

PAR COURRIEL

Le 1^{er} décembre 2021

Conseil de la Municipalité de Temagami
a/s Suzie Fournier, Greffière
PO Box 220
7 Lakeshore Drive
Temagami, ON P0H 2H0

Au Conseil de la Municipalité de Temagami

Objet : Plainte sur des réunions à huis clos

Mon Bureau a reçu une plainte à propos de réunions à huis clos tenues par voie électronique par la Municipalité de Temagami (la « Municipalité ») le 8 mars 2021 et le 25 mars 2021. La plainte alléguait que les avis de convocation aux deux réunions n'indiquaient pas comment les membres du public pouvaient suivre la diffusion en direct de l'une ou l'autre des réunions et que, par conséquent, la résolution du conseil pour se retirer à huis clos n'avait pas été adoptée durant une séance publique de la réunion.

La plainte alléguait aussi que, durant la réunion du 8 mars 2021, le conseil avait discuté d'un sujet qui ne relevait pas de l'exception citée pour les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, et que la résolution adoptée par le conseil pour se retirer à huis clos n'avait pas donné de description générale de la question à discuter.

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman



Je vous écris pour vous informer que l'examen effectué par mon Bureau a permis de conclure que le sujet discuté à huis clos le 8 mars 2021 relevait de l'exception citée, et que la résolution adoptée par le conseil donnait une description générale de la question à discuter à huis clos.

Cependant, mon examen a déterminé que le conseil avait enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* en ne veillant pas à ce que le public puisse observer la résolution de procéder à huis clos adoptée lors de la réunion du 8 mars 2021 et de la réunion du 25 mars 2021.

Rôle et compétence de l'Ombudsman

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la *Loi sur les municipalités* accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos¹. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(rice). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur. Mon Bureau enquête sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de Temagami.

Mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos depuis 2008. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons créé ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil à : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

¹ LO 2001, chap. 25.



Examen

Mon Bureau a examiné les ordres du jour, les procès-verbaux ainsi que la documentation fournie par le(la) plaignant(e) et le personnel municipal concernant la façon dont l'avis des deux réunions avait été communiqué au public. De plus, nous avons parlé avec la greffière et nous avons écouté les enregistrements sonores de la séance publique et de la séance à huis clos de la réunion du 8 mars 2021.

Le personnel a expliqué que, durant la pandémie de COVID-19, les réunions du conseil s'étaient tenues par voie électronique, sans présentiel du public. Le 8 mars et le 25 mars 2021, les réunions électroniques ont eu lieu via Zoom exclusivement pour examiner les sujets que le conseil souhaitait discuter à huis clos. Notre examen a montré qu'aucune partie de ces réunions n'avait été diffusée en direct et que les membres du public n'avaient pas pu observer la moindre partie de ces réunions.

Le personnel nous a fourni des documents indiquant que les avis de convocation des réunions du 8 mars et du 25 mars 2021 avaient été affichés sur le site Web de la Municipalité et sur sa page Facebook. Toutefois, le personnel a reconnu qu'aucun des avis de réunion ne comportait de lien vers une diffusion Zoom, alors que la Municipalité inclut normalement un lien dans les avis de réunion où le conseil compte discuter de questions en public. Le personnel a expliqué que la Municipalité avait ultérieurement mis en ligne des enregistrements sonores des parties publiques de chacune des réunions – c'est-à-dire avant que le conseil ne se réunisse à huis clos, puis après la levée de la séance à huis clos par le conseil.

Peu avant ces réunions, le 3 février 2021, l'Ombudsman avait remis un rapport à la Municipalité contenant plusieurs recommandations, indiquant notamment qu'elle « devrait veiller à communiquer des avis de ses réunions, incluant les séances publiques qui précèdent les séances à huis clos »².

Quand mon Bureau a parlé avec le personnel à propos des réunions du 8 mars et du 25 mars 2021, celui-ci a confirmé que la Municipalité avait d'abord eu l'impression que la mise en ligne des enregistrements sonores de la résolution de procéder à huis clos suffisait pour se conformer aux exigences des réunions publiques. Une fois que mon Bureau a précisé les étapes nécessaires à suivre pour

² *Temagami (Municipalité de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jcxs1>>.



satisfaire pleinement aux recommandations du rapport, le personnel a fait le nécessaire pour instaurer ces changements à l'avenir.

Réunion du 8 mars 2021

Le procès-verbal indique que la réunion du 8 mars 2021 s'est ouverte à 17 h 01 sur Zoom. Le conseil a adopté une résolution visant à se retirer à huis clos pour discuter « (2) F) des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin, afin d'obtenir des avis sur sa participation future avec [le foyer pour personnes âgées] Au Château ».

Mon Bureau a écouté l'enregistrement sonore et a confirmé que le conseil avait obtenu des avis juridiques d'un avocat externe sur cette question durant la réunion. Le procès-verbal indique que le conseil a levé la séance à huis clos et a fait rapport sur un sujet discuté à huis clos, puis la réunion a été levée à 18 h 21.

Réunion du 25 mars 2021

Le procès-verbal indique que la réunion du 25 mars 2021 s'est ouverte à 17 h 52 sur Zoom. Le conseil a adopté une résolution à 17 h 54 pour se retirer à huis clos afin de discuter « (3) a) d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, si le conseil, la commission, ou l'autre organisme est le chef d'une institution aux fins de la Loi concernant les demandes reçues relativement à la *Loi sur l'accès à l'information municipale* ». Le procès-verbal indique que la réunion a été levée à 18 h 30.

Applicabilité de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat

L'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat s'applique aux discussions qui comprennent des communications entre la municipalité et son avocat(e) dans le but de solliciter ou de recevoir des avis juridiques qui sont censés rester confidentiels. L'objectif de cette exception est de faire en sorte que les fonctionnaires de la municipalité puissent parler librement de conseils juridiques sans crainte de divulgation.

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211
www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman



La Cour suprême du Canada a conclu que le secret professionnel de l'avocat s'applique lorsque trois conditions préalables sont remplies : il y a (1) une communication entre un avocat et son client; (2) qui comporte une consultation ou un avis juridique; et (3) que les parties considèrent de nature confidentielle³.

Lors de la réunion du 8 mars 2021, le conseil a reçu un avis confidentiel d'un avocat externe au sujet du foyer pour personnes âgées Au Château. Par conséquent, le sujet relevait de l'exception.

Résolution pour se retirer à huis clos

La plainte à mon Bureau alléguait que le conseil n'avait pas donné de description suffisamment détaillée de la raison pour laquelle il s'était retiré à huis clos lors de sa réunion du 8 mars 2021.

L'alinéa 239 (4) a) de la Loi prévoit qu'avant de se réunir à huis clos, une municipalité doit signaler par voie de résolution qu'elle va tenir un huis clos et indiquer la nature générale de la question à examiner. Dans l'affaire *Farber v. Kingston (City)*, la Cour d'appel de l'Ontario a déterminé que la résolution de tenir une réunion à huis clos devrait donner une description générale de la question ou des questions à discuter, de manière à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison de tenir la réunion à huis clos⁴. À ce titre, mon Bureau a déclaré que la résolution devrait inclure une brève description du sujet à examiner à huis clos, en plus de citer les exceptions précisément invoquées⁵.

Dans ce cas, la résolution de procéder à huis clos indiquait que le but de la discussion était d'obtenir des conseils sur la participation future de la Municipalité au foyer pour personnes âgées Au Château, et citait l'exception applicable en vertu de la Loi. Par conséquent, la résolution comprenait une description générale des questions à discuter.

³ *Solosky c. La Reine*, 1979 CanLII 9 (CSC), en ligne : <<https://canlii.ca/t/1mjtr>>.

⁴ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173.

⁵ *Temagami (Municipalité de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jcxs1>>.

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman



Diffusion en direct de réunions électroniques

Comme mon Bureau l'a souligné dans des rapports d'enquête antérieurs sur des réunions à huis clos, les modifications apportées à la *Loi de 2001 sur les municipalités* permettent actuellement aux municipalités de modifier leur règlement de procédure afin de permettre à un quorum des membres de participer aux réunions par voie électronique. Cependant, l'exigence fondamentale de tenir des réunions ouvertes au public ne s'en trouve aucunement changée⁶.

Chaque fois que le public est exclu d'une présence en personne, il est impératif que le format électronique choisi, quel qu'il soit, lui permette d'observer toutes les parties d'une réunion, à l'exception des parties à huis clos dûment constituées et autorisées⁷. Cela comprend la résolution de se retirer à huis clos et tout travail ou tout rapport fait une fois que le conseil a repris sa séance publique.

Rendre public un enregistrement de réunion une fois que celle-ci a eu lieu n'est pas un substitut à la possibilité pour le public d'observer une réunion lors de son déroulement⁸. La Cour suprême du Canada a conclu que les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* précisent que le public est en « droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal »⁹. Par conséquent, il n'était pas suffisant pour la Municipalité de mettre en ligne, après coup, les enregistrements sonores des séances publiques des réunions tenues le 8 mars et le 25 mars 2021.

De plus, le paragraphe 239 (4) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que les municipalités doivent adopter une résolution en séance publique, avant de se retirer à huis clos :

Avant de tenir une réunion ou une partie de réunion à huis clos, une municipalité ou un conseil local ou un comité de l'un ou de l'autre indique ce qui suit par voie de résolution... le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question devant y être étudiée[.]

⁶ *Russell (Municipalité de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j6n2v>>.

⁷ *Richmond Hill (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 8, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jf6b4>>.

⁸ *Clarence-Rockland (Cité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp5q>>.

⁹ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, par. 32.

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman



Cette exigence n'est pas une simple formalité. Comme l'a expliqué la Cour d'appel de l'Ontario, elle permet à la municipalité de donner une description générale des questions à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison de tenir la réunion à huis clos¹⁰. Si la résolution de huis clos est adoptée quand le conseil est déjà en séance à huis clos, elle ne fournit aucun renseignement au public, ne divulguant ni la tenue d'une réunion à huis clos, ni la nature générale de la question ou des questions à examiner.

Dans des rapports antérieurs publiés par mon Bureau, j'ai souligné que même lorsqu'une séance à huis clos est le seul point prévu à l'ordre du jour, la réunion doit commencer en séance publique et le public doit pouvoir assister à cette partie de la réunion ou l'observer d'une autre manière. Même si une réunion n'est ouverte au public que pendant quelques minutes avant le retrait à huis clos du conseil, les municipalités doivent veiller à ce que le public puisse observer la partie ouverte de telles réunions¹¹.

Avis de réunions électroniques

Pour que le public puisse effectivement observer les réunions tenues par voie électronique alors qu'elles se déroulent, quand la présence en personne n'est pas possible, l'avis de réunion doit inclure des renseignements permettant au public de se connecter à la diffusion en direct de ces réunions. Cette obligation ne diffère pas de l'exigence stipulant que l'avis d'une réunion tenue en présentiel doit informer le public du lieu où se tiendra la réunion.

L'avis de convocation des réunions du 8 mars et du 25 mars 2021 n'était pas conforme à cette exigence. Cependant, durant mon examen, le personnel municipal a confirmé qu'à l'avenir la Municipalité veillerait à ce que tous les avis de réunion comprennent un lien vers la diffusion en direct, et que la Municipalité prendrait des mesures pour que le public puisse observer toutes les résolutions adoptées en réunion électronique au fur et à mesure qu'elles se produisent. Le personnel a confirmé l'application de ces changements à compter de la réunion tenue par le conseil le 26 avril 2021. Le personnel a expliqué que lorsque le conseil se réunit à huis clos, tous les membres du public connectés à la diffusion en direct sont placés dans une salle d'attente virtuelle, jusqu'à la reprise de la réunion publique.

¹⁰ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII), en ligne: <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

¹¹ *Richmond Hill (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 8, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jf6b4>>.



Conclusion

Mon Bureau a conclu que le conseil de la Municipalité de Temagami n'avait pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le 8 mars 2021 quand il avait discuté à huis clos d'une question concernant le foyer pour personnes âgées Au Château, en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. De plus, la résolution adoptée par le conseil pour se réunir à huis clos afin de discuter de la question a donné une description générale de la question à examiner.

Toutefois, mon examen a conclu que les réunions du 8 mars et du 25 mars 2021 n'étaient pas conformes aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi, car elles n'avaient pas permis au public d'observer l'adoption de la résolution de retrait à huis clos. En l'absence d'une diffusion en direct, bien que les enregistrements sonores de la partie publique de chaque réunion aient été mis en ligne après les réunions, le public n'a pas pu observer l'adoption de la résolution du conseil pour se retirer à huis clos. Le personnel a reconnu cette négligence et a confirmé que ce problème avait été rectifié, afin que les membres du public puissent observer toutes les parties publiques des réunions, même lorsque le seul point prévu à l'ordre du jour est un sujet proposé pour une discussion à huis clos. Je félicite la Municipalité de Temagami de sa réactivité et de son engagement à veiller à la transparence, conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

J'aimerais remercier la Municipalité de sa coopération au cours de mon examen. La greffière a confirmé que cette lettre sera incluse à titre de correspondance à une prochaine réunion du conseil.

Cordialement,



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

C.c. : Suzie Fournier, Greffière, Municipalité de Temagami

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211
www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman

