



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer si
le Conseil de la Ville de South Bruce Peninsula
a tenu des réunions à huis clos illégales
en avril, mai et juin 2015**

**André Marin
Ombudsman de l’Ontario
Septembre 2015**

Plainte

- 1** En mai 2015, mon Bureau a reçu une plainte à propos de séances à huis clos du Conseil de la Ville de South Bruce Peninsula, le 28 avril, le 12 mai et le 21 mai 2015. Cette plainte alléguait que ce Conseil avait voté illégalement durant plusieurs séances à huis clos dans le cadre de discussions sur l'aéroport international de Wiarton Keppel, ayant à chaque fois invoqué l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).
- 2** De plus, la plainte alléguait que les discussions tenues à huis clos le 28 avril 2015 s'étaient indûment étendues au-delà du sujet de l'acquisition ou de la disposition d'un bien-fonds.
- 3** Une autre plainte a allégué que les membres du Conseil s'étaient réunis de manière informelle pour discuter de nominations à un comité le 19 mai et également le 21 mai 2015, ou aux alentours de cette date. Selon cette même plainte, le Conseil se serait retiré à huis clos le 19 mai pour parler de ces nominations, sans préavis adéquat.
- 4** La plainte alléguait en outre que les membres du Conseil avaient tenu une réunion illégale sous forme d'une série de courriels le 6 juin 2015.

Compétence de l'Ombudsman

- 5** 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.
- 6** 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 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.
- 7** Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville de South Bruce Peninsula.
- 8** 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.

Procédures du Conseil

- 9** Le Règlement de procédure de la Ville de South Bruce Peninsula a été modifié après la réception de la première plainte par notre Bureau. Celui qui s'appliquait aux réunions du 28 avril, du 12 mai et du 19 mai était le Règlement 27-2014, tandis que celui qui concernait la réunion du 21 mai était le Règlement 60-2015. En ce qui concerne les questions ci-après, les deux Règlements sont identiques.
- 10** Le Règlement stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiennent à 13 h 30 les premier et troisième mardis de chaque mois. Quand le Conseil doit se réunir à huis clos, la réunion est convoquée pour 13 h.
- 11** Hormis l'affichage de l'ordre du jour sur le site Web municipal, aucun autre avis n'est requis pour les réunions ordinaires. Pour les réunions extraordinaires, un avis doit être communiqué à chaque membre du Conseil au moins 48 heures avant la réunion, ou dès que possible en cas de « réelle urgence ». Les avis de réunions extraordinaires doivent être communiqués au public sur le site Web municipal et affichés dans l'entrée à l'avant de l'hôtel de ville. En ce qui concerne les réunions extraordinaires, aucune échéance n'est précisée quant aux avis à donner au public.
- 12** Le Règlement de procédure stipule qu'avant toute séance à huis clos, une motion doit être adoptée en séance publique indiquant l'article de la *Loi sur les municipalités* qui est invoqué et la nature générale de la question à examiner à huis clos. Les dispositions du Règlement se rapportant précisément aux réunions à huis clos, A17, reflètent celles de l'article 239 de la Loi. En outre, l'article A17.8 stipule que le maire « doit énoncer les directives résultant du huis clos pour chacun des points discutés durant la séance à huis clos » à la reprise de la séance publique.
- 13** Le Règlement de procédure stipule aussi que, dans toute la mesure du possible, des enregistrements des réunions publiques ordinaires et extraordinaires du Conseil seront faits à l'aide d'un appareil enregistreur. Ces enregistrements sont affichés sur le site Web de la Ville durant une période de deux semaines suivant leur réalisation. Ils ne sont plus conservés dans les archives de la Ville par la suite. Le Règlement précise qu'il n'y aura pas d'enregistrement des réunions à huis clos à l'aide d'un appareil enregistreur.

Processus d'enquête

- 14** Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont examiné les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions publiques et à huis clos du 28 avril, du 12 mai, du 19 mai et du 21 mai. Ils ont aussi examiné les enregistrements sonores des réunions publiques ayant entouré les réunions à huis clos du 28 avril, du 12 mai et du 21 mai¹, ainsi que la couverture de presse connexe. Ils ont également parlé à la greffière et à la mairesse.
- 15** Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

La question de l'aéroport

Réunion extraordinaire du 28 avril 2015

- 16** La réunion du 28 avril 2015 était une réunion extraordinaire du Conseil. Elle a commencé à 13 h. L'avis de la réunion indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos « pour discuter de l'aéroport en vertu de l'alinéa 239 (2) c) de la *Loi sur les municipalités* (l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local) ». L'ordre du jour de la réunion reflétait également ceci.
- 17** Le procès-verbal de la réunion publique indique qu'une résolution visant à autoriser la séance à huis clos a été présentée, appuyée et adoptée pour examiner « une acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local (aéroport) ». Le Conseil s'est ensuite retiré à huis clos à 13 h 01.
- 18** D'après le procès-verbal de la réunion à huis clos, tous les membres du Conseil étaient présents, à l'exception du conseiller Matt Jackson qui est arrivé en retard à la réunion. La greffière a dressé le procès-verbal et le directeur des Services financiers était présent à la séance à huis clos.
- 19** Le procès-verbal de la réunion à huis clos indique que le Conseil a pris connaissance d'un rapport fait par le personnel au sujet de l'aéroport. Le Conseil a discuté de l'achat potentiel de l'aéroport au Canton de Georgian Bluffs, voisin de la Municipalité, et a notamment parlé d'une stratégie de négociation et de répercussions financières et économiques éventuelles. Il

¹ L'enregistrement du 19 mai n'était plus disponible quand la plainte faite à ce sujet a été présentée.

s'est demandé s'il serait nécessaire ou non de rencontrer le conseil de gestion de l'aéroport. Il a examiné les modalités d'une offre, et a notamment cherché à déterminer si une résolution en séance publique était nécessaire ou non quant à cette offre.

20 Le Conseil a repris la séance publique à 15 h 16.

21 Le procès-verbal de la réunion publique indique au point 8 « Directives résultant de la séance à huis clos – Aéroport » que « la mairesse Jackson avait indiqué que le personnel avait reçu des directives à la suite de la discussion au sujet de l'aéroport ». L'enregistrement de la séance publique confirme qu'elle a fait cette déclaration.

Réunion extraordinaire du 12 mai 2015

22 La réunion du 12 mai 2015 était une réunion extraordinaire du Conseil. Elle a commencé à 9 h. L'avis de la réunion indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour « une séance à huis clos autorisée en vertu de l'alinéa 239 (2) c) de la *Loi sur les municipalités*, acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local (aéroport) ». L'ordre du jour de la réunion reflétait également ceci.

23 Le procès-verbal de la réunion publique indique qu'une résolution visant à autoriser la séance à huis clos a été présentée, appuyée et adoptée pour examiner « [une] acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local (aéroport) ». Le Conseil s'est ensuite retiré à huis clos à 9 h 04.

24 Selon le procès-verbal de la réunion à huis clos, tous les membres du Conseil étaient présents sauf le conseiller Jackson qui est arrivé en retard pour la réunion. La greffière a dressé le procès-verbal et le directeur des Services financiers a assisté à la réunion à huis clos.

25 Le procès-verbal de la réunion à huis clos indique que le Conseil a pris connaissance d'un rapport présenté par le personnel au sujet de l'aéroport. Le Conseil a discuté d'une contre-proposition faite par Georgian Bluffs et de diverses options pour y donner réponse. Le procès-verbal indique que les discussions tenues à huis clos se sont terminées par un échange sur les mesures d'action devant être prises par le personnel.

26 Le Conseil a repris sa séance publique à 11 h 15.

27 Le procès-verbal de la réunion publique indique au point 8 « Directives résultant de la séance à huis clos – Aéroport » que « la mairesse Jackson

avait indiqué que le personnel avait reçu des directives à la suite de la discussion tenue lors de la séance à huis clos ». L'enregistrement de la séance publique confirme qu'elle a fait cette déclaration.

Réunion ordinaire du 19 mai 2015

- 28** L'ordre du jour de la réunion ordinaire du 19 mai 2015 du Conseil indiquait que celui-ci se retirerait à huis clos pour les points de 4.1 à 4.2, afin d'approuver le procès-verbal des réunions à huis clos du 5 mai et du 12 mai, au point 4.3, afin de discuter de « l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local (aéroport) » et au point 4.4 pour discuter de « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local ET des relations de travail ou des négociations avec les employés (organigramme et grille de rémunération révisés FS20-2015) ».
- 29** Le procès-verbal de la réunion publique indique qu'une résolution visant à autoriser la séance à huis clos a été présentée, appuyée et adoptée pour examiner « une acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local (aéroport) » et pour discuter de « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local ET des relations de travail ou des négociations avec les employés (organigramme et grille de rémunération révisés FS20-2015) ». Puis le Conseil s'est retiré à huis clos à 17 h 27.
- 30** Selon le procès-verbal de la réunion à huis clos, tous les membres du Conseil étaient présents sauf le conseiller Craig Gammie. La greffière a dressé le procès-verbal et le directeur des Services financiers a assisté à la réunion à huis clos.
- 31** Le procès-verbal de la réunion à huis clos indique que le Conseil a adopté le procès-verbal de la séance à huis clos pour les réunions du 5 mai et du 12 mai 2015, avec des modifications.
- 32** Le procès-verbal fait ensuite référence à une discussion du rapport présenté par le personnel au sujet de l'aéroport. Le Conseil a discuté d'une offre faite par Georgian Bluffs. Le procès-verbal indique ensuite que, d'après la discussion, le personnel a compris qu'une contre-proposition devait être faite, à un prix déterminé.
- 33** Ensuite, le procès-verbal fait état d'une discussion au sujet de l'organigramme et de la grille de rémunération révisés. Il indique que le

Conseil a discuté du rendement et des fonctions de membres du personnel, ainsi que de l'attribution des rôles et responsabilités à l'avenir.

- 34** Le Conseil a repris sa séance publique à 20 h 12.
- 35** Le procès-verbal de la réunion publique indique au point 43 « Directives résultant du huis clos – Aéroport » que « la mairesse Jackson a indiqué que des directives ont été données au personnel ».
- 36** Le procès-verbal indique ensuite au point 44 « Directives résultant du huis clos – Organigramme et grille de rémunération révisés FS20-2015 » que « la mairesse Jackson a expliqué que le Conseil avait délibéré à huis clos et allait maintenant revenir au rapport du personnel, pour examen ». Plusieurs résolutions ont alors été présentées, appuyées et adoptées en séance publique au sujet de la dotation en personnel et de la rémunération. Le procès-verbal donne également les commentaires du directeur des Services financiers sur la question.

Réunion extraordinaire du 21 mai 2015

- 37** L'avis communiqué au public pour la réunion extraordinaire du 21 mai 2015, paru le 20 mai 2015, indiquait que le Conseil se réunirait à 17 h pour examiner trois questions, l'une en séance publique et deux en séance à huis clos. L'ordre du jour de la réunion reflétait également ceci.
- 38** Le procès-verbal de la réunion publique indique qu'une résolution visant à autoriser la séance à huis clos a été présentée, appuyée et adoptée pour examiner « [une] acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local (aéroport) » et pour discuter d'« [une] acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local ET de litiges actuels ou éventuels, y compris des questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local (contrat d'enlèvement d'un réservoir de carburant à l'aéroport) ». Puis le Conseil s'est retiré à huis clos à 17 h 30.
- 39** Selon le procès-verbal de la réunion à huis clos, tous les membres du Conseil étaient présents. La greffière a dressé le procès-verbal et le directeur des Services financiers a assisté à la réunion à huis clos.
- 40** Au point 3 « Contrat d'enlèvement d'un réservoir de carburant à l'aéroport et aéroport », le Conseil a discuté du travail d'un entrepreneur. La discussion s'est ensuite poursuivie au point 4 « Aéroport » et le procès-

verbal indique que le personnel a remis un rapport au Conseil. Le procès-verbal s'étend alors sur les délibérations visant à déterminer si le Conseil devait accepter ou non une offre de Georgian Bluffs.

- 41** Le procès-verbal indique qu'un membre du Conseil « a signalé que le Conseil ne peut pas voter [en séance] à huis clos », ce qui a été immédiatement suivi par ces mots : « Aucune résolution n'a été présentée en vue d'un vote. La greffière a lu un extrait de la *Loi sur les municipalités* au sujet du vote [en séance] à huis clos. Le membre du Conseil a indiqué que l'Ombudsman avait conclu au contraire. »
- 42** À la suite de plus amples discussions au sujet de l'offre, le procès-verbal de la réunion à huis clos fait état d'une discussion sur la nécessité de modifier le Règlement de disposition d'un bien-fonds pour permettre d'agir rapidement au sujet de l'offre. Le procès-verbal s'achève par une note indiquant que des directives ont été données au personnel à partir de la discussion.
- 43** Le Conseil a repris sa séance publique à 19 h 35.
- 44** Le procès-verbal de la réunion publique indique au point 8 « Directives résultant de la séance à huis clos – Contrat d'enlèvement d'un réservoir de carburant à l'aéroport » que « la mairesse Jackson a indiqué que des directives avaient été données au personnel à la suite de la discussion tenue à huis clos ». L'enregistrement de la séance publique confirme qu'elle a fait cette déclaration. On entend aussi la mairesse dire que l'enlèvement du réservoir de carburant « a été discuté et noté uniquement à titre d'information ».
- 45** Le procès-verbal indique ensuite au point 9 « Directives résultant de la séance à huis clos – Aéroport » que « le Conseil a discuté du Règlement de disposition et des changements aux dispositions concernant les avis ». Puis le Conseil a adopté un Règlement actualisé sur la disposition des biens-fonds, qui a été immédiatement suivi d'une résolution déclarant que l'aéroport excédait les besoins de la ville. Enfin, le procès-verbal signale que « la mairesse Jackson a indiqué que des directives avaient aussi été données au personnel en résultat du huis clos au sujet de l'aéroport ». L'enregistrement de la séance publique confirme qu'elle a fait cette déclaration, ainsi que la séquence des votes.

Analyse de la question de l'aéroport

Avis

- 46** Les avis communiqués au public pour les réunions extraordinaires du 28 avril et du 12 mai ont été donnés conformément à la *Loi sur les municipalités* et au Règlement de procédure de la Ville. L'avis concernant la réunion ordinaire du Conseil le 19 mai a également été communiqué conformément à la Loi et au Règlement de procédure.
- 47** En revanche, l'avis de la réunion extraordinaire du 21 mai n'a été communiqué que 24 heures avant la réunion. Or le Règlement de procédure de la Ville stipule ce qui suit au sujet des réunions extraordinaires :

A8.2 Un préavis de quarante-huit (48) heures sera donné aux membres du Conseil pour toutes les réunions extraordinaires du Conseil. Cet avis sera transmis par télécopieur, courriel ou téléphone aux membres du Conseil.

Le Règlement fait ensuite une exception pour les situations d'urgence :

A8.4 Nonobstant les dispositions du paragraphe A8.2, en cas de réelle urgence, une réunion pourra avoir lieu aussitôt que possible, suite à la réception d'une convocation ou d'une pétition, selon le cas, et l'avis pourra être communiqué au téléphone, en personne ou par courriel selon ce qu'en décidera le greffier.

- 48** La greffière a expliqué que la réunion avait été convoquée d'urgence. L'offre de Georgian Bluffs avait une date limite irrévocable, le 22 mai 2015. Elle avait été faite en réponse à l'offre de South Bruce Peninsula à la suite de sa réunion du 19 mai. En raison de ces échéanciers serrés, on a déterminé qu'il y avait réellement une urgence suffisante pour convoquer une réunion extraordinaire, avec un préavis de moins de 48 heures.
- 49** Dans mon rapport de juin 2015 sur la Municipalité de Magnetawan, j'ai décrit ce qu'est une « urgence » dans le contexte des réunions du Conseil en ces termes : « circonstances imprévues exigeant une action immédiate ou urgente »². Dans ce cas, l'avis avait été communiqué au public après la

² Ombudsman Ontario, « Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Municipalité de Magnetawan a tenu des réunions à huis clos illégales le 28 février et le 4 mars 2015 » (juin 2015), en ligne :

tenue de la réunion à huis clos, contrairement à ce que stipulaient la Loi et le Règlement de procédure de la Municipalité.

- 50** Dans mon rapport de septembre 2015 sur le Village de Burk's Falls, en appliquant cette même définition du mot « urgence », j'ai conclu qu'une réunion convoquée pour nommer quelqu'un à un poste vacant à un conseil ne constituait pas des circonstances imprévues³. Dans ce cas, le Conseil savait bien avant la date limite qu'il fallait nommer quelqu'un et avait eu amplement la possibilité de le faire en donnant un avis adéquat au public.
- 51** Dans le cas de South Bruce Peninsula, le Conseil n'a appris la date limite du 22 mai 2015 pour cette offre qu'après la réunion du 20 mai du Conseil de Georgian Bluffs. South Bruce Peninsula a donc eu moins de 48 heures pour se réunir et donner réponse à l'offre. Il s'agissait de circonstances imprévues qui exigeaient une mesure d'action urgente. Le bref préavis, donné le 20 mai pour la réunion du 21 mai, était conforme au Règlement de procédure de la Ville qui permet de communiquer un avis aussitôt que possible en cas d'urgence.

Résolutions

- 52** Pour toutes les réunions, la résolution adoptée pour se retirer à huis clos indiquait les exceptions pertinentes de la *Loi sur les municipalités* et donnait une description générale du sujet à examiner durant les discussions.

Exceptions citées

Acquisition ou disposition d'un bien-fonds

- 53** L'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds a pour objectif de protéger la position de négociation d'une municipalité lors de négociations au sujet de biens-fonds⁴. Au sujet de l'acquisition ou de la disposition d'un bien-fonds, l'enquêteur chargé des réunions à huis clos dans la Municipalité de Kincardine a déclaré ceci :

https://ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Final-Report_Magnetawan_June2015-FR_rev.pdf

³ À venir.

⁴ Voir *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information*, Toronto : Le Comité, juillet 1984; S. Makush & J. Jackson, *Freedom of Information in Local Government in Ontario*, Toronto : Commission sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, 1979, citée dans l'ordonnance finale MO-2468-F, *Re: City of Toronto*, [2009] O.I.P.C. No. 171.

Il est logique qu'un conseil municipal ou un conseil local ne tienne pas de discussions publiques sur sa stratégie de négociation, et plus particulièrement sur le prix qu'il est prêt à payer pour un bien-fonds qu'il souhaite acquérir, ou à recevoir pour un bien-fonds dont il souhaite se défaire. Divulguer ouvertement le prix qu'une municipalité est prête à payer pour acquérir un bien-fonds, ou prête à accepter pour la disposition d'un bien-fonds, pourrait nuire à ses intérêts. Les acheteurs ou vendeurs éventuels du bien-fonds ne devraient pas connaître le prix que la municipalité est prête à accepter ou à payer. L'exception en vertu de la *Loi sur les municipalités* protège les intérêts économiques d'une municipalité en ne compromettant pas sa position de négociation. Par conséquent, les discussions peuvent avoir lieu à huis clos⁵.

54 Dans le cas de toutes les réunions, les discussions tenues durant des séances à huis clos au sujet de l'aéroport relevaient de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » car les membres du Conseil ont discuté de l'achat ou de la vente potentiel de l'aéroport, y compris de la stratégie de négociation.

55 Le plaignant a allégué que les discussions sur les réunions du conseil de gestion de l'aéroport durant la séance à huis clos le 28 avril n'auraient pas dû se tenir à huis clos. La Cour divisionnaire de l'Ontario a conclu que les discussions liées de près à la disposition d'un bien-fonds peuvent être autorisées pour des raisons pratiques, même si elles ne sont pas entièrement à ce sujet :

L'erreur de l'analyse de l'arbitre est mise en évidence par un examen des répercussions pratiques de la décision prise. La décision déterminait que seules des parties de la réunion pouvaient se tenir à huis clos. Comment semblable réunion pourrait-elle avoir lieu? Chaque fois qu'un participant interromprait l'examen de la disposition d'un bien-fonds pour faire référence à toute autre option envisagée ou pour étudier et partager l'historique des antécédents, il faudrait lever le huis clos pour se réunir en séance publique, puis se retirer de nouveau à huis clos à la reprise des discussions sur l'examen de la vente du bien-fonds. Il n'est pas réaliste de demander aux membres d'un conseil municipal de faire ces distinctions lors de leurs réunions. Au minimum, ceci

⁵ Local Authority Services – Municipalité de Kincardine – 22 juillet 2014, p. 5-6.

empêcherait des discussions libres, ouvertes et ininterrompues. Il pourrait en résulter des réunions qui deviennent des débats récurrents, voire continus, visant à déterminer quand tenir une réunion à huis clos et quand inviter le public intéressé à se joindre de nouveau⁶.

- 56** Bien que les réunions du conseil de gestion de l'aéroport et autres comités n'aient pas été inscrites à l'ordre du jour, ni incluses à la résolution autorisant la séance à huis clos, le procès-verbal de la séance à huis clos du 28 avril indique que les discussions durant les réunions des comités avaient directement trait à l'achat proposé de l'aéroport et à la stratégie de négociation du Conseil.
- 57** Durant la réunion du 21 mai, le Conseil a discuté du contrat d'enlèvement du réservoir de carburant à l'aéroport en vertu de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds ». Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le Conseil a discuté du contrat dans le contexte de l'offre d'achat de l'aéroport, car cette offre d'achat aurait des répercussions sur le besoin d'un contrat de même que sur la responsabilité de l'enlèvement du réservoir de carburant. À ce titre, ceci avait suffisamment trait aux discussions de la disposition du bien-fonds de l'aéroport pour être examiné en vertu de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds ».

Litiges actuels ou éventuels

- 58** La discussion à huis clos du 21 mai qui a porté sur le contrat d'enlèvement du réservoir de carburant à l'aéroport s'est aussi déroulée en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels ». Selon le procès-verbal, il n'y a eu aucune discussion de litiges en cours, ou même de litiges envisagés, concernant le contrat. À ce titre, la discussion ne relevait pas de cette exception.
- 59** Cependant, comme précisé plus tôt, la discussion du contrat était suffisamment liée à la disposition projetée du bien-fonds de l'aéroport et était donc autorisée en vertu de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds ».

Renseignements privés

- 60** Pour que l'exception des renseignements privés puisse s'appliquer, les renseignements discutés doivent se rapporter à quelqu'un à titre personnel,

⁶ *St. Catharines (City) v. IPCO*, 2011 ONSC 2346, par. 42.

plutôt que professionnel, officiel ou commercial. Toutefois, ces renseignements peuvent être considérés comme des données personnelles s'ils révèlent des éléments de nature personnelle au sujet de l'individu.

- 61** Lors de la réunion du 19 mai, le Conseil a discuté du rendement et de la conduite d'un membre du personnel, longuement. Ces discussions ont pris un caractère plus personnel et relevaient donc de l'exception des renseignements privés.

Relations de travail

- 62** L'exception des relations de travail a trait aux relations collectives entre un employeur et ses employés.
- 63** Lors de la réunion du 19 mai, le Conseil a discuté de la possibilité de réorganiser la structure administrative de la Ville et de redistribuer les tâches pour mieux refléter les charges de travail. Les discussions ont identifié les charges de travail des membres du personnel et les relations de travail, et relevaient donc de l'exception des relations de travail.

Allégation de votes à huis clos

- 60** Pour toutes les réunions, les procès-verbaux indiquent que des directives précises ont été données au personnel à huis clos, au sujet des négociations concernant l'aéroport. Aucun vote en séance publique sur des questions discutées à huis clos n'a été noté à la suite des réunions du 28 avril et du 12 mai. Le procès-verbal du 19 mai note uniquement des votes en séance publique à la suite de la séance à huis clos au sujet des rôles et responsabilités du personnel, et de sa rémunération. Le procès-verbal du 21 mai note plusieurs résolutions en séance publique, concernant les discussions à huis clos.

Le Conseil a-t-il voté à huis clos?

- 61** Dans un rapport de 2009, l'enquêteur chargé des réunions à huis clos dans le Comté d'Essex a décrit cette situation :

Le préfet du Comté a indiqué qu'il avait pris des directives du comité plénier tout au long de la réunion, se fondant sur sa perception qu'il y avait ou non consensus tacite parmi les membres sur le bien-fondé des directives.

L'enquêteur a poursuivi en ces termes :

Le mieux est de voter quand des directives ou des instructions sont données. En recourant au processus de vote, il ne peut y avoir ni confusion ni malentendu quant aux mesures d'action à prendre à la suite de la séance à huis clos, ou quant à savoir s'il y a consensus ou non parmi les membres sur le bien-fondé ou non de telles mesures d'action⁷.

- 62** Tout comme le préfet du Comté à Essex, la greffière de South Bruce Peninsula a agi en s'appuyant sur un consensus implicite. Dans ce cas, les procès-verbaux des séances à huis clos n'indiquent aucune résolution quant à une procédure officielle ou à des directives, ni même le moindre vote. En revanche, il est clair que le personnel était censé agir selon la volonté du Conseil, telle qu'exprimée tout au long de la discussion.
- 63** Toute directive fondée sur un consensus du Conseil est à toute fin pratique un vote du Conseil. À titre de pratique exemplaire, le Conseil devrait identifier plus clairement la directive précise qui a été donnée, voter officiellement à son sujet et le noter en tant que tel dans le procès-verbal de la réunion à huis clos. Ceci est de l'intérêt à la fois du personnel et du Conseil, pour qu'il n'y ait aucune confusion quant à la directive donnée et qui a fait l'objet d'un vote.

Les votes à huis clos étaient-ils permis en vertu de la Loi?

- 64** La *Loi sur les municipalités* interdit de voter à huis clos à moins que le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel (par. 239 (5)-(6)).
- 65** Dans ce cas, le procès-verbal de la séance à huis clos du 28 avril indique que le personnel a reçu pour directive de présenter une offre au sujet de l'aéroport, le Conseil déterminant les conditions et modalités. Le procès-verbal de la séance à huis clos du 12 mai indique que le personnel a reçu pour directive de modifier l'offre en réponse à la contre-proposition de Georgian Bluffs, de nouveau avec conditions et modalités connexes. Le procès-verbal de la séance à huis clos du 19 mai indique que le personnel a reçu pour directive de faire une contre-proposition en réponse à la nouvelle offre de Georgian Bluffs. Enfin, le procès-verbal de la séance à huis clos du 21 mai indique que le personnel a reçu pour directive d'accepter l'offre faite par Georgian Bluffs, en réponse à la contre-proposition du 19 mai.

⁷ Local Authority Services – Comté d'Essex – 18 septembre 2009

- 66** Jusqu'à ce que le personnel de South Bruce Peninsula informe Georgian Bluffs de l'acceptation de l'offre à la suite de la réunion du 21 mai, la question est restée en négociation. La décision finale d'effectuer la vente de l'aéroport a été prise lors de la réunion du Conseil le 2 juin, quand les résolutions nécessaires ont été présentées et adoptées en public.
- 67** Dans le contexte de l'acquisition ou de la disposition d'un bien-fonds, les votes par consensus du 28 avril, du 12 mai, du 19 mai et du 21 mai étaient des directives au personnel. Ils étaient donc autorisés en vertu de la *Loi sur les municipalités*.

La question des nominations à un comité

19 mai 2015

- 68** La plainte alléguait que le Conseil avait discuté de nominations à un comité durant une pause, de 13 h 30 à 13 h 40, lors de la réunion du 19 mai et qu'il avait discuté de la question à huis clos à la même date, sans préavis adéquat.

Allégation de discussion informelle

- 69** La pause de 13 h 30 à 13 h 40 a eu lieu après que l'ordre a été donné à un conseiller de quitter la table du Conseil.
- 70** La mairesse a fait savoir qu'elle avait quitté la salle du Conseil pendant ce temps. Et c'est pendant ce temps que la police a été appelée. La greffière a confirmé que les membres du Conseil attendaient la Police provinciale de l'Ontario car un conseiller avait refusé de quitter la table du Conseil. Elle n'a pas pu se souvenir si des points à l'ordre du jour avaient été discutés, se remémorant uniquement une bagarre générale.

Allégation de discussion durant une séance à huis clos

- 71** Le procès-verbal de la séance à huis clos n'indique aucunement la tenue de discussions à propos de nominations à un comité. Ni la mairesse ni la greffière n'avaient le moindre souvenir de nominations à un comité discutées durant la séance à huis clos.
- 72** La greffière a déclaré que la question des nominations au comité avait uniquement été discutée en séance publique. Le procès-verbal de la séance publique consigne cette discussion.

Allégation d'autres discussions informelles

21 mai 2015

- 73** La plainte alléguait qu'il y avait eu « au moins une réunion secrète de quatre membres du Conseil » le 21 mai, durant une pause de 17 h 16 à 17 h 29. Ceci s'était passé immédiatement après la réintégration, lors de la séance publique du Conseil, du conseiller qui s'était vu interdire de participer aux débats au cours de la réunion précédente du Conseil.
- 74** La greffière n'a pas pu se souvenir de ce qui s'était passé alors, mais la mairesse a déclaré qu'à sa connaissance, les médias avaient interviewé des membres du Conseil car celui-ci avait permis au conseiller de revenir assister à la séance, sans présenter les excuses que le Conseil avait tout d'abord exigées⁸.

Rencontres indéterminées

- 75** D'après un bref échange entre des conseillers en séance publique le 2 juin, le plaignant a allégué que le Conseil avait discuté de la question des nominations à un comité à un autre moment, durant une réunion à huis clos informelle.
- 76** La mairesse n'avait aucun souvenir de discussions informelles parmi les membres du Conseil au sujet de nominations à un comité. Par contre, elle a déclaré qu'elle avait eu une conversation avec la greffière au sujet de l'examen annuel des comités. Il s'agissait d'une discussion générale à propos de changements qui pourraient toucher ces derniers, pour diverses raisons.
- 77** La greffière ne se souvenait d'aucune discussion informelle parmi les membres du Conseil au sujet de nominations à un comité. Par contre, elle a déclaré qu'avant le 19 mai, deux membres du Conseil lui avaient individuellement demandé s'il était légal de changer les membres de deux comités⁹.

⁸ Des rapports dans les médias faits à cette époque citent la mairesse et d'autres membres du Conseil : <http://www.wiartonecho.com/2015/05/22/gammie-ready-to-return>.

⁹ Ces membres du Conseil allaient proposer les changements de nominations au comité le 19 mai.

Analyse de la question des nominations à un comité

- 78** Il n'existe aucune preuve d'une réunion à huis clos illégale du Conseil le 19 mai ou le 21 mai, au sujet de nominations à un comité. De plus, il n'existe aucune preuve d'une réunion à huis clos illégale du Conseil à un autre moment indéterminé, au sujet de nominations à un comité.

La question des courriels

- 79** La plainte a allégué qu'une série de courriels envoyés le 6 juin 2015 constituait une réunion à huis clos illégale.
- 80** Le premier courriel était adressé par le conseiller Matt Jackson à un électeur, et avait également été envoyé à la mairesse et aux conseillers Craig Gammie et Ana Vukovic. Le second courriel provenait de la mairesse et donnait réponse au message du conseiller Jackson à son électeur, avec copie aux mêmes membres du Conseil.
- 81** Les deux courriels avaient trait aux préoccupations qu'avait un électeur au sujet de la circulation routière sur une route précise, et à la nécessité d'un panneau d'arrêt. Le deuxième courriel incluait une référence à la possibilité d'une motion présentée par un conseiller à une réunion du Conseil.

Analyse de la question des courriels

- 82** Dans un rapport de 2008, après examen de la jurisprudence pertinente, et considérant les objectifs sous-jacents de la loi sur les réunions publiques, j'ai élaboré une définition pratique de « réunion » pour faciliter l'application de la loi :

Les membres du Conseil (ou d'un comité) doivent se rassembler en vue d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil (ou du comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire nécessaire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité.

- 83** Une série de courriels entre les membres du Conseil, dans l'objectif d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil, ou dans celui d'effectuer le travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité, peut aussi constituer une réunion en vertu des exigences de la Loi au sujet des

réunions publiques. Cette notion a été renforcée récemment dans deux rapports à propos de réunions à huis clos à Leeds et les Mille-Îles¹⁰.

- 84** Dans le cas de South Bruce Peninsula, deux membres du Conseil ont envoyé un courriel à un électeur à propos d'un panneau d'arrêt. Deux autres membres du Conseil étaient inclus à la série de courriels. Les courriels ont été reçus par un quorum du Conseil; cependant, seuls deux membres du Conseil ont pris activement part aux discussions.
- 85** En outre, ces courriels semblaient de nature plutôt informative, comme les courriels échangés par les conseillers de la Municipalité de Leamington qui avaient fait l'objet d'une plainte¹¹.
- 86** Dans ce cas, un électeur avait fait une demande de renseignements à un conseiller à propos de droits d'aménagement et d'impôts fonciers. Le conseiller avait transmis ce message au Conseil et au personnel. Le maire avait alors répondu à l'électeur, avec copie au Conseil et au personnel, et lui avait donné des renseignements de même que son opinion sur les questions soulevées. Deux autres membres du Conseil avaient aussi répondu, confirmant les opinions du maire et apportant des clarifications au besoin. Mon Bureau a conclu ceci :

Bien que tous les membres du Conseil aient reçu copie des courriels, rien ne prouve que le Conseil ait discuté collectivement de son travail, ou l'ait fait progresser, ou même que les trois courriels aient permis un travail préparatoire à de futures décisions. À ce titre, cet échange de courriels avec un électeur ne répond pas à la définition de « réunion » assujettie aux dispositions des réunions publiques.

- 87** Dans le cas de South Bruce Peninsula, bien que la possibilité de discuter de la question du panneau d'arrêt en réunion du Conseil ait été soulevée, ceci ne constituait pas un avancement des travaux du Conseil, ni un travail préparatoire en ce sens. Un nombre de conseillers inférieur au quorum ont

¹⁰ Ombudsman de l'Ontario, « *Objet : Le sujet épineux* » (juin 2015), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Resource/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands--Re--Th.aspx?lang=fr-CA>; Ombudsman de l'Ontario, « Enquête visant à déterminer si le Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles a tenu des réunions à huis clos illégales pour discuter du code de conduite du Conseil » (juin 2015), en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resource/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands-\(3\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resource/Reports/Township-of-Leeds-and-the-Thousand-Islands-(3).aspx).

¹¹ <http://ombudsman-dev.78beta.com/Files/sitemedia/Images/Reports/Leamington-Nov2012-FR.pdf>

activement participé à la discussion sous forme de courriels et la note concernant le fait que la question pourrait être soulevée au Conseil avait simplement pour but d'informer l'électeur de la procédure du Conseil.

- 88** La *Loi sur les municipalités* n'interdit aucunement ce type de communication informelle entre le Conseil et les électeurs.

Questions de procédure

- 89** Il serait bon que le Conseil conserve des comptes rendus plus clairs des votes concernant les questions de procédure et les directives au personnel, durant ses séances à huis clos, mais les procès-verbaux des réunions à huis clos de la Ville de South Bruce Peninsula comportaient de très nombreux détails sur la nature des discussions qui ont eu lieu. Je félicite la greffière de sa minutie.
- 90** Ceci dit, j'encourage vivement les municipalités à faire des enregistrements audio ou vidéo de leurs délibérations aussi bien en séance publique qu'en séance à huis clos. C'est le moyen le plus clair et le plus direct de garder des dossiers que peuvent consulter les enquêteurs chargés des réunions à huis clos et de veiller à ce que les dirigeants respectent leurs obligations légales durant les réunions à huis clos.
- 91** De plus en plus de municipalités décident de faire des enregistrements numériques de leurs séances à huis clos par souci de précision. En voici des exemples : cantons de Tiny, Adelaide Metcalfe, Brudenell, Lyndock & Raglan, et McMurrich-Monteith; villes de Midland and Fort Erie; municipalités de Lambton Shores et Brighton; villes d'Oshawa, Sault Ste. Marie, Brampton, Niagara Falls et Welland.

Opinion

- 92** La Ville de South Bruce Peninsula n'a pas enfreint les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* quand elle s'est retirée à huis clos en vertu de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds et a donné des directives au personnel le 28 avril, le 12 mai et le 21 mai 2015.
- 93** Il n'existe aucune preuve de rencontres informelles du Conseil le 19 mai ou le 21 mai 2015, au sujet de nominations à un comité.
- 94** Les courriels du 6 juin 2015 ne constituaient pas une réunion aux termes de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

93 La Ville de South Bruce Peninsula a grandement amélioré ses méthodes concernant les réunions à huis clos depuis mon rapport du 27 juillet 2010 ainsi que depuis la lettre du 19 juillet 2011 dans laquelle mon Bureau avait conclu à un certain nombre de problèmes au sujet des préavis, des exceptions citées, des dossiers conservés et des votes à huis clos. Je l'en félicite. Ceci constitue un bon exemple de la manière dont le rôle indépendant de mon Bureau peut servir à renforcer et à valider les méthodes de réunion d'un conseil municipal. Cependant, j'ai identifié les pratiques exemplaires suivantes et les démarches de procédure, dont pourrait se prévaloir le Conseil pour rehausser encore ses méthodes de réunion.

Recommandations

Recommandation 1

La Ville de South Bruce Peninsula devrait indiquer dans son Règlement de procédure dans quels délais l'avis des réunions extraordinaires devrait être communiqué au public.

Recommandation 2

La Ville de South Bruce Peninsula devrait faire des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions à huis clos.

Recommandation 3

La Ville de South Bruce Peninsula devrait veiller à ce que les mesures d'action concernant les procédures ou les directives, et résultant de discussions à huis clos, quand elles sont permises en vertu de la *Loi sur les municipalités*, fassent l'objet d'une résolution officielle et d'un vote à huis clos.

Recommandation 4

La Ville de South Bruce Peninsula devrait veiller à ce que les votes concernant les procédures ou les directives, à huis clos, soient clairement consignés dans le procès-verbal des séances à huis clos.

Rapport

94 Le personnel d'OMLET a parlé à la mairesse et à la greffière le 10 septembre 2015 pour leur donner un aperçu de ces conclusions et pour

offrir à la Municipalité la possibilité de les commenter. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte lors de la préparation de ce rapport.

- 95** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville de South Bruce Peninsula et mis à la disposition du public aussitôt que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario