



**Enquête sur les réunions à huis clos
tenues par la
Niagara District Airport Commission
en mai 2012**

**André Marin
Ombudsman de l'Ontario
Février 2013**

Plainte

- 1** Notre Bureau a reçu une plainte à propos des réunions tenues par la Niagara District Airport Commission (la Commission) le 3 mai et le 17 mai 2012. La Commission est un conseil local mixte responsable de gérer l'aéroport du district de Niagara au nom des trois municipalités environnantes : Niagara Falls, St. Catharines et Niagara-on-the-Lake.
- 2** La Commission est composée de neuf membres – chacun des conseils municipaux nomme un conseiller municipal et deux membres du public à la Commission. Tous les commissaires ont un mandat d'une durée de quatre ans.
- 3** La plainte alléguait que le public n'avait pas été avisé de la réunion du 3 mai et n'avait donc pas pu y assister. En ce qui concerne la réunion du 17 mai, la plainte alléguait que la Commission avait discuté de « questions financières » durant une séance à huis clos, en infraction à la *Loi sur les municipalités*.

Compétence de l'Ombudsman

- 4** En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi), les municipalités et les conseils locaux sont tenus d'adopter des règlements qui définissent les règles de procédure des réunions. La Loi stipule qu'ils doivent aviser le public de leurs réunions et que toutes les réunions doivent être publiques, sauf si elles relèvent d'exceptions prescrites.
- 5** Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la Loi accordent aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a dûment fermé une réunion au public. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi désigne l'Ombudsman en tant qu'enquêteur par défaut pour les municipalités et les conseils locaux qui n'ont pas nommé leur propre enquêteur. L'Ombudsman de l'Ontario est, par défaut, l'enquêteur de la Commission.
- 6** Lorsqu'il enquête sur des plaintes à propos de réunions à huis clos, notre Bureau considère si les exigences de la Loi relatives aux réunions publiques et le Règlement de procédure applicable ont été dûment respectés.

Processus d'enquête

- 7 Après avoir effectué un examen préliminaire de la plainte, nous avons avisé la Commission le 30 juillet 2012 que nous allions ouvrir une enquête.
- 8 Durant notre enquête, nous avons obtenu et analysé des documents, des ordres du jour, des procès-verbaux et des notes. Nous nous sommes aussi penchés sur le Règlement de procédure de la Commission et sur les textes de lois applicables.
- 9 Conformément au paragraphe 19 (1) de la *Loi sur l'Ombudsman*, la Commission est tenue de fournir à notre Bureau tout document ou renseignement requis au cours de notre enquête. Les membres de la Commission et son personnel ont pleinement coopéré à notre enquête.
- 10 Une équipe composée de deux personnes a effectué 11 entrevues téléphoniques avec les membres de la Commission et les employés concernés.

Procédures de réunions

- 11 Les réunions ordinaires de la Commission se tiennent le troisième jeudi du mois, à 19 h. La plupart des personnes que nous avons interviewées ont confirmé que des avis des réunions sont affichés sur le site Web de la Commission. Trois ou quatre jours avant une réunion, les membres de la Commission reçoivent un courriel avec l'ordre du jour de la réunion. Le personnel a aussi avisé notre Bureau que la Commission avait commencé à afficher les ordres du jour sur son site Web en juin 2012. Auparavant, les ordres du jour étaient uniquement disponibles sous forme de copies imprimées distribuées au public lors des réunions.
- 12 En vertu du Règlement de procédure, le président peut en tout temps convoquer une réunion spéciale, avec un préavis de 48 heures.
- 13 Le Règlement de procédure stipule que les réunions seront ouvertes au public, sous réserve de certaines exceptions. Le Règlement énumère les exceptions données dans l'article 239 de la Loi.
- 14 Le Règlement en vigueur lors des réunions des 3 et 17 mai stipulait aussi ceci : « aucun compte rendu écrit ou électronique ne sera fait durant une réunion à huis clos, sauf pour une question de procédure ou pour des directives ou des instructions » aux fonctionnaires, employés ou agents. Le Règlement a été modifié en août 2012 et ce passage a été éliminé. Le Règlement stipule maintenant que le procès-verbal des réunions publiques et des réunions à huis clos doit être dressé, en

incluant un compte rendu de toutes les délibérations, y compris des motions, sans remarques ni commentaires.

Constatations de l'enquête

- 15** À la suite de notre enquête, nous avons déterminé que la Commission avait enfreint à plusieurs égards les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Réunion spéciale du 3 mai

- 16** La plainte que nous avons reçue à propos de la réunion du 3 mai alléguait qu'aucun avis de cette réunion n'avait été donné. Cependant, nous avons aussi étudié la teneur de cette réunion, afin d'aider la Commission à cerner les problèmes de procédure et les violations de la Loi.
- 17** Les renseignements que nous avons obtenus au cours de nos entrevues montrent qu'un avis de la réunion spéciale du 3 mai a été affiché sur le site Web de la Commission à environ midi le 1^{er} mai 2012. Le seul point inscrit à l'ordre du jour était le suivant : « Huis clos – Renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. » Aucun autre renseignement n'était fourni sur la question à discuter.
- 18** Selon le procès-verbal de la réunion, la Commission a adopté une résolution pour se retirer à huis clos, « en vertu de la question à l'alinéa 239 (2) b) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ». La résolution ne donnait aucune autre information.
- 19** Le procès-verbal ne fournit aucun renseignement sur les points discutés à huis clos. Lors de nos entrevues, nous avons été informés que la discussion à huis clos avait porté sur des commentaires faits quelques semaines auparavant par le maire d'une des trois municipalités qui sont membres de la Commission, lors d'une réunion du Comité de liaison de l'aéroport de Niagara¹. D'après les personnes que nous avons interviewées, ces commentaires résultaient d'une lettre de plainte à propos de la Commission que le maire avait reçue d'un membre du public, M. William Montgomery.

¹ Le Comité de liaison de l'aéroport regroupe les maires et les directeurs administratifs des trois municipalités qui font partie de la Niagara District Airport Commission, ainsi que le président de la NDAC.

- 20** Lors de la réunion de la Commission, le 3 mai, les membres se sont retirés à huis clos pour discuter des commentaires faits par ce maire et pour parler des relations entre le maire et la Commission.
- 21** Bien que la discussion du 3 mai ait apparemment porté sur ces renseignements concernant à la fois le maire et M. Montgomery, quatre des personnes que nous avons interviewées ont déclaré que la plupart des renseignements discutés avaient trait au maire. Un autre interviewé a dit que le huis clos avait porté sur une discussion de renseignements privés à propos du maire et du président de la Commission, tandis qu'un autre encore a déclaré que la plus grande partie de la discussion avait été consacrée à des renseignements privés concernant M. Montgomery.
- 22** En séance publique, la Commission a adopté une résolution afin de « ratifier la motion à huis clos pour réaffirmer sa confiance en Ruedi Suter, à titre de président », et « enjoindre aux représentants de chaque municipalité, ainsi qu'à Bob White et Len O'Connor, de rencontrer les maires pour une mise à jour sur l'aéroport ».
- 23** Le Conseil a aussi adopté une résolution en public « pour enjoindre au personnel et aux membres de la Commission de ne pas correspondre avec William Montgomery, de ne pas répondre à ses courriels ou appels téléphoniques, toutes les communications avec lui devant être transférées à l'avocat de la Commission ». D'après les renseignements que nous avons obtenus en entrevues, ceci était une reprise d'une motion précédente.
- 24** Deux des personnes que nous avons interviewées nous ont dit que le Conseil avait uniquement voté durant la séance publique. Trois autres ont déclaré qu'une sorte de vote – comme un vote de paille ou un vote « à main levée » – s'était peut-être déroulé à huis clos et avait été ensuite ratifié en séance publique. Un autre interviewé était convaincu que la Commission avait tout d'abord voté à huis clos, à main levée, puis avait ratifié les votes en séance publique.
- 25** D'après toutes les personnes à qui nous avons parlé, aucun membre du public n'était présent après la reprise de la séance publique par la Commission. Toutes ces personnes ont déclaré que la Commission avait uniquement adopté les motions requises à la suite d'un huis clos. Aucun autre renseignement n'a été communiqué au public à propos de ce qui s'était déroulé durant le huis clos.

Analyse

- 26** Alors que la plainte que nous avons reçue alléguait qu'aucun avis de cette réunion n'avait été communiqué au public, nous avons confirmé qu'un avis avait été affiché sur le site Web de la Commission deux jours auparavant, conformément au Règlement de procédure.
- 27** Selon les renseignements fournis à notre Bureau, la Commission s'est retirée à huis clos le 3 mai en vertu de l'exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » pour discuter de commentaires négatifs faits par le maire d'une municipalité locale à propos de la Commission en général et plus précisément à propos de son président.
- 28** La *Loi sur les municipalités* ne définit pas les « renseignements privés ». Toutefois, la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée (MFIPPA)* comprend une expression similaire – « renseignements personnels » – qui est définie. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario et les tribunaux se sont penchés sur cette définition. Bien que la définition des « renseignements personnels » donnée dans la *MFIPPA* ne dicte en rien la manière dont devrait être interprétée l'expression « renseignements privés » de la *Loi sur les municipalités*, elle constitue un point de référence utile.
- 29** Le paragraphe 2 (1) de la *MFIPPA* définit ainsi les renseignements personnels :
- « renseignements personnels » : Renseignements consignés ayant trait à un particulier qui peut être identifié. S'entend notamment :
- a) des renseignements concernant la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial ou familial de celui-ci;
 - 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;
 - c) d'un numéro d'identification, d'un symbole ou d'un autre signe individuel qui lui est attribué;
 - d) de l'adresse, du numéro de téléphone, des empreintes digitales ou du groupe sanguin de ce particulier;
 - e) de ses opinions ou de ses points de vue personnels, sauf s'ils se rapportent à un autre particulier;
 - f) de la correspondance ayant explicitement ou implicitement un caractère personnel et confidentiel, adressée par le particulier à une institution, de

même que des réponses à cette correspondance originale susceptibles d'en révéler le contenu;

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.

- 30** En 2007, une décision du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée² a souligné que, pour être considérés comme des renseignements personnels, les renseignements « doivent porter sur un particulier à titre personnel. En règle générale, les renseignements concernant un particulier à titre professionnel, officiel ou commercial ne seront pas considérés comme des renseignements à propos de ce particulier ». Cette décision indiquait aussi que les renseignements concernant un particulier à titre professionnel, officiel ou commercial « peuvent toutefois être considérés comme des renseignements personnels s'ils révèlent un aspect de nature personnelle à propos de ce particulier ».
- 31** Durant nos entrevues, nous avons été informés que la Commission avait discuté de commentaires faits par le maire d'une municipalité locale. Ces commentaires avaient été faits par ce maire à titre officiel et la Commission a considéré comment y donner réponse, elle aussi à titre officiel. La discussion sur les rapports professionnels entre le maire et la Commission ne relève pas des renseignements privés.
- 32** Après la parution du rapport préliminaire, de nouvelles informations ont été données à notre Bureau à propos de cette discussion. Ces informations suggéraient que des renseignements privés à propos d'une tierce partie avaient été mentionnés durant la séance à huis clos. Néanmoins, la majorité des informations que nous avons obtenues indiquent que la discussion en général n'avait pas porté sur des renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée. Par conséquent, cette discussion à huis clos ne relevait pas des exceptions permises aux exigences des réunions publiques.
- 33** Les personnes que nous avons interviewées nous ont dit qu'une petite partie de la discussion à huis clos avait porté sur M. Montgomery, qui avait écrit la lettre de plainte au maire à propos de la Commission. Cependant, les renseignements qui nous ont été communiqués montrent que cette discussion était de nature générale et ne comprenait aucune information qui n'était pas déjà du domaine public. À ce titre,

² Ordonnance MO-2204; (Ville d'Aylmer) (22 juin 2007)

cette partie de la discussion ne relève pas, elle non plus, de l'exception des « renseignements privés ».

Réunion du 17 mai

- 34** L'ordre du jour de la réunion du 17 mai indiquait que la Commission se retirerait à huis clos pour discuter de « questions juridiques/financières ». Aucun autre détail n'a été communiqué au public.
- 35** Le procès-verbal de la réunion publique montre que la Commission a adopté une résolution durant la séance publique pour se retirer à huis clos « en vertu d'une des exceptions énoncées au paragraphe 239 (2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* », afin de considérer des « questions juridiques/financières ».
- 36** D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, la Commission a discuté de trois points durant ce huis clos :

Demande de propositions (DP) pour un exploitant de services aéronautiques d'aéroport

- 37** Les renseignements obtenus par notre Bureau indiquent que cette discussion portait sur une demande de propositions (DP) pour un nouvel exploitant de services aéronautiques d'aéroport (entreprise commerciale qui fournit par exemple des services de ravitaillement en carburant et de maintenance des avions). Le personnel a fait une mise à jour indiquant que l'avocat de la Commission étudiait les ébauches d'accord de location.

Arriérés d'impôts – Air Mobile

- 38** Nous avons été informés qu'Air Mobile avait été l'exploitant des services aéronautiques à l'aéroport durant plusieurs années avant de faire faillite, laissant d'importants arriérés d'impôts à percevoir par la Ville de Niagara-on-the-Lake. Apparemment, les discussions à huis clos ont compris une mise à jour sur un plan fixe de remboursement des arriérés par la Commission.
- 39** D'après le président, en date du 17 mai, il existait une ébauche de Protocole d'entente avec la Ville à propos des arriérés d'impôts, mais ce document n'avait pas encore été ratifié. Au cours des entrevues, nous n'avons pas obtenu de renseignements cohérents nous permettant de déterminer si la Commission avait cherché à obtenir des conseils juridiques sur cette question.

Obligation envers la Région de Niagara concernant des Fonds de stimulation de l'infrastructure

- 40** D'après les renseignements communiqués à notre Bureau, cette discussion a porté sur un projet d'expansion de l'infrastructure de l'aéroport, d'une valeur de 12 millions \$, que la Commission avait entrepris avec la Municipalité régionale de Niagara (la Région). Un conflit est né à propos du montant à payer par la Commission pour sa participation à ce projet.
- 41** Trois des personnes que nous avons interviewées ont dit qu'à leur connaissance la Région avait l'intention d'intenter des poursuites pour récupérer les fonds si une entente n'était pas conclue. Une autre personne a dit que cette discussion était une tentative d'éviter des litiges avec la Région, soulignant que la Région n'avait pas menacé d'entamer de litiges et que la Commission n'avait pas cherché à obtenir de conseils juridiques. Deux autres personnes ont dit aussi qu'il n'avait jamais été question de litiges. Le président nous a fait savoir que la Commission n'avait pas cherché jusqu'alors à obtenir de conseils juridiques.
- 42** Quand la Commission a repris sa séance publique, elle a voté pour :
- Ratifier la décision pour accepter l'entente conclue entre Mike Galloway [directeur administratif de la Ville de Niagara-on-the-Lake] et la Commission, conformément à la lettre de la Ville de Niagara-on-the-Lake datée du 11 mai 2012 à propos des arriérés d'impôts d'Air Mobile.
- 43** La Commission a aussi voté pour demander au président et au trésorier de rencontrer deux représentants de la Région, afin de discuter du problème des fonds de stimulation de l'infrastructure.
- 44** Quatre des interviewés nous ont dit que la Commission avait tout d'abord voté sur ces points à huis clos, à main levée, puis que les votes avaient été ratifiés en séance publique. Trois autres ont déclaré que les votes s'étaient uniquement déroulés en séance publique. Les notes prises durant le huis clos semblent indiquer que la Commission était parvenue à un consensus lors du huis clos.

Analyse

- 45** La Commission a discuté de trois points durant sa réunion du 17 mai, tous en vertu de l'exception des « questions juridiques/financières ». Beaucoup des membres de la Commission que nous avons interviewés ont eu des difficultés à préciser quelle exception de la Loi avait été invoquée pour autoriser le huis clos. Certes, la Loi comprend deux exceptions aux exigences des réunions publiques qui peuvent être

considérées comme des « questions juridiques » – litiges actuels ou éventuels (alinéa 239 (2) e)) et conseils protégés par le secret professionnel de l’avocat (alinéa 239 (2) f)) – mais il faut préciser que « les questions financières » ne sont pas l’une des exceptions aux exigences des réunions publiques.

- 46** Il ressort que la Commission avait reçu des conseils juridiques sur le processus de DP en général, mais il n’est pas certain que la réunion du 17 mai ait eu pour objectif de discuter ces conseils juridiques, ou que ces conseils aient été discutés durant cette réunion. Le but de la réunion semble avoir été d’informer la Commission des progrès des ébauches d’accords de location. Rien n’indique que l’avocat de la Commission ait été présent lors de cette réunion, ni que le moindre renseignement protégé par le secret professionnel de l’avocat n’ait été discuté alors. Le fait que la Commission ait reçu précédemment des conseils juridiques sur la question ne permet pas de considérer toutes les discussions ultérieures comme des sujets protégés par le secret professionnel de l’avocat.
- 47** Certes, les accords de location pouvaient être discutés à huis clos en vertu de l’exception de « l’acquisition ou la disposition projetée d’un bien-fonds » (alinéa 239 (2) c)), mais cette exception n’a pas été citée pour autoriser la séance à huis clos du 17 mai.
- 48** La Commission a aussi discuté d’une question d’arriérés d’impôts impayés. Comme pour la discussion sur la DP, il ressort que la Commission a reçu des conseils juridiques sur cette question à un moment donné, mais rien n’indique que les conseils juridiques aient été discutés à la réunion. Apparemment, la Commission a plutôt discuté d’un plan de remboursement des arriérés d’impôts. Ce sujet ne relève d’aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques.
- 49** Enfin, la Commission a discuté d’un conflit persistant avec la Municipalité régionale de Niagara à propos d’un paiement pour un projet d’expansion d’infrastructure de l’aéroport. Les renseignements qui nous ont été fournis montrent que la Commission n’avait pas cherché à obtenir de conseils juridiques sur cette question et qu’aucun litige n’était en cours à l’époque de la réunion.
- 50** Bien que certains membres de la Commission aient pensé qu’il y avait des possibilités de litiges, ceci ne suffit pas à faire cadrer cette discussion avec les paramètres des « litiges actuels ou éventuels ». Comme l’a souligné la Cour d’appel dans *RSJ Holdings Inc. v. London (City)*³, « Le fait que des litiges pourraient découler, ou même découleraient inévitablement [du règlement], ne fait pas de “la question considérée” un litige éventuel ». De simples spéculations sur d’éventuels litiges ne suffisent pas à invoquer l’exception à l’alinéa 239 (2) e) de la Loi pour cette discussion.

³ [(2005), 205 O.A.C. 150 (C.A.)]

- 51** Pour plus de clarté, la Commission devrait envisager d'adopter une résolution qui cite précisément l'exception invoquée ainsi que l'article de la Loi autorisant le passage à huis clos. Ce processus aiderait les commissaires à se demander si la discussion relève d'une exception permise, par exemple du secret professionnel de l'avocat (alinéa 239 (2) f)) ou des litiges actuels ou éventuels (alinéa 239 (2) e)), au lieu de s'en remettre à l'expression plus générale de « questions juridiques » qui peut correspondre ou non aux exceptions énumérées dans la Loi.

Résolution de se retirer à huis clos

- 52** La Loi stipule qu'avant de tenir une réunion ou une partie de réunion à huis clos, une municipalité ou un conseil local doit indiquer ce qui suit par voie de résolution : le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question devant y être étudiée (paragraphe 239 (4)).
- 53** Notre enquête a montré que, lors des réunions à huis clos du 3 mai et du 17 mai, la résolution adoptée indiquait simplement l'exception générale invoquée, mais ne faisait aucune mention de la nature de la question à étudier. De même, les ordres du jour des réunions à huis clos ne donnaient aucune information au public, citant simplement l'exception qui autorisait le huis clos.
- 54** Dans mon rapport intitulé *Gouverner la municipalité dans la furtivité*, à propos d'une enquête sur une réunion du Conseil du Canton d'Emo, j'ai déclaré ce qui suit sur cette question :

[S]implement réitérer l'énoncé de cette exception (dans la résolution) n'est pas très informatif. Les renseignements donnés devraient être aussi précis que possible. Réciter une liste pré-imprimée des exceptions ne répond pas à cet objectif. Comme l'a souligné la Cour d'appel de l'Ontario dans *Farber v. Kingston (City)*, « la résolution de se retirer à huis clos devrait comporter une description générale de la question à discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans porter atteinte à la raison d'exclure le public ».

- 55** À mon avis, les résolutions adoptées par la Commission pour autoriser les séances à huis clos du 3 mai et du 17 mai étaient fautives et n'ont pas adéquatement avisé le public de la question à discuter, ni de la justification du huis clos.

Votes à huis clos

- 56** La majorité des personnes que nous avons interviewées nous ont dit que les votes lors des réunions des 3 et 17 mai ont tout d'abord eu lieu à huis clos, à main levée, puis ont été officialisés par un vote en séance publique.
- 57** La Loi (paragraphe 239 (6)) stipule qu'il est permis de voter à huis clos si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel. Bien qu'au moins l'un de ces votes (directive au personnel donnée lors de la réunion du 3 mai) pouvait pertinemment se dérouler à huis clos, les autres – dont le vote visant à accepter un accord avec Niagara-on-the-Lake – ne relevaient évidemment pas de l'exception à l'interdiction de voter à huis clos.
- 58** L'interdiction de voter à huis clos s'étend aux votes informels, comme les votes à main levée ou les votes de paille. À l'avenir, la Commission devrait veiller à voter à huis clos uniquement si les votes sont conformes à l'exception étroite énoncée au paragraphe 239 (6).

Méthodes de comptes rendus

- 59** Conformément au paragraphe 239 (7) de la Loi, une municipalité doit consigner toutes les résolutions, les décisions et autres délibérations de ses réunions. Ceci s'applique à la fois aux séances publiques et aux séances à huis clos.
- 60** Nous avons constaté qu'un procès-verbal avait été dressé pour le huis clos du 17 mai, mais qu'aucun procès-verbal, ni aucune note, n'avait été rédigé pour le huis clos du 3 mai. À l'avenir, la Commission devrait veiller à conserver un compte rendu de toutes ses séances publiques et de toutes ses séances à huis clos. Dans ce cas, l'absence d'un compte rendu de la séance du 3 mai a freiné nos efforts pour déterminer exactement les points discutés et a causé des retards dans notre processus, car nous avons été contraints d'interviewer tous ceux qui avaient assisté aux réunions. Ceci aurait peut-être été évité si des comptes rendus complets et exacts avaient été conservés.
- 61** Idéalement, le compte rendu d'une réunion à huis clos devrait inclure les éléments suivants :
- lieu de la réunion;
 - heure où la réunion a commencé et heure où elle a été ajournée;
 - personne qui a présidé la réunion;

- personnes présentes, avec mention spéciale du secrétaire ou de toute autre personne officiellement désignée pour dresser le compte rendu de la réunion;
- arrivée ou départ de tout participant alors que la réunion était en cours, et dans ce cas heure du départ ou de l'arrivée;
- description détaillée de toute question de fond et de procédure discutée, avec référence à tout document spécifique considéré;
- toute motion, incluant qui a présenté la motion et qui l'a secondée;
- tout vote qui s'est déroulé et toute directive qui a été donnée.

62 Le Règlement de procédure en vigueur à l'époque de ces réunions stipule « qu'aucun enregistrement écrit ou électronique ne sera conservé lors d'un huis clos, sauf pour une question de procédure ou pour donner des directives ou des instructions » aux fonctionnaires, agents ou employés. Ceci était contraire à l'obligation qu'avait la Commission de conserver un compte rendu complet de ses séances à huis clos. Quand mon Bureau l'a fait remarquer au début de son enquête, la Commission a promptement modifié son Règlement, qui stipule maintenant ceci :

Le procès-verbal des réunions, aussi bien des séances publiques que des séances à huis clos, de la Niagara District Airport Commission sera consigné par le personnel de gestion de l'aéroport et inclura le lieu, la date et l'heure de la réunion; le nom du président et du vice-président; la présence des membres de la Commission et du personnel; toutes les délibérations, incluant les motions, sans remarques ni commentaires.

63 Dans l'intérêt d'optimiser la transparence, un certain nombre de municipalités de l'Ontario font des enregistrements audio ou vidéo de leurs réunions, ou permettent la diffusion publique de celles-ci. C'est une façon de faire judicieuse et raisonnable car elle contribue à garantir l'existence de comptes rendus de réunions clairs, complets et accessibles.

64 Comme cette enquête le montre, dans le cas des réunions à huis clos, je me trouve souvent aux prises avec des procès-verbaux incomplets et des souvenirs contradictoires quand je tente de retracer ce qui s'est passé à huis clos, afin de déterminer si les règles des huis clos ont été respectées. Certes, la Commission a déjà pris une mesure d'action pour que des comptes rendus plus complets de ses huis clos soient conservés, mais la Commission et le public y gagneraient si des enregistrements audio ou vidéo étaient faits de toutes les réunions à huis clos, à titre de références futures. Ce processus permettrait aussi d'enquêter plus rapidement sur les plaintes concernant des réunions à huis clos.

- 65** Aux États-Unis, plusieurs instances exigent que les réunions municipales à huis clos soient enregistrées électroniquement ou sur vidéo, et d'autres ont adopté cette pratique pour renforcer la responsabilisation et la transparence de leurs procédures. Ainsi, en Illinois, l'*Open Meetings Act* stipule que tous les organismes publics doivent conserver un compte rendu in extenso de toutes leurs réunions à huis clos, sous forme d'un enregistrement audio ou vidéo. De même, en Iowa, la loi exige un enregistrement audio de toutes les réunions à huis clos, tandis qu'au Nevada les organismes publics doivent faire un enregistrement audio de leurs réunions publiques et de leurs huis clos, ou faire transcrire les délibérations par un sténographe judiciaire.

Comptes rendus en séance publique

- 66** La Commission n'a pas pour habitude de faire des comptes rendus de ses réunions à huis clos en séance publique, sauf dans la mesure où des motions font l'objet de votes en public à la suite de votes à huis clos.
- 67** J'encourage les municipalités et les conseils locaux à rendre publiquement compte du déroulement de leurs séances à huis clos, du moins de manière générale. Dans certains cas, le compte rendu au public peut simplement prendre la forme d'une présentation générale faite en séance publique des sujets considérés à huis clos, qui s'inspire des renseignements de la résolution autorisant le huis clos, avec des informations sur les directives au personnel, les décisions et les résolutions. Dans d'autres cas, la nature des discussions peut justifier des renseignements plus fournis sur la séance à huis clos.

Opinion

- 68** Notre enquête a confirmé que la Niagara District Airport Commission avait indûment tenu des réunions à huis clos le 3 mai et le 17 mai :
- La discussion tenue à huis clos par la Commission lors de sa réunion du 3 mai en vertu de l'exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » ne cadrerait pas avec les paramètres de cette exception, ni de toute autre exception.
 - La discussion sur les arriérés d'impôts et le conflit avec la Municipalité régionale de Niagara, le 17 mai, a été tenue à huis clos par la Commission en vertu de l'exception des « questions juridiques/financières ». Ces questions ne cadreraient avec les paramètres d'aucune exception.
- 69** De plus, il y a eu certaines violations de procédure, dont les suivantes :

- La Commission a discuté d'un point à huis clos lors de sa réunion du 17 mai (demande de propositions pour un exploitant de services aéronautiques d'aéroport) en citant l'exception des « questions juridiques/financières ». Certes, ce point de discussion aurait pu cadrer avec l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds », mais cette exception n'a pas été invoquée dans la résolution de se retirer à huis clos.
- La Commission a indûment voté à huis clos lors des réunions du 3 mai et du 17 mai en parvenant à un consensus sur des questions qui n'étaient pas des questions de procédure, et qui ne visaient pas à donner de directive au personnel.

70 Durant notre enquête, nous avons aussi observé des pratiques problématiques, dont les suivantes :

- Le procès-verbal des réunions à huis clos de la Commission ne reflète pas toujours exactement toutes les discussions pertinentes tenues à huis clos.
- La Commission a omis de faire un compte rendu public de ce qui s'était déroulé à huis clos.

71 Les membres de la Commission que nous avons interviewés ont dit être disposés à recevoir des commentaires et des recommandations de mon Bureau. En fait, la Commission a promptement pris des mesures pour modifier son Règlement de procédure en fonction des suggestions faites par mon personnel alors que notre enquête était en cours.

72 Je fais les recommandations suivantes pour aider, je l'espère, la Commission à s'acquitter de ses obligations légales à propos des réunions à huis clos, tout en améliorant généralement ses méthodes de réunions à huis clos.

Recommandations

Recommandation 1

La Niagara District Airport Commission devrait veiller à ce que les discussions tenues à huis clos en vertu d'une exception de la *Loi sur les municipalités* aux exigences des réunions publiques se limitent aux questions que la Commission est en droit de discuter à huis clos en vertu des exceptions énoncées dans la Loi.

Recommandation 2

La Niagara District Airport Commission devrait veiller à ce que les ordres du jour de ses réunions et ses résolutions indiquent exactement les points à considérer à huis clos, avec autant de détails que possible, vu la nature des questions. De plus,

pour chaque point à considérer, l'ordre du jour devrait indiquer l'exception applicable de la *Loi sur les municipalités*.

Recommandation 3

La Niagara District Airport Commission devrait s'abstenir de voter à huis clos, sauf si la Loi l'autorise. Elle ne devrait pas voter de manière informelle « à main levée » en séance à huis clos.

Recommandation 4

La Niagara District Airport Commission devrait faire des enregistrements audio ou vidéo de toutes ses réunions à huis clos et conserver ces enregistrements de manière confidentielle et sûre, à titre de références futures.

Recommandation 5

La Niagara District Airport Commission devrait prendre pour habitude de faire un compte rendu public, après toute séance à huis clos, en présentant un rapport au moins général sur tous les points considérés à huis clos.

Recommandation 6

Tous les membres de la Niagara District Airport Commission devraient remplir avec vigilance leur obligation personnelle et collective de garantir que la Commission s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la Loi et de son propre Règlement de procédure.

Rapport préliminaire

- 73** Conformément à nos procédures, la Commission a eu la possibilité d'étudier un rapport comprenant nos constatations et notre analyse préliminaires d'enquête et de faire toute présentation pertinente avant l'achèvement de ce rapport. Les membres de la Commission et le personnel ont pu obtenir un exemplaire du rapport préliminaire, à des fins d'étude, à condition de signer un engagement de confidentialité.
- 74** Trois membres de la Commission nous ont fait parvenir des commentaires écrits sur notre rapport préliminaire. Le président a confirmé que la Commission avait pris des mesures pour adopter toutes les recommandations de ce rapport. En ce qui concerne la recommandation visant l'enregistrement de toutes les réunions à huis clos, le président nous a fait savoir que des efforts ont été entrepris pour l'appliquer au plus vite.
- 75** Les commentaires supplémentaires que nous avons reçus ont été pris en considération lors de la rédaction de notre rapport final.

Rapport final

- 76** Je suis ravi que la Niagara District Airport Commission ait accepté toutes mes recommandations.
- 77** Mon rapport devrait être communiqué à la Commission et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion de la Commission.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario