



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer si
le Conseil de la Municipalité de Magnetawan
a tenu des réunions à huis clos illégales
le 28 février et le 4 mars 2015**

**André Marin
Ombudsman de l’Ontario
Juin 2015**

Plainte

- 1 En mars 2015, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le Conseil de la Municipalité de Magnetawan s'était réuni sans donner d'avis préalable au public, le 28 février 2015, et que le 4 mars, il avait tenu des discussions à huis clos ne cadrant pas avec les exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).

Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 3 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 4 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Municipalité de Magnetawan.
- 5 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement municipal de procédure ont été respectées.

Procédures du Conseil

- 6 Le Règlement de procédure de la Municipalité (Règlement 2009-06) stipule que les réunions ordinaires du Conseil doivent se tenir le deuxième et le quatrième mercredis du mois à 19 h, « ou tout autre jour selon ce que peut en décider le Conseil de temps à autre par voie de résolution, avec un avis adéquat au public ».
- 7 Les réunions du Conseil se déroulent au centre communautaire, ou dans un autre lieu sous réserve d'en aviser dûment le public.
- 8 Les avis des réunions sont affichés sur le site Web de la Municipalité. Quand une réunion ordinaire du Conseil doit se tenir à une autre heure, à une autre date, ou

dans un autre lieu, le secrétaire doit communiquer un avis au moins sept jours d'avance, dans le journal local.

- 9** Le chef du Conseil peut convoquer une réunion extraordinaire, avec un préavis de 24 heures aux membres du Conseil. Un avis doit être communiqué dès que possible au public sur le site Web de la Municipalité, et par tout autre moyen possible dans ce délai. Le seul point examiné lors d'une réunion extraordinaire doit être celui qui se trouve inscrit à l'avis de la réunion.
- 10** En cas d'urgence, le Conseil peut tenir des réunions extraordinaires sans communiquer d'avis au public. Si le centre communautaire n'est pas libre, le Conseil peut se rassembler en un autre lieu, choisi par la majorité de ses membres.
- 11** Toutes les réunions du Conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions aux exigences des réunions publiques, énoncées dans la Loi.

Processus d'enquête

- 12** L'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau a examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Municipalité et de la Loi, ainsi que la documentation de ces réunions. Elle a aussi communiqué avec le maire, le Conseil et le personnel municipal.
- 13** Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration au cours de cet examen.

Réunion du Conseil le 28 février 2015

- 14** Le 28 février, le Conseil a tenu une réunion extraordinaire à 10 h dans une salle de conférence du bureau municipal. Selon l'ordre du jour, cette réunion serait publique et comprendrait une séance à huis clos, point 12.1, pour discuter du rôle du responsable principal du service des bâtiments (« poste du RPSB »).

Avis

- 16** Le secrétaire a avisé mon Bureau que le Conseil tentait depuis quelque temps d'organiser une réunion pour examiner la possibilité de se retirer du comité mixte du service des bâtiments, qui agit en tant que responsable principal du service des bâtiments (et qui approuve notamment les permis de construire) pour huit municipalités participantes. Magnetawan souhaitait engager son propre responsable principal du service des bâtiments, avec une autre municipalité, et la

date d'échéance pour résilier l'entente avec le comité mixte du service des bâtiments était le 28 février.

- 17** Le secrétaire nous a fait savoir que ce n'est que le soir avant la réunion qu'il a reçu un appel téléphonique du maire l'avisant qu'il y aurait un quorum du Conseil pour une réunion le lendemain. Les conseillers ont été avisés de la réunion par des appels téléphoniques du maire. Le maire a dit à notre Bureau que cet avis avait été communiqué aux membres du Conseil 24 heures d'avance, comme l'exige le Règlement de procédure.
- 18** En ce qui concerne l'avis au public, les renseignements fournis à mon Bureau indiquent que ce n'est qu'à midi le 28 février que ce document a été affiché sur le site Web de la Municipalité, soit deux heures après le début de la réunion. Cette réunion s'est tenue dans la salle de conférence, et non pas au centre communautaire comme d'habitude, car il n'avait pas été possible de réserver ce dernier aussi peu d'avance.
- 19** La Municipalité a reconnu qu'aucun membre du public n'était présent à cette réunion, car personne ne savait quand et où elle aurait lieu.

Discussions de la réunion

- 20** Le point 12.1 inscrit à l'ordre du jour de la réunion du 28 février indiquait qu'il y aurait une séance à huis clos pour discuter du « poste du RPSB ». D'après le secrétaire, cette séance à huis clos avait été incluse à l'ordre du jour car il prévoyait que les discussions sur le responsable principal du service des bâtiments comprendraient des renseignements privés à propos de quelqu'un qui pouvait être identifié.
- 21** Le procès-verbal indique qu'au début de la réunion, le Conseil a voté pour adopter l'ordre du jour, à l'exception de la séance à huis clos (point 12.1). Le Conseil a conclu que les discussions sur le « poste du RPSB » n'avaient rien de privé et qu'il n'avait pas de raison de se retirer à huis clos.
- 22** Nous avons été informés que, durant la séance publique, le Conseil s'était demandé si la Municipalité en avait pour son argent avec cette entente du comité du service des bâtiments, ou s'il serait préférable pour elle de conclure un nouvel accord. Les seuls renseignements fournis dans le procès-verbal prennent la forme de la résolution de résilier l'entente entre la Municipalité et le comité mixte du service des bâtiments, à compter du 30 juin 2015.
- 23** La séance a été levée à 10 h 40.

Analyse

- 24** La Loi exige que les municipalités adoptent un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions, et enjoint à celles-ci de communiquer au public un avis de toutes leurs réunions, y compris de leurs réunions extraordinaires¹. Selon le Règlement de procédure de cette Municipalité, un avis doit être communiqué au public pour toutes les réunions extraordinaires « sur le site Web de la Municipalité dès que possible et par tout autre moyen possible dans ce délai ».
- 25** Aucun avis n'a été communiqué au public pour la réunion extraordinaire du 28 février. Or, il est clair que la Municipalité avait la possibilité d'aviser le public de cette réunion, étant donné que les membres du Conseil ont été avisés de ladite réunion au moins 24 heures auparavant.
- 26** Le public n'a été avisé qu'après la tenue de la réunion. La Municipalité n'a pas exploré les moyens d'aviser le public plus rapidement qu'en affichant l'avis en ligne, par exemple la possibilité d'afficher l'ordre du jour au bureau municipal.
- 27** Comme je l'ai souligné dans mon rapport à propos d'une plainte sur une réunion à huis clos dans le Canton de Nipissing en 2008 :
- L'un des principaux objectifs de cette exigence est de garantir que les personnes qui souhaitent assister à une réunion ouverte au public aient la possibilité de le faire, parce qu'elles ont été avisées du lieu, du jour et de l'heure à laquelle se tiendra la réunion. On peut difficilement imaginer une situation où afficher un avis de réunion publique après la tenue de cette réunion pourrait satisfaire aux exigences de la Loi².
- 28** Le Règlement de procédure permet uniquement de tenir des réunions à huis clos sans préavis en cas « d'urgence ». Le mot « urgence » n'est défini ni dans le Règlement ni dans la Loi.
- 29** La Cour de justice de l'Ontario a conclu que, quand l'Assemblée législative ne définit pas un terme ou une expression employé couramment, on peut présumer que le sens courant de ce terme ou de cette expression doit prévaloir. En ce qui

¹ Art. 238 (2 - 2.1).

² Ombudsman de l'Ontario, « Rapport : Enquête sur la réunion spéciale du Conseil du Canton de Nipissing le 25 avril 2008 », par. 33.

concerne le mot « urgence », la Cour a souligné ceci : « Une urgence a un sens simple et bien compris : une situation grave, inattendue et potentiellement dangereuse qui exige une action immédiate (voir l’Oxford English Dictionary ou le Black’s Law Dictionary, pour deux exemples) »³.

- 30** L’Oxford English Dictionary donne cette définition pour l’emploi contemporain courant du mot « urgence » : « situation qui survient ou “arrive”, en particulier état de choses qui survient de manière inattendue et qui exige urgemment une action immédiate »⁴. Pour des « circonstances urgentes », le Black’s Law Dictionary évoque des « circonstances pressantes » qui sont ainsi définies : « situation qui exige une mesure inhabituelle ou immédiate et qui peut permettre de contourner les modalités habituelles... »⁵.
- 31** Le point commun dans ces définitions semble être les circonstances inattendues qui exigent une mesure immédiate ou urgente.
- 32** La réunion du 28 février était inscrite au procès-verbal et à l’ordre du jour comme une réunion « extraordinaire ». Rien n’indique qu’elle devait être considérée comme une réunion d’urgence. Rien n’indique non plus que la question examinée était survenue de manière inattendue, devant être réglée d’urgence, d’autant plus que le maire avait pu donner un préavis de 24 heures aux conseillers.
- 33** La réunion du 28 février était effectivement une réunion à huis clos, puisqu’aucun membre du public n’a pu y assister. Les discussions à huis clos ne cadraient avec aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques. Le Conseil a enfreint son propre Règlement de procédure, ainsi que la Loi, en omettant de communiquer un avis de cette réunion au public.

Réunion du Conseil le 4 mars 2015

- 34** La réunion du 4 mars était une réunion extraordinaire qui a commencé à 10 h au centre communautaire. Un avis a été communiqué au public, en affichant l’ordre du jour sur le site Web de la Municipalité l’après-midi du 27 février.
- 35** L’ordre du jour indiquait qu’il y aurait une séance à huis clos pour examiner les demandes de candidature au poste de surintendant des travaux publics. Il ne citait aucune exception particulière aux exigences des réunions publiques.

³ *R. v. Zehr*, [2011] O.J. No. 4493 [QL] à 53.

⁴ *The Oxford English Dictionary*, Compact Edition, *sub verbo* « emergency ».

⁵ *Black’s Law Dictionary*, 8th Edition, *sub verbo* « exigent circumstances ».

- 36** D'après le procès-verbal de la séance publique, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 12 h 20, afin de discuter le point inscrit à la séance à huis clos dans l'ordre du jour.
- 37** La plainte adressée à mon Bureau alléguait que, quand la séance publique avait repris, le Conseil avait immédiatement voté pour fermer le bureau de développement économique, ce qui prétait à croire que le sujet avait été discuté à huis clos. La plainte alléguait que la question ne cadrerait avec aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques.
- 38** Selon le procès-verbal de la séance à huis clos, le Conseil a examiné les demandes de candidature reçues pour le poste de surintendant des travaux publics. Le secrétaire et tous les membres du Conseil ont déclaré à mon Bureau que c'était le seul point discuté à huis clos. Ni l'ordre du jour, ni la résolution adoptée pour se retirer à huis clos ne citent l'exception invoquée pour tenir ces discussions à huis clos, mais le secrétaire nous a expliqué qu'ils avaient étudié la question à huis clos en vertu de l'exception des « renseignements privés ».
- 39** Durant les entrevues, nous avons appris que la question du bureau de développement économique avait été discutée durant la séance publique, avant le huis clos, dans le cadre de discussions plus générales sur le budget de la Municipalité. Après le huis clos, le Conseil avait enjoint au secrétaire de préparer une résolution visant à fermer ce bureau, conformément aux discussions tenues durant la séance publique. Le procès-verbal de la séance publique ne rapporte aucune discussion à propos du bureau de développement économique, ni aucune instruction au personnel.
- 40** D'après le procès-verbal, le Conseil n'a pas fait de rapport sur ces discussions à huis clos durant la séance publique. Le personnel a avisé mon Bureau que le Conseil ne fait généralement pas de rapport public de ses huis clos, car les membres du public n'assistent pas souvent aux réunions du Conseil.

Analyse

- 41** La Loi permet de tenir une réunion à huis clos si la question à examiner porte sur des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local »⁶. Les demandes de candidature et les curriculum vitae comprennent des renseignements privés, dont

⁶ Al. 239 (2) b).

des noms, adresses et numéros de téléphone de personnes qui peuvent être identifiées, ainsi que des renseignements sur leurs antécédents scolaires et professionnels⁷. Par conséquent, ces discussions relèvent de l'exception des « renseignements privés » aux exigences des réunions publiques.

- 42** Les renseignements fournis à mon Bureau indiquent que, durant la séance à huis clos du 4 mars, le Conseil a examiné les demandes de candidature au poste de surintendant des travaux publics. D'après les preuves existantes, aucun autre sujet n'a été discuté durant cette séance à huis clos. Ces discussions relèvent donc de l'exception des « renseignements privés ».
- 43** La plainte déposée à mon Bureau alléguait que le Conseil avait aussi discuté de l'élimination du bureau de développement économique durant le huis clos. Bien que le Conseil ait donné des instructions au personnel à ce sujet directement après le huis clos, les renseignements communiqués à mon Bureau montrent que la question a été discutée en séance publique, dans le cadre de discussions plus générales sur le budget, avant la séance à huis clos, et indiquent que ces discussions en public avaient constitué le fondement des instructions données ensuite au personnel. Malheureusement, le procès-verbal de la réunion publique ne fournit aucun renseignement sur les discussions au sujet du bureau de développement économique, ni sur les instructions données ensuite au secrétaire lui enjoignant de préparer une résolution en vue d'éliminer ce bureau.
- 44** Les hypothèses faites à ce sujet auraient pu être évitées en grande partie si un procès-verbal complet et exact de la séance publique avait été conservé, montrant clairement que le Conseil avait discuté du bureau de développement économique avant de se retirer à huis clos.

Questions de procédure

- 45** Mon enquête a révélé plusieurs problèmes de procédure quant aux pratiques de réunions à huis clos du Conseil.

Résolution pour se retirer à huis clos

- 46** Conformément au paragraphe 239 (4) de la Loi, avant de se retirer à huis clos, le Conseil doit adopter une résolution indiquant le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question à examiner.

⁷ Voir par exemple l'ordonnance MO-1909 du Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (3 mars 2005).

47 Ni les renseignements inscrits à l'ordre du jour de la réunion du 4 mars, ni la résolution adoptée lors de cette réunion, n'indiquent que le Conseil se retirerait à huis clos en vertu de l'exception des « renseignements privés ». Bien que la Loi ne l'exige pas, il est recommandé à titre de pratique exemplaire et dans l'intérêt de la transparence d'inclure à la résolution l'exception précise invoquée pour se retirer à huis clos.

Compte rendu de la réunion

48 Le procès-verbal de la réunion du 4 mars ne donne aucun renseignement sur la nature réelle des discussions. Durant les entrevues que nous avons faites, nous avons appris que le Conseil avait discuté du bureau de développement économique et avait voté en séance publique à ce sujet, mais cette information était omise du procès-verbal.

49 Conformément au paragraphe 239 (7) de la Loi, toute municipalité est tenue de consigner, sans remarque ni commentaire, les résolutions, décisions et autres délibérations de ses réunions.

50 Bien que la Loi interdise toute remarque ou commentaire dans les comptes rendus officiels, ceci ne signifie aucunement que les sujets discutés lors d'une réunion ne peuvent pas être mentionnés. Tous les points discutés à huis clos, relativement au fond et à la procédure, devraient être consignés.

51 Comme je l'ai précisé dans mon rapport du 7 juillet 2010 sur la Ville de South Bruce Peninsula⁸, le compte rendu d'une réunion à huis clos devrait inclure ces renseignements :

- lieu de la réunion;
- moment où la réunion a commencé, a été ajournée;
- personne qui a présidé la réunion;
- personnes présentes à la réunion, avec référence particulière au secrétaire et aux autres responsables du compte rendu;
- indication de tout participant qui est parti ou arrivé durant la réunion, avec mention de l'heure de départ ou d'arrivée;
- description détaillée des questions de fond et de procédure qui ont été discutées, avec référence à tout document considéré;
- toute motion, avec référence à la personne qui a présenté la motion et à celle qui l'a appuyée;

⁸ Ombudsman de l'Ontario, « Conflit ouvert : Enquête visant à déterminer si le conseil de la Ville de South Bruce Peninsula a irrégulièrement tenu des réunions à huis clos », (7 juillet 2010), par. 79.

- tous les votes, et toutes les directives données.

- 52** J'encourage vivement les municipalités à faire des enregistrements audio ou vidéo des délibérations tenues par le Conseil aussi bien en séance publique qu'en séance à huis clos. C'est le moyen de conserver le compte rendu le plus clair et le plus direct à remettre aux enquêteurs chargés des réunions à huis clos, et d'aider les responsables à ne pas s'écarter de leurs obligations vis-à-vis de la loi durant les réunions à huis clos.
- 53** De plus en plus de municipalités décident de faire des enregistrements numériques de leurs séances à huis clos, par souci d'exactitude. En voici quelques exemples : Cantons de Tiny, Adelaide Metcalfe, Brudenell, Lyndock et Raglan, et McMurrich-Monteith; Villes de Midland et Fort Erie; Municipalités de Lambton Shores et Brighton; Villes d'Oshawa, Sault Ste. Marie, Brampton, Niagara Falls et Welland.

Rapports

- 54** J'encourage les conseils à faire rapport de leurs délibérations à huis clos, du moins dans leurs grandes lignes. Dans certains cas, les rapports au public peuvent prendre la forme d'une discussion générale, en séance publique, sur les questions examinées à huis clos. Ces rapports peuvent s'apparenter aux renseignements donnés dans la résolution autorisant la séance à huis clos, avec des renseignements sur toute décision, résolution et instruction au personnel. En revanche, dans certains cas, la nature des discussions peut mener à communiquer beaucoup plus de renseignements au public sur la séance à huis clos.

Opinion

- 55** Mon enquête a conclu que le Conseil de la Municipalité de Magnetawan a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* et son propre Règlement de procédure en omettant de communiquer un avis préalable de sa réunion du 28 février 2015. En raison de cette omission, le public n'a pas pu assister à cette réunion, si bien que celle-ci a effectivement eu lieu à huis clos. Les discussions qui ont eu lieu alors ne relevaient d'aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques.
- 56** Mon enquête a aussi conclu que le Conseil n'avait pas enfreint la Loi en se retirant à huis clos durant une partie de sa réunion du 4 mars 2015 pour discuter de renseignements privés à propos d'une personne qui pouvait être identifiée.

Recommandations

- 57** Je fais les recommandations suivantes pour aider le Conseil de la Municipalité de Magnetawan à améliorer ses pratiques de réunions publiques.

Recommandation 1

La Municipalité de Magnetawan devrait veiller à ce que les avis de ses réunions soient communiqués d'avance au public, conformément à son Règlement de procédure.

Recommandation 2

La Municipalité de Magnetawan devrait veiller à ce que ses résolutions adoptées pour se retirer à huis clos donnent une description de la question à discuter, ainsi que l'exception autorisant les discussions.

Recommandation 3

La Municipalité de Magnetawan devrait veiller à ce que les comptes rendus de ses réunions soient complets et exacts, et reflètent toutes les questions de fond et de procédure discutées.

Recommandation 4

La Municipalité de Magnetawan devrait prendre pour habitude de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions, aussi bien publiques qu'à huis clos.

Recommandation 5

La Municipalité de Magnetawan devrait prendre pour habitude de faire un rapport au public après ses séances à huis clos.

Rapport

- 58** Le personnel d'OMLET a parlé avec le maire et le secrétaire le 15 juin 2015 pour leur donner un aperçu de ces conclusions et pour offrir à la Municipalité la possibilité de les commenter. Tout commentaire qui nous a été envoyé a été pris en considération dans la préparation de ce rapport.

59 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Municipalité de Magnetawan et être mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario