 et de la conduite de refoulement sanitaire d'Embrun, et celle que de la subdivision Brisson et de la croissance future, en vertu de l'exception « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » (art. 239(2)(b)). La Loi ne définit pas les « renseignements privés » et cette disposition n'a pas été examinée par les tribunaux. En revanche, la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (acronyme anglais *MFIPPA*) comporte une phrase similaire, 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

¹ Comité de vérification de la Ville du Grand Sudbury, lettre de l'Ombudsman de l'Ontario, 18 mars 2011.

² Corporation of the County of Brant, Rapport Amberley Gavel, janvier 2013; ordonnance intérimaire du Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée MO-2683-I, 30 décembre 2011, au sujet des conclusions de l'ordonnance MO-2468-F.

définition des « renseignements privés » de la *MFIPPA* ne dicte pas comment cette expression devrait être interprétée dans le cadre de la *Loi sur les municipalités*, elle constitue un point de référence utile.

Le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (le Bureau du commissaire) a émis des ordonnances qui évaluent et définissent les types de renseignements à considérer comme privés en vertu de la *MFIPPA*. Par exemple, le Bureau du commissaire a conclu que « les renseignements doivent être à propos de l'individu à titre personnel. En règle générale, les renseignements associés à un individu à titre professionnel, officiel ou commercial ne sont pas considérés comme étant “à propos” de l'individu »³.

Les discussions à huis clos sur la station de pompage #3 et la conduite de refoulement sanitaire d'Embrun, et la subdivision Brisson et la croissance future, avaient trait à la construction sur ces lieux. Elles ont fait des références aux entrepreneurs, à titre professionnel, mais elles n'ont aucunement porté sur des points de nature foncièrement personnelle⁴. Par conséquent, ces deux questions ne concordaient pas avec l'exception citée pour tenir le huis clos.

Acquisition/Disposition d'un bien-fonds

Enfin, la question de la station de pompage #3 et de la conduite de refoulement sanitaire d'Embrun, et celle de la subdivision Brisson et de la croissance future, ont été discutées en vertu de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » à l'article 239(2)(c). D'après les renseignements obtenus par notre Bureau, ces deux questions ont été discutées en vertu de cette exception car la Municipalité devait obtenir une servitude sur une propriété de la subdivision Brisson pour mener à bien le projet de la station de pompage #3 d'Embrun. À huis clos, le Conseil a examiné ce qui serait discuté avec le propriétaire relativement aux coûts et prix de la servitude, ainsi que la possibilité de devoir faire un appel d'offres pour certains des travaux de la station de pompage.

Une servitude est une forme de droit de propriété. Le Conseil était en droit d'examiner à huis clos l'acquisition d'une servitude, en vertu de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.

En outre, les discussions du Conseil sur la caserne de pompiers d'Embrun ont porté sur une proposition de location-bail. Bien que le Conseil ait incorrectement invoqué l'exception de la

³ Ordonnance MO-2368, Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, 26 novembre 2008.

⁴ *Id.*

« sécurité des biens » pour justifier l'examen de ce point à huis clos, le Conseil aurait pu le faire en vertu de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds »⁵.

Améliorations des pratiques et procédures des réunions à huis clos

Le Conseil est tenu de conserver des comptes rendus de ses réunions publiques et à huis clos, en vertu de la Loi. Certes, la Municipalité a préparé un procès-verbal de la réunion à huis clos, mais celui-ci donnait très peu de détails sur la nature des discussions.

En vertu de l'article 239(7) de la Loi, toute municipalité est tenue de consigner, sans remarque, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations de ses réunions. Idéalement, un compte-rendu écrit devrait faire référence aux points suivants :

- lieu de la réunion;
- moment où la réunion a commencé, a été levée;
- personne qui a présidé la réunion;
- personnes présentes à la réunion, avec référence spécifique au secrétaire ou autre responsable désigné du compte rendu de la réunion;
- indication de tout participant parti ou arrivé durant la réunion, avec heure de départ ou d'arrivée;
- description détaillée des questions de fond et de procédure discutées, avec référence à tout document spécifique considéré;
- toute motion, avec référence à la personne qui l'a présentée et à celles qui l'ont appuyée;
- tous les votes, et toutes les directives données.

Bien que la Loi interdise d'inclure des « remarques » aux comptes rendus officiels, ceci ne veut aucunement dire qu'il ne faut pas faire référence aux sujets discutés lors d'une réunion. Les diverses questions de fond et de procédure examinées lors d'une réunion devraient être consignées. L'exigence de conserver un compte rendu des réunions devrait être interprétée de manière conforme à l'intention des dispositions des réunions municipales, qui visent à renforcer l'ouverture, la transparence et la responsabilisation des gouvernements municipaux.

L'Ombudsman recommande que toutes les municipalités fassent des enregistrements audio ou vidéo de toutes leurs réunions – aussi bien publiques qu'à huis clos – pour garantir qu'un compte rendu aussi complet que possible soit conservé. Cette mesure contribue à renforcer la confiance de la communauté envers la transparence et la responsabilisation des gouvernements locaux.

⁵ Canton de Billings, lettre de l'Ombudsman de l'Ontario, lettre du 7 juillet 2010.

Conclusion

Lors d'une réunion le 5 mai 2014, le Conseil a erronément appliqué des exceptions aux règles des réunions publiques pour examiner six questions à huis clos. Pour deux de ces questions – station de pompage #3 et conduite de refoulement sanitaire d'Embrun, et subdivision Brisson et croissance future – le Conseil a invoqué trois exceptions (sécurité des biens, renseignements privés, et acquisition ou disposition d'un bien-fonds) pour justifier la tenue d'une séance à huis clos. Toutefois, la seule exception qui s'applique à ces questions est celle de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds ».

Dans le cas de l'ancienne caserne de pompiers d'Embrun, le Conseil a discuté d'une location-bail en vertu de l'exception de la « sécurité des biens ». Ce sujet ne relevait pas de cette exception, mais il aurait pu être examiné en bonne et due forme en vertu de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » si celle-ci avait été invoquée.

Les trois autres questions – prolongement et modifications du concept du bassin d'épuration d'Embrun, station de pompage #8 et conduite de refoulement sanitaire d'Embrun, et surdimensionnement de la conduite d'eau principale d'Embrun – ont toutes été discutées en vertu de l'exception de la « sécurité des biens ». Aucun de ces sujets ne relevait correctement de cette exception.

Comme nous en avons parlé, les membres du personnel et du Conseil devraient désormais examiner attentivement toutes les questions inscrites en vue d'un examen à huis clos, pour vérifier qu'elles cadrent avec les exceptions en vertu de la Loi.

De plus, le Conseil devrait envisager de suivre la recommandation générale faite par l'Ombudsman, préconisant des enregistrements audio ou vidéo de toutes les séances à huis clos.

Le 5 août 2014, nous vous avons fait part de notre examen et de nos conclusions et nous vous avons offert de nous présenter vos commentaires. Vous nous avez remerciés de notre travail et vous avez réitéré que vous seriez ravis d'obtenir plus de conseils sur l'interprétation des exceptions concernant les réunions à huis clos et des exigences de procédure connexes. Vous avez accepté de rendre cette lettre publique à la prochaine occasion qui se présente.

Nous aimerions vous remercier de votre coopération au cours de notre examen.

Cordialement,
Jean-Frédéric (J-F) Hübsch
Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques
Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario