



ONTARIO'S WATCHDOG
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Le 9 septembre 2014

M. Victor Mitchell, maire
M^{me} Shannon MacGillvray, administratrice en chef
M^{me} Shelley Petten, secrétaire
Ville de Moosonee
5 First Street, P.O. Box 727
Moosonee, ON
P0L 1Y0

OBJET : N/réf. : Dossier n° 287084-001

Monsieur, Mesdames,

Je vous écris à la suite de ma conversation avec M^{me} MacGillvray et M^{me} Petten, le 8 septembre, à propos des résultats de notre enquête sur une plainte que nous avons reçue le 1^{er} mai 2014, concernant des réunions tenues par le Conseil municipal le 22 avril, le 25 juin, le 12 août et le 26 août 2013. Cette plainte alléguait qu'aucun avis de ces réunions n'avait été communiqué au public, et que le sujet des discussions ne cadrait peut-être pas avec les exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.

Comme vous le savez, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (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, sous réserve d'exceptions limitées.

Lors de son examen de cette plainte, notre Bureau a obtenu et examiné la documentation de ces réunions et a parlé au personnel municipal. Nous nous sommes aussi référés aux extraits pertinents du Règlement de procédure de la Ville et de la Loi.

Règlement de procédure (Règlement 03-08)

Le Règlement stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiendront les deuxième et quatrième lundis de chaque mois à 18 h 30.

Une réunion extraordinaire peut être convoquée avec un préavis de 24 heures au Conseil (4. b)). L'alinéa 4. g) précise qu'une réunion extraordinaire peut être convoquée en cas d'urgence, dès que possible sur un plan pratique.

L'alinéa 4. h) stipule qu'un avis des réunions publiques sera diffusé sur la chaîne communautaire et affiché sur les babillards publics du Northern Store et du bureau de Postes Canada.

Communication des avis

La plainte à notre Bureau a allégué qu'aucun avis de ces réunions n'avait été communiqué – ou que si un avis avait été communiqué, il ne l'avait pas été conformément aux exigences du Règlement de procédure.

Vous nous avez avisés qu'en général, l'avis d'une réunion extraordinaire est affiché dès que possible une fois que la secrétaire a été informée qu'il y aura une réunion. L'administratrice en chef, qui était secrétaire suppléante à l'époque de ces réunions, a déclaré qu'il pouvait y avoir une différence de « quelques heures seulement » entre l'affichage de l'avis et la tenue de la réunion. Les membres du personnel n'ont pas pu se souvenir des détails de l'affichage de l'avis annonçant ces réunions.

En général, les ordres du jour sont affichés sur les babillards publics à la poste, au bureau municipal et au Northern Store. L'administratrice en chef a déclaré qu'à sa connaissance, les avis de ces réunions avaient été affichés comme d'habitude.

Bien que le Règlement de procédure stipule que des avis des réunions doivent être diffusés sur la chaîne de télévision communautaire, la secrétaire nous a fait savoir que ceci ne se produisait pas pour les réunions extraordinaires, car il n'y a généralement pas assez de temps pour communiquer les renseignements à la chaîne communautaire avant ces réunions.

Analyse

Les renseignements donnés à notre Bureau montrent qu'un avis de ces réunions a été communiqué, mais que ceci ne s'est pas fait conformément au Règlement de procédure. S'il n'est pas possible de diffuser un avis des réunions extraordinaires sur la chaîne communautaire, le Conseil devrait songer à modifier son Règlement de procédure, afin qu'il reflète le processus réellement suivi par la Ville pour en aviser le public.

Le Règlement de procédure stipule uniquement que les membres du Conseil doivent recevoir un préavis de 24 heures pour les réunions extraordinaires. Le paragraphe 238 (2.1) de la Loi exige que le Règlement de procédure prévoie qu'un avis

sera communiqué au public pour toutes les réunions, y compris les réunions extraordinaires. Par conséquent, le Règlement municipal devrait être modifié pour indiquer de quelle manière et dans quel délai les avis des réunions extraordinaires seront communiqués au public.

Bien que le personnel n'ait pas pu se souvenir exactement quand l'avis de ces réunions extraordinaires avait été communiqué, l'administratrice en chef nous a fait savoir qu'un avis des réunions extraordinaires pouvait être affiché « quelques heures seulement » avant ces réunions. Nous avons souligné que, conformément au Règlement de procédure, un préavis d'au moins 24 heures doit être donné aux membres du Conseil en cas de réunion extraordinaire. Pour que le public soit pleinement informé du lieu et de l'heure des réunions du Conseil, celles-ci ne devraient être convoquées avec un court préavis qu'en cas de réelle urgence.

Les réunions

22 avril 2013

L'ordre du jour indiquait que la réunion commencerait à 18 h 30. Le point 14 à cet ordre du jour était une « séance à huis clos ».

Le procès-verbal de la séance publique rapporte que le Conseil s'est retiré à huis clos à 19 h 34, après avoir adopté une résolution en ce sens, pour discuter des points suivants :

- Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée
- Négociations avec les employés ou relations de travail

La séance à huis clos a duré environ une heure. Alors qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a discuté d'une médiation avec des employés et de renseignements privés. Ces deux questions cadraient avec les exceptions citées.

25 juin 2013

L'ordre du jour de la réunion du 25 juin indiquait que celle-ci commencerait à 12 h. La séance à huis clos était le premier point à l'ordre du jour, qui faisait référence à une « téléconférence avec un conseiller juridique ».

Le procès-verbal de la séance publique montre que le Conseil s'est retiré à huis clos à 12 h 09, à la suite d'une résolution, « pour discuter de litiges actuels ou éventuels, y compris des questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur le Conseil municipal ».

Tandis qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a discuté d'une lettre de son conseiller juridique au sujet de deux questions qui portaient toutes deux soit sur un litige actuel, soit sur des discussions à propos d'un litige éventuel. Ces discussions cadraient avec l'exception citée. Comme nous en avons parlé le 8 septembre, l'exception (alinéa 239 (2) f) de la Loi « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat » aurait pu aussi s'appliquer, étant donné que le Conseil avait discuté de conseils juridiques précis donnés par l'avocat de la municipalité.

Durant la séance à huis clos, le Conseil a enjoint à la secrétaire suppléante d'obtenir plus de renseignements. Cette consigne ne lui a pas été donnée à la suite d'un vote officiel, mais il a été entendu que tout le Conseil était d'accord sur cette directive.

Le paragraphe 239 (6) autorise la tenue d'un vote à huis clos s'il porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents ou employés de la municipalité. Par souci de clarté, les directives au personnel devraient être incluses dans une résolution et adoptées à huis clos, puis consignées dans le procès-verbal.

Le Conseil a repris sa séance publique à 12 h 25. Aucun autre détail n'a été donné de cette séance à huis clos.

12 août 2013

L'ordre du jour indiquait qu'il y aurait une séance à huis clos à 16 h 30 pour discuter d'une question de relations de travail et d'une autre question sur un litige actuel ou éventuel.

Le procès-verbal de la séance publique montre que le Conseil s'est retiré à huis clos à 16 h 30, à la suite d'une résolution, pour les raisons indiquées à l'ordre du jour. Alors qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a discuté d'une entente syndicale et a obtenu une mise à jour sur un litige en cours. Ces deux questions cadraient avec les exceptions citées.

26 août 2013

L'ordre du jour de la réunion du 26 août indiquait qu'il y aurait une séance à huis clos à 17 h et citait ainsi la Loi : « En vertu du paragraphe 239 (3.1), dans un but d'éducation ou de formation ET si aucun membre ne discute ou ne traite aucunement d'une question d'une manière qui fasse avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité. »

Le procès-verbal de la séance à huis clos montre qu'une conseillère des municipalités du ministère des Affaires municipales et du Logement assistait à cette réunion pour

examiner certains renseignements destinés au Conseil, dont une lettre de la ministre, et pour communiquer au Conseil des renseignements sur les conditions et modalités d'ententes de financement.

La lettre de la ministre indiquait que celle-ci avait rencontré une délégation du Conseil pour discuter d'un financement provincial à la Ville. Cette lettre avisait la Ville qu'elle recevrait une subvention provinciale et énonçait les conditions qu'elle devait remplir en échange, dont les exigences d'envoi de rapports financiers au Ministère.

Quand la séance publique a repris, le Conseil a voté pour approuver la signature de diverses ententes de subvention avec la province.

Nous avons aussi parlé avec la conseillère des municipalités qui assistait à la réunion. Celle-ci a confirmé que les renseignements qu'elle avait présentés le 26 août 2013 portaient sur les conditions et modalités de l'entente de financement du Ministère.

Analyse

Le paragraphe 239 (3.1) stipule que le Conseil peut se retirer à huis clos si la réunion a pour but l'éducation ou la formation des membres, et si aucun membre ne discute ou ne traite aucunement d'une question d'une manière qui fasse avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du Conseil.

Comme l'a souligné l'Ombudsman dans son rapport intitulé *ABC de l'éducation et de la formation*¹,

Le nombre de sujets pouvant se prêter à une séance d'éducation est infini, mais il doit être clair qu'une séance de ce genre a pour seul objectif l'éducation. Toute tentative faite pour invoquer cette exception doit être scrutée avec soin. Une municipalité ne peut pas tout simplement contourner la loi sur les réunions ouvertes au public en caractérisant « d'éducatif » un sujet qui devrait normalement être considéré en séance ouverte au public.

¹ Rapport sur la réunion tenue le 22 mai 2008 par le Comité des Services de développement de la Ville d'Oshawa, consultable ici : https://ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/oshawamay08-final_fr.pdf

De plus, dans une enquête sur la Ville de Midland, l'Ombudsman a précisé ceci² :

À mon avis, aucun des points discutés lors de cette réunion ne pouvait être considéré en vertu de l'exception « de l'éducation ou de la formation », car les renseignements discutés ou échangés portaient directement sur les travaux du conseil et avaient clairement pour but de faire avancer ses travaux ou sa prise de décisions.

Dans ce cas, le Conseil de Moosonee a obtenu de la conseillère des municipalités des renseignements sur des subventions précises qui seraient allouées à la Ville et sur les conditions à remplir pour obtenir ces subventions. Les renseignements n'étaient pas généraux et portaient sur des questions ayant une incidence directe sur les affaires de la municipalité. Cette discussion ne cadrerait pas avec l'exception de « l'éducation ou la formation » ni avec aucune exception aux exigences des réunions publiques.

Autres questions de procédure

Le 8 septembre, nous avons aussi parlé de certaines questions de procédure qui ont été portées à notre attention durant cet examen.

Résolution de se retirer à huis clos

Premièrement, la résolution de se retirer à huis clos lors de ces réunions comprend uniquement l'énoncé de l'exception invoquée par le Conseil pour se réunir à huis clos. Comme l'a précisé la Cour d'appel dans *Farber c. Kingston City*³, « la résolution de se retirer en séance à huis clos devrait comporter une description générale de la question à discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public ». Nous avons expliqué que le Conseil devrait donner une brève description de la question à examiner à huis clos, en plus d'indiquer l'exception sur laquelle il s'appuie pour se retirer à huis clos.

Comptes rendus

Le Conseil n'a pas pour habitude de faire des comptes rendus publics de ses séances à huis clos. L'Ombudsman encourage les conseils à faire des comptes rendus de leurs délibérations à huis clos, au moins de manière générale. Dans certains cas, ces comptes rendus peuvent simplement prendre la forme d'une discussion générale tenue en séance

² Rapport sur les réunions tenues par le Conseil municipal de Midland entre décembre 2011 et mars 2012.

³ [2007] O.J. N° 919, page 151.

publique sur les sujets examinés à huis clos, reprenant les renseignements donnés dans la résolution adoptée pour se retirer à huis clos, avec des renseignements sur les directives au personnel, les décisions et les résolutions. Cependant, dans d'autres cas, la nature des discussions peut se prêter à la communication de plus amples renseignements au public à propos du huis clos.

Documentation des réunions

Le procès-verbal des réunions publiques du Conseil indique uniquement les motions/résolutions, tandis que le procès-verbal des séances à huis clos de ces réunions comprend très peu de détails. Bien que la Loi interdise d'inclure des remarques ou des commentaires aux comptes rendus officiels, ceci ne signifie aucunement que nulle référence ne doit être faite aux sujets discutés lors d'une réunion.

Comme l'a souligné l'Ombudsman dans son rapport intitulé *ABC de l'éducation et de la formation* :

L'admonestation de ne pas inclure de notes ou commentaires ne signifie pas qu'aucun renseignement ne doit être donné à propos des sujets discutés en réunion. L'obligation de dresser un procès-verbal devrait être interprétée dans l'esprit des dispositions sur les réunions ouvertes au public, dont l'objectif est d'accentuer l'ouverture, la transparence et la responsabilisation des gouvernements municipaux. Bien qu'il faille exclure les notes et commentaires superflus ne se rapportant pas aux procédures d'un comité, le procès-verbal devrait refléter ce qui est réellement ressorti de la réunion, en indiquant entre autres la nature générale des sujets discutés.

Nous encourageons la Ville de Moosonee à envisager de faire des enregistrements sonores de ses réunions à huis clos. Comme l'a souligné l'Ombudsman dans son rapport annuel de 2011-2012 sur les réunions publiques :

Des enregistrements audio ou vidéo devraient être faits systématiquement, non seulement pour les séances publiques, mais aussi pour les huis clos. Ceci contribuerait incommensurablement à garantir que les dirigeants ne s'écartent pas des exigences imposées par la loi une fois qu'ils s'isolent derrière des portes closes. De plus, les enquêteurs auraient accès à des comptes rendus clairs pour leur examen.

Comme nous l'avons dit, notre Bureau a connaissance de plusieurs municipalités qui suivent cette pratique, dont les Cantons de Tiny, Madawaska Valley et McMurrich/Monteith, la Ville de Midland, la Municipalité de Lambton Shores et la Ville d'Oshawa.



ONTARIO'S WATCHDOG
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Lors de notre conversation le 8 septembre, j'ai présenté les conclusions de notre Bureau et je vous ai donné la possibilité de nous faire des commentaires, qui ont été inclus à cette lettre. Vous avez été d'accord pour communiquer notre lettre publiquement lors de la réunion du Conseil le 22 septembre et d'en mettre une copie à la disposition du public.

J'aimerais vous remercier de votre coopération à notre examen.

Cordialement,

Michelle Bird

Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques