



Rapport final

« Plus d'ouverture sur les réunions à huis clos »

**Enquête sur la réunion à huis clos
du 2 septembre 2008
du Conseil du Canton d'Enniskillen**

**André Marin
Ombudsman de l'Ontario
Avril 2009**

La plainte

- 1 Le 10 septembre 2008, nous avons reçu une plainte concernant une réunion à huis clos tenue par le Conseil du Canton d'Enniskillen le 2 septembre 2008. Cette réunion s'est déroulée à la fin d'une réunion ordinaire du Conseil dans le but de considérer une « question de propriété ». Le plaignant a allégué que la discussion n'aurait pas dû avoir lieu à huis clos, car elle ne portait ni sur l'acquisition, ni sur la disposition d'un terrain par le Canton, mais sur une proposition d'aménagement résidentiel privé.

Les pouvoirs de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités doivent adopter des arrêtés donnant les règles de procédure à suivre pour les réunions. La Loi stipule que le public doit être informé des réunions et que toutes les réunions doivent être ouvertes au public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 3 Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* donnent aux citoyens le droit de demander une enquête pour déterminer si une municipalité a tenu une réunion à huis clos dûment autorisée. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou faire appel aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi désigne l'Ombudsman comme enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas nommé leur propre enquêteur.
- 4 Le Canton d'Enniskillen n'a pas désigné d'enquêteur et l'Ombudsman de l'Ontario est donc l'enquêteur désigné de ce Canton en ce qui concerne les réunions à huis clos, en vertu du par. 239 (1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 5 Lorsque mon Bureau enquête sur les plaintes à propos des réunions à huis clos, il considère si une réunion a été fermée au public conformément aux dispositions de la Loi et aux arrêtés municipaux pertinents.

Les séances à huis clos du Conseil d'Enniskillen

- 6 Le *Règlement procédural 83* du Canton, datant de 2007, stipule qu'un avis des réunions du Conseil doit être affiché au Bureau du Canton. Conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, ce Règlement fait aussi référence aux circonstances dans lesquelles une réunion peut se tenir entièrement ou partiellement à huis clos.

Le processus d'enquête

- 7 Le 1^{er} décembre 2008, à la suite de demandes de renseignements préliminaires, mon Bureau a avisé le Canton qu'il ouvrirait une enquête sur une plainte concernant la réunion à huis clos tenue par le Conseil le 2 septembre 2008.
- 8 Au cours de notre enquête, nous avons interviewé chacun des cinq membres du Conseil, ainsi que le secrétaire et le plaignant.
- 9 De plus, nous avons examiné des documents obtenus auprès de la municipalité, dont des procès-verbaux, des ordres du jour, des notes de service et d'autres dossiers municipaux. Nous avons aussi étudié le règlement procédural du Canton et les textes de loi applicables.
- 10 De manière générale, le Canton a coopéré à cette enquête.

Les faits de l'enquête

- 11 Durant notre enquête, nous avons appris qu'en avril 2007 le Canton avait été invité à considérer une proposition présentée par des propriétaires fonciers qui souhaitaient diviser en terrains résidentiels des terres agricoles situées sur Centre Street. Le 24 juin 2008, cette proposition a été discutée lors d'une réunion publique du Conseil. Le procès-verbal de cette réunion indique qu'un certain nombre de résidents alors présents se sont objectés à la proposition d'aménagement. Le 19 août 2008, une autre réunion publique a eu lieu, où la demande d'aménagement a été considérée. De nouveau, le procès-verbal montre que certains résidents ont émis des réserves quant à la proposition.
- 12 L'avis de la réunion ordinaire du Conseil annoncée pour le 2 septembre 2008 a été affiché au Bureau du Canton, comme l'exige le règlement procédural. Conformément aux pratiques habituelles du Canton, l'ordre du jour de cette réunion a été affiché avec cet avis. L'un des éléments inscrits à l'ordre du jour, à la rubrique « Autres points », faisait référence à une « Note de service au Conseil au sujet de Centre St. » Ni l'avis, ni l'ordre du jour, n'indiquaient que certaines questions seraient considérées à huis clos. Le secrétaire nous a dit que, d'après ses souvenirs, la réunion du 19 août 2008 avait fait mention que la question de la proposition d'aménagement serait discutée à huis clos le 2 septembre 2008. Mais ceci n'est pas inscrit au procès-verbal. Le secrétaire et le maire ont tous deux reconnu que normalement le public n'est pas avisé avant une réunion qu'une partie de ladite réunion se tiendra à huis clos.
- 13 Durant la partie ouverte de la réunion du 2 septembre 2008, le Conseil a résolu d'aller en séance à huis clos, indiquant que « le Conseil entre à huis clos pour discuter une question de propriété ».

- 14** Quand un membre du public a demandé pourquoi le Conseil procédait ainsi, le maire a répondu que le Conseil voulait discuter le projet de Centre Street, qui incluait une question de propriété concernant la municipalité.
- 15** Lors du huis clos, le Conseil a considéré une note de service du 21 août 2008 préparée par le secrétaire à propos de la proposition d'aménagement. Cette note faisait brièvement référence à une option permettant au Canton d'acheter ou de céder certains terrains. De plus, cette note résumait divers conseils fournis par l'avocat du Canton à propos de la proposition d'aménagement. Mais la plus grande partie du document faisait référence aux conditions qui pourraient s'appliquer à la demande d'aménagement.
- 16** Le procès-verbal de la réunion à huis clos indique qu'une discussion a eu lieu sur les conditions applicables à l'aménagement des terrains de Centre Street, à l'expansion des terrains résidentiels mitoyens situés au sud de l'aménagement proposé, aux services à mettre en place pour les propriétés et à la méthode à appliquer pour veiller au respect des conditions municipales. Le procès-verbal montre aussi que le personnel municipal a reçu l'ordre d'entamer des discussions à propos des conditions applicables à l'aménagement des terrains.
- 17** Bien que le procès-verbal ne l'indique pas précisément, le secrétaire a déclaré que « le cœur de la discussion » a eu pour objectif de considérer si le Canton allait acheter une partie des terrains à aménager. Toutefois, il est clair que d'autres questions ont été examinées, notamment les conditions applicables à la proposition d'aménagement.

L'avis public de la réunion du 2 septembre 2008

- 18** Le Canton a affiché un avis pour sa réunion du 2 septembre 2008, conformément à son règlement procédural. Il a aussi affiché l'ordre du jour de la réunion, suivant ainsi une pratique fidèle à l'intention des exigences sur les réunions ouvertes au public car elle permet aux citoyens de choisir sciemment s'ils veulent participer ou non à une réunion. Toutefois, le Canton n'a pas indiqué qu'un des éléments inscrits à l'ordre du jour serait considéré à huis clos. Conformément au principe de transparence qui sous-tend les exigences des réunions ouvertes au public, les éléments inscrits à l'ordre du jour qui seront considérés à huis clos devraient normalement être indiqués à l'avance au public, avec le maximum de détails possible.

La résolution d'aller en huis clos

- 19** La *Loi de 2001 sur les municipalités* et le règlement procédural du Canton exigent tous deux qu'avant d'entrer en séance à huis clos, le Conseil déclare par résolution qu'il va tenir ladite séance et indique la nature générale de la question à considérer à huis clos.

- 20** En vertu de l’alinéa 239 (2) c) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, une réunion à huis clos peut avoir lieu dans le but de discuter « l’acquisition ou la disposition projetée ou en cours d’un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local ». Cependant, la manière dans laquelle était rédigée la résolution du Canton précédant la séance à huis clos du 2 septembre 2008 était très vague, faisant uniquement référence à une discussion sur une « question de propriété ». Les renseignements donnés dans une résolution devraient être aussi précis que possible. Plus une résolution est détaillée, moins la séance à huis clos risque d’éveiller des soupçons et des conjectures. Comme l’a souligné la Cour d’appel de l’Ontario dans *Farber v. Kingston City*¹, « 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 ». Dans ce cas, le Conseil aurait dû donner plus de détails – ce qu’il a fait d’ailleurs, quand un résident a posé des questions. Bien que la discussion à huis clos de l’achat potentiel de terrains semble généralement autorisée par la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les analectes indiquent que le Conseil ne s’est pas uniquement tenu à la discussion de ce sujet.
- 21** En plus d’être insuffisamment détaillée, la résolution du Conseil a omis de faire référence aux autres questions à considérer en l’absence du public, dont les conseils fournis par l’avocat et les conditions relatives à la proposition d’aménagement.
- 22** Bien qu’il soit possible de considérer « les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l’avocat » en réunion à huis clos, conformément à l’alinéa 239 (2) f) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, il est interdit au Conseil de discuter d’autres questions à huis clos à moins que ces questions n’aient été identifiées très précisément dans la résolution autorisant la discussion à huis clos. Quant aux conditions applicables à la proposition d’aménagement, ce sujet ne relève d’aucune exception aux obligations d’ouvrir les réunions au public. Par conséquent, la discussion de ce sujet et l’ordre donné au personnel quant à lui, en séance à huis clos, contrevenaient aux exigences sur les réunions ouvertes au public.
- 23** Il est essentiel qu’une résolution autorisant un huis clos indique, de manière aussi détaillée que possible, toutes les questions à discuter à huis clos. Ce processus aide non seulement le Conseil à limiter le huis clos aux sujets permis, mais informe aussi le public des sujets qui seront considérés en son absence.

Le compte rendu au public

- 24** Le Conseil n’a pas rendu compte de sa séance à huis clos durant sa réunion publique. Le Conseil devrait toujours rendre compte au public, au moins de manière générale, des

¹ [2007] O.J. No. 919, page 151.

questions discutées à huis clos, et notamment faire référence aux résolutions, décisions, ordres au personnel et autres procédures, le cas échéant.

Opinion

- 25** La conduite du Canton à la réunion du 2 septembre 2008 n'était pas conforme aux exigences procédurales de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. La résolution émise par lui pour autoriser une discussion à huis clos était vague et incomplète. Lors de la séance à huis clos, le Conseil a considéré des sujets non indiqués dans sa résolution, y compris les conditions applicables à la proposition d'aménagement qui ne pouvaient pas légalement être considérées dans ce contexte.
- 26** Étant donné que certains résidents s'étaient inquiétés de cette proposition d'aménagement, il ne faut pas s'étonner que la discussion à huis clos, qui a porté de toute évidence sur des questions qui auraient dû être traitées en réunion ouverte au public, ait entraîné une plainte à mon Bureau.

Recommandations

- 27** Je fais les recommandations suivantes qui, je le crois, aideront le Conseil du Canton d'Enniskillen à respecter à l'avenir ses obligations quant aux dispositions relatives aux réunions ouvertes au public, en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 1

Le Canton d'Enniskillen devrait s'assurer à l'avenir qu'aucun sujet n'est discuté en séance à huis clos à moins que :

- a) la question relève clairement d'une des exceptions statutaires aux exigences sur les réunions ouvertes au public;
- b) une résolution est adoptée en séance ouverte au public avant la réunion à huis clos, autorisant la discussion de la question à huis clos;
- c) le sujet à discuter a été décrit aussi précisément que possible, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans porter atteinte à la raison de traiter la question à huis clos.

Recommandation 2

Le Canton d'Enniskillen devrait s'assurer que les ordres du jour de ses réunions comprennent une description générale des sujets à discuter à huis clos, donnée de manière aussi détaillée que possible, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans porter atteinte à la raison de traiter la question à huis clos.

Recommandation 3

Le Conseil du Canton d'Enniskillen devrait rendre compte de ses séances à huis clos lors de réunions ouvertes au public, dans la mesure où il convient de le faire.

Recommandation 4

Tous les membres du Conseil du Canton d'Enniskillen devraient se montrer vigilants et s'acquitter de leur obligation personnelle de s'assurer que le Conseil se conduit comme il le doit en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement municipal.

Réponse du Canton d'Enniskillen

- 28** Le Canton d'Enniskillen a répondu à mes conclusions, mon analyse, mon opinion et mes recommandations préliminaires dans une lettre datée du 2 avril 2009. Nous avons tenu compte des commentaires du Canton dans la préparation de ce rapport final.
- 29** Avant d'envoyer sa réponse, le secrétaire du Canton a cherché à obtenir une clarification à propos de ma Recommandation 3, demandant au Conseil de rendre compte publiquement de toute séance à huis clos. Mon personnel a expliqué alors que faire un tel compte rendu en réunion ouverte au public est considéré comme une pratique exemplaire, et que l'envergure des renseignements à donner en réunion publique dépend du contexte et des sujets discutés à huis clos. En règle générale, tout comme les résolutions prises pour entrer en réunion à huis clos, les discussions publiques sur les questions considérées à huis clos devraient chercher à maximiser les renseignements communiqués au public sans porter atteinte à la raison de traiter les questions à huis clos.
- 30** J'encourage le Canton à appliquer exhaustivement mes recommandations afin que ses pratiques reflètent mieux les principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation, pour le plus grand bien de tous ses citoyens.

Rapport

- 31** Le Conseil du Canton d'Enniskillen est tenu de rendre ce rapport public conformément à l'art. 14 (2.6) de la *Loi sur l'ombudsman*.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario