

Le 1^{er} octobre 2018

Au Conseil d'administration
Zone d'amélioration du centre-ville d'Owen Sound
854 2nd Avenue East
Owen Sound, ON N4K 2H3

Objet : Pratiques relatives aux avis à communiquer, plainte sur une réunion à huis clos – 8 août 2018

Mesdames et Messieurs les administrateurs de la Zone d'amélioration du centre-ville d'Owen Sound,

Mon Bureau a reçu une plainte concernant la réunion à huis clos tenue le 8 août 2018 par le conseil d'administration de la Zone d'amélioration du centre-ville d'Owen Sound (ZAC). La plainte alléguait que la discussion du conseil ne cadrait pas avec l'exception des « renseignements privés » permettant la tenue de réunions à huis clos, énoncée dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*. La plainte alléguait aussi que la ZAC n'avait pas donné de préavis suffisant pour quatre réunions tenues durant l'été de 2018.

Enquêteur chargé des réunions à huis clos

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou ses conseils locaux se sont conformés à la Loi en tenant une réunion à huis clos¹.

Les municipalités et les conseils locaux peuvent désigner leur propre enquêteur ou faire appel aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités et les conseils locaux qui n'ont pas nommé le leur. La Zone d'amélioration du centre-ville d'Owen Sound est un conseil local, et l'Ombudsman est l'enquêteur chargé de ses réunions à huis clos.

¹ *Loi de 2001 sur les municipalités*, LO 2001, chap. 25, par. 239.1.

Examen

Mon Bureau a examiné l'ordre du jour, le procès-verbal et la documentation de la séance à huis clos tenue par le conseil durant sa réunion du 8 août 2018. Nous avons parlé à la coordonnatrice de la ZAC, au président du conseil et à une administratrice du conseil. Nous avons aussi examiné d'autres documents, et notamment le règlement de procédure d'Owen Sound², les politiques et procédures de la ZAC, le calendrier de réunions de la ZAC, et de la documentation connexe.

Réunion du 8 août 2018

Lors de sa réunion du 8 août 2018, le conseil s'est retiré à huis clos « pour examiner de la correspondance envoyée par une personne qui pouvait être identifiée ». Nous avons été informés que le conseil avait invoqué l'alinéa 239 (2) b) de la Loi, qui permet de tenir des discussions à huis clos sur « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ».

Une fois réuni à huis clos, le conseil a discuté de sa réponse à une « lettre ouverte » qu'un résident et propriétaire d'entreprise avait envoyée à un journal local et au conseil municipal de la Ville d'Owen Sound. Cette lettre n'avait pas été envoyée au conseil de la ZAC. Notre Bureau a examiné une copie de la lettre, qui soulève diverses questions, notamment au sujet de la transparence des méthodes de réunion du conseil.

Les personnes à qui nous avons parlé ont indiqué que le conseil avait discuté à huis clos de la façon dont il devrait répondre aux préoccupations soulevées dans la lettre ouverte. Avant la réunion, le président avait préparé une ébauche de réponse à cette lettre ouverte, à examiner par le conseil, et cette ébauche a orienté la discussion. Nous avons été informés qu'au cours de la séance à huis clos, certains administrateurs ont partagé des opinions sur l'auteur de la lettre, mais que ceci n'avait pas été le sujet principal de leur conversation. Le conseil ayant examiné la question, un administrateur a accepté de réviser la réponse pour refléter les commentaires du conseil, mais nous avons été informés qu'en fin de compte la réponse n'avait pas été envoyée.

² Règlement de procédure d'Owen Sound, Règlement n° 2018-018, <https://www.owensound.ca/en/city-hall/resources/Documents/2018-018---Procedural-By-law.pdf>

Quand nous avons demandé pourquoi cette discussion avait eu lieu à huis clos, la coordonnatrice de la ZAC a répondu que la lettre ouverte n'avait pas été envoyée à la ZAC et que la discussion du conseil sur cette lettre devait donc se tenir en privé. Le président du conseil a dit que la discussion avait eu lieu à huis clos parce qu'il ne voulait pas que la réponse proposée par lui soit rendue publique avant que les autres membres du conseil ne puissent faire part de leurs commentaires. Une administratrice à qui nous avons parlé nous a dit qu'à son avis la discussion sur la réponse à donner n'aurait pas dû avoir eu lieu à huis clos. Elle a ajouté que, si le conseil estimait qu'il devait discuter de renseignements privés concernant l'auteur de la lettre, ceci aurait pu se faire séparément de la discussion plus générale au sujet de la réponse. Elle a aussi souligné que le conseil municipal d'Owen Sound avait discuté de cette même lettre en séance publique.

Application de « l'exception des renseignements privés »

Le conseil a invoqué l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée pour discuter à huis clos de la réponse qu'il avait l'intention de donner à la lettre ouverte au sujet du conseil.

La Loi ne définit pas les « renseignements privés ». Pour examiner les paramètres de l'exception des « renseignements privés » relativement aux réunions publiques, notre Bureau a déterminé que ces renseignements doivent concerner des personnes à titre personnel plutôt que professionnel, officiel ou commercial. Mais des renseignements donnés à titre professionnel peuvent être considérés comme des renseignements privés s'ils révèlent quelque chose de nature personnelle au sujet de la personne en question³.

Deux des personnes à qui nous avons parlé nous ont dit que certains administrateurs avaient discuté de leurs opinions sur l'auteur de la lettre ouverte, mais que ceci n'avait pas été le sujet principal de leur discussion. Selon le procès-verbal de la réunion à huis clos et nos interlocuteurs, le conseil a surtout discuté de la façon dont il devrait répondre aux questions soulevées dans la lettre ouverte.

³ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur des plaintes sur des réunions à huis clos tenues par le Canton de North Shore* (juin 2018), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2018/canton-de-the-north-shore>

Dans *St. Catharines (City) v. IPCO*, la cour a déterminé qu'il n'était pas réaliste de s'attendre à ce que les membres d'un conseil différencié, d'une part, leur analyse du contexte et d'autres renseignements ne relevant pas de l'exception des réunions à huis clos et, d'autre part, leur discussions à huis clos, car une telle distinction entraverait la tenue de discussions libres, ouvertes et ininterrompues⁴.

Dans ce cas, les personnes à qui nous avons parlé ont convenu que les opinions partagées sur l'auteur identifié de la lettre ne faisaient pas partie intégrante de la discussion du conseil sur sa réponse à cette lettre. Par conséquent, il aurait été possible pour le conseil de discuter de ces renseignements privés à huis clos, au besoin, et de reprendre une séance publique pour discuter de la lettre ouverte. La discussion du conseil sur la réponse qu'il comptait donner à la lettre ouverte ne relevait donc pas de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.

Avis de réunion

La plainte déposée à notre Bureau alléguait aussi que la ZAC n'avait pas donné un préavis suffisant pour quatre réunions tenues à l'été de 2018. La plainte reconnaissait que les ordres du jour avaient été affichés 72 heures avant chacune des réunions, mais le plaignant croyait que les réunions ne s'étaient pas tenues aux jours prévus à l'origine, si bien qu'il avait fallu vérifier chaque jour le site Web de la ZAC pour savoir si une réunion avait lieu.

La Loi ne précise pas comment les avis des réunions doivent être communiqués au public. Toutefois, elle stipule que chaque municipalité et chaque conseil local doit avoir un règlement de procédure prévoyant la communication d'avis des réunions au public⁵. Mon Bureau a souligné qu'un avis devrait comprendre des renseignements adéquats et significatifs sur toutes les parties d'une réunion, aussi bien publiques qu'à huis clos. Une interprétation raisonnable de ce qui constitue un « avis » adéquat indique que l'avis doit comprendre l'heure, la date et le lieu d'une réunion⁶.

⁴ *St. Catharines (City) v. IPCO*, 2011 ONSC 2346, par. 42.

⁵ *Loi de 2001 sur les municipalités*, par. 238 (2.1)

⁶ *Black River-Matheson (Canton de)*, 2015 ONOMBUD 2, en ligne : <http://canlii.ca/t/gtp6f>

La ZAC est assujettie au règlement de procédure de la Ville d'Owen Sound, qui stipule qu'un avis des réunions des conseils locaux doit être communiqué en affichant un ordre du jour sur le site Web de la Ville 72 heures avant chaque réunion ordinaire. Les personnes à qui nous avons parlé, y compris le plaignant, ont confirmé que la ZAC avait affiché ses ordres du jour 72 heures avant chacune des réunions.

En ce qui concerne la préoccupation soulevée par le plaignant sur l'imprévisibilité du calendrier des réunions, le président nous a dit que le conseil doit parfois modifier la date de ses réunions pour qu'un quorum des administrateurs puisse y assister. Le président et la coordonnatrice ont déclaré que ceci s'était produit deux fois au cours de l'été, et que le changement de date avait été envoyé à tous les membres de la ZAC par courriel, mais n'avait pas été indiqué sur le site Web. La coordonnatrice de la ZAC nous a dit aussi que, en raison d'une omission, le calendrier en ligne des réunions n'avait pas été mis à jour au début de 2018, quand les réunions du conseil avaient été déplacées du troisième au deuxième mercredi de chaque mois. Par conséquent, le calendrier en ligne des réunions avait donné des renseignements inexacts au public sur les dates des futures réunions de la ZAC.

La coordonnatrice a reconnu ces problèmes et a déclaré que, depuis que ces préoccupations avaient été soulevées, la ZAC avait actualisé son calendrier en ligne des réunions et avait modifié ses méthodes de communication des avis, pour garantir que son site Web indique la date de la prochaine réunion et précise si cette date a été modifiée. La coordonnatrice nous a dit qu'elle avait aussi commencé récemment à afficher l'avis de convocation des réunions sur les pages de médias sociaux de la ZAC, en plus d'afficher l'ordre du jour sur le site Web de la ZAC et de le fournir à la Ville. Je félicite la ZAC pour ces changements, ainsi que pour son engagement à améliorer ses procédures de communication des avis au public.

Conclusion

Mon examen a conclu que la réunion à huis clos tenue par le conseil d'administration de la Zone d'amélioration du centre-ville d'Owen Sound le 8 août 2018 ne relevait pas des exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Mon examen a aussi montré que la ZAC s'était conformée aux exigences stipulant que les avis doivent être communiqués 72 heures d'avance au public, conformément à son règlement de procédure, même si son site Web donnait des

J. Paul Dubé, Ombudsman

renseignements inexacts jusqu'à tout récemment sur le calendrier des réunions du conseil.

Nous vous remercions de votre collaboration à notre examen. Vous nous avez indiqué que cette lettre serait incluse à la correspondance de la prochaine réunion du conseil.

Cordialement,



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

C.c. : David Parsons, président