Ombudsman
ONTARIO

Enquête visant à déterminer si les Conseils du Canton d'Armour et du Village de Burk's Falls ont tenu des réunions à huis clos illégales le 16 janvier 2015

Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario
Octobre 2015

Plainte

1 En mars 2015, notre Bureau a reçu une plainte alléguant que les Conseils du Canton d'Armour et du Village de Burk's Falls avaient tenu une ou plusieurs réunions à huis clos illégales pour discuter d'une fusion.

2 Le plaignant a déclaré à notre Bureau que, le 28 janvier 2015, un journal local avait annoncé que les deux municipalités étaient en pourparlers en vue d'une fusion. L'article du journal précisait que les municipalités avaient entamé « avec sérieux » des discussions sur cette fusion « peut-être trois mois auparavant »[1]. Le plaignant a allégué que les municipalités avaient discuté de la fusion durant une séance à huis clos, contrairement aux dispositions sur les réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* [la Loi] et dans les Règlements de procédure de ces deux municipalités.

Compétence de l'Ombudsman

3 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.

4 Depuis le 1er 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 en vertu de la Loi. 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.

5 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans le Canton d'Armour et le Village de Burk's Falls.

6 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 les Règlements municipaux de procédure ont été respectées.

[1] Kathryn Boyle, « Amalgamation talks start in earnest », *North Bay Nipissing News* (28 janvier 2015) en ligne : <www.northbaynipissing.com/news-story/5289777-amalgamation-talks-start-in-earnest>.

Procédures du Conseil

Canton d'Armour

7 Le Règlement de procédure du Canton d'Armour[2] stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiennent les deuxième et quatrième mardis de chaque mois à 19 h, dans la salle du Conseil.

8 Pour aviser le public de ses réunions ordinaires et des réunions des comités, le Conseil publie leur date dans les ordres du jour de réunions précédentes, met l'ordre du jour des réunions en ligne sur le site Web du Canton, et affiche un avis au bureau du Canton. Pour les réunions extraordinaires, il affiche un avis sur le site Web du Canton dès que possible.

9 L'article 2.6 du Règlement stipule qu'avant de tenir une réunion ou une partie de réunion à huis clos, le Conseil doit déclarer par voie de résolution qu'il va se retirer à huis clos et indiquer la nature générale de la question à examiner.

10 L'article 2.7 restreint les votes aux questions de procédure et aux directives données au personnel durant les séances qui se tiennent à huis clos, conformément aux exceptions énoncées à l'article 2.6.

11 Toutes les réunions du Conseil sont tenues d'avoir lieu en public, sauf si la nature de la question à examiner relève de l'une de plusieurs exceptions citées à l'article 2.5 du Règlement. Ces exceptions reflètent celles de l'article 239 de la Loi, exception faite de deux dispositions. Premièrement, le paragraphe « c » du Règlement fait uniquement référence à l'acquisition de biens-fonds et omet les discussions sur la vente de biens-fonds (permises en vertu de la Loi). Deuxièmement, l'exception relative aux discussions sur une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, pour laquelle la municipalité est à la tête de l'institution concernée, se trouve incluse avec les autres exceptions discrétionnaires, en tant que sujets qui « peuvent » être discutés à huis clos. Or cette exception est de nature obligatoire conformément au paragraphe 239 (3) de la Loi.

12 Par souci de clarté, le Règlement de procédure devrait être modifié pour que ses exceptions reflètent avec exactitude celles de la Loi.

---

[2] Canton d'Armour, Règlement n° 42-2007, *Being a by-law of the Corporation of the Township of Armour to govern the proceedings of Council and Committees and to repeal all former by-laws related thereto* (27 novembre 2007) [Règlement de procédure d'Armour] en ligne : <http://www.armourtownship.ca/pdf/Armour_By-law_Procedural.pdf>.

Village de Burk's Falls

13 Le Règlement de procédure de Burk's Falls[3] stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiennent le quatrième mardi de chaque mois à 19 h dans la salle du Conseil, ou le mardi précédent si le quatrième mardi tombe le 28 ou plus tard dans le mois. Le préfet peut convoquer des réunions extraordinaires en tout temps, tout comme le peut le greffier, à la suite de la réception d'une pétition de la majorité du Conseil. Quatre heures au moins doivent séparer la réception de la convocation ou de la pétition et toute réunion extraordinaire, sauf en cas de « véritable » urgence.

14 Les avis de toutes les réunions, y compris des réunions extraordinaires, doivent être affichés sur la porte du bureau municipal, ou à proximité, et être enregistrés sur le répondeur téléphonique du Village. Tout avis de réunion doit être communiqué deux semaines avant ladite réunion, ou « sans délai » une fois que la date de réunion a été déterminée, selon la dernière de ces éventualités. Un avis public de toutes les réunions doit être affiché en même temps sur le site Web.

15 Toutes les réunions du Conseil et des comités doivent se tenir en public, sauf si les questions à examiner relèvent de l'une de plusieurs exceptions qui reflètent celles énoncées au paragraphe 239 (2) de la *Loi sur les municipalités*.

16 Le paragraphe 7 (c) du Règlement stipule qu'avant de tenir une réunion ou une partie de réunion à huis clos, le Conseil doit déclarer par voie de résolution qu'il va se retirer à huis clos et indiquer la nature générale de la question à examiner.

17 Les paragraphes 7 (d) et (e) stipulent qu'une réunion ne peut pas se tenir à huis clos durant un vote, sauf si le huis clos est conforme à la Loi et si le vote porte uniquement sur une question de procédure ou des directives au personnel.

Processus d'enquête

18 L'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau a examiné les parties pertinentes des Règlements de procédure des municipalités et de la Loi. Nous avons parlé à la greffière de chacune des municipalités et nous avons déterminé que la fusion avait fait l'objet de discussions à la réunion du 16 janvier 2015. Nous n'avons eu connaissance d'aucune autre discussion à huis clos concernant la fusion. Nous avons examiné les ordres du jour et les procès-verbaux de la réunion du 16 janvier et nous avons interviewé les greffières et tous les membres du Conseil de chacune des municipalités, ainsi que la greffière adjointe du Canton d'Armour.

[3] Village de Burk's Falls, Règlement n° 8-2011, *Being a by-law to govern the proceedings of Council, the conduct of its members and the calling of meetings* (22 mars 2011) [Règlement de procédure de Burk's Falls].

19 Concrètement, précisons que chacune des deux municipalités a traité la réunion du 16 janvier comme une réunion distincte de son Conseil municipal, bien que les deux Conseils se soient réunis pour discuter de questions d'intérêt commun. C'est pourquoi il y a eu deux ordres du jour et deux procès-verbaux de la réunion à huis clos, et chaque Conseil était tenu de respecter son propre Règlement de procédure ainsi que les règles de la Loi. De plus, le Conseil de Burk's Falls a poursuivi sa réunion après la levée de la séance avec le Canton d'Armour.

20 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Réunions du 16 janvier

21 Chacune des deux greffières a dressé un ordre du jour de la réunion du 16 janvier pour son propre Conseil. Aucun des ordres du jour n'a jamais été affiché publiquement.

22 L'ordre du jour d'Armour indiquait qu'il y aurait une séance à huis clos le 16 janvier à 12 h 30. Ce document citait les exceptions énoncées dans la *Loi sur les municipalités* relativement aux discussions sur la sécurité des biens d'une municipalité et les renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. Il précisait que le Conseil discuterait d'une restructuration municipale, du poste de coordonnateur de la gestion des urgences communautaires (CGUC) et d'une lettre anonyme à propos d'un employé municipal.

23 L'ordre du jour de Burk's Falls indiquait qu'il y aurait une réunion extraordinaire le 16 janvier lors de « la réunion du Conseil du Canton d'Armour ». Il précisait qu'il y aurait une séance à huis clos au sujet d'une personne qui pouvait être identifiée et de l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds. Il n'incluait aucune description générale des questions à examiner.

24 À 12 h 30 le 16 janvier 2015, les Conseils du Canton d'Armour et du Village de Burk's Falls se sont réunis dans la salle du Conseil d'Armour. La réunion a duré environ une heure et les Conseils ont levé leur séance à huis clos à 13 h 44.

25 Étaient présents pour le Canton d'Armour la greffière Wendy Whitwell, la greffière adjointe Melinda Torrance, le préfet Bob MacPhail et les conseillers Rod Blakelock, Jerry Brandt, Marina Hammond et Pat Hayes. Étaient présents pour Burk's Falls la greffière Nicky Kunkel, la préfète Cathy Still et les conseillers Rex Smith, Lewis Hodgson et Jarvis Osborne. La conseillère Lisa Morrison de Burk's Falls n'a pas pu assister à cette réunion.

26 Le Conseil d'Armour a adopté une résolution par un vote à main levée pour se retirer à huis clos. Cette résolution a été adoptée en séance à huis clos, étant donné qu'il n'y a pas eu de séance publique durant cette réunion. Le Conseil de Burk's Falls n'a pas

adopté de résolution pour se retirer à huis clos. Les deux greffières ont dressé un procès-verbal pour leurs Conseils respectifs.

27 Après la réunion entre les deux Conseils, les membres du Conseil d'Armour sont partis et ceux du Conseil de Burk's Falls sont restés dans la salle afin de poursuivre leur propre réunion. D'après le procès-verbal de Burk's Falls, les membres du Conseil ont alors décidé par consensus de nommer le conseiller Jerry Brandt, d'Armour (qui avait été présent auparavant), au conseil d'administration des services sociaux du District de Parry Sound.

28 Le Conseil d'Armour n'a pas fait de compte rendu public de cette réunion.

29 Le Conseil de Burk's Falls a fait un compte rendu public à la réunion suivante de son Conseil – le 27 janvier – indiquant qu'il s'était réuni avec le Conseil d'Armour. Après cette réunion, le Conseil a adopté une résolution pour nommer le conseiller Jerry Brandt d'Armour au conseil d'administration des services sociaux du District de Parry Sound.

Réunions séparées ou réunion conjointe?

30 Les règles des réunions publiques énoncées dans la Loi et dans les Règlements de procédure des municipalités comprennent des dispositions de procédure précises qui visent à renforcer la transparence, la responsabilisation et la participation du public au gouvernement local. Pour déterminer quelles procédures Burk's Falls et Armour auraient dû suivre le 16 janvier, notre Bureau a dû établir si les deux municipalités avaient tenu une réunion unique, avec un seul ordre du jour, ou s'il y avait eu effectivement deux réunions séparées.

31 Certes, les personnes présentes étaient réunies dans une seule et même salle, et elles ont discuté de questions en un seul groupe, mais comme il y avait deux réunions du point de vue administratif, chacun des Conseils était tenu de respecter certaines obligations de procédure.

32 Chacune des greffières a préparé son propre ordre du jour et a dressé son propre procès-verbal. Chacune a cité différentes exceptions de l'article 239 de la Loi pour tenir cette réunion à huis clos. Les greffières n'ont pas discuté du processus à suivre, et ne se sont pas entendues à ce sujet, avant la réunion.

33 Chacune des deux municipalités devait donc respecter son propre Règlement de procédure, ainsi que la Loi, comme pour toute autre réunion extraordinaire.

34 Une grande partie de la confusion qui a entouré cette réunion aurait pu être évitée si les deux municipalités avaient discuté de la réunion au préalable et s'étaient entendues pour suivre les règles applicables à une réunion unique ou à une réunion conjointe.

Discussions lors de la réunion

35 Les deux Conseils ont discuté de trois questions principales à huis clos :

- Fusion
- Poste du CGUC
- Lettre anonyme concernant un employé municipal

36 Après les discussions sur ces trois questions, le Conseil de Burk's Falls a examiné une nomination au conseil d'administration des services sociaux du District de Parry Sound.

Fusion

37 D'après la documentation sur la réunion et les entrevues que nous avons faites, les deux Conseils ont commencé la réunion par la discussion d'une possibilité de fusion (ou « restructuration municipale ») en vue de faciliter l'essor économique. Nous avons été informés que les municipalités discutaient officieusement de cette possibilité de fusion depuis des années, mais qu'elles avaient voulu examiner la question de plus près en janvier, à cause d'une proposition de développement local.

38 Deux compagnies, intéressées par des projets de développement dans la région, avaient communiqué avec les deux Conseils municipaux. Chacune avait demandé aux Conseils de garder confidentielles ces possibilités de développement. Les deux projets exigeaient des terrains, des services d'eau et d'égouts. Nous avons été informés que le Canton d'Armour disposait de terrains pour ces projets de développement, mais pas de système d'eau et d'égouts pour les appuyer. De son côté, le Village de Burk's Falls avait des systèmes d'eau et d'égouts, mais pas de terrain disponible. La possibilité de regrouper ces ressources pour faciliter les projets de développement a suscité la discussion sur la fusion, le 16 janvier.

39 Burk's Falls et Armour partagent certains services avec une troisième municipalité de la région, le Canton de Ryerson. Les trois municipalités partagent notamment une décharge et un aréna, en vertu d'une entente de services partagés. Les membres du Conseil de chacune des municipalités nous ont dit qu'ils se sont réunis à huis clos pour discuter du processus à suivre pour parler de la fusion et pour déterminer, le cas échéant, si les discussions devraient inclure Ryerson, ou ne concernaient que Burk's Falls et Armour.

40 Au cours de la réunion, les deux Conseils municipaux ont décidé par consensus de discuter de la fusion entre les deux municipalités et d'organiser une réunion avec le

ministère des Affaires municipales et du Logement afin de poursuivre la question des possibilités de fusion.

41 Lors des discussions sur la fusion, les Conseils se sont demandé si les ressources en eau dans la région suffiraient pour les projets de développement proposés. Ils ont décidé d'un commun accord d'envisager d'allouer des fonds à une étude des aquifères de la région, dans le cadre du budget 2015 d'Armour. Ils ont aussi décidé que Burk's Falls étudierait le coût d'une étude sur la capacité de ses bassins d'épuration des eaux usées.

Analyse

42 Beaucoup de conseillers nous ont dit que la question avait été discutée à huis clos, car ils ne souhaitaient pas la divulguer au public tant que le processus de fusion ne serait pas plus avancé. Les Local Authority Services (LAS), chargés d'enquêter sur les réunions à huis clos dans plusieurs municipalités en Ontario, ont conclu que les municipalités ne peuvent pas se réunir à huis clos uniquement parce que la question à examiner s'avère « délicate »[4]. Comme notre Bureau l'a souligné dans un rapport de 2014 sur des réunions à huis clos dans la Ville de Welland :

> [... Le Conseil] ne peut pas examiner une question à huis clos tout simplement parce qu'il considère qu'elle est de nature délicate ou confidentielle, ou parce qu'il pourrait s'avérer contraire aux intérêts de la Ville d'en discuter publiquement. Seules peuvent être discutées à huis clos les questions qui relèvent clairement des exceptions aux exigences des réunions publiques[5].

43 Les municipalités n'ont pas été d'accord quant aux exceptions aux règles des réunions publiques qu'elles avaient invoquées pour discuter de cette question à huis clos. Burk's Falls nous a dit que les discussions avaient eu lieu en vertu de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, et de l'exception de l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité. Armour nous a dit que les discussions avaient eu lieu conformément à l'exception de la sécurité des biens de la municipalité.

---

[4] Local Authority Services, *A Report to the Council of the Village of Sundridge* (février 2015) en ligne : <http://www.sundridge.ca/pdfs/misc/2015/website-closed investigation report.pdf>.
[5] Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur de multiples réunions à huis clos du Conseil de la Ville de Welland de juin 2012 à mai 2014* (novembre 2014) en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Welland.aspx>.

Applicabilité de l'exception des « renseignements privés »

44 Lors des entrevues, nous avons été informés que les discussions sur la fusion avaient eu lieu à huis clos en vertu de l'exception des « renseignements privés », car elles concernaient les propriétaires des entreprises qui envisageaient de présenter des projets de développement dans la région.

45 Pour être considérés comme des « renseignements privés », les renseignements doivent révéler quelque chose de personnel à propos d'un particulier. Ceci peut comprendre des renseignements donnés à titre professionnel, mais uniquement s'ils dévoilent quelque chose de personnel[6].

46 Les renseignements donnés à titre professionnel, officiel ou commercial sur un particulier ne sont pas considérés comme des renseignements « concernant » ce particulier[7]. Dans une décision rendue en 2008, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a déterminé qu'il est possible d'utiliser un test en deux parties, établi par son Bureau, pour distinguer les renseignements privés des renseignements commerciaux, afin de décider si des discussions portaient ou non sur des renseignements privés aux termes des règles des réunions publiques[8]. Le test comporte ces deux questions :

1. Dans quel contexte apparaissent les noms des particuliers? Est-ce dans un contexte personnel ou commercial?
2. Ces renseignements comportent-ils des éléments qui révéleraient quelque chose de personnel sur un particulier, s'ils étaient divulgués?

47 Le Commissaire a conclu que les renseignements ne relevant pas de la sphère personnelle, mais donnés dans le cadre d'activités commerciales à but lucratif, ne constituent pas des renseignements privés. Pour que des renseignements soient considérés comme des renseignements privés à la deuxième question du test, il faut se demander ce qu'ils révèlent. Les renseignements qui ont une dimension commerciale (p. ex., indiquant qu'une personne est propriétaire et doit de l'argent à un tribunal) ne sont pas des renseignements privés.

48 Dans le cas présent, les Conseils ont discuté de propositions faites par diverses compagnies pour donner de l'expansion à leurs activités dans la région. Certes, chacun des propriétaires a été nommé lors de la réunion, mais uniquement dans un contexte

---

[6] Voir Ordonnance MO-2204 (22 juin 2007), en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/up-mo_2204.pdf>.
[7] Voir Ordonnances P-257, P-427, P-1412, MO-1550-F, en ligne : CIPVP <www.ipc.on.ca>.
[8] PO-2225 (12 janvier 2004) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/PO-2225.pdf>; Ordonnance MO-2368 (26 novembre 2008) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/mo-2368.pdf>.

commercial et toute mention faite à leur sujet a uniquement porté sur leur rôle de propriétaires d'entreprises. Même si ces renseignements étaient devenus publics, ils n'auraient rien révélé de personnel au sujet de ces particuliers.

49 Par conséquent, les discussions ont uniquement porté sur des renseignements commerciaux et ne relevaient pas de l'exception des renseignements privés énoncée dans la Loi.

Applicabilité de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds »

50 Le Conseil de Burk's Falls a cité l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » relativement à la discussion de la fusion. Or, à l'époque de la réunion, aucune transaction de bien-fonds n'était en cours. Toutes les discussions portant sur des biens-fonds sont restées restreintes à de futures possibilités. Le personnel d'Armour nous a dit que les municipalités « n'étaient pas du tout prêtes » à acheter ou vendre des biens-fonds à l'époque de la réunion.

51 L'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds permet aux conseils municipaux de discuter à huis clos de la vente, du bail ou de l'achat d'un bien-fonds. Mon Bureau et les LAS ont souligné que cette exception est discrétionnaire et devrait uniquement être invoquée pour tenir un huis clos si la discussion d'une acquisition ou disposition projetée d'un bien-fonds, en séance publique, risque de nuire à la municipalité, financièrement ou de toute autre manière[9]. L'objectif premier de la discussion à huis clos de l'acquisition ou de la disposition d'un bien-fonds devrait être de protéger la position de négociation d'une municipalité, lors de négociations de bien-fonds[10].

52 Dans ce cas, les discussions sur des biens-fonds étaient préliminaires et générales. Les municipalités n'étaient pas en train d'acquérir de bien-fonds, ni d'en disposer, et aucune négociation n'était en cours. Par conséquent, les discussions ne relevaient pas de cette exception.

---

[9] Local Authority Services, *A Report to the County of Brant* (février 2011) en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/County_of_Brant_2010_Final_08_07_11.doc>. Voir aussi Local Authority Services, *A Report to the City of Kingston* (janvier 2010) en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Kingston_Report_Jan_7_2010.doc>.

[10] Ordonnance MO 2468-F (27 octobre 2009) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2468-F.pdf>; voir aussi lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Ajax (28 mars 2014) en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Town-of-Ajax.aspx>.

Applicabilité de l'exception de « la sécurité des biens de la municipalité »

53 Le Conseil d'Armour nous a dit qu'il avait cité l'alinéa 239 (2) a) de la Loi, portant sur la sécurité des biens de la municipalité, car la fusion serait avantageuse pour les actifs du Canton.

54 La Loi ne définit pas le mot de « sécurité » aux termes de l'article 239. En 2009, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a conclu qu'il fallait comprendre l'expression « sécurité des biens de la municipalité » dans son sens ordinaire, signifiant la protection d'un bien-fonds contre tout dommage ou toute perte physique (par exemple, vandalisme ou vol), et la protection de la sécurité du public relativement à ce bien-fonds[11]. En 2011, le Commissaire a précisé que l'expression peut s'appliquer à des biens-fonds « corporels » et « incorporels », aussi longtemps qu'ils appartiennent à la municipalité et que les discussions visent à prévenir tout dommage ou toute perte[12].

55 Les discussions sur la fusion entre les deux municipalités et sur les projets potentiels de développement dans la région ne portaient pas sur des biens-fonds particuliers, corporels ou incorporels, appartenant aux municipalités. Certes, elles avaient trait généralement parlant à des biens-fonds, mais il existe une exception distincte pour l'acquisition ou la disposition de biens-fonds, à l'alinéa 239 (2) c) de la Loi, examinée ci-dessus. Étant donné que les Conseils n'ont pas discuté de la protection de biens-fonds municipaux, cette exception ne s'appliquait pas aux discussions sur la fusion entre les municipalités.

Poste du CGUC

56 Le Conseil a ensuite discuté d'un poste vacant de coordonnateur de la gestion des urgences communautaires (CGUC). Ce poste fait partie des services d'urgence partagés par Armour, Burk's Falls et Ryerson.

57 Lors de la réunion du 16 janvier, les municipalités d'Armour et de Burk's Falls ont décidé de nommer chacune leur propre CGUC, le coordonnateur désigné par l'une devenant le coordonnateur de remplacement de l'autre. Chaque municipalité a sélectionné un membre du personnel qui serait qualifié pour occuper ce poste et a décidé de lui offrir l'emploi. Les membres des Conseils ont discuté des horaires et de la

[11] Ordonnance MO-2468-F, *ibid.*
[12] Ordonnance MO-2683-I (30 décembre 2011) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2683-I.pdf>.

rémunération pour chacun des postes, et ont décidé de communiquer avec ces deux personnes pour déterminer si elles étaient intéressées par l'emploi.

Analyse

Applicabilité de l'exception des « renseignements privés »

58 L'alinéa 239 (2) b) de la Loi permet de tenir une réunion à huis clos si la question à examiner a trait à des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local »[13]. Les renseignements donnés dans des demandes d'emploi et des curriculum vitae, par exemple sur les études et les antécédents professionnels, sont considérés comme des renseignements privés aux termes de la Loi[14].

59 Les membres des Conseils d'Armour et de Burk's Falls n'ont pas discuté de demandes d'emploi reçues du personnel, mais ils ont examiné des renseignements similaires, notamment des antécédents professionnels et des qualifications de deux personnes pour le poste de CGUC. Ces discussions relevaient de l'exception des « renseignements privés » aux exigences des réunions publiques.

Applicabilité de l'exception des « relations de travail »

60 Bien que l'exception des « relations de travail ou négociations avec les employés » citée à l'alinéa 239 (2) d) n'ait pas été invoquée par l'une ou l'autre des municipalités, elle aurait pu s'appliquer à ces discussions, car le Conseil examinait des changements de postes pour des employés identifiés. L'exception des relations de travail s'étend au-delà des conventions de négociations collectives pour inclure les relations et les conditions de travail[15]. Les discussions tenues afin de déterminer s'il y avait lieu d'élargir les fonctions d'employés municipaux identifiés pour y inclure les responsabilités de CGUC relevaient de cette exception.

Lettre anonyme au sujet d'un employé municipal

61 Les Conseils ont ensuite discuté d'une lettre anonyme que le Canton d'Armour avait reçue, et dont il avait informé le Conseil de Burk's Falls, au sujet d'un employé

[13] *Loi de 2001 sur les municipalités,* L.O. 2001, chap. 25, al. 239 (2) b).
[14] Voir Ordonnance MO-1909 (3 mars 2005) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/MO-1909.pdf>, et Ordonnance MO-3177-I (30 mars 2015) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-3177-I.pdf>.
[15] Ordonnance MO-2997 (15 janvier 2014) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2997.pdf>. Voir aussi Ordonnance PO-2057 (29 octobre 2002) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/PO-2057.pdf>.

municipal. Notre Bureau a examiné une copie de cette lettre, qui n'a pas été communiquée publiquement. Elle faisait des allégations négatives quant au comportement de l'employé, dans ses fonctions officielles.

62 Lors des entrevues, nous avons été informés que les conseillers avaient élargi les discussions sur cette lettre pour examiner d'autres aspects du comportement de cet employé, y compris des actes qu'il avait commis en dehors de la sphère de sa description de poste.

63 Après une brève discussion, les membres des Conseils ont décidé de ne pas répondre à la lettre et de ne prendre aucune mesure à son sujet, car la plainte était anonyme.

Analyse

Applicabilité de l'exception des « renseignements privés »

64 Le CIPVP a déterminé que des renseignements ne peuvent être considérés comme des renseignements personnels que s'ils ont trait à un particulier à titre personnel, plutôt qu'à titre professionnel. Toutefois, les renseignements donnés sur une personne à titre professionnel peuvent être qualifiés de privés s'ils révèlent quelque chose de personnel[16]. Plus précisément, des renseignements sur le rendement professionnel d'un employé et l'examen de sa conduite sont considérés comme des renseignements privés[17]. Voici ce qu'a expliqué le CIPVP dans l'Ordonnance MO-2519 :

> Des ordonnances précédentes de ce Bureau ont conclu que les renseignements donnés à propos de personnes relativement à leur profession ou à leur emploi peuvent être considérés comme leurs renseignements personnels s'ils comportent une évaluation de leur rendement ou un examen de leur conduite en tant qu'employés [voir par exemple, Ordonnances P-939, PO-2414, PO-2516, PO-2524, MO-2395][18].

65 La lettre examinée par les Conseils comportait des allégations négatives, et non étayées de preuves, sur la conduite et le rendement professionnel d'un employé. Sa portée allait au-delà de renseignements professionnels concernant les fonctions de cet employé. Par conséquent, les discussions relevaient de l'exception des renseignements privés énoncée dans la Loi.

---

[16] *Supra* note 6.
[17] Voir Ordonnances MO-2368, *supra* note 8, et MO-2519 (29 avril 2010) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2519.pdf>.
[18] Ordonnance MO-2519, *ibid*, à 5.

Nomination à un conseil par Burk's Falls

66 Après la réunion avec Armour, le Conseil de Burk's Falls est resté dans la salle et a continué sa réunion, pour discuter d'une nomination à un conseil d'administration de services sociaux partagés. La greffière a informé le Conseil qu'il devait nommer, par voie de résolution, un représentant au conseil d'administration des services sociaux du District de Parry Sound. Les conseillers présents ont décidé de nommer le conseiller d'Armour Jerry Brandt à ce poste. D'après les entrevues que nous avons faites, les discussions ont simplement eu pour but de déterminer si tous les membres du Conseil alors présents appuyaient cette nomination.

67 La greffière n'a pas cité d'exception particulière pour cette discussion, mais nous avons cherché à déterminer si l'exception des renseignements privés s'y appliquait.

Applicabilité de l'exception des « renseignements privés »

68 Comme indiqué ci-dessus, l'exception de l'alinéa 239 (2) b) sur « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » peut inclure des discussions au sujet d'une personne à titre professionnel, si elles révèlent quelque chose de personnel à son sujet.

69 Très souvent, quand un conseil étudie des nominations à un conseil d'administration ou à un comité, il discute de renseignements privés de chacun des candidats. Il peut notamment étudier des curriculum vitae, des demandes ou des lettres de candidature qui révèlent l'adresse personnelle d'un particulier, ses qualifications ou ses antécédents professionnels.

70 Cependant, dans ce cas, le Conseil de Burk's Falls n'a pas discuté de renseignements privés à propos du conseiller Jerry Brandt. Les conseillers nous ont dit qu'ils n'avaient pas eu besoin d'examiner le moindre renseignement à son sujet, car tout le monde le connaissait et savait quelles étaient ses qualifications.

71 Étant donné qu'aucun renseignement privé n'a été discuté à propos du conseiller Jerry Brandt, et qu'aucune autre candidature n'a été considérée, cette discussion ne relevait pas de l'exception des renseignements privés énoncée dans la Loi.

72 La discussion ne semble pas non plus relever de l'une quelconque des autres exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Questions de procédure

73 Notre enquête a révélé plusieurs problèmes de procédure dans les pratiques des deux Conseils municipaux en ce qui concerne les réunions à huis clos.

Avis

74 Comme indiqué plus haut, les Conseils d'Armour et de Burk's Falls ont chacun tenu une réunion le 16 janvier, au sens de la Loi, bien qu'ils se soient réunis ensemble. Par conséquent, chacun d'eux était tenu de communiquer un avis conformément à la Loi et à son propre Règlement de procédure.

75 L'ordre du jour de la réunion ordinaire du Conseil d'Armour le 13 janvier 2015 indique « 16 janvier – Burk's Falls / Armour – 12 h 30 – 13 h 30 » à la rubrique « Dates à retenir ». D'après la greffière adjointe, cet ordre du jour a été affiché sur le site Web d'Armour avant le 10 janvier.

76 Burk's Falls n'a communiqué aucun avis de la réunion du 16 janvier au public.

Analyse

Armour

77 Le Règlement de procédure d'Armour stipule que les avis des réunions extraordinaires doivent être affichés sur le site Web du Canton aussitôt que possible. En général, le Canton communique les avis de ses réunions en affichant l'ordre du jour en ligne, mais le Règlement de procédure ne dit rien à ce sujet.

78 Armour a fait référence à la réunion du 16 janvier dans sa liste des « Dates à retenir » incluse à l'ordre du jour de la réunion du Conseil le 13 janvier. Cet ordre du jour a été affiché sur le site Web d'Armour le 9 janvier. La liste n'incluait pas de lieu, mais la réunion s'est tenue dans la salle habituelle du Conseil. Par conséquent, Armour a respecté l'exigence relative aux avis à communiquer, énoncée dans son Règlement.

79 En revanche, Armour a omis d'afficher un avis de la réunion conformément à ses pratiques habituelles. À titre de pratique exemplaire, Armour devrait faire preuve de régularité en ce qui concerne ses avis de réunions au public, afin que celui-ci ne manque aucun avis qui serait affiché de manière inhabituelle.

Burk's Falls

80 Conformément au paragraphe 238 (2.1) de la Loi, le Règlement de procédure des municipalités doit stipuler que des avis de réunions seront communiqués au public. Le Règlement de procédure de Burk's Falls indique que des avis de toutes les réunions, dont les réunions extraordinaires, doivent être affichés au bureau municipal, enregistrés sur le répondeur du Village et mis en ligne sur son site Web deux semaines avant ladite réunion, ou « sans délai » une fois que la date de réunion a été déterminée, selon la dernière de ces éventualités.

81 Burk's Falls n'a communiqué aucun avis au public pour sa réunion du 16 janvier.

82 Lors de nos entrevues, nous avons été informés que la partie de la réunion tenue par Burk's Falls après le départ du Conseil d'Armour (durant laquelle le Conseil a nommé le conseiller Jerry Brandt à un conseil d'administration local) était une réunion publique. Mais comme aucun avis n'avait été communiqué au public, il ne pouvait pas savoir que cette réunion aurait lieu. Quiconque aurait aimé y assister n'a donc pas été en mesure de le faire. Dans un rapport de 2015 sur le Village de Sundridge, les LAS ont conclu que « l'absence d'avis signifie que la municipalité tient en fait des réunions à huis clos »[19].

83 Nous avons été avisés que le Conseil devait nommer de toute urgence un représentant au poste vacant du conseil d'administration, car la date limite des nominations était le lendemain. Conformément au Règlement de procédure du Village, des réunions extraordinaires peuvent uniquement être convoquées par le chef du Conseil, ou par voie de pétition présentée par la majorité du Conseil. Les réunions extraordinaires ne peuvent pas se tenir moins de quatre heures après leur convocation, sauf en cas de véritable urgence.

84 Le mot « urgence » n'est pas défini dans le Règlement de procédure ni dans la Loi. Selon l'*Oxford English Dictionary*, l'usage actuel de ce mot correspond ordinairement à « un événement qui survient ou "se produit" et plus particulièrement un état de choses qui se présente de manière inattendue et exige urgemment des mesures d'action immédiates »[20]. Selon le *Black's Law Dictionary*, des « circonstances urgentes » sont « des circonstances pressantes », définies comme « toute situation qui exige des mesures d'action inhabituelles ou immédiates et peuvent permettre de contourner les procédures normales… »[21].

---

[19] Local Authority Services, *A Report to the Council of the Village of Sundridge* (février 2015) en ligne : <http://www.sundridge.ca/pdfs/misc/2015/website-closed investigation report.pdf>. Voir aussi Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur la réunion spéciale du Conseil du Canton de Nipissing le 25 avril 2008* (6 février 2009), par. 33, en ligne : <https://ombudsman.on.ca/Files/Sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/nipissing-final-fr.pdf>.
[20] *The Oxford English Dictionary*, Compact ed., *sub verbo* « urgence ».
[21] *Black's Law Dictionary*, 8th ed., *sub verbo* « circonstances pressantes ».

85 La similarité dans ces définitions semble être les circonstances inattendues qui exigent des mesures d'action immédiates ou urgentes. Certes, le Conseil de Burk's Falls était pressé par le temps pour désigner un représentant de la région au conseil d'administration local, mais il ne semblait pas s'agir d'une urgence. La réunion du conseil d'administration qui nous a été présentée comme la date limite de nomination avait eu lieu le 15 janvier, soit le jour avant la réunion à huis clos du Conseil. Selon le procès-verbal du conseil d'administration, sa prochaine réunion n'aurait lieu que le 12 février 2015.

86 Nous avons aussi été informés que le Conseil aurait dû procéder à cette nomination un mois plus tôt, « mais n'avait pas réussi à le faire ». Nous avons obtenu des courriels indiquant que le personnel savait, dès le 22 décembre 2014, que le Conseil devrait nommer un représentant au conseil d'administration. Le Conseil n'avait apparemment aucune raison de ne pas convoquer une réunion extraordinaire pour examiner la nomination, avant le 16 janvier, en donnant un avis au public conformément à la Loi et au Règlement de procédure du Village.

87 En omettant d'aviser le public de sa réunion, Burk's Falls a enfreint son Règlement de procédure ainsi que la Loi. Burk's Falls devrait veiller à informer le public de toutes ses réunions, conformément à son Règlement de procédure.

Résolution de se retirer à huis clos

88 Chacune des municipalités a tenu une réunion du Conseil le 16 janvier. Chacune d'elles était obligée d'adopter une résolution pour se retirer à huis clos, conformément à la Loi et à son propre Règlement de procédure.

89 La greffière d'Armour et celle de Burk's Falls ont chacune dressé un procès-verbal de la séance à huis clos de cette réunion. Aucune n'a dressé de procès-verbal de la séance publique. Chacune nous a dit qu'elle ne l'avait pas fait, car il n'y avait pas eu de séance publique avant le huis clos du 16 janvier.

90 Le procès-verbal de la séance à huis clos dressé par le Canton d'Armour indique qu'une résolution a été adoptée pour tenir un huis clos, conformément aux alinéas 239 (2) a) – sécurité des biens de la municipalité, et b) renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. Seuls les conseillers d'Armour ont voté pour cette résolution, qui a été adoptée en séance à huis clos. Nous avons été informés que, quand une réunion du Conseil d'Armour commence par une séance à huis clos, la résolution adoptée en ce sens est incluse au procès-verbal du huis clos, bien que la porte de la salle de réunion reste ouverte et que le public puisse observer l'adoption de la résolution.

91 Burk's Falls n'a pas adopté de résolution pour se retirer à huis clos.

Analyse

92 Conformément à la Loi, les conseils municipaux doivent adopter une résolution, indiquant qu'ils vont se retirer à huis clos et donnant la nature générale de la question à examiner, **avant** de tenir une séance à huis clos. Cette obligation se reflète dans le Règlement de procédure d'Armour et dans celui de Burk's Falls[22].

93 Dans *Farber v. Kingston*, la Cour a déclaré que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos devrait donner une description générale des questions à examiner, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public[23]. Si la résolution de se retirer à huis clos est adoptée alors que le Conseil est déjà réuni à huis clos, elle ne donne aucun renseignement au public, ne divulguant ni le fait qu'il y aura un huis clos, ni la nature générale de la question ou des questions à examiner.

94 La résolution de se retirer à huis clos doit être adoptée en séance publique, alors que les membres du public ont encore la possibilité d'être présents à la réunion[24]. Même quand le Conseil compte tenir une réunion dont le seul élément inscrit à l'ordre du jour est une séance à huis clos, sa réunion doit commencer par une séance publique, et il doit inviter le public à assister à cette partie de la réunion.

95 Les membres du Conseil d'Armour ont enfreint la Loi et le Règlement de procédure du Canton quand ils ont omis d'adopter une résolution pour tenir une séance à huis clos lors de leur réunion du 16 janvier.

96 Burk's Falls a préparé un ordre du jour et a dressé un procès-verbal de la séance à huis clos, mais a également violé la Loi et son propre Règlement de procédure quand les membres de son Conseil ont omis d'adopter une résolution en public pour se retirer à huis clos.

---

[22] Voir Règlement de procédure de Burk's Falls, *supra* note 3, par. 7 (c), et Règlement de procédure d'Armour, *supra* note 2, art. 2.6.
[23] [2007] O.J. No. 919 à 151.
[24] Voir Local Authority Services, *What you need to know about closed meetings* (2013) à 12, en ligne : <https://www.las.on.ca/PDFs/Services/Closed-Meeting-Investigator/Resources/2013ClosedMeetingBooklet-FINAL.aspx>. Voir aussi Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur la réunion à huis clos du Conseil du Canton de Baldwin le 14 juillet 2008* (23 mars 2009) en ligne : <http://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Baldwin-br--Investigation-into-council.aspx>.

Procès-verbaux

97 Chacune des deux municipalités a dressé un procès-verbal de la séance à huis clos du 16 janvier. Ni l'une ni l'autre n'a dressé de procès-verbal de la séance publique.

98 Comme ils nous l'ont dit, les membres du Conseil d'Armour croyaient qu'il n'y avait pas eu de séance publique ce jour-là, et qu'il n'y avait donc pas de procès-verbal à dresser. Cependant, toute résolution visant à tenir un huis clos doit être adoptée en séance publique, et inscrite au procès-verbal de la séance publique.

99 Le Conseil de Burk's Falls a poursuivi sa séance à huis clos après la fin de la réunion avec Armour, mais le Conseil et le personnel nous ont dit qu'ils croyaient être alors en séance publique. Cependant, la greffière a inscrit la décision du Conseil relativement à la nomination dans la partie « Notes » à la fin du procès-verbal du huis clos, plutôt que dans un procès-verbal distinct de séance publique.

Analyse

100 Conformément au paragraphe 239 (7), la Loi enjoint aux municipalités de « [consigner], sans remarques, les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion de l'entité, qu'elle se tienne à huis clos ou non ».

101 L'article 5 du Règlement de procédure d'Armour stipule que le greffier, ou une personne désignée, doit consigner toutes les délibérations du Conseil sans remarques ou commentaires, conformément à la Loi.

102 Le Règlement de procédure de Burk's Falls ne dit rien des comptes rendus des réunions.

103 Dans un rapport de juillet 2010 sur une réunion à huis clos de la Ville de South Bruce Peninsula, l'Ombudsman a souligné que le compte rendu d'une réunion devrait inclure les points suivants :

- 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 spécifique au greffier ou autre responsable chargé du compte rendu de la réunion;
- indication de tout participant 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 examiné;

- toute motion, avec référence à la personne qui l'a présentée et à celles qui l'ont appuyée;
- tous les votes, et toutes les directives données.

104 Le procès-verbal de la séance à huis clos d'Armour n'inclut pas les points suivants de la liste ci-dessus :

- personne qui a présidé la réunion;
- indication de tout participant parti ou arrivé durant la réunion, avec mention de l'heure de départ ou d'arrivée;
- toute motion, avec référence à la personne qui l'a présentée et à celles qui l'ont appuyée;
- tous les votes, et toutes les directives données

105 Le procès-verbal de la séance à huis clos de Burk's Falls n'inclut pas les points suivants :

- personne qui a présidé la réunion;
- personnes présentes à la réunion (aucune référence aux conseillers ou aux membres du personnel);
- indication de tout participant parti ou arrivé durant la réunion, avec mention de l'heure de départ ou d'arrivée;
- toute motion, avec référence à la personne qui l'a présentée et à celles qui l'ont appuyée;
- tous les votes, et toutes les directives données.

106 Chacune des deux municipalités devrait veiller à dresser des procès-verbaux complets de toutes ses réunions, surtout pour toute décision prise en réunion, quelle que soit sa forme.

107 Le Conseil de Burk's Falls devrait aussi modifier son Règlement de procédure au sujet des comptes rendus à faire.

108 J'encourage vivement les municipalités à faire des enregistrements audio ou vidéo des réunions de leur Conseil, aussi bien des réunions publiques que des réunions à huis clos. C'est le moyen le plus clair et le plus direct pour les enquêteurs chargés de faire la lumière sur les réunions à huis clos de consulter la documentation, tout en permettant aux municipalités de faire des économies de ressources et de temps. Cette pratique renforce aussi la transparence et la responsabilisation du processus décisionnel local, et rehausse la confiance du public envers les gouvernements municipaux.

109 De plus en plus de municipalités décident de faire des enregistrements numériques de leurs réunions à huis clos, par souci d'exactitude, dont les suivantes : Cantons de Tiny, Adelaide Metcalfe, Brudenell, Lyndock et Raglan, et McMurrich-Monteith; Villes de

Midland, Fort Erie, Oshawa, Sault Ste. Marie, Brampton, Niagara Falls, Port Colborne et Welland; Municipalités de Lambton Shores et Brighton.

Vote à huis clos

110 Durant les réunions à huis clos, les Conseils d'Armour et de Burk's Falls ont pris plusieurs décisions :

- continuer d'explorer la possibilité d'une fusion, en excluant le Canton de Ryerson;
- nommer chacun un membre identifié du personnel au poste de CGUC, et demander à chacun des CGUC de remplacer l'autre, au besoin;
- ne prendre aucune autre mesure concernant une plainte anonyme à propos d'un employé municipal.

111 De plus, les Conseils ont donné des directives à leur personnel pour :

- organiser une rencontre avec le ministère des Affaires municipales et du Logement, au sujet de la fusion;
- préparer des règlements afin d'engager les candidats sélectionnés pour le poste de CGUC.

112 Toutes ces décisions ont été prises par consensus.

113 Après la réunion, Burk's Falls a poursuivi, décidant de nommer le conseiller Jerry Brandt à un conseil d'administration local. Contrairement à ce qu'il est advenu pour les autres décisions, la greffière a consigné cette décision comme une résolution, et un compte rendu en a été présenté à la réunion suivante du Conseil de Burk's Falls.

Analyse

114 Les paragraphes 239 (5) et (6) de la Loi interdisent aux conseils municipaux de voter à huis clos, à moins que la réunion ne se tienne dûment à huis clos en vertu de l'une des exceptions énoncées dans la Loi, et que le vote ne porte sur une question de procédure ou ne vise à donner des directives au personnel. Cette exigence se reflète dans le Règlement de procédure d'Armour et dans celui de Burk's Falls.

115 La discussion sur la fusion ne relevait d'aucune des exceptions permises aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi. Par conséquent, les votes qui ont suivi, visant à continuer la discussion sur la fusion et à enjoindre au personnel d'organiser une réunion avec le Ministère, n'étaient pas permis.

116 De plus, même si cette discussion avait été autorisée, la décision de poursuivre la discussion sur la fusion en excluant le Canton de Ryerson était une décision de fond, prise par un vote à huis clos. Cette décision ne portait ni sur une question de procédure, ni sur une directive au personnel, et le vote était donc illégal.

117 Les décisions au sujet du poste de CGUC et de la lettre anonyme concernant un employé municipal ont été prises dans le contexte de discussions permises à huis clos. Il n'est pas certain s'il s'agissait de décisions de fond, ou de directives au personnel. D'après les renseignements que nous avons obtenus en entrevues, il s'agirait plutôt de directives, mais toute confusion aurait pu être évitée si Armour et Burk's Falls avaient décidé par voie de résolutions et avaient consigné toutes leurs résolutions dans des procès-verbaux de réunions.

118 J'ai aussi cherché à déterminer si la décision de nomination par Burk's Falls était autorisée à huis clos. D'après le procès-verbal de la réunion du 27 janvier dressé par le Village, le Conseil a adopté une résolution durant sa réunion du 16 janvier : « Il est résolu que Jerry Brandt est nommé représentant de la région au conseil d'administration des services sociaux du District de Parry Sound. »

119 Cette discussion ne relevait d'aucune des exceptions permises en vertu de la Loi. De plus, la question ne portait ni sur un point de procédure, ni sur des directives au personnel : c'était une résolution de fond. Tout vote pour une résolution de fond, contraignant la municipalité à une certaine mesure d'action, devrait uniquement se dérouler en public.

120 Le Conseil de Burk's Falls a enfreint le paragraphe 239 (5) en adoptant à huis clos une résolution pour nommer le conseiller Jerry Brandt à un conseil d'administration.

Comptes rendus

121 Le Conseil d'Armour n'a pas fait de compte rendu public des discussions ou des décisions prises lors de la réunion à huis clos.

122 Lors de sa réunion ordinaire suivante, Burk's Falls a fait un compte rendu indiquant qu'il avait tenu une réunion et qu'il avait nommé un représentant à un conseil d'administration. Toutefois, son rapport ne comportait aucun renseignement sur le reste de sa réunion avec Armour.

Analyse

123 Toutes les municipalités sont encouragées à faire des comptes rendus de leurs délibérations à huis clos. Douglas R. Wallace, enquêteur chargé des réunions à huis clos dans la Ville d'Ottawa, a expliqué qu'un conseil devrait toujours conclure une réunion à huis clos par une motion en vue de faire rapport, et que le président devrait annoncer en séance publique le fait que le conseil s'est réuni à huis clos, les questions qui ont été examinées, et qu'il n'y a pas eu de vote si ce n'est pour donner des directives au personnel ou pour traiter de questions de procédure. De plus, le rapport du président devrait être inclus au procès-verbal de la séance publique[25].

124 Dans certains cas, les comptes rendus au public peuvent prendre la forme d'une discussion générale en séance publique sur les sujets examinés à huis clos. Cette discussion peut s'apparenter aux renseignements donnés dans la résolution autorisant la séance à huis clos, conjugués à des renseignements sur toute décision, résolution, et directive au personnel. Dans d'autres cas, la nature des discussions peut se prêter à divulguer au public beaucoup plus de renseignements sur la séance à huis clos.

125 À titre de pratique exemplaire, Armour et Burk's Falls devraient faire des comptes rendus au public sur toute séance à huis clos, en indiquant la nature générale des discussions, après chaque séance à huis clos.

Opinion

126 Mon enquête a conclu que, bien que le Canton d'Armour et le Village de Burk's Falls se soient réunis dans la même salle du Conseil le 16 janvier 2015 pour discuter de questions d'intérêt commun, ils ont tenu en fait deux réunions distinctes aux termes de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Ces deux municipalités devaient se conformer aussi bien à la Loi qu'à leurs Règlements de procédure respectifs.

127 Les Conseils du Canton d'Armour et du Village de Burk's Falls ont tous deux enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* ainsi que leurs propres Règlements de procédure en discutant de fusion à huis clos, alors que ce sujet ne relevait d'aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

128 De plus, le Conseil de Burk's Falls a enfreint la Loi quand il a discuté à huis clos d'une nomination à un conseil d'administration, car cette discussion ne relevait d'aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques.

---

[25] Douglas R Wallace, *Rapport au Conseil municipal d'Ottawa concernant l'enquête sur les réunions à huis clos du 19 décembre 2008, 6 janvier 2009 et 14 et 15 janvier 2009,* en ligne : <http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/responsabilisation-et-transparence/cadre-de-responsabilisation/les-19-decembre-2008-6>.

129 En revanche, les Conseils d'Armour et de Burk's Falls n'ont pas enfreint la Loi en discutant d'un poste vacant de CGUC à pourvoir dans chacune des municipalités, ni en examinant une lettre anonyme au sujet d'un employé municipal. Ces discussions relevaient des exceptions permises aux exigences des réunions publiques.

130 Le Conseil de Burk's Falls a enfreint la Loi et son Règlement de procédure en omettant de communiquer un avis de sa réunion du 16 janvier 2015. De plus, il a violé la Loi et son propre Règlement de procédure en votant à huis clos au sujet d'une nomination à un conseil d'administration.

131 Armour et Burk's Falls ont tous deux enfreint la Loi et leurs Règlements de procédure respectifs en omettant d'adopter une résolution en public avant de se retirer à huis clos le 16 janvier, et en votant à huis clos pour poursuivre les pourparlers sur une fusion.

Recommandations

Canton d'Armour

132 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Conseil du Canton d'Armour à améliorer ses pratiques de réunions publiques.

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil du Canton d'Armour devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que le Conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son Règlement de procédure.

Recommandation 2

Le Canton d'Armour devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet à huis clos, à moins que ce sujet ne relève clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

Le Conseil d'Armour devrait adopter une résolution en séance publique, avant de se retirer à huis clos, indiquant le fait qu'il va tenir une séance à huis clos ainsi que la nature générale de la question ou des questions à examiner.

Recommandation 4

Le Conseil d'Armour devrait veiller à ce que les votes en séance à huis clos se limitent à des questions de procédure ou à des directives au personnel.

Recommandation 5

Le Conseil d'Armour devrait faire un compte rendu au public de toute séance à huis clos.

Recommandation 6

Armour devrait veiller à faire un compte rendu complet de toutes ses réunions, aussi bien de ses réunions publiques que de ses réunions à huis clos.

Recommandation 7

Le Canton d'Armour devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter avec exactitude les exceptions énoncées à l'article 239 de la Loi. Plus précisément, le Règlement devrait permettre la tenue de séances à huis clos pour discuter de l'acquisition ou de la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local. Le Règlement devrait aussi indiquer que les réunions *se dérouleront à huis clos* quand la question à examiner est une demande en vertu de la LAIMPVP, dans le cadre de laquelle le conseil municipal, le conseil local ou la commission est à la tête d'une institution aux termes de la Loi.

Recommandation 8

À titre de pratique exemplaire, quand le Conseil d'Armour a l'intention de se réunir avec les membres d'une autre entité, y compris tout autre conseil municipal, il devrait clarifier la nature de la réunion ainsi que les procédures applicables.

Recommandation 9

Le Canton d'Armour devrait adopter l'habitude de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions publiques et de ses réunions à huis clos.

Village de Burk's Falls

133 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Conseil du Village de Burk's Falls à améliorer ses pratiques de réunions publiques.

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil du Village de Burk's Falls devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que le Conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son Règlement de procédure.

Recommandation 2

Le Village de Burk's Falls devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet à huis clos, à moins que ce sujet ne relève clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

Le Conseil de Burk's Falls devrait afficher un avis public de toutes ses réunions conformément à son Règlement de procédure.

Recommandation 4

Le Conseil de Burk's Falls devrait adopter une résolution en séance publique, avant de se retirer à huis clos, indiquant le fait qu'il va tenir une séance à huis clos ainsi que la nature générale de la question ou des questions à examiner.

Recommandation 5

Le Conseil de Burk's Falls devrait veiller à ce que tous les votes en séance à huis clos se limitent à des questions de procédure ou à des directives au personnel.

Recommandation 6

Le Conseil de Burk's Falls devrait faire un compte rendu au public de toute séance à huis clos.

Recommandation 7

Le Conseil de Burk's Falls devrait veiller à faire un compte rendu complet de toutes ses réunions, aussi bien de ses réunions publiques que de ses réunions à huis clos.

Recommandation 8

À titre de pratique exemplaire, quand le Conseil de Burk's Falls a l'intention de se réunir avec les membres d'une autre entité, y compris tout autre conseil municipal, il devrait clarifier la nature de la réunion ainsi que les procédures applicables.

Recommandation 9

Le Village de Burk's Falls devrait adopter l'habitude de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions publiques et de ses réunions à huis clos.

Rapport

134 Le 1er septembre 2015, nous avons donné aux deux municipalités la possibilité d'examiner ce rapport et de le commenter. Les conseillers et le personnel du Canton d'Armour n'ont pas souhaité faire de commentaires sur le rapport préliminaire. La préfète, la greffière et trois conseillers de Burk's Falls ont examiné le rapport préliminaire, mais nous n'avons reçu aucun commentaire.

135 Mon rapport devrait être communiqué aux Conseils du Village de Burk's Falls et du Canton d'Armour, et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors des prochaines réunions du Conseil de chacune de ces municipalités.

Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario