



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Conseil du Canton de Russell
a tenu une réunion à huis clos illégale
le 1^{er} juin 2015**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l’Ontario
Octobre 2015**

Plainte

- 1** Le 2 juin 2015, mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue par le Conseil du Canton de Russell le 1^{er} juin 2015. Cette plainte alléguait que deux des questions discutées à huis clos ne relevaient pas des exceptions aux dispositions 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 le Canton de Russell.
- 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.

Processus d'enquête

- 6** Le 23 juin 2015, mon Bureau a avisé le Conseil du Canton de Russell que nous enquêterions sur cette plainte.
- 7** Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure du Canton et de la Loi, ainsi que les ordres du jour, les procès-verbaux, les documents de présentation et autre documentation connexe concernant la réunion en question. Ils ont parlé à la greffière, au maire et aux quatre conseillers du Canton.

- 8** Mon Bureau a obtenu une pleine coopération dans ce dossier.

Procédure du Conseil

- 9** Le Règlement de procédure du Canton (Règlement 2015-45) stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiennent à 17 h 30 le premier et le troisième lundis de chaque mois, sauf en juillet, où il n’y a pas de réunion ordinaire, et en août et décembre, où le Conseil tient une seule réunion ordinaire le deuxième lundi du mois.
- 10** Le Règlement précise qu’avant de se retirer à huis clos, le Conseil doit adopter une résolution indiquant le but de la séance à huis clos et la nature générale de la question devant y être examinée.
- 11** Le Règlement stipule que les réunions doivent être ouvertes au public, sous réserve des exceptions citées à l’article 4.11 du Règlement (reproduit en partie ci-dessous).

4.11 Closed to Public – Closed Meeting [le Règlement existe en anglais seulement]

A meeting or part of a meeting of the Council or its Standing Committees may be closed to the public, by Resolution, if the subject matter being considered is...

- g) A matter in respect of which a Council, local board, committee or other body has authorized a meeting to be closed under another Act
 - a. A matter relating to the consideration of a request under the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, if Council is designated as head of the institution for the purposes of the Act.
 - b. Educational or training session
 - c. A meeting of a Council or local board or of a committee of either of them may be closed to the public if the following conditions are both satisfied:
 - i. The meeting is held for the purpose of educating or training the Members; and
 - ii. At the meeting, no Member discusses or otherwise

deals with any matter in a way that materially advances the business or decision – making of the Council, local board or committee.

12 Les exceptions citées dans le Règlement reflètent les exceptions relatives aux réunions à huis clos énoncées à l'article 239 de la Loi, à l'exception de ces trois différences :

- Les exceptions de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*¹ (LAIMPVP) et de « l'éducation et la formation » sont intégrées à l'exception « or any exception authorized under another Act » bien que chacune de ces exceptions soit distincte.
- L'exception de la LAIMPVP du paragraphe 239 (3) de la Loi figure au Règlement en tant qu'exception discrétionnaire. Cependant, la Loi exige que la discussion du Conseil sur une requête en vertu de la LAIMPVP se fasse à huis clos.
- Le Règlement inclut une exception qui fait simplement référence à : « Education or training session ». Au-dessous de cette « exception » se trouve l'exception correcte des séances d'éducation et de formation.

13 Le Conseil du Canton de Russell devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter avec exactitude les exceptions relatives aux réunions à huis clos énoncées à l'article 239 de la Loi.

Réunion du 1^{er} juin 2015

14 Le 1^{er} juin 2015, à 17 h 30, le Conseil du Canton de Russell a tenu une réunion ordinaire dans la salle du Conseil. Un avis de cette réunion a été communiqué sur le site Web du Canton et dans le Règlement de procédure. Le maire et les quatre conseillers étaient présents, ainsi que divers membres du personnel. L'ordre du jour indiquait que trois questions seraient discutées à huis clos. Mon Bureau a examiné les plaintes au sujet de la première et de la troisième des questions discutées à huis clos.

¹ *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, chap. M.56.

Exercice du développement d'une marque

- 15** L'ordre du jour indiquait que le premier point discuté à huis clos serait une « présentation verbale de l'exercice du développement d'une marque – verbal ». La résolution adoptée pour se retirer à huis clos citait l'exception de l'éducation ou de la formation (paragraphe 239 (3.1) de la Loi) et reprenait la description donnée dans l'ordre du jour.
- 16** Deux consultants externes assistaient à la discussion, en plus du Conseil et du personnel. Ces consultants avaient été engagés pour présenter au Conseil des options de « développement d'une marque » pour le Canton, comprenant la création d'un nouveau logotype et d'un nouveau slogan. Les consultants ont fait une présentation PowerPoint qui résumait les résultats de ce processus. La présentation se terminait par une proposition de nouveau logo et de nouveau slogan, en vue de l'approbation du Conseil. C'était la toute première fois que le Conseil prenait connaissance du logo et du slogan proposés.
- 17** Lors des entrevues avec la greffière, le maire et les conseillers, ceux-ci ont déclaré qu'avant de se retirer à huis clos, le maire avait expressément informé les membres du Conseil qu'ils ne devaient poser aucune question, ni exprimer aucune opinion, durant la présentation sur le développement d'une marque. Il a expliqué aux conseillers qu'ils devaient noter leurs questions puis les poser en séance publique, après la présentation. Chacun des conseillers nous a dit que tous avaient suivi strictement cette recommandation; durant le huis clos, les conseillers n'avaient pas posé de questions et n'avaient pas discuté du contenu de la présentation sur le développement d'une marque.
- 18** À la reprise de la séance publique, le Conseil a fait savoir que les consultants avaient effectué une présentation sur le développement d'une marque. Un débat approfondi sur la présentation a suivi. Durant ce débat, le nouveau slogan proposé a été rendu public, mais pas le logo.
- 19** Après le débat, le maire et les quatre conseillers ont voté à l'unanimité pour approuver le nouveau logo et le nouveau slogan. Le vote a été enregistré à la demande du maire.

Analyse

Applicabilité de l'exception de « l'éducation ou la formation »

- 20** Le paragraphe 239 (3.1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule qu'un conseil peut tenir une réunion à huis clos si cette réunion a pour but « l'éducation ou la formation » des membres et si aucun membre ne discute ou ne traite

autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil.

- 21** Mon Bureau a souligné les limites de l'exception de l'éducation et de la formation. Dans un rapport intitulé « ABC de l'éducation et de la formation », au sujet d'une enquête sur des réunions à huis clos dans la Ville d'Oshawa, il a conclu ceci :

Les conseils et les comités devraient éviter de profiter des séances éducatives à huis clos pour considérer des renseignements sur lesquels ils fonderont leurs décisions futures, à moins que les sujets traités ne relèvent des exceptions aux exigences des réunions ouvertes au public et ne soient ainsi autorisés en bonne et due forme².

- 22** Les Local Authority Services (LAS) ont eux aussi conclu que cette exception n'est applicable que si « le seul objectif est de dispenser une éducation ou une formation [et] si aucune affaire transactionnelle ou processus décisionnel n'a lieu durant la séance »³. Dans un rapport sur une réunion à huis clos du Comté d'Essex, les LAS ont rejeté l'affirmation du Comté selon laquelle informer les conseillers de l'avancement et des progrès de divers projets d'une entreprise locale de développement relèverait de « l'éducation et la formation ». Les LAS ont déterminé qu'en « conclure autrement permettrait au Conseil de se retirer en séance à huis clos chaque fois qu'un membre souhaite tout simplement transmettre de l'information »⁴.

- 23** Dans un rapport de 2013 sur des réunions à huis clos dans le Canton de Madawaska Valley, les LAS ont conclu qu'une présentation, qui comprenait une composante « d'éducation » mais qui visait surtout à décrire les options qu'avait la Ville pour imposer des droits d'aménagement, ne relevait pas de l'exception de l'éducation ou la formation⁵. La partie de la présentation relative à « l'éducation », qui pouvait donc être examinée à huis clos, portait sur l'objectif général et le processus de droits d'aménagement. Toutefois, la majorité de la présentation ne

² « ABC de l'éducation et de la formation » : *Enquête sur la réunion à huis clos du Comité des Services de développement de la Ville d'Oshawa, le 22 mai 2008*, Ombudsman de l'Ontario, 23 mars 2009, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Investigations/SORT%20Investigations/The-ABCs-of-Education-and-Training-FR.pdf>>.

³ Local Authority Services, *Report to the Corporation of the County of Essex Regarding the Investigation of the Closed Meeting of Essex County Council Held On July 2, 2009* (septembre 2009 : Amberley Gavel Ltd.), en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Essex_County_Report_Sep_18_Final.doc>, page 13.

⁴ *Ibid*, page 13.

⁵ Local Authority Services, *Report to the Council of the Township of Madawaska Valley* (juin 2013 : Amberley Gavel Ltd.), en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Madawaska_Valley_2013.doc>, page 15.

relevait pas de l'exception de l'éducation et la formation, car elle avait pour but d'informer le Conseil des conclusions d'une étude commanditée spécialement par le Canton sur la question des propositions de droits d'aménagement.

24 De même, lors de l'enquête faite par mon Bureau en 2014 sur une réunion à huis clos dans la Ville de Moosonee, nous avons conclu que l'exception de l'éducation ou la formation ne s'appliquait pas à la présentation d'un consultant⁶. Dans ce cas, le Conseil de Moosonee s'était retiré à huis clos pour obtenir des renseignements d'un consultant municipal au sujet de certaines subventions que la Ville recevrait et des conditions qui y seraient attachées. Mon Bureau a déterminé que les renseignements donnés n'étaient pas de nature générale et concernaient des questions ayant des répercussions directes sur les activités de la Municipalité. Après la présentation, le Conseil de Moosonee avait voté en séance publique pour approuver les mesures proposées par le consultant.

25 Ces faits concordent de près avec ce qui s'est passé dans le Canton de Russell. Le Conseil s'est retiré à huis clos pour obtenir des renseignements sur une option bien précise de développement d'une marque pour le Canton. Après avoir repris sa séance publique, le Conseil a discuté de cette proposition et a finalement voté pour approuver le nouveau logo et le nouveau slogan. Bien qu'il n'y ait pas eu de discussion durant le huis clos, les renseignements présentés portaient directement sur les activités du Conseil et avaient pour but de poser les bases d'une prise de décision. Par conséquent, la présentation sur le développement d'une marque ne relevait pas de l'exception de l'éducation ou la formation citée au paragraphe 239 (3.1). Elle ne relevait d'aucune autre exception donnée par la Loi et aurait dû avoir été faite en séance publique.

Rapport CS 10-2015

26 La troisième question discutée à huis clos était inscrite à l'ordre du jour à la rubrique « Rapport CS 10-2015 ». Ce rapport n'était pas public. La résolution pour se retirer à huis clos citait l'exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » et reprenait la description donnée dans l'ordre du jour.

27 Alors qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a discuté des antécédents professionnels, du rendement au travail et du salaire d'une employée municipale identifiée. Quand le Conseil a repris sa séance publique, les membres ont voté pour

⁶ *Lettre à la Ville de Moosonee*, Ombudsman de l'Ontario, 9 septembre 2014, en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/files/Moosonee-closing--FR_rev.pdf.

adopter un règlement nommant cette personne au poste de greffière adjointe pour une durée déterminée.

Applicabilité de l'exception des « renseignements privés »

28 La Loi ne définit pas les « renseignements privés » aux termes de l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Toutefois, l'expression connexe « renseignements personnels » est ainsi partiellement définie dans la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* :

Renseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié.
S'entend notamment :

- b) des renseignements concernant l'éducation, les antécédents médicaux, psychiatriques, psychologiques, criminels ou professionnels de ce particulier ou des renseignements reliés à sa participation à une opération financière;
- g) des opinions et des points de vue d'une autre personne au sujet de ce particulier;
- h) du nom du particulier, s'il figure parmi d'autres renseignements personnels qui le concernent, ou si sa divulgation risque de révéler d'autres renseignements personnels au sujet du particulier.

29 Le CIPVP a conclu que les renseignements ne peuvent être considérés comme personnels que s'ils ont trait à un particulier à titre personnel, plutôt que professionnel. Toutefois, des renseignements à propos d'un particulier à titre professionnel peuvent être considérés en ce sens s'ils révèlent quelque chose de personnel⁷. Le CIPVP a confirmé que des renseignements sur les antécédents professionnels d'un particulier, par exemple la date du début et de la fin de son emploi, et ses années de service, peuvent être considérés comme des renseignements personnels en vertu de la LAIMPVP⁸.

30 Les LAS et mon Bureau ont déterminé que les discussions sur le rendement d'un employé relèvent légitimement de l'exception des renseignements privés⁹. Les

⁷ Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Ordonnances MO-2204 et MO-3177-I.

⁸ Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, Ordonnances MO-3177-I et MO-2705.

⁹ Local Authority Services, *Report to the Corporation of the Municipality of Northern Bruce Peninsula with Respect to a Meeting Held March 11, 2013*, (janvier 2014 : Amberley Gavel Ltd.), en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Northern-Bruce-Peninsula-2013-final.docx>>; *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Niagara Falls a tenu une réunion illégale le 8 octobre 2013*, Ombudsman de l'Ontario, février 2015, en ligne :

LAS ont aussi déterminé que les questions de salaires, de frais de service et de demandes de temps supplémentaire relatives à des particuliers relèvent de l'exception des renseignements privés¹⁰. De même, lors d'une enquête sur des réunions à huis clos de la Ville de Mattawa en 2010, mon Bureau a conclu que le salaire d'un particulier pouvait être considéré comme un renseignement privé¹¹.

- 31** Dans ce cas, le rapport de la séance à huis clos et la discussion du Conseil identifiaient la candidate par son nom et examinaient ses antécédents professionnels, son rendement au travail et son salaire. Par conséquent, cette discussion relevait de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, énoncée à l'alinéa 239 (2) b) de la Loi, pour les réunions à huis clos.

Questions de procédure

Résolution de se retirer à huis clos

- 32** La résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos indiquait que la troisième question était le « Rapport CS 12-2015 ». Aucun autre renseignement n'était donné à ce sujet. L'information communiquée sur la question que le Conseil allait discuter était limitée, sachant que ce rapport n'était pas public.
- 33** L'alinéa 239 (4) a) de la *Loi sur les municipalités* stipule qu'une résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit divulguer « la nature générale de la question devant y être étudiée ». Comme l'a souligné la Cour d'appel de l'Ontario dans *Farber v. Kingston City*¹²,

La résolution de se retirer en séance à huis clos devrait comporter une description générale de la question à discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public.

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Niagara-Falls-Feb2015-FR_rev-linked_1.pdf>, par. 48.

¹⁰ Local Authority Services, *A Report to the Council of the Township of Madawaska Valley*, (juin 2013 : Amberley Gavel Ltd.), en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Madawaska_Valley_2013.doc>, page 9.

¹¹ *Enquête visant à déterminer si le Conseil municipal de Mattawa et son Comité spécial du patrimoine ont tenu indûment des réunions à huis clos*, Ombudsman de l'Ontario, décembre 2010, en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/mattawa_final-fr.pdf>, par. 53.

¹² [2007] OJ No 919, page 151.

- 34** Dans un rapport de 2014 sur des réunions à huis clos dans la Municipalité de Kincardine, les LAS ont interprété cette décision en concluant qu'elle exige que « l'énoncé de la résolution... fasse plus que simplement faire référence à l'article de la *Loi sur les municipalités* qui permet l'exception des réunions à huis clos »¹³. De plus, les municipalités doivent inclure « certains détails informatifs » à la résolution adoptée en vue de se retirer à huis clos. En parvenant à cette conclusion, les LAS ont souligné que les principes d'ouverture et de transparence sont au cœur des dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*, et que ces principes exigent de maximiser l'information communiquée au public.
- 35** En donnant des renseignements incomplets sur le sujet à discuter à huis clos, le Canton de Russell a enfreint les dispositions de la Loi enjoignant de décrire la nature générale de la question à étudier, de sorte à maximiser l'information pour le public. Une résolution plus descriptive, par exemple « Rapport CS 12-2015, Question de dotation en personnel », aurait mieux renseigné le public, sans porter atteinte à la raison de se réunir à huis clos.
- 36** Dans l'intérêt de la transparence, le Canton de Russell devrait veiller à ce que les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos comprennent une description générale de la question à discuter, y compris lorsqu'il est question de rapports et documents confidentiels.

Enregistrements des délibérations des réunions

- 37** Le Conseil du Canton de Russell a pour habitude de faire des enregistrements vidéo et des diffusions en flux direct des séances publiques de ses réunions. Je le félicite d'avoir adopté cette méthode, car elle accentue la transparence et facilite l'accès du public aux délibérations du Conseil.
- 38** Cependant, mon enquête a montré que le Canton cesse l'enregistrement vidéo quand le Conseil se retire à huis clos, et que cet enregistrement ne reprend pas une fois la discussion à huis clos terminée. Toutes les délibérations qui ont lieu après la reprise de la séance publique ne sont ni enregistrées sur vidéo, ni diffusées en flux direct.

¹³ Local Authority Services, *Report to the Corporation of the Municipality of Kincardine Regarding Allegations of Improperly Closed Meetings of the Council for the Municipality of Kincardine Between February 6, 2013 and January 20, 2014*, (juillet 2014 : Amberley Gavel Ltd.), en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2015/01/Kincardine-Investigation-Final-Report-July-2014.docx>>, page 8.

- 39** J'encourage vivement les municipalités à faire des enregistrements audio ou vidéo complets des délibérations de leur Conseil, aussi bien en séance publique qu'en séance à huis clos. C'est le moyen le plus clair et le plus aisé de consultation pour les enquêteurs chargés des examens des réunions à huis clos. De plus, ceci aide le Conseil à ne pas s'écarter de ses obligations légales durant les réunions à huis clos.
- 40** De plus en plus de municipalités optent pour des enregistrements numériques de leurs réunions à huis clos, par souci d'exactitude. En voici des exemples : Cantons de Tiny, Adelaide Metcalfe, Brudenell, Lyndock & Raglan, et McMurrich-Monteith; Villes de Midland, Fort Erie, Oshawa, Sault Ste. Marie, Brampton, Niagara Falls et Welland; Municipalités de Lambton Shores et Brighton.

Opinion

- 41** Mon enquête a conclu que le Conseil du Canton de Russell a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 1^{er} juin 2015 quand il s'est retiré à huis clos pour une présentation sur le développement d'une marque pour le Canton. Cette question ne relevait d'aucune des exceptions de la Loi aux exigences relatives aux réunions publiques.
- 42** Le Conseil n'a pas enfreint la Loi durant cette même séance à huis clos quand il a examiné une question de dotation en personnel, à la rubrique Rapport CS 10-2015.
- 43** Mon enquête a aussi conclu que le Conseil du Canton de Russell avait enfreint l'alinéa 239 (4) a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* en omettant d'indiquer par voie de résolution la nature générale de la question à examiner à propos du rapport CS 10-2015.

Recommandations

- 44** Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil du Canton de Russell devraient respecter avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives afin de veiller à ce que le Conseil s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

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

Recommandation 3

Pour se retirer à huis clos, le Conseil du Canton de Russell devrait adopter une résolution annonçant à la fois le fait qu'il va tenir une réunion à huis clos et la nature générale de la question devant y être examinée.

Recommandation 4

Le Conseil du Canton de Russell devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter avec exactitude les exceptions relatives aux réunions à huis clos de l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 5

Le Conseil du Canton de Russell devrait prendre pour habitude de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses séances à huis clos et devrait élargir son principe actuel d'enregistrements des séances publiques afin d'y inclure les discussions qu'il tient en séance publique après son retour de huis clos.

Rapport

- 45** La greffière et les conseillers du Canton de Russell ont eu l'occasion de commenter ce rapport. Les personnes qui ont examiné mon rapport et mes recommandations ont décidé de ne pas les commenter.
- 46** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil du Canton de Russell et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario