

Le 30 août 2012

Nancy Michie, administratrice, secrétaire et trésorière
Municipalité de Morris-Turnberry
41342, chemin Morris
C.P. 310
Brussels (Ontario) N0G 1H0

Objet : Plainte à propos de réunions à huis clos tenues par le Conseil le 22 novembre, le 6 décembre et le 20 décembre 2011

Madame,

Par la présente, je fais suite à notre conversation téléphonique du 30 août 2012 à propos des résultats de notre examen d'une plainte alléguant que le Conseil s'est indûment réuni à huis clos à la fin de 2011, pour discuter de l'achat d'un bien-fonds en vue de créer éventuellement un service de protection-incendie.

La plainte alléguait que le Conseil s'était réuni à huis clos car une grande partie des habitants de la municipalité étaient opposés à la création d'un nouveau service de protection-incendie, considérant qu'il était plus avantageux sur le plan économique de faire appel au service de protection-incendie d'une ville avoisinante.

Comme vous le savez, l'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la municipalité de Morris-Turnberry. Au cours de notre examen de cette plainte, notre Bureau a parlé avec vous, a obtenu et examiné les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions, et a consulté le Règlement de procédure de la Ville ainsi que les articles pertinents de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).

En vertu de la *Loi sur les municipalités*, toutes les réunions du Conseil doivent se tenir en public, sauf exceptions limitées, et sous réserve que certaines exigences de procédure soient respectées.

Vous avez confirmé que le Conseil s'était réuni à huis clos le 22 novembre, le 6 décembre et le 20 décembre 2011.

Règlement de procédure

Le Règlement de procédure indique que les réunions ordinaires du Conseil se tiennent tous les premiers et troisièmes mardis du mois, à partir de 19 h 30.

Le Règlement de procédure (#69-2010) fait référence aux exigences des réunions publiques et stipule qu'un avis doit être donné au public. La secrétaire est tenue de publier l'ordre du jour et de l'afficher sur le site Web de la municipalité au plus tard 48 heures avant toute réunion.

Un avis doit aussi être communiqué au public pour toute réunion extraordinaire, qui peut être convoquée par le dirigeant ou la majorité du Conseil.

En ce qui concerne les réunions extraordinaires, le Règlement de procédure indique ceci : « aucune affaire ne sera traitée en réunion extraordinaire, sinon les affaires directement liées à l'objectif indiqué dans l'avis ». Toutefois, le Règlement de procédure permet au Conseil de suspendre les directives du Règlement par un vote à la majorité des deux tiers.

22 novembre 2011 – Réunion extraordinaire du Conseil

L'ordre du jour de la réunion extraordinaire du 22 novembre 2011 montre qu'un avis de la réunion a été affiché sur le site Web de la Ville le 9 novembre 2011 et publié dans deux journaux locaux le 16 novembre 2011.

L'ordre du jour inclut un avis annonçant qu'un huis clos aura lieu pour discuter d'un « rapport confidentiel sur les options de service d'extinction des incendies ».

Les exceptions citées dans l'ordre du jour pour autoriser le huis clos étaient les suivantes :

Alinéa 239 (2) a) Sécurité des biens

Alinéa 239 (2) b) Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

Alinéa 239 (2) c) Acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité

Tous les membres du Conseil, la secrétaire, le directeur des travaux publics, le chef du service des bâtiments et le responsable communautaire de la sécurité-incendie étaient présents au huis clos, qui a commencé à 19 h 30 et qui a été ajourné à 22 h 45.

Selon le compte rendu du huis clos, le Conseil a examiné des renseignements concernant un rapport confidentiel, « Options pour les services d'extinction des incendies ». De plus,

le Conseil a étudié deux questions d'emploi qui avaient été ajoutées à l'ordre du jour avec l'approbation unanime du Conseil – l'une portant sur une plainte concernant le personnel et l'autre sur des changements à des contrats d'emploi individuels.

Le compte rendu du huis clos est restreint et il indique uniquement que le Conseil a discuté de ce rapport confidentiel, mais il ne donne aucun détail sur la teneur des discussions, ni sur les commentaires des membres du Conseil.

Notre Bureau a obtenu et étudié le rapport confidentiel sur les services d'extinction des incendies qui a été discuté à huis clos, afin de déterminer s'il était justifié d'examiner ce document à huis clos. Le rapport présente les options de service d'extinction des incendies et fait une analyse des coûts, incluant des renseignements détaillés sur l'option d'acquisition d'un terrain pour un service de protection-incendie.

Durant le huis clos, le Conseil a adopté une résolution enjoignant à la secrétaire de prendre une certaine mesure d'action au sujet de l'acquisition d'un terrain.

Le compte rendu montre aussi que la secrétaire a brièvement quitté la réunion, à la demande du Conseil, pour que « le Conseil tienne ouvertement une discussion informelle » à propos d'une plainte concernant le personnel. La secrétaire n'a délégué son travail de rédaction du procès-verbal à aucun membre du personnel en son absence, car aucun n'était disponible alors. Comme vous le savez, la Loi exige que la secrétaire « consigne... les résolutions, décisions et autres délibérations du Conseil », y compris lors des réunions à huis clos, à moins de déléguer cette fonction à une autre personne, mais non à un membre du Conseil.

Selon le procès-verbal de la réunion publique, quand le Conseil a repris sa séance publique, il a fait savoir qu'il avait considéré des questions de confidentialité au sujet d'employés et des options de service de protection-incendie. Ensuite, le Conseil a voté en public pour « accepter la proposition d'options de service de protection-incendie ».

Analyse

Conformément au Règlement de procédure, un avis de la réunion extraordinaire du 22 novembre 2011 a été communiqué. L'ordre du jour de la réunion a annoncé qu'un huis clos serait tenu. Plusieurs points de discussion ont été ajoutés à l'ordre du jour du huis clos après un vote unanime du Conseil, comme le permet le Règlement de procédure.

En ce qui concerne les exceptions citées pour tenir un huis clos, la résolution n'indique pas clairement quelles exceptions s'appliquent aux différentes questions considérées à huis clos.

D'après les renseignements que nous avons étudiés, dont le compte rendu du huis clos et le rapport confidentiel, la réunion s'est concentrée sur l'acquisition projetée d'un bien-fonds, comprenant le prix proposé pour l'achat (en ce qui concerne la question des options de service d'extinction des incendies). À ce titre, la question relève de l'exception de l'alinéa 239 (2) c) de la Loi – acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité.

En revanche, outre l'acquisition d'un terrain, le Conseil a examiné des renseignements donnés dans le rapport sur une analyse globale des coûts et sur une comparaison entre les options de service d'extinction des incendies. Cet aspect de la discussion à huis clos relèverait normalement de cette exception, mais il ressort que ces renseignements ont été considérés comme des renseignements généraux destinés à orienter la discussion de l'option d'acquisition projetée d'un bien-fonds.

Nous avons remarqué que l'exception « sécurité des biens » avait également été citée pour justifier ce huis clos. Vous avez déclaré que cette exception avait trait au rapport sur les options de service d'extinction des incendies, mais vous n'avez pas pu vous souvenir pourquoi elle avait été invoquée, car la réunion était très ancienne.

Bien que la Loi ne définisse pas la « sécurité des biens », le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée s'est penché sur le sens de cette expression dans une décision prise en 2009¹, déclarant en partie ceci :

À mon avis, « la sécurité des biens de la municipalité » devrait être interprétée au sens simple de l'expression, c'est-à-dire signifier la protection des biens contre toute perte et tout dommage physique (comme le vandalisme ou le vol) et la protection de la sécurité du public relativement à ces biens.

La question discutée à huis clos ne relève pas de l'exception de la « sécurité des biens ». Comme indiqué, cette discussion s'est concentrée sur l'acquisition d'un bien-fonds et toute discussion générale sur les options de service d'extinction des incendies ne peut pas normalement être considérée comme une discussion de renseignements confidentiels relevant d'une exception législative qui autorise un huis clos.

Comme indiqué le 30 août 2012, il est important que le Conseil veille à ce que les exceptions citées pour autoriser une discussion à huis clos reflètent exactement la question à discuter.

¹ Ordonnance MO-2468-F du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée; objet : Ville de Toronto (27 octobre 2009)

Nous avons aussi remarqué que, bien que le Conseil ait indiqué la nature générale des questions considérées, comme l'exige la Loi, le procès-verbal n'établissait pas de corrélation entre l'exception législative et la question à considérer en vertu de cette exception. Par souci de clarté et de transparence, nous suggérons au Conseil d'identifier l'exception et la nature générale de la question à discuter dans la même ligne/le même paragraphe et dans la résolution. Ainsi, la résolution pourrait déclarer ceci :

Le Conseil a résolu de se retirer à huis clos en vertu de l'alinéa 239 (2) b), « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » – rendement d'un employé.

Quand nous nous sommes parlé, vous avez dit que cette question avait été réglée et que les résolutions identifient désormais plus clairement les exceptions relatives aux différentes questions discutées à huis clos.

Vote

La *Loi sur les municipalités* interdit de voter à huis clos, à moins que les votes ne portent sur une question de procédure ou ne visent à donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité. Le vote à huis clos du Conseil, dont l'objectif est d'enjoindre à la secrétaire de prendre certaines mesures d'action concernant l'acquisition d'un bien-fonds, relève de cette exception.

Le règlement autorisant l'acquisition du bien-fonds considéré a été adopté en séance publique le 20 décembre 2011.

Réunion à huis clos du Conseil le 6 décembre 2011

L'ordre du jour de la réunion a été affiché sur le site Web de la Ville le 9 novembre 2011 et publié dans deux journaux locaux le 16 novembre 2011.

Cet ordre du jour indiquait que trois questions seraient discutées à huis clos :

1. Régime de prestations des employés
2. Examen de l'accord de règlement sur le terrain de golf
3. Bien-fonds de la municipalité

La résolution de procéder à huis clos indique aussi les exceptions de la Loi invoquées par le Conseil pour fermer cette séance au public. La résolution indique ceci :

« Le Conseil suspend la séance publique et se retire 'à huis clos' pour discuter d'une question en vertu de la *Loi sur les municipalités*, alinéa 239 (2) b), renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, de

l'alinéa 239 (2) f), conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat et de l'alinéa 239 (2) c), acquisition projetée d'un bien-fonds.

Le compte rendu du huis clos indique que tout le Conseil et la secrétaire étaient présents à cette séance. Le huis clos a commencé à 22 h 13 et a été ajourné à 22 h 30.

Par souci de clarification, la secrétaire a fait savoir que le Conseil avait discuté à huis clos du Régime de prestations des employés car il comportait des renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées. La question de l'examen de l'accord de règlement sur le terrain de golf a été considérée en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Le Conseil a étudié un rapport para-juridique qui le conseillait sur l'appel présenté à la Commission de révision de l'évaluation foncière au sujet du terrain de golf.

En ce qui concerne le troisième point de discussion – bien-fonds de la municipalité – le compte rendu du huis clos montre que le Conseil a discuté des détails de l'acquisition projetée d'un bien-fonds et de la date de clôture prévue.

Quand le Conseil a repris sa séance publique, il a fait savoir qu'il avait considéré des « questions confidentielles concernant un bien-fonds de la municipalité et une personne qui pouvait être identifiée ».

Analyse

Le Conseil est en droit de discuter à huis clos de l'acquisition projetée ou en cours d'un bien-fonds, en vertu de l'alinéa 239 (2) c) de la *Loi sur les municipalités*. Le compte rendu de la réunion à huis clos a confirmé que la discussion en vertu de cette exception était restée centrée sur l'acquisition projetée d'un bien-fonds.

Une fois de plus, par souci de clarté, le Conseil devrait confirmer la nature générale de la question à discuter relativement à l'exception citée pour invoquer le huis clos.

Réunion à huis clos du Conseil le 20 décembre 2011

Un avis de cette réunion a été affiché sur le site Web de la Ville le 9 novembre 2011 et a été publié dans le journal local le 16 novembre 2011.

Cet ordre du jour indiquait trois sujets à discuter à huis clos :

1. Rapport sur des renseignements confidentiels
2. Examen judiciaire
3. Acquisition d'un bien-fonds

D'après le compte rendu du huis clos, tout le Conseil et la secrétaire étaient présents à ce huis clos.

Le compte rendu du huis clos indique que le Conseil a discuté quatre questions à huis clos. De plus, le Conseil a voté à huis clos pour modifier l'ordre du jour original et pour ajouter des renseignements concernant « une question de bien-fonds ».

Selon la secrétaire, ce point a été ajouté à l'ordre du jour car, après la préparation de l'ordre du jour, la banque avait demandé un document requis pour conclure l'acquisition d'un bien-fonds – bien-fonds qui avait été discuté lors des réunions du 22 novembre et du 6 décembre. L'acquisition devait être conclue le 22 décembre 2011.

Le compte rendu du huis clos indique que la secrétaire a informé le Conseil de la requête de la banque durant le huis clos. Cependant, le Conseil a aussi discuté des possibilités de fuites au public concernant cette acquisition et a cherché à déterminer comment éviter les violations de confidentialité, peut-être par la mise en place d'un Code de conduite.

Ayant repris sa séance publique, le Conseil a adopté un règlement autorisant l'achat du bien-fonds dont il avait été question durant le huis clos. Le Conseil a aussi adopté un règlement autorisant l'achat d'un deuxième bien-fonds, avant la tenue du huis clos. L'acquisition de ces deux biens-fonds avait été examinée par le Conseil lors des réunions du 22 novembre et du 6 décembre 2011.

La secrétaire a fait savoir que, lors de la réunion du 20 décembre 2011, le Conseil avait eu pour la toute première fois la possibilité de considérer en réunion publique les règlements sur l'acquisition des biens-fonds. Certes, les accords avaient été signés le 23 novembre et le 24 novembre, mais la secrétaire a dit qu'ils devaient être examinés par l'avocat de la municipalité et que celui-ci devait préparer les titres de propriété permettant de conclure l'achat. La secrétaire a dit que le Conseil n'était pas certain que la vente d'un des biens-fonds aboutirait.

Analyse

Comme indiqué précédemment, la *Loi sur les municipalités* autorise la discussion à huis clos de l'acquisition ou de la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds. La discussion à propos de la demande faite par la banque pour obtenir des documents en vue de conclure la vente/l'achat d'un bien-fonds relève de cette exception.

En revanche, la discussion à huis clos du Conseil sur de possibles fuites de renseignements et sur la nécessité d'un Code de conduite n'était permise par aucune des exceptions de la *Loi sur les municipalités*.

Comme indiqué, le Conseil doit prendre soin que seules les questions qui relèvent directement des exceptions citées pour justifier un huis clos sont discutées à huis clos.

Quand nous nous sommes parlé le 30 août 2012, vous avez été généralement d'accord avec les commentaires et les suggestions de notre Bureau. Nous vous avons demandé de faire part de cette lettre au Conseil lors de la prochaine réunion publique prévue pour le 18 septembre 2012 et de mettre cette lettre à la disposition du public.

J'aimerais vous remercier de votre coopération tout au long de notre examen.

Cordialement,

Yvonne Heggie
Agente de règlement préventif
Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques