



Rapport de l'Ombudsman

Enquête visant à déterminer
si le Conseil de la Ville d'Amherstburg
a tenu de multiples réunions à huis clos
en infraction à la *Loi sur les municipalités*

« À portes closes »

André Marin
Ombudsman de l'Ontario
Décembre 2011

Table des matières

Plaintes	3
Compétence de l'Ombudsman	3
Procédures de réunions du Conseil	3
Processus d'enquête	4
Conclusions de notre enquête	4
Réunions à huis clos indûment tenues en vertu de l'exception de « l'éducation ou la formation »	4
Séances spéciales du 7 janvier	6
Réunion du Conseil du 10 janvier	7
Réunion du Conseil du 20 janvier	8
Réunion du Conseil du 24 janvier	9
Séances indûment tenues à huis clos conformément à l'exception « une question en vertu d'une autre loi » (par. 239 (1)(g))	10
Réunion du Conseil du 10 janvier	11
Réunion du Conseil du 24 janvier	11
Vote lors d'un huis clos	12
Réunion spéciale du 7 janvier	13
Réunion du Conseil du 10 janvier	13
Réunion du Conseil du 24 janvier	13
Réunion de budgétisation du 25 mars	14
Résolutions autorisant les séances huis clos	15
Discussion d'éléments sans avis préalable	16
Rapports	17
Subvention pour Internet à haut débit	17
Opinion	18
Recommandations	20
Réponse	21
Exception relative à l'éducation ou la formation	21
Une autre question en vertu d'une autre Loi	23
Souvenirs contradictoires	23
Suggestions de pratiques exemplaires	23
Rapport	24
Annexe : Lettre de la Ville d'Amherstburg, 28 novembre 2011	25

Plaintes

- 1 Le 18 mars 2011, notre Bureau a reçu une plainte alléguant que le Conseil de la Ville d'Amherstburg avait indûment voté en séance à huis clos, au mois de janvier, pour éliminer le Comité des parcs et le Comité des loisirs.
- 2 Le 25 mars 2011, notre Bureau a reçu une autre plainte à propos de réunions à huis clos du Conseil. Cette plainte portait sur sept séances à huis clos tenues en janvier 2011. Elle alléguait aussi que, le 25 mars 2011, le Conseil avait indûment voté l'achat d'un véhicule pour le chef des pompiers durant une réunion de budgétisation à huis clos et qu'à un moment de cette séance, toujours à portes closes, le Conseil avait indûment sélectionné une communauté spécifique pour une subvention provinciale relative au service Internet à haut débit.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités sont tenues d'adopter des règlements municipaux qui définissent les règles de procédure pour les réunions. La Loi stipule qu'elles doivent aviser le public de ces réunions et que toutes les réunions doivent être publiques, sauf si elles relèvent d'exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* accordent aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a dûment fermé une réunion au public. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi désigne l'Ombudsman en tant qu'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas nommé leur propre enquêteur.
- 5 La Ville d'Amherstburg a fait de l'Ombudsman de l'Ontario son enquêteur le 24 août 2009.
- 6 Lorsqu'il enquête sur les plaintes à propos des réunions à huis clos, notre Bureau considère si les exigences de la Loi relatives aux réunions publiques et les règlements de procédure municipaux pertinents ont dûment été respectés.

Procédures de réunions du Conseil

- 7 Le règlement de procédure de la Ville (2008-28) stipule que les réunions régulières du Conseil se tiendront le deuxième et le quatrième lundi de chaque mois, à 19 h. Le public doit être avisé au moins cinq jours avant la réunion prévue, sauf en cas de réunion « urgente », le Conseil devant alors publier un avis aussi tôt que possible. Les ordres du jour de la réunion et la documentation à l'appui doivent être préparés et communiqués aux membres du Conseil au plus tard à 16 h 30 le jeudi avant la réunion. Toute documentation

de l'ordre du jour qui n'est pas considérée « confidentielle » doit aussi être communiquée alors au public.

- 8 Le règlement stipule que toutes les réunions doivent être ouvertes au public, sauf si la question considérée relève d'une des exceptions données à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*.

Processus d'enquête

- 9 Après avoir effectué un examen préliminaire des plaintes, notre Bureau a avisé la Ville, le 27 avril 2011, que nous allions mener une enquête officielle.
- 10 Durant notre enquête, nous avons obtenu et analysé des documents municipaux pertinents, dont des procès-verbaux, des ordres du jour, des courriels et d'autres documents municipaux, ainsi que des copies des présentations de diapositives et d'autre matériel préparés par des consultants et considérés par le Conseil à huis clos. Nous nous sommes aussi penchés sur les règlements de procédure de la Ville et sur les lois et la jurisprudence applicables.
- 11 Conformément au par. 19 (1) de la *Loi sur l'Ombudsman*, les membres du Conseil et le personnel de la Ville sont tenus de fournir à notre Bureau tout document ou toute information requis au cours de nos enquêtes. Les membres du Conseil et le personnel de la Ville ont pleinement coopéré à notre enquête.
- 12 Une équipe composée de trois personnes a effectué des entrevues personnelles avec chacun des membres du Conseil ainsi qu'avec la secrétaire et la directrice générale.
- 13 Après avoir reçu la réponse de la Ville à notre rapport préliminaire le 30 novembre 2011, nous avons aussi interviewé quatre consultants, dont chacun avait assisté à l'une des réunions à huis clos qui faisaient l'objet de notre enquête.

Conclusions de notre enquête

- 14 À la suite de notre enquête, nous avons déterminé que le Conseil avait enfreint à plusieurs égards les exigences relatives aux réunions ouvertes au public.

Réunions à huis clos indûment tenues en vertu de l'exception de « l'éducation ou la formation »

- 15 Sous réserve de satisfaire aux exigences de procédure, le Conseil est en droit de tenir des réunions à huis clos, en vertu de son règlement de procédure (par. 10 (b)(viii)) et de la Loi (par. 239 (3.1)) dans le but d'éduquer ou de former ses membres, à condition qu'aucun membre ne discute ou ne traite autrement d'une question d'une manière qui fasse avancer de façon importante les travaux ou la prise de décisions du Conseil.

- 16 Bien que l'énoncé de l'exception relative à « l'éducation ou la formation » peut se prêter à une interprétation large, conformément à l'intérêt public et à la nature corrective des exigences sur les réunions publiques, toute exception devrait être interprétée de manière étroite. Comme je l'ai noté dans mon rapport *ABC de l'éducation et de la formation* à propos de mon enquête sur une réunion spéciale du Comité des services de développement de la Ville d'Oshawa :

Les conseils et les comités devraient éviter de profiter des séances éducatives à huis clos pour considérer des renseignements sur lesquels ils fonderont leurs décisions futures, à moins que les sujets traités ne relèvent des exceptions aux exigences des réunions ouvertes au public et ne soient autorisés en bonne et due forme.

- 17 De même, le rapport d'un autre enquêteur sur une réunion à huis clos déclare : « Un échange d'information, qu'il fasse avancer ou non les travaux de la municipalité, ne peut pas être considéré comme relevant de 'l'éducation' ou 'la formation' au sens habituel de ces termes. En conclure autrement permettrait au Conseil de tenir une séance à huis clos chaque fois qu'un de ses membres veut tout simplement communiquer de l'information¹. »
- 18 Notre enquête a examiné six réunions durant lesquelles le Conseil a considéré des éléments en s'appuyant sur cette exception.
- 19 Le Conseil a tenu deux séances spéciales « d'éducation » ou « de formation » le 7 janvier 2011 et il a aussi considéré des éléments « d'éducation » ou « de formation » durant des réunions à huis clos les 10, 20, 24 et 25 janvier. Notre enquête a conclu que, dans chacun de ces cas, le Conseil avait indûment appliqué cette exception. Les éléments considérés comme relevant de « l'éducation » ou de « la formation » par le Conseil étaient d'une portée beaucoup plus vaste que celle accordée par la Loi à ces termes et touchaient aux travaux du Conseil. Dans certains cas, la discussion d'un sujet particulier aurait peut-être pu être permise si elle avait été dûment autorisée en vertu d'une autre exception prévue par la Loi. Dans l'un des cas, le Conseil avait considéré une question d'éducation ou de formation, alors que cette question n'était même pas mentionnée dans la résolution autorisant le huis clos.

¹ Rapport d'Amberley Gavel Inc., au nom des Local Authority Services (LAS), sur la réunion du 2 juillet 2009 du Conseil du comté d'Essex.

Séances spéciales du 7 janvier

- 20 Les ordres du jour publics des réunions spéciales du 7 janvier 2011, dont la première s'est tenue à 12 h 30 et la deuxième à 14 h 45, indiquaient tous deux que le Conseil tiendrait « une séance d'éducation ou de formation » à huis clos. Aucun autre détail n'était donné dans les ordres du jour, ni dans les résolutions de tenir un huis clos relativement à la question à considérer durant ces séances.
- 21 Dans le cas de la première séance à huis clos, le procès-verbal indique qu'une consultante en planification a fait une présentation à propos « du plan officiel et du règlement de zonage ». Les récits des témoins diffèrent quant aux questions réellement discutées durant ce huis clos. Deux conseillers ont déclaré que la consultante en planification avait parlé de propriétés municipales bien précises, susceptibles d'être aménagées à l'avenir, et avaient encouragé le Conseil à approuver leur aménagement. Deux autres conseillers ont expliqué que la consultante en planification avait uniquement donné des renseignements généraux à propos du règlement de zonage. Un membre du personnel a témoigné que le Conseil avait été informé d'une mise à jour sur une question de litige à propos d'une propriété locale.
- 22 La consultante en planification, qui assistait au huis clos, a expliqué qu'elle avait présenté des renseignements généraux à propos de la *Loi sur la planification* et du règlement de zonage de la Ville. Les diapositives utilisées par la consultante dans sa présentation semblent indiquer qu'elle a effectivement donné au Conseil des renseignements de base à propos de la *Loi sur la planification*, du plan officiel et du règlement de zonage d'Amherstburg. Mais les diapositives font aussi référence à plusieurs propositions de développement précises, dont l'une devait faire l'objet d'une future audience de la Commission des affaires municipales de l'Ontario.
- 23 Bien qu'une présentation générale sur la planification municipale puisse dûment être considérée comme relevant de l'éducation ou de la formation, il semble qu'au moins certains éléments de cette première séance à huis clos allaient bien au-delà de questions générales d'éducation et des permissions accordées par les exceptions de l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*. Durant cette séance à huis clos, il a été indûment question des travaux du Conseil, sous forme de propositions de développement précises.
- 24 Le procès-verbal de la deuxième séance à huis clos indique que le Conseil a discuté de plusieurs comités et a voté pour différer le Comité des parcs et le Comité des loisirs, pour dissoudre le Comité du tourisme et pour nommer des membres du public à divers autres comités. Le Conseil a aussi enjoint à son personnel de faire passer des annonces pour recruter un évaluateur de bétail. La majorité des personnes que nous avons interviewées n'ont pas pu se souvenir ou n'ont pas pu dire pourquoi ces questions avaient été discutées à huis clos en vertu de l'exception relative à « l'éducation ou la formation ». Le maire a reconnu qu'il avait été « trompeur » pour le Conseil de discuter de divers comités en vertu de cette exception. Un membre du Conseil a fait savoir que plusieurs contribuables

intéressés à participer à ces comités s'étaient par la suite inquiétés du fait que les discussions sur ces comités aient eu lieu à huis clos.

- 25 La directrice générale a dit à nos enquêteurs qu'il était justifié de considérer le Comité des parcs et le Comité des loisirs à huis clos car des « renseignements privés » étaient en jeu. Elle a précisé que le Conseil avait étudié des curriculum vitae et des demandes de nomination aux comités durant la séance à huis clos, et que ces discussions s'étaient dûment tenues à huis clos car il était question de renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées. La secrétaire a expliqué à son tour que le Conseil avait étudié le Comité du tourisme à huis clos car il avait été question « d'éducation relativement aux comités déjà en place, et de mieux comprendre quelles mesures le Conseil voulait prendre quant à ses comités ».
- 26 À mon avis, aucun des éléments discutés lors de la deuxième séance à huis clos ne pouvait dûment être considéré en vertu de l'exception relative à « l'éducation ou la formation ». Même si une partie des discussions a peut-être porté sur des renseignements privés à propos de personnes qui pouvaient être identifiées, cette exception n'a pas été citée dans la résolution de tenir un huis clos. Ces discussions n'étaient donc pas dûment permises. D'autres questions, dont les décisions à propos des comités du tourisme, des parcs et des loisirs, ne relèvent d'aucune des exceptions aux exigences relatives aux réunions ouvertes au public. Tous les éléments considérés se rapportaient à des aspects précis des travaux du Conseil et ne pouvaient pas être qualifiés de questions « d'éducation ou de formation ».

Réunion du Conseil du 10 janvier

- 27 L'ordre du jour de la séance publique et celui de la séance à huis clos de la réunion du 10 janvier 2011 indiquaient que le Conseil allait considérer une question « d'éducation ou de formation ». Aucun autre détail n'y était donné. Selon le procès-verbal de la séance à huis clos, l'élément considéré en vertu de cette exception était « un aperçu des tarifs harmonisés des eaux résiduaires ».
- 28 La directrice générale a avisé notre Bureau que la discussion de cette question visait à informer le Conseil actuel des raisons pour lesquelles l'ancien Conseil avait décidé d'harmoniser les tarifs des eaux résiduaires. Le Conseil et le personnel nous ont donné diverses raisons afin d'expliquer pourquoi la séance avait été fermée au public, disant entre autres que les conseillers n'avaient pas encore pris de décision à propos d'une augmentation potentielle des tarifs et qu'ils voulaient s'assurer que le Conseil comprenne bien la question avant de la présenter au public; les membres du Conseil voulaient pouvoir poser des questions sans se trouver dans l'embarras; la discussion était « délicate relativement aux discussions d'ordre financier que le Conseil tenait alors sur le budget ».

- 29 Mais un membre du Conseil a fait remarquer que, comme une présentation ultérieure avait été faite en public sur les tarifs des eaux résiduaires, il ne comprenait pas pourquoi la première séance s'était tenue à huis clos.
- 30 Le consultant qui a dirigé cette séance nous a fait savoir que la communauté était divisée, certains voulant conserver les tarifs harmonisés, et d'autres souhaitant retourner à l'ancien système. Il a expliqué que le Conseil voulait comprendre les avantages et les inconvénients de chacune des options, afin de déterminer la meilleure décision à prendre.
- 31 Le consultant a déclaré que la séance du 10 janvier avait compris une discussion des principes généraux ainsi que des avantages et des désavantages de l'harmonisation par rapport à une dé-harmonisation. L'objectif était d'informer le Conseil des raisons pour lesquelles la décision d'harmoniser les tarifs avait été prise au départ. Des documents distribués lors de cette séance comprenaient des tableaux comparatifs des tarifs des eaux dans divers secteurs, pour les deux systèmes.
- 32 Une séance à huis clos visant à considérer des renseignements généraux sur les tarifs des eaux résiduaires pourrait être permise en vertu de l'exception relative à « l'éducation ou la formation ». Cependant, en fonction de l'information que nous avons recueillie au cours de notre enquête, il semblerait que la discussion de ce sujet à huis clos le 10 janvier est allée bien au-delà de ce que permettent les exceptions de la *Loi sur les municipalités* et qu'elle a notamment porté sur la considération induite de travaux précis du Conseil relatifs aux tarifs des eaux résiduaires, dans le but d'aider les membres du Conseil à prendre de futures décisions à ce sujet.

Réunion du Conseil du 20 janvier

- 33 L'ordre du jour de la réunion publique du 20 janvier 2011 indiquait que le Conseil considérerait une question « d'éducation ou de formation ». L'ordre du jour de la séance à huis clos faisait référence à cette question comme une « planification stratégique ». Le procès-verbal de la séance à huis clos indiquait que la directrice générale et un consultant avaient mené un exercice de planification stratégique.
- 34 La directrice générale a fait savoir à notre Bureau que l'élément de « planification stratégique » avait fait l'objet d'une discussion très générale, qui avait pour but d'informer les nouveaux membres du Conseil de plusieurs questions, entre autres d'un litige en cours. La majorité des membres du Conseil que nous avons interviewés nous ont déclaré que la séance à huis clos avait inclus des discussions sur les priorités que le Conseil devrait suivre au cours de son prochain mandat. Deux conseillers ont reconnu, en rétrospective, que cette discussion n'aurait pas dû avoir lieu à huis clos.
- 35 Le consultant en planification stratégique qui a codirigé cette séance a expliqué que le but était de former le Conseil en matière de planification stratégique et de discuter la vision

d'avenir que le Conseil avait pour la Ville. Il a déclaré que, durant la séance, le Conseil avait établi un ensemble de priorités stratégiques qui devaient être communiquées à l'équipe de gestion de la municipalité.

- 36 Généralement, la considération des priorités du Conseil, les mises à jour sur les travaux du Conseil et la planification stratégique ne relèvent pas de l'exception relative à « l'éducation ou la formation ». Une discussion à huis clos d'un litige concernant la municipalité pourrait être permise en vertu du par. 239 (2)(e), mais à condition que la résolution autorisant la séance à huis clos indique précisément ce sujet de discussions.

Réunion du Conseil du 24 janvier

- 37 Le Conseil a tenu deux réunions le 24 janvier 2011 – une séance à huis clos à 14 h et une réunion régulière à 19 h. Ni l'ordre du jour de la réunion publique, ni celui de la séance à huis clos n'ont fait référence à un élément « d'éducation ou de formation ». La résolution autorisant le huis clos n'a pas indiqué « l'éducation ou la formation » parmi les éléments à considérer. Et alors que le Conseil a fait un rapport en public, à la réunion de 19 h, sur trois questions qu'il avait considérées à huis clos, il n'a aucunement mentionné cet élément « d'éducation ou de formation ». Cependant, le procès-verbal du huis clos signale « qu'un spécialiste du reflux des eaux » a parlé « d'un sujet d'éducation relatif à la prévention du reflux des eaux ».
- 38 La majorité des membres du Conseil que nous avons interviewés nous ont fait savoir que, durant la partie de la séance consacrée à « l'éducation », le spécialiste avait fait une démonstration d'un dispositif anti-reflux, le but étant que certaines propriétés de la Ville deviennent conformes au nouveau programme de prévention du reflux des eaux. La directrice générale a expliqué que cette séance s'était tenue à huis clos car le Conseil voulait instaurer ses procédures avant d'informer le public de ce nouveau programme. Quatre des sept membres du Conseil ont avisé notre Bureau qu'à leur avis ces discussions auraient dû se tenir en séance ouverte au public.
- 39 Le consultant qui a participé à cette séance nous a fait savoir qu'il avait expliqué au Conseil ce qu'est le reflux des eaux, pourquoi les dispositifs de prévention du reflux sont nécessaires, et qu'il avait été question des mesures prises par les administrateurs d'Amherstburg pour que les édifices municipaux se conforment aux normes pertinentes. Le consultant a aussi dit qu'il avait indiqué qu'un nouveau règlement devrait être adopté à l'avenir pour garantir que les bâtiments privés soient également équipés de ces dispositifs.
- 40 Beaucoup des diapositives utilisées par le consultant dans sa présentation donnent des renseignements d'ordre généraux sur la prévention du reflux des eaux, entre autres sur les normes de prévention du reflux. Mais certaines des diapositives décrivent le programme d'Amherstburg sur la prévention du reflux, dont les détails des coûts inhérents aux risques de reflux dans les bâtiments municipaux. De plus, certaines diapositives décrivent étape

par étape les futures mesures à prendre dans le cadre de ce programme de prévention d'Amherstburg – montrant ce qu'il faudrait faire pour rendre les propriétés municipales conformes aux normes, pour instaurer un règlement de prévention du reflux des eaux et pour aviser les propriétaires commerciaux des nouvelles règles.

- 41 Il apparaît que la discussion de la prévention du reflux des eaux par le Conseil durant cette séance à huis clos n'était pas simplement un exercice d'éducation. Le Conseil a examiné les étapes précises à prendre pour un programme de prévention dans la municipalité. De toute évidence, cet aspect de la discussion n'était pas éducatif et allait influencer sur les décisions futures du Conseil. En outre, la considération de cet élément était inappropriée du fait que le Conseil n'avait ni publiquement annoncé, ni officiellement noté que cet élément serait considéré dans une résolution autorisant le huis clos.

Séances indûment tenues à huis clos conformément à l'exception « une question en vertu d'une autre loi » (par. 239 (1)(g))

- 42 Sous réserve de satisfaire aux exigences de procédure, le Conseil est en droit, en vertu du par. 239 (1)(g) de la *Loi sur les municipalités* et du par. 10 (b)(vii) de son règlement de procédure, de tenir une séance à huis clos pour étudier « une question à l'égard de laquelle un conseil municipal, un conseil, un comité ou une autre entité peut tenir une réunion à huis clos en vertu d'une autre loi ».
- 43 L'exception relative à la tenue d'une réunion à huis clos « en vertu d'une autre loi » n'est pas souvent invoquée pour justifier une discussion à huis clos, probablement parce que les circonstances auxquelles elle s'applique sont fort restreintes.
- 44 Dans *London (City) v. RSJ Holdings Inc.* [2007], S.C.J. No. 29, la Cour suprême du Canada a étudié si cette exception s'appliquait à la fermeture d'une réunion au public, en vertu de la *Loi sur la planification*, pour considérer un règlement de contrôle provisoire. La Cour a déclaré que l'obligation qu'avait la ville de tenir une réunion publique et d'en aviser le public en vertu de la *Loi sur les municipalités* était distincte de la disposition de la *Loi sur la planification* autorisant l'adoption de règlements de contrôle intérimaire sans audience publique et sans participation du public et elle en a conclu que la réunion aurait donc dû être publique. La Cour a donné un exemple pour illustrer quand cette exception pourrait s'appliquer, soulignant qu'en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* certaines réunions municipales doivent se tenir à huis clos pour des raisons de sécurité.
- 45 Lors de deux des réunions que nous avons considérées, le Conseil municipal d'Amherstburg a invoqué l'exception d'une « question en vertu d'une autre loi » pour justifier la discussion d'un élément à huis clos.

- 46 Durant les huis clos du 10 et du 24 janvier, le Conseil a cité l'exception relative à « une question en vertu d'une autre loi » pour autoriser la discussion à huis clos de nominations au conseil d'administration de la Bibliothèque et à celui des Services de police. Le personnel a fait savoir à notre Bureau que ces discussions s'étaient tenues à huis clos car le Conseil nommait de nouveaux membres conformément à la *Loi sur les bibliothèques publiques* et à la *Loi sur les services policiers*. Mais ni l'une, ni l'autre de ces lois ne fait la moindre référence à des réunions de nomination à huis clos. En considérant ces nominations, le Conseil a clairement mal appliqué cette exception et a indûment discuté la question à portes closes.
- 47 À titre d'explication, le personnel de la Ville a déclaré que, lors de la discussion des nominations à ces deux conseils d'administration, le Conseil avait considéré des curriculum vitae contenant des renseignements privés. Le Conseil est en droit de tenir une séance à huis clos pour étudier « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » (par. 239 (2)(b)). Mais ce n'est pas sur ce principe qu'une résolution du Conseil a autorisé la considération des nominations à huis clos et cette justification ne peut donc pas servir à légitimer la discussion, une fois les faits accomplis.
- 48 Finalement, lors de la séance à huis clos du 24 janvier, le Conseil a aussi considéré des nominations à un comité qui ne semblaient avoir aucun lien avec les mesures de loi autorisant des réunions à huis clos.

Réunion du Conseil du 10 janvier

- 49 L'ordre du jour public de la réunion à huis clos du 10 janvier indiquait que le Conseil tiendrait un huis clos pour discuter « une autre question en vertu d'une autre loi ». Aucun autre détail n'était donné dans l'ordre du jour, ni dans la résolution adoptée pour tenir un huis clos. L'ordre du jour du huis clos faisait simplement référence à « une autre question en vertu d'une autre loi relativement aux membres du conseil d'administration de la Bibliothèque d'Essex ».
- 50 Les membres du Conseil que nous avons interviewés n'ont pas pu se souvenir de la discussion, ou n'ont pas pu se remémorer pourquoi elle avait eu lieu à huis clos en vertu de cette exception. La directrice générale nous a avisés que cette exception avait été invoquée car les membres du Conseil « doivent faire une demande et être nommés au conseil d'administration en vertu de la *Loi sur les bibliothèques* ».

Réunion du Conseil du 24 janvier

- 51 L'ordre du jour de la réunion publique du 24 janvier indiquait que le Conseil tiendrait une séance à huis clos pour discuter « une autre question en vertu d'une autre loi ». Une fois de plus, aucun autre détail n'était donné dans l'ordre du jour, ni dans la résolution adoptée pour tenir un huis clos. L'ordre du jour du huis clos ne fournissait lui non plus aucun

renseignement sur les points à discuter en vertu de cette exception. Selon le procès-verbal du huis clos, le Conseil a étudié deux éléments en vertu de cette exception : 1) nomination d'un membre du public au conseil d'administration des Services de police; 2) nomination de deux conseillers au Comité du projet de Big Creek Watershed.

- 52 La directrice générale nous a avisés que la discussion de la nomination d'un nouveau membre au conseil d'administration des Services de police s'était tenue à huis clos conformément à l'exception « une question en vertu d'une autre loi » car cette nomination allait se faire en vertu de la *Loi sur les services policiers*. La secrétaire a informé notre Bureau que cette question avait été examinée à huis clos car le Conseil voulait étudier des curriculum vitae qui comprenaient des renseignements privés.
- 53 Trois membres du Conseil se sont souvenus qu'ils avaient voté à huis clos pour qu'un membre du public en particulier soit nommé au conseil d'administration des Services de police. Le procès-verbal de la séance à huis clos fait état de ce vote. Le maire a reconnu que la discussion aurait probablement dû se tenir en réunion publique.
- 54 La directrice générale nous a avisés que le sujet du Comité du projet de Big Creek Watershed avait comporté une discussion et une décision quant à savoir quels membres du Conseil seraient « plus à l'aise » de siéger à ce comité. Aucun des interviewés n'a pu nous expliquer pourquoi cet élément avait été discuté conformément à l'exception « une question en vertu d'une autre loi ».

Vote lors d'un huis clos

- 55 En vertu du par. 239 (6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les votes à huis clos peuvent uniquement avoir lieu dans des circonstances limitées, pour discuter de questions de procédure ou pour donner des ordres ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité. Le par. 10 (e) et le par. 10 (f) du règlement de procédure de la Ville reflètent ces dispositions de la *Loi sur les municipalités*. L'interdiction de voter autrement que de la manière prescrite s'étend aux « votes de paille » et aux « votes à mains levées ».
- 56 Nous avons analysé quatre réunions pour déterminer si le Conseil avait indûment voté à huis clos.
- 57 Notre enquête a conclu que dans le cas des trois des réunions considérées par nous, le Conseil avait indûment voté à huis clos en infraction à la Loi et à son propre règlement. Le personnel municipal nous a fait savoir que le Conseil avait uniquement voté à huis clos pour donner des instructions à son personnel. Mais à mon avis, certains des votes lors de ces réunions ne relevaient ni de la procédure, ni des instructions. En outre, la plupart des membres du Conseil que nous avons interviewés, dont le maire, ont reconnu que le

Conseil parvenait régulièrement à un consensus par un vote « à mains levées », à huis clos, aussi bien sur des questions de fond que sur des questions de procédure.

- 58 Durant notre enquête, de nombreux membres du Conseil ont reconnu qu'en rétrospective ils n'auraient pas dû voter à huis clos sur certains points. Notre Bureau avait déjà avisé la Ville, dans une lettre de mars 2011 (en réponse à une plainte précédente), que les procédures de vote du Conseil durant les séances à huis clos étaient problématiques. Plusieurs des membres du Conseil que nous avons interviewés nous ont dit que le Conseil avait modifié sa pratique depuis et ne votait plus à huis clos, sauf dans les circonstances permises par la Loi. STOP

Réunion spéciale du 7 janvier

- 59 Durant l'une des séances à huis clos du 7 janvier 2011, le Conseil a différé par vote (indéfiniment suspendu) le Comité des parcs et le Comité des loisirs, et de dissoudre le Comité du tourisme. Bien que le personnel municipal ait qualifié ces votes « d'instructions au personnel » ou « de confirmations du Conseil », il est clair qu'ils ont porté sur des questions de fond relatives aux comités du Conseil, processus qui s'est indûment déroulé alors que le Conseil était réuni à huis clos.

Réunion du Conseil du 10 janvier

- 60 De même, lors d'une des réunions du 10 janvier, le Conseil a nommé à huis clos un membre au conseil d'administration de la Bibliothèque d'Essex, puis le 24 janvier le Conseil a nommé par vote, à huis clos, des membres au conseil d'administration des Services de police et au Comité du projet de Big Creek Watershed. Ces votes auraient dû se dérouler en séance publique.

Réunion du Conseil du 24 janvier

- 61 Le 24 janvier, le Conseil s'est réuni à huis clos en vertu de l'exception relative à « l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds » (par. 239 (2)(c)). L'ordre du jour de la séance à huis clos indiquait que cette discussion porterait sur « le démantèlement du site de l'aréna existant ». Les personnes que nous avons interviewées nous ont fait savoir que durant cette séance le Conseil avait exploré quoi faire du site de l'ancien aréna, vu l'achèvement de la construction d'un nouveau complexe récréatif. L'une des options que le Conseil a considérées lors de cette réunion était de vendre l'ancienne propriété, complètement ou en partie.
- 62 Durant la séance à huis clos, le Conseil a voté pour enjoindre à l'administration de fermer l'aréna au public et de tenir une consultation à portes ouvertes pour recueillir les suggestions du public sur l'utilisation future de ce site. Bien que ces votes semblent relever de l'exception permettant au Conseil de voter à huis clos pour donner des

instructions à son personnel, la possibilité d'une vente future de la propriété n'était que l'une des options considérées durant la réunion. Dans ces circonstances, l'envergure de l'examen du sujet par le Conseil et les instructions qui en ont résulté semblent avoir dépassé ce que permet l'exception invoquée pour justifier la discussion à huis clos. De plus, la fermeture de l'ancien aréna a beaucoup préoccupé le public. Le Conseil aurait pu anticiper le problème – et le régler – s'il avait choisi de discuter la question ouvertement.

Réunion de budgétisation du 25 mars

- 63 Nous avons été informés que deux réunions avaient été prévues pour le 25 mars – une séance ouverte sur le budget, puis une séance à huis clos également sur le budget. Le calendrier de la Ville indiquait que la réunion commencerait à 9 h. L'ordre du jour du public de la séance à huis clos indiquait qu'elle commencerait à 21 h. Une résolution incluse à l'ordre du jour notait que le Conseil tiendrait un huis clos pour étudier des questions de relations de travail et de personnel à 16 h 30. De toute évidence, les heures données dans l'ordre du jour sont incorrectes. Aucun autre détail n'est donné dans l'ordre du jour à propos de la discussion à huis clos.
- 64 L'ordre du jour de la séance publique de budgétisation indiquait que le Conseil tiendrait une réunion publique spéciale pour discuter de son examen du budget d'immobilisations. L'ordre du jour précisait que la séance se tiendrait dans un club sportif local et commencerait à 9 h. Toujours selon l'ordre du jour, la réunion commencerait par une allocution d'ouverture, puis il y aurait « un examen du budget, comme indexé » de 9 h 15 à 12 h, et une pause-repas suivie d'un autre « examen du budget » de 12 h 30 à 16 h. Aucun autre renseignement n'était donné à propos des discussions.
- 65 Nous avons reçu des témoignages conflictuels à propos d'un vote sur l'achat d'un véhicule pour le chef des pompiers, à huis clos, le 25 mars. Apparemment, le Conseil a voté d'acheter ce véhicule ce jour-là, mais deux conseillers nous ont dit que le vote s'était déroulé à huis clos, tandis que quatre autres nous ont déclaré qu'il avait eu lieu en séance ouverte au public, et que la secrétaire et la directrice générale n'ont pas pu se souvenir quand le Conseil avait voté. Le procès-verbal final de la réunion sur le budget ouverte au public indique que le vote s'est déroulé durant la séance publique. Dans ces circonstances, nous n'avons pas pu établir que le vote s'était tenu indûment. Mais nous avons découvert certaines irrégularités relativement à cette réunion à huis clos.
- 66 Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le Conseil a commencé un huis clos vers 9 h 20 pour discuter de questions de relations de travail et de personnel, puis qu'il a ajourné la séance à 11 h 10. Aucun autre renseignement n'est donné dans le procès-verbal public. Le procès-verbal de la séance à huis clos confirme que les discussions à huis clos portaient sur des questions de relations de travail, ce qui est permis en vertu du par. 239 (2)(d) de la Loi.

- 67 Dans ce cas, les ordres du jour comportent de toute évidence certaines inexactitudes, qui ont peut-être prêté à confusion. La séance à huis clos ne devait pas commencer à 21 h comme l'indiquait l'ordre du jour. Présument que l'ordre du jour aurait dû indiquer 9 h, la confusion restait possible car c'était aussi l'heure à laquelle la réunion publique spéciale devait commencer. De plus, la résolution incluse à l'ordre du jour de la séance à huis clos indiquait que le Conseil commencerait son huis clos à 16 h 30. En fait, le Conseil a commencé ce huis clos à 9 h 20. L'ordre du jour de la réunion publique de budgétisation indiquait que le Conseil discuterait du budget toute la journée, de 9 h à 16 h. En fait, la séance publique du Conseil n'a duré que 20 minutes et toute la réunion n'a duré qu'un peu plus de deux heures.
- 68 L'objectif des ordres du jour est d'aviser le public des éléments qui seront discutés en séance publique et en séance à huis clos, pour que les citoyens puissent exercer leur droit d'assister aux réunions municipales et d'être informés des travaux du Conseil. Ces droits sont bafoués quand des renseignements erronés sont communiqués au public à propos des réunions du Conseil.

Résolutions autorisant les séances huis clos

- 69 La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule qu'avant de tenir toute réunion ou toute partie de réunion à huis clos, une municipalité doit indiquer par voie de résolution qu'une réunion à huis clos aura lieu et doit donner la nature générale du sujet qui sera considéré (par. 239 (4)). Dans le cas de séances d'éducation ou de formation, il faut aussi indiquer que la réunion ou une partie de la réunion aura lieu à huis clos conformément à l'exception relative à l'éducation ou à la formation. Cette résolution doit être prise en public avant la tenue de la séance à huis clos. Le par. 10(d) du règlement de procédure de la Ville reflète ce texte de la Loi.
- 70 Notre enquête a découvert que, quand le Conseil adopte une résolution avant de tenir un huis clos, cette résolution répète tout simplement l'exception pertinente (par exemple : « Une question de relations de travail sera examinée »). Rien n'indique la nature du sujet qui sera considéré. De même, l'ordre du jour des séances à huis clos communiqué au public fait tout simplement référence à l'exception autorisant un huis clos et ne donne aucun renseignement au public. Les conseillers que nous avons interviewés nous ont fait savoir que les membres du Conseil eux-mêmes disposent rarement, voire jamais, de plus de renseignements que le public sur les sujets qui seront discutés à huis clos.
- 71 Dans mon rapport « Gouverner la municipalité dans la furtivité », à propos d'une de mes enquêtes sur une réunion du Conseil municipal du Canton d'Emo, j'ai fait l'observation suivante :

... simplement réitérer les mots (de cette exception) n'est pas très informatif. Les renseignements donnés devraient être aussi précis que possible. Réciter une liste pré-imprimée des exceptions ne répond pas à cet objectif. Comme l'a souligné la Cour d'appel de l'Ontario dans *Farber v. Kingston (City)*², « la résolution d'aller 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. »

- 72 Bien sûr, dans certains cas, donner plus de renseignements sur un sujet à considérer à huis clos peut réellement compromettre la nécessité de protéger la confidentialité de la discussion. Toutefois, même dans ces cas, les membres du Conseil et la secrétaire devraient fondamentalement connaître la nature du sujet à discuter à huis clos.
- 73 À mon avis, les résolutions adoptées par le Conseil pour autoriser les séances à huis clos que nous avons examinées durant notre enquête étaient fautives et n'ont pas informé adéquatement le public, pas plus que les membres du Conseil, de la nature de l'élément à discuter ou de la justification du huis clos.

Discussion d'éléments sans avis préalable

- 74 Le règlement de procédure de la Ville stipule que le public doit être avisé des réunions régulières et des réunions spéciales du Conseil au moins cinq jours à l'avance. Tous les documents relatifs à l'ordre du jour qui ne sont pas jugés confidentiels doivent être communiqués au public au plus tard à 16 h 30 le jeudi précédant la réunion prévue, ou dès que les documents sont achevés et publiés.
- 75 Tous les membres du Conseil que nous avons interviewés ont déclaré qu'ils pouvaient discuter en réunion d'éléments qui n'avaient pas fait l'objet d'un avis, dans le cadre des « nouvelles activités ». La directrice générale nous a fait savoir que la rubrique « nouvelles activités » était réservée aux éléments dont le Conseil pouvait décider sans qu'on lui fournisse beaucoup de renseignements généraux.
- 76 Le règlement de procédure de la Ville ne définit aucun processus précis pour inscrire des éléments de discussion aux « nouvelles activités » de l'ordre du jour des réunions. La directrice générale nous a fait savoir que, même si rien ne limite les éléments à considérer dans la rubrique « nouvelles activités », le personnel encourage les membres du Conseil à présenter ces éléments par « avis de motion » pour donner aux conseillers le temps de les considérer.
- 77 Par son habitude d'ajouter régulièrement des éléments à un ordre du jour, à la rubrique « nouvelles activités », le Conseil risque de porter atteinte au droit qu'a le public de savoir quels éléments seront discutés lors d'une réunion du Conseil, afin de pouvoir exercer son

² [2007] O.J. No. 919, page 151.

droit d'assister à ces réunions et d'être informé des travaux du Conseil. Conformément aux principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation qui sous-tendent les exigences relatives aux réunions publiques, le Conseil devrait généralement éviter de discuter d'éléments qui n'ont pas fait l'objet d'un avis préalable. Le Conseil ne devrait pas ajouter d'éléments en dernière minute, sauf s'ils sont de toute évidence urgents ou s'il est impérieux de suspendre les procédures habituelles d'avis au public. À titre de pratique exemplaire, beaucoup de municipalités exigent l'adoption d'une résolution officielle suspendant les règlements normaux de réunion avant d'ajouter tout nouvel élément de discussion à l'ordre du jour d'une réunion.

Rapports

- 78 Actuellement, le Conseil municipal d'Amherstburg a pour habitude de communiquer, à la fin de ses réunions régulières, des renseignements sur ses instructions et ses décisions concernant le personnel et résultant de ses séances à huis clos. Mais aucun renseignement n'est donné sur les autres questions discutées à huis clos, entre autres durant les séances d'éducation et de formation.
- 79 J'encourage les municipalités à faire publiquement rapport, en séance publique, de ce qui est ressorti des séances à huis clos, au moins de manière générale. Dans certains cas, les rapports au public pourront simplement prendre la forme d'une discussion générale, tenue en public, des sujets considérés à huis clos, similairement aux renseignements donnés dans la résolution autorisant le huis clos, avec des renseignements sur les instructions, les décisions et les résolutions concernant le personnel. Mais dans d'autres cas, la nature de la discussion pourra se prêter à donner considérablement plus de renseignements sur la séance à huis clos.

Subvention pour Internet à haut débit

- 80 Notre enquête n'a pas confirmé que le Conseil s'était réuni à huis clos pour discuter une demande d'importante subvention provinciale, visant la mise en place d'un service Internet à haut débit à Bob-Lo Island. Le mandat de mon Bureau ne m'autorise pas à enquêter sur les allégations quant à savoir si la décision de présenter une demande de subvention pour Bob-Lo Island était appropriée ou non.
- 81 De toute évidence, cette décision a été controversée et elle a retenu l'attention des médias locaux. Elle a suscité des allégations disant qu'il y avait eu du favoritisme pour les résidents aisés de Bob-Lo Island, à l'exclusion des autres parties méritoires de la communauté.
- 82 Au départ, le personnel municipal avait identifié trois régions susceptibles de bénéficier d'une subvention provinciale. Le 14 juin 2010, le Conseil a voté en public pour faire de ce projet une priorité. Le 21 mars 2011, il a voté pour autoriser l'exécution d'un accord de

financement provincial relativement à Bob-Lo Island. À notre connaissance, le Conseil n'a tenu aucune discussion, ni en public, ni à huis clos, sur la sélection de Bob-Lo Island et non pas des deux autres régions pour cette subvention.

- 83 Nous avons reçu une série de courriels échangés entre un membre du Conseil et le personnel municipal, dans lesquels ce membre du Conseil a demandé à savoir pourquoi le Conseil avait décidé de faire une demande de subvention pour Bob-Lo Island, au lieu des deux autres régions. La première réponse du directeur de la Technologie de l'information a été la suivante : « L'ancien conseil avait très précisément approuvé la demande pour Bob-Lo Island. » Le membre du Conseil a alors demandé une copie de la résolution ou du procès-verbal montrant quand l'ancien conseil avait pris cette décision. Après plusieurs autres échanges, la directrice générale a répondu qu'après avoir consulté le maire, et en pleine connaissance du Conseil, elle avait pris la décision de présenter la demande de subvention pour Bob-Lo Island.
- 84 Deux membres du Conseil ont dit à nos enquêteurs qu'ils se souvenaient avoir voté à propos de cette subvention en séance ouverte au public, en s'appuyant sur une recommandation du personnel. (Ceci n'est pas corroboré par le procès-verbal du Conseil.) Deux membres du Conseil ont déclaré que le personnel leur avait dit que l'ancien Conseil avait voté en faveur de la demande pour Bob-Lo Island et que leur seule possibilité était de voter pour « approuver » cette décision. (Rien ne prouve que l'ancien Conseil ait sélectionné cette région.) Deux membres du Conseil nous ont informés qu'ils croyaient que cette décision administrative avait été prise par le personnel. Dans la mesure où nous avons pu le déterminer, cette dernière explication semble être vraie.
- 85 Bien que notre Bureau n'ait trouvé aucune preuve que le Conseil actuel avait indûment tenu une séance à huis clos pour discuter cette demande de subvention, les pratiques exemplaires auraient voulu que le Conseil donne plus de renseignements au public, en séance publique, sur le processus décisionnel qu'il avait suivi pour sélectionner Bob-Lo Island plutôt que les deux autres régions. Le Conseil aurait peut-être pu éviter ainsi que le public se demande si la décision résultait d'une séance indûment tenue à huis clos.

Opinion

- 86 Notre enquête a confirmé que le Conseil de la Ville d'Amherstburg avait enfreint à plusieurs reprises la *Loi de 2001 sur les municipalités* ainsi que son propre règlement de procédure. Plusieurs fois, dans des circonstances non permises en vertu des exceptions inscrites à la *Loi sur les municipalités*, le Conseil a discuté de questions à huis clos. Le Conseil a indûment invoqué les exceptions relatives à « l'éducation ou la formation » et à « une question en vertu d'une autre loi » pour justifier la discussion à huis clos d'éléments qu'il aurait dû considérer en séance publique, ou conformément à une autre exception relative aux réunions publiques. Enfin, le Conseil a régulièrement voté à huis clos de manière indue.

- 87 Au cours de notre enquête, nous avons aussi observé un certain nombre de pratiques problématiques, dont les suivantes : ordres du jour incomplets et inexacts des réunions, omission de faire un rapport public informatif sur les huis clos, et ajout d'éléments à l'ordre du jour des réunions sans avis préalable. De plus, dans ses résolutions officielles de huis clos, le Conseil a donné des renseignements insuffisants sur les sujets à considérer à portes closes.
- 88 Les membres du Conseil nous ont confirmé que la municipalité avait cessé de voter à huis clos dans des circonstances non autorisées par la *Loi sur les municipalités*. Mais il est clair que le Conseil doit respecter plus rigoureusement ses obligations juridiques concernant les réunions à huis clos. Nos enquêteurs ont appris que, dans certains cas, les tensions entre certains membres du Conseil – de même qu'entre les membres du Conseil et le personnel – avaient contribué à la confusion et finalement à des infractions aux exigences relatives aux réunions publiques. Les membres du Conseil doivent bien comprendre qu'ils sont individuellement et collectivement responsables de veiller au respect des dispositions sur les réunions publiques et que cette obligation peut exiger d'eux qu'ils surmontent leurs différences personnelles.
- 89 Je fais les recommandations suivantes dans l'espoir d'aider le Conseil à s'acquitter de ses obligations juridiques pour les réunions à huis clos et à améliorer de manière générale ses procédures de réunions à huis clos. Notre Bureau est disposé à donner gratuitement une formation aux membres du Conseil sur les exigences relatives aux réunions publiques.

Recommandations

Recommandation 1

La Ville d'Amherstburg devrait veiller à ce qu'aucun sujet ne soit discuté à huis clos à moins d'avoir été identifié dans une résolution d'autorisation, en séance publique, et à ce qu'aucun sujet ne soit discuté à huis clos à moins de satisfaire aux conditions suivantes :

- a) le sujet relève clairement d'une des exceptions statutaires aux exigences relatives aux réunions ouvertes au public,
- b) le sujet est décrit aussi précisément que possible pour maximiser les renseignements donnés au public, sans porter atteinte à la raison de le considérer à huis clos.

Recommandation 2

La Ville d'Amherstburg devrait veiller à ce qu'aucun sujet ne soit discuté lors d'une séance à huis clos relative à « l'éducation ou la formation » à moins que la présentation ou la discussion n'ait clairement pour seul objectif l'éducation ou la formation. Elle devrait aussi veiller à appliquer l'exception « une question en vertu d'une autre Loi » uniquement dans de rares circonstances où il est permis de le faire en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 3

La Ville d'Amherstburg devrait veiller à ce qu'aucun vote n'ait lieu lors d'une séance à huis clos, sauf conformément au règlement de procédure de la Ville et à la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Aucun vote ne devrait avoir lieu à moins que les formalités ne soient dûment respectées, notamment les motions d'autorisation et les résolutions. De même, aucun vote officieux « à mains levées » ne devrait avoir lieu à huis clos.

Recommandation 4

La Ville d'Amherstburg devrait veiller à ce que les ordres du jour de ses réunions indiquent les éléments à considérer à huis clos de manière précise et aussi détaillée que possible, selon la nature du sujet traité.

Recommandation 5

Le Conseil de la Ville d'Amherstburg devrait éviter de discuter d'éléments qui n'ont pas fait l'objet d'un avis préalable, sauf s'ils sont clairement urgents ou s'il existe des raisons convaincantes de justifier la suspension officielle des règles normales de la Ville sur les avis à donner. Le Conseil devrait aussi envisager de modifier son règlement de procédure pour inclure cette exigence.

Recommandation 6

Le Conseil de la Ville d'Amherstburg devrait prendre pour habitude de faire un rapport public après toute réunion à huis clos, généralement sur toutes les questions considérées à huis clos.

Recommandation 7

Tous les membres du Conseil de la Ville d'Amherstburg devraient respecter avec vigilance leur obligation individuelle et collective de veiller à ce que le Conseil s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre règlement de procédure.

Réponse

- 90 Nous avons donné au maire et aux hauts dirigeants municipaux la possibilité de considérer mes conclusions, mon opinion et mes recommandations. Le 30 novembre 2011, la directrice générale nous a envoyé une réponse écrite, jointe en annexe à ce rapport.
- 91 Malheureusement, d'après les remarques de la directrice générale, il est clair que la Ville d'Amherstburg continue de mal interpréter les exceptions aux dispositions des réunions ouvertes au public ainsi que mon rôle d'enquêteur sur les réunions à huis clos.
- 92 Je n'ai nulle intention de répondre de manière détaillée aux commentaires de la directrice générale, mais j'aimerais discuter brièvement quelques-unes des questions qu'elle a soulevées.

Exception relative à l'éducation ou la formation

- 93 Dans sa réponse, la directrice générale a souligné que les trois consultants qui avaient respectivement assisté aux huis clos des 7, 10 et 24 janvier pourraient tous confirmer que les séances auxquelles ils avaient participé avaient des objectifs d'éducation et que les travaux du Conseil ne s'en étaient pas trouvés avancés. De plus, elle a maintenu que la deuxième séance à huis clos qui s'était tenue le 7 janvier, sans consultant, portait sur l'éducation et la formation des membres à propos de la structure des comités de la Ville. En outre, elle a généralement critiqué mon application de l'exception relative à « l'éducation ou la formation ».
- 94 Après avoir reçu la réponse de la Ville, nous avons interviewé les trois consultants qui avaient participé aux séances à huis clos des 7, 10 et 24 janvier, ainsi qu'un quatrième consultant qui avait assisté à la séance du 20 janvier. Leur déposition est incluse à ce rapport. Contrairement à ce qu'a laissé entendre la directrice générale, les renseignements donnés par ces consultants, qui se trouvaient dans leurs présentations de diapositives et leurs documents utilisés durant les séances « d'éducation ou de formation », corroborent et appuient mes premières conclusions.
- 95 Bien que les discussions menées par les consultants aient compris certains éléments d'éducation, dans chacun des cas d'autres sujets ont été discutés dont la nature était de toute évidence autre qu'éducative.

- 96 Bien que la deuxième séance tenue le 7 janvier 2011 ait peut-être inclus une discussion de renseignements généraux sur la structure des comités de la Ville, l'objectif primaire de cette séance était clairement d'étudier la participation et les nominations à des comités spécifiques.
- 97 La considération à huis clos, par le Conseil d'Amherstburg, de propositions d'aménagement **précises**, de nominations et de comités du Conseil, de division du public sur les tarifs des eaux résiduaires, de planification stratégique et de priorités, de futures mesures de prévention du reflux des eaux ne relevait pas de « l'éducation ou la formation ». Toutes ces discussions ont porté sur des travaux du Conseil; certaines concernaient de futures décisions potentielles. Dans le cas de la seconde réunion tenue le 7 janvier 2011, le Conseil est même allé jusqu'à prendre indûment des décisions à propos de nominations à des comités. L'examen à huis clos de toutes ces questions constitue une infraction aux dispositions sur les réunions ouvertes au public.
- 98 Il n'existe aucune décision judiciaire interprétant l'exception « d'éducation ou de formation ». Cependant, les dispositions des réunions ouvertes au public ont clairement pour objectif d'être de mesure corrective, dans le but de protéger l'intérêt du public et de rendre le processus décisionnel municipal transparent et accessible au public. Conformément à cette intention, toutes les exceptions aux règles relatives aux réunions publiques devraient être interprétées étroitement. À mon avis, pour relever de l'exception relative à « l'éducation ou la formation » le **seul** objectif d'une réunion doit être l'éducation ou la formation. Je précise qu'un autre enquêteur sur les réunions à huis clos a fait la même interprétation de cette exception³.
- 99 La directrice générale a reconnu que, dans le cas de la seconde séance du 7 janvier et de la réunion à huis clos du 20 janvier 2011, le Conseil aurait dû invoquer de multiples exceptions pour justifier le huis clos. Mais conformément aux principes de transparence, d'ouverture et de responsabilisation qui ressortent des dispositions de la Loi relativement aux réunions ouvertes au public, le Conseil devrait faire savoir d'avance sur quelles exceptions il s'appuie quand il adopte une résolution pour tenir un huis clos. Il ne suffit pas de tenter de justifier rétroactivement des huis clos en invoquant d'autres exceptions.
- 100 Les règles de procédure relatives aux avis à donner et aux résolutions à adopter de la *Loi de 2001 sur les municipalités* ne sont pas de simples formalités techniques. Le public est en droit de savoir d'avance quels sujets le Conseil a l'intention de considérer à huis clos et le Conseil doit clairement faire savoir sur quoi il se fonde pour exclure le public.

³ Rapport d'Amberley Gavel Inc., au nom des Local Authority Services (LAS), à propos d'une réunion du 2 juillet 2009 du Conseil du Comté d'Essex.

Une autre question en vertu d'une autre Loi

- 101 Dans sa réponse, la directrice générale indique aussi que ma référence à la discussion sur le conseil d'administration de la Bibliothèque « illustre une mauvaise interprétation fondamentale de la nature de l'exception » et ajoute qu'en dire plus dans un ordre du jour public enlèverait tout sens à cette exception.
- 102 Comme indiqué précédemment, le Conseil d'Amherstburg a considéré les nominations au conseil d'administration de la Bibliothèque conformément à l'exception relative à « une question en vertu d'une autre Loi », lors de la seconde séance à huis clos du 7 janvier 2011. M'appuyant sur l'explication de cet énoncé donnée par la Cour suprême du Canada, j'ai conclu que le Conseil avait indûment appliqué cette exception. Le Conseil n'a donné à mon Bureau aucune raison de croire que mon interprétation était erronée.

Souvenirs contradictoires

- 103 À propos de la première séance à huis clos du 7 janvier et de la séance à huis clos du 10 janvier, la directrice générale a déclaré que mon rapport ne donnait aucune raison justifiant l'acceptation d'un témoignage plutôt qu'un autre. Mais bien que nous ayons obtenu des renseignements contradictoires sur les discussions tenues lors de ces réunions, les renseignements dont nous disposions étaient suffisants pour conclure que le seul objectif de ces réunions n'était pas l'éducation ou la formation du Conseil. Les entrevues que nous avons faites par la suite avec les consultants présents à ces réunions ont renforcé mon opinion que les discussions n'étaient pas de nature éducative.

Suggestions de pratiques exemplaires

- 104 Enfin, la directrice générale a affirmé que je n'avais aucunement le droit de discuter des pratiques exemplaires ou de faire des recommandations à leur sujet, en l'absence d'identification d'infractions précises aux dispositions sur les réunions ouvertes au public. Par exemple, elle a contesté ma recommandation de ne pas présenter de nouveaux éléments de discussion lors d'une réunion, sans avis préalable, sauf en cas de circonstances urgentes.
- 105 Il est tout à fait compatible avec le rôle d'un enquêteur chargé de veiller au respect des dispositions sur les réunions publiques de faire des recommandations générales pour promouvoir plus d'ouverture et de transparence au niveau du gouvernement local. C'est une approche qui a été adoptée par un certain nombre d'enquêteurs sur les réunions à huis clos dans cette province.
- 106 De nombreuses municipalités ont pour habitude, par souci de transparence, de considérer des ajouts de dernière minute aux ordres du jour de leurs réunions uniquement en cas de situation urgente. Certes, il appartient en fin de compte au Conseil de décider comment

répondre à mes recommandations, mais l'attitude de la Ville d'Amherstburg quant à l'adoption de pratiques exemplaires visant à renforcer la transparence s'avère regrettable.

Rapport

107 Le Conseil d'Amherstburg est tenu de rendre ce rapport public, conformément au par. 14 (2.6) de la *Loi sur l'ombudsman*.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Marin', with a long horizontal flourish extending to the right.

André Marin
Ombudsman de l'Ontario

Annexe :

Lettre de la Ville d'Amherstburg,
28 novembre 2011