



« Dans la lumière »

**Enquête sur la réunion à huis clos
du Conseil du Canton de Baldwin
le 14 juillet 2008**

**André Marin
Ombudsman de l'Ontario
23 mars 2009**

La plainte

1. Le 21 juillet 2008, nous avons reçu une plainte alléguant qu'une partie de la réunion régulière du Conseil du Canton de Baldwin, le 14 juillet 2008, s'était tenue à huis clos contrairement aux exigences de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Le pouvoir de l'Ombudsman

2. En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités sont tenues d'adopter des règlements définissant les procédures à suivre en ce qui concerne les réunions. La Loi stipule que les municipalités doivent annoncer publiquement la tenue des réunions et que toutes les réunions doivent être ouvertes au public à moins de relever des exceptions prescrites.
3. Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* donnent aux citoyens le droit de demander une enquête pour déterminer si une réunion municipale à huis clos était conforme à la loi ou non. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou faire appel aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi désigne l'Ombudsman en tant qu'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas nommé leur propre enquêteur.
4. Le Canton de Baldwin n'a pas désigné d'enquêteur. Il appartient donc à l'Ombudsman d'enquêter sur les réunions à huis clos de ce Canton en vertu de l'article 239.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
5. Lorsqu'il enquête sur les plaintes à propos des réunions à huis clos, l'Ombudsman considère si une réunion a été fermée au public conformément aux dispositions de la Loi et au règlement procédural pertinent.

Les procédures de réunion du Conseil

6. Le règlement procédural 651 du Canton de Baldwin est entré en vigueur le 14 mars 2005. Il définit les procédures à suivre quant aux réunions du Conseil. Bien que ce règlement exige que les membres du Conseil soient avisés des réunions du Conseil, il ne stipule pas qu'un avis public doit être donné.
7. Ce règlement porte également sur la procédure à suivre pour les « réunions à huis clos » du Conseil. Il ne stipule pas qu'un avis public doit être communiqué avant toute réunion à huis clos. Il indique uniquement qu'une réunion séparée du « comité plénier » peut être convoquée lors d'une réunion du Conseil, ou avec préavis.

- 8.** Le secrétaire est tenu de préparer un ordre du jour pour les réunions régulières et de le remettre aux membres du Conseil au moins deux jours avant la réunion. Tout ajout à l'ordre du jour après le commencement de la réunion doit être fait à la suite d'une motion, sauf si cet ajout est de nature urgente.
- 9.** La *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit huit exemptions facultatives et une exemption obligatoire aux exigences sur les réunions ouvertes au public pour les sujets pouvant être considérés à huis clos. Les municipalités peuvent décider de considérer les sujets suivants en l'absence du public :
- sécurité des biens de la municipalité ou du conseil local;
 - renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local;
 - acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local;
 - relations de travail ou négociations avec les employés;
 - litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local;
 - conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin;
 - question à l'égard de laquelle un conseil municipal, un conseil, un comité ou une autre entité peut tenir une réunion à huis clos en vertu d'une autre loi;
 - réunion ayant pour but l'éducation ou la formation des membres, durant laquelle 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, du conseil local ou du comité.
- 10.** Les municipalités doivent aussi tenir leurs réunions à huis clos si le sujet discuté porte sur une requête en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et à la protection de la vie privée*, et que l'entité agit comme une institution aux fins de cette Loi.
- 11.** Au lieu de reprendre le texte de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le règlement procédural du Canton donne sa propre définition de « réunion à huis clos ». Selon le règlement, cette expression signifie « se réunir à huis clos pour discuter toute question de finance, de personnel, de litige, de propriété ou toute question dont la divulgation prématurée pourrait nuire à la position de la municipalité, ou encore où le manque d'immunité parlementaire pourrait exposer le Conseil ou n'importe lequel de ses membres

à des poursuites ». Le règlement prévoit que le Conseil peut décider, à la suite d'une motion, de se rencontrer en tant que « comité plénier » en l'absence du public s'il estime que « toute question peut être plus commodément considérée » par le « comité plénier ».

12. Le règlement du Canton stipule aussi qu'en règle générale les réunions à huis clos doivent être convoquées « comme le requiert l'intérêt public » et donne la liste suivante des sujets que le Conseil peut considérer à huis clos :

- questions « comme le requiert l'intérêt public »;
- questions de litiges ou de communications protégés par le secret professionnel de l'avocat;
- questions de rémunérations, de salaires ou de discipline du personnel et procédures d'arbitrage;
- questions de négociations collectives;
- questions concernant l'acquisition ou la disposition de propriétés spécifiques par la municipalité et négociations connexes;
- sur décision du Conseil, questions reliées aux discussions préliminaires sur les modifications au Plan officiel, les modifications aux règlements de zonage, ou aux discussions concernant l'emplacement, la relocalisation ou l'expansion d'entreprises sur demande des propriétaires;
- questions que les lois fédérales ou provinciales interdisent de rendre publiques;
- nominations aux conseils et comités;
- considération des prix de mérite;
- questions dont la divulgation publique prématurée pourrait s'avérer coûteuse pour le public ou pourrait nuire aux intérêts d'un propriétaire, ou de la municipalité, quand l'acquisition ou la vente d'une propriété fait l'objet d'une enquête ou de négociations.

13. Bien que certains de ces sujets puissent être considérés au sens large comme relevant des exemptions à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, d'autres n'en relèvent clairement pas. Le règlement du Canton élargit erronément la définition des sujets qui peuvent être considérés à huis clos. Au lieu de promouvoir les principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation qui sous-tendent les exigences des réunions ouvertes au public, ce règlement donne au Canton le droit général de tenir une réunion à huis clos quand bon lui semble, pour des raisons suggestives, s'il considère qu'il est judicieux de le faire.

14. Dès le début de notre enquête, il est apparu que le règlement procédural du Canton comportait des failles inhérentes. Ce règlement contrevient à la *Loi de 2001 sur les municipalités* sur plusieurs points critiques. Il omet d'exiger qu'un avis public soit donné pour les réunions du Conseil et il autorise le Conseil à se réunir à huis clos pour des raisons autres que celles permises par la Loi. Il ne faut donc pas s'étonner qu'une plainte ait été déposée à propos d'une réunion à huis clos du Conseil, tenue le 14 juillet 2008.

Le processus d'enquête

15. Le 14 août 2008, à la suite d'une étude préliminaire de la question, mon Bureau a avisé le Canton de Baldwin qu'il entamerait une enquête sur la réunion à huis clos tenue par le Conseil le 14 juillet 2008.
16. Au cours de notre enquête, nous avons interviewé non seulement les plaignants mais aussi chacun des cinq membres du Conseil, dont le préfet, la secrétaire/trésorière du Canton et le surintendant des routes.
17. Nous avons aussi obtenu divers documents de la municipalité, que nous avons étudiés, notamment des procès-verbaux, des ordres du jour, des soumissions et des notes de réunion de l'un des membres du Conseil. Nous avons aussi étudié un certain nombre de règlements municipaux de même que les textes de loi pertinents.
18. Le Canton de Baldwin a pleinement coopéré à cette enquête.

Les conclusions de l'enquête

19. Bien que son règlement procédural n'exige pas qu'un avis public soit donné avant une réunion, le Canton de Baldwin affiche un avis pour toute réunion du Conseil, avec la date et l'heure, sur son tableau de mairie la semaine avant la réunion. Le Conseil se réunit régulièrement le deuxième lundi de chaque mois. Les membres du Conseil peuvent obtenir l'ordre du jour le jeudi avant la réunion, tandis que le public peut en prendre connaissance le soir de la réunion.
20. Nous avons été informés qu'en règle générale les conseillers attendent le soir d'une réunion régulière pour soulever toute question qu'ils aimeraient étudier à huis clos et que le préfet décide alors si ces questions devraient être considérées en l'absence du public. Normalement, si le préfet considère qu'une réunion à huis clos s'impose, il informe les personnes présentes à la partie ouverte de la réunion que le Conseil se rencontrera à huis clos après une courte pause vers la fin de la réunion. D'habitude, le public part pendant la

pause et quand le Conseil reprend sa réunion en l'absence du public, il adopte la résolution suivante pour aller en huis clos :

IL EST MAINTENANT RÉSOLU QUE : nous nous retirions en tant que comité plénier, comme le requiert l'intérêt public.

- 21.** Le 14 juillet 2008, le Conseil s'est réuni à 19 h pour sa séance mensuelle régulière. Quatre des cinq membres du Conseil étaient présents. Le cinquième était en vacances. Durant la partie ouverte de la réunion, une question concernant le personnel a été soulevée et le Conseil a considéré qu'elle devrait être discutée à huis clos. Le préfet nous a fait savoir qu'il avait alors demandé aux membres du Conseil s'il y avait d'autres questions qu'ils souhaitaient discuter à huis clos. Il a ajouté que l'un des membres avait répondu qu'il souhaitait discuter à huis clos une question de gravier. Comme la partie ouverte de la réunion tirait à sa fin, le préfet a annoncé qu'après la pause le Conseil se rencontrerait à huis clos pour discuter la « question de personnel » qui avait été soulevée. Aucun autre renseignement n'a été donné alors sur les sujets qui allaient être considérés à huis clos.
- 22.** Après une courte pause durant laquelle le public a quitté la réunion, le Conseil a adopté la résolution standard à 20 h 28 pour aller en huis clos.
- 23.** Le procès-verbal de la réunion à huis clos du 14 juillet 2008 indique qu'en plus des membres du Conseil, la secrétaire et le surintendant des routes étaient présents à la séance à huis clos. Le procès-verbal précise que le Conseil a étudié les besoins en gravier broyé, ainsi que des questions d'accès à une carrière spécifique de gravier dont le propriétaire a été nommé. Le procès-verbal ajoute ceci : « Il a été convenu de lancer un appel d'offres à toutes les entreprises de broyage de gravier de la région. » Nous avons été informés qu'après avoir décidé de cet appel d'offres, les conseillers ont demandé à la secrétaire de s'occuper du processus. Cependant, le procès-verbal ne fait aucune référence aux directives données à la secrétaire à propos de l'appel d'offres.
- 24.** Durant notre enquête, deux conseillers nous ont fait savoir qu'un vote « à main levée » avait eu lieu pour déterminer s'il fallait lancer un appel d'offres. Selon l'un des conseillers, le préfet a demandé à chaque conseiller son opinion sur la question; un autre ne se souvenait pas qu'un vote ait eu lieu. Toutefois, le procès-verbal indique que le Conseil est parvenu à un accord quant à l'appel d'offres, et deux jours plus tard la secrétaire a fait un appel d'offres à quatre entreprises locales de broyage de gravier.
- 25.** Lors de cette réunion, le Conseil a aussi discuté du bien-fondé pour l'un des conseillers de mentionner une question de personnel en public, laquelle avait été considérée par le comité des routes. La séance à huis clos s'est poursuivie jusqu'à 20 h 57, puis la séance ouverte a brièvement repris. Le Conseil n'a pas publiquement rendu compte de la séance à huis clos.

L'analyse des conclusions de l'enquête

L'avis de la réunion régulière du 14 juillet 2008

- 26.** Comme indiqué précédemment, le règlement procédural du Canton est problématique car il omet d'exiger un avis public des réunions, en infraction à la *Loi de 2001 sur les municipalités* (art. 238 (2.1)). Bien que le Canton ait affiché un avis public de sa réunion régulière du 14 juillet 2008, il n'a pas fait savoir préalablement quelles questions seraient considérées. En règle générale pour le Canton, l'ordre du jour de la réunion n'est mis à la disposition du public que lors de la réunion et les questions à considérer à huis clos sont soulevées pour la première fois durant la partie ouverte de la réunion.
- 27.** La *Loi de 2001 sur les municipalités* ne précise pas quels renseignements doivent être donnés dans l'avis au public. Cependant, de nombreuses municipalités exigent qu'un ordre du jour indiquant les questions à discuter soit affiché publiquement avant la réunion. Certaines municipalités précisent aussi que toute question survenant une fois que l'ordre du jour a été affiché doit être annoncée dans un addendum, qui doit lui aussi être affiché publiquement. Les ajouts à l'ordre du jour sont généralement réservés aux questions urgentes. Si des questions sont soulevées sans préavis au public, bon nombre de règlements procéduraux stipulent que tous les membres du Conseil présents à la réunion doivent donner leur approbation ou doivent adopter une résolution suspendant les règles de la réunion régulière, avant que ces questions ne soient considérées.
- 28.** Ces pratiques concordent avec l'intention des exigences sur les réunions ouvertes au public. Elles permettent aux citoyens de faire un choix éclairé et de décider d'assister ou non à une réunion municipale. De plus, elles évitent que certains éléments de discussion n'apparaissent par surprise, en toute dernière minute.
- 29.** Le règlement procédural du Canton stipule que les ajouts à l'ordre du jour doivent être faits par une motion officielle. Mais le Conseil ne semble pas respecter cette exigence. Apparemment, les questions à considérer à huis clos sont mises de côté et sont introduites sans aucune formalité particulière durant la séance ouverte. Cette pratique contrevient au règlement procédural et va à l'encontre des principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation qui sous-tendent les exigences des réunions ouvertes au public.
- 30.** L'avis public qui précède toute réunion devrait inclure tous les éléments à considérer, avec une description générale des sujets à étudier en séance à huis clos. Les questions non incluses à l'avis préalable ne devraient être considérées qu'en de rares circonstances, quand une urgence ne permet pas de se conformer aux exigences habituelles de préavis, et uniquement après avoir suivi les exigences procédurales supplémentaires.

La résolution d'aller en séance à huis clos

- 31.** En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, avant de tenir une réunion entièrement ou partiellement fermée au public, une municipalité doit déclarer par résolution qu'elle va se réunir à huis clos et préciser la nature générale du sujet qu'elle va considérer (art. 239 (4)). La résolution doit être adoptée en public avant la tenue de la réunion à huis clos. L'habitude qu'a le Canton de décider d'aller en huis clos après une pause durant laquelle le public quitte les lieux est contraire à l'intention des exigences des réunions ouvertes au public. Le Conseil devrait s'assurer que les résolutions permettant la considération de questions à huis clos sont prises en séance ouverte, en présence du public. Le Conseil devrait aussi veiller à ce que les membres du public soient informés qu'ils ont le droit d'être présents à toutes les parties de la réunion ouverte, y compris à toute partie suivant une séance à huis clos.
- 32.** L'énoncé de la résolution permettant au Conseil d'aller en séance à huis clos est également contraire aux exigences de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. La résolution devrait donner des renseignements pertinents sur les questions à discuter à huis clos. Comme indiqué par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Farber v. Kingston City*¹, « la résolution d'aller 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. » Invoquer en termes généraux « l'intérêt public » pour justifier la tenue d'une réunion à huis clos constitue un manquement à la Loi. La *Loi de 2001 sur les municipalités* ne permet pas au Conseil de discuter de questions à huis clos dans pareil contexte. Dans ces circonstances, la résolution était non autorisée et la réunion à huis clos qui l'a suivie n'a donc pas eu lieu dans le respect de la Loi.
- 33.** En ce qui concerne la « question de personnel » considérée par le Conseil, si le Conseil avait adopté une résolution en bonne et due forme indiquant la nature de cette question, la discussion aurait probablement été autorisée en vertu de l'art. 239 (2) b) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, qui permet aux conseils de considérer « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local ». Cependant, un Conseil doit strictement respecter les exigences de la loi et doit adopter publiquement une résolution qui permet la discussion d'une question relevant de cette exemption.
- 34.** Le règlement procédural du Canton est rédigé de manière si vague et si subjective qu'il semble permettre au Conseil de considérer presque toute question qu'il souhaite discuter à huis clos, alors que la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que toutes les réunions doivent être ouvertes au public sauf si les points à discuter relèvent d'exceptions limitées. Conformément à la nature corrective de la loi, toute exception doit être étroitement interprétée. Il est clair que la discussion à huis clos de la question de gravier ne relève pas

¹ [2007] O.J. N° 919, page 151.

des exceptions statutaires aux exigences des réunions ouvertes au public. On peut difficilement concevoir comment la discussion de cette question pourrait être justifiée par une référence au critère de « l'intérêt public » dans le règlement procédural. De toute évidence, il n'y a aucune raison pour laquelle ce sujet aurait dû être considéré à huis clos. Même si le propriétaire de la carrière de gravier était identifié par son nom lors de la discussion, ceci ne justifie en rien que le Conseil aille en séance à huis clos en premier lieu pour discuter d'une question de « gravier » ou qu'il y ait ensuite une discussion générale sur les besoins en gravier du Canton. L'exception concernant la discussion de renseignements personnels n'a pas pour objectif de permettre au Conseil de contourner les exigences des réunions ouvertes au public en autorisant certains sujets à être discutés de manière générale aussi longtemps que référence est faite à un moment donné à une personne nommée. Même le préfet a reconnu durant notre enquête que cette question de gravier n'était pas un sujet à discuter à huis clos. Dans ces circonstances, la discussion de la question de gravier par le Conseil contrevient à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

- 35.** L'exigence d'identifier publiquement les questions à discuter en réunion à huis clos n'est pas une simple considération d'ordre technique. Elle est d'une importance fondamentale pour garantir la transparence de la démocratie locale. C'est une mesure essentielle d'obligation redditionnelle, faite pour garantir qu'un Conseil discute uniquement les sujets autorisés lors de réunions à huis clos. Omettre de se conformer aux exigences concernant les résolutions et les discussions à huis clos du Conseil peut mener à une perte de confiance du public face au gouvernement municipal, comme en témoigne cette plainte faite à mon Bureau.

La décision de lancer un appel d'offres

- 36.** Alors qu'il discutait la question des besoins en gravier du Canton, le Conseil a voté pour lancer un appel d'offres aux entreprises de broyage du gravier. Même si cette discussion avait été autorisée, ce qu'elle n'était pas de toute évidence, le vote aurait été illégal. En vertu de son règlement procédural, le Conseil ne peut pas passer de motion en tant que comité plénier. Bien que le Conseil n'ait pas passé de motion « formelle », il a incorrectement parlé d'activités qui auraient dû être discutées en public. En vertu de l'art. 239 (6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, un conseil ne peut voter en séance à huis clos que dans des circonstances limitées pour des raisons procédurales, ou pour donner des instructions ou des directives à des agents ou des employés de la municipalité. Un conseil ne peut pas voter sur des questions de fond, par exemple pour décider de lancer un appel d'offres, sous cette forme. Par conséquent, ce vote contrevenait à la fois au règlement procédural du Canton et à la Loi. Même si ce vote était clairement inopérant, tous les votes devraient se dérouler en bonne et due forme et devraient être précédés et accompagnés de motions et de résolutions énoncées comme il se doit.

Les procès-verbaux des réunions à huis clos

- 37.** Le règlement procédural du Canton de Baldwin stipule que les procès-verbaux des réunions doivent indiquer le lieu, la date et l'heure de la réunion, ainsi que le nom de la personne qui préside la réunion, la présence ou l'absence des membres, et qu'il doit consigner toutes les délibérations sans notes ou commentaires. La *Loi de 2001 sur les municipalités* donne des renseignements supplémentaires sur les éléments à inclure au procès-verbal d'une réunion. Conformément à cette Loi, les conseils municipaux doivent consigner toutes les résolutions, décisions et autres délibérations sans notes ou commentaires (art. 239 (7)). En ce qui concerne le procès-verbal de la réunion à huis clos du 14 juillet 2008, le document officiel comporte de graves omissions. Le procès-verbal n'a pas clairement indiqué qu'un vote avait eu lieu et que des instructions avaient été données à la secrétaire à propos de l'appel d'offres.
- 38.** L'existence d'un procès-verbal exact pour toutes les séances à huis clos est une mesure importante de sauvegarde garantissant le respect des exigences relatives aux réunions ouvertes au public. Dans ce cas, il est clair que le Conseil s'est conduit de manière inappropriée en votant sur une question de fond durant cette réunion. Ce point serait clairement apparu si le procès-verbal avait été rédigé en bonne et due forme. Tel qu'il est, le procès-verbal de la réunion à huis clos du 14 juillet 2008 enfreint à la fois le règlement municipal du Canton et la Loi.

Les comptes rendus au public

- 39.** Le Conseil a non seulement omis de communiquer un procès-verbal qui reflète avec exactitude ce qui s'était déroulé lors de sa séance à huis clos du 14 juillet 2008 mais il a aussi omis de rendre compte au public, en séance ouverte, de ce qui s'était passé durant la séance à huis clos. Le Conseil devrait toujours informer le public, au moins généralement, des questions discutées en séance à huis clos, et notamment des résolutions, décisions, directives au personnel et autres délibérations. La confiance du public quant à la transparence de la gouvernance du Canton de Baldwin y gagnerait grandement.

Opinion

- 40.** Mon enquête a révélé des failles majeures dans le règlement procédural archaïque du Canton qui contrevient, dans sa forme actuelle, à la *Loi de 2001 sur les municipalités* à plusieurs égards. Tout d'abord, il est fondamentalement important que le règlement du Canton soit conforme aux exigences de textes de loi. Il doit définir les procédures à suivre quant aux avis à donner au public et il doit strictement limiter les circonstances où les séances à huis clos sont autorisées aux circonstances prévues par la Loi. Le règlement devrait aussi clairement indiquer les règles à suivre pour que tout procès-verbal de réunion soit complet et exact.

41. Durant la réunion du 14 juillet 2008, le Conseil n'a pas respecté son règlement procédural quand il a considéré des questions non inscrites à son ordre du jour, sans motion officielle. Point plus important encore : le Canton a enfreint à plusieurs reprises la *Loi de 2001 sur les municipalités* durant cette réunion. Il a résolu d'aller en séance à huis clos sans la présence du public et sans justification correcte. L'énoncé de la résolution du Conseil n'était pas conforme aux exigences de la Loi, et le Conseil a considéré à tort une question à huis clos alors qu'elle aurait dû être discutée en public.
42. De plus, le Conseil n'a respecté ni son règlement procédural, ni les restrictions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand il a voté pour lancer un appel d'offres au cours de la séance à huis clos, puis quand il a omis d'inscrire le vote et les instructions à la secrétaire dans le procès-verbal de la réunion.
43. Par conséquent, je fais ici un certain nombre de recommandations qui aideront, je le crois, le Conseil de Baldwin à respecter la loi sur les réunions ouvertes au public pour le bien de tous ses citoyens.

Recommandations

Recommandation 1

Le Canton de Baldwin devrait immédiatement cesser sa pratique de discuter à huis clos de questions qui n'ont pas été identifiées et autorisées par une résolution et il devrait s'assurer qu'à l'avenir aucun sujet n'est discuté à huis clos, sauf si :

- a) le sujet relève clairement d'une des exceptions statutaires aux exigences sur les réunions ouvertes au public;
- b) une résolution est adoptée en séance ouverte au public, avant que les membres du public ne quittent la réunion, pour autoriser le sujet de la question en séance à huis clos;
- c) le sujet à discuter a été décrit aussi précisément que possible, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans porter atteinte à la raison pour laquelle le sujet est traité à huis clos.

Recommandation 2

Le Canton de Baldwin devrait immédiatement modifier son règlement procédural afin d'inclure des dispositions pour :

- a) donner un avis public préalable aux réunions;

- b) afficher publiquement, avant la réunion, un ordre du jour indiquant les questions qui seront considérées lors de la réunion;
- c) autoriser l'ajout de questions à un ordre du jour uniquement en cas d'urgence et à condition que les exigences procédurales additionnelles soient respectées, par exemple le consentement de tous les membres du Conseil;
- d) empêcher la considération de questions à huis clos à moins qu'elles ne relèvent clairement des exceptions aux exigences des réunions ouvertes au public énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*;
- e) dresser un procès-verbal complet et exact de toutes les réunions, indiquant notamment tous les votes, toutes les instructions données au personnel et tous les sujets discutés durant les réunions.

Recommandation 3

Le Canton de Baldwin devrait s'assurer que ses ordres du jour comportent une description générale des questions qui seront divulguées lors de la séance à huis clos, aussi spécifiquement que possible, pour maximiser les renseignements donnés au public sans porter atteinte à la raison pour laquelle la question est débattue à huis clos, et indiquent que le Conseil reprendra la réunion ouverte après la séance à huis clos, le cas échéant.

Recommandation 4

Le Conseil du Canton de Baldwin devrait s'assurer qu'aucun vote n'a lieu en réunion à huis clos, sauf conformément au règlement procédural du Canton et à la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Aucun vote ne devrait se tenir tant que les formalités n'ont pas été remplies, notamment les motions et les résolutions d'autorisation.

Recommandation 5

Le Conseil du Canton de Baldwin devrait rendre compte de ses délibérations à huis clos lors d'une réunion ouverte au public, dans la mesure où il est approprié de le faire.

Recommandation 6

Tous les membres du Conseil du Canton de Baldwin devraient se montrer vigilants et s'acquitter de leur obligation personnelle de veiller à ce que le Conseil se conduise comme il le doit en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement municipal.

Réponse du Canton de Baldwin

44. J'ai fait parvenir au Canton de Baldwin un rapport préliminaire indiquant mes conclusions, opinions et recommandations initiales. Quelques jours après avoir reçu mon rapport, le Conseil s'est réuni et a résolu d'accepter toutes mes recommandations et d'apporter les changements suggérés à son règlement procédural. La secrétaire du Canton de Baldwin a promptement avisé mon Bureau de cette décision. Elle nous a déclaré qu'elle prenait l'entière responsabilité de l'utilisation par le Conseil d'une résolution à l'énoncé incorrect et elle a précisé qu'étant la seule employée à temps plein elle n'avait pas été pu assister à des ateliers d'information sur les exigences relatives aux réunions ouvertes au public.
45. Le Canton de Baldwin n'est pas le seul à avoir des difficultés à appliquer les dispositions sur les réunions ouvertes au public. Durant cette première année d'enquête sur les plaintes concernant les réunions à huis clos, il m'est clairement apparu que beaucoup de municipalités, et surtout celles qui disposent de peu de ressources, avaient besoin de renseignements à ce sujet. C'est pourquoi mon Bureau a préparé et a distribué le *Guide sur les réunions ouvertes au public (The Sunshine Law Handbook)* qui indique les exigences fondamentales de la loi sur ces réunions. J'encourage le personnel du Canton, de même que les membres du Conseil, à se servir de ce guide pour mieux comprendre leurs obligations en vertu de la loi sur les réunions ouvertes au public.
46. Le 10 février 2009, le Canton a remis à mon Bureau un nouveau règlement procédural, révisé en fonction des points soulevés à ma **Recommandation 2**.

Avis public des réunions et affichage des ordres du jour avant les réunions

47. Le règlement procédural du Canton de Baldwin stipule qu'un avis préalable aux réunions régulières doit être donné sur son site Web et que l'ordre du jour des réunions doit être communiqué sur son tableau d'affichage au moins 48 heures à l'avance. La procédure des réunions régulières doit également être suivie pour les réunions spéciales.
48. Malheureusement, les articles 22 et 40 a) du règlement procédural, qui reprennent l'énoncé du précédent règlement, envisagent toujours la possibilité que le Conseil se réunisse en comité plénier sans avis préalable pour discuter de questions à huis clos. Pour se conformer pleinement aux dispositions relatives aux réunions ouvertes au public et pour appliquer pleinement ma recommandation, ces dispositions devraient être modifiées afin qu'aucune séance à huis clos n'ait lieu sans avis public préalable et sans résolution en bonne et due forme, ou pour des raisons autres que celles spécifiquement permises par la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Limiter les ajouts à l'ordre du jour

- 49.** Le nouveau règlement stipule maintenant qu'aucun ajout ne sera fait à l'ordre du jour d'une réunion, à moins que le secrétaire ne le juge urgent et que tous les conseillers présents à la réunion ne consentent à cet ajout.

Limiter les séances à huis clos aux questions exemptées

- 50.** Le nouveau règlement procédural définit les exceptions discrétionnaires qui permettent au Conseil du Canton de Baldwin de tenir une réunion à huis clos. Le Conseil voudra peut-être aussi envisager d'ajouter une référence à l'exception obligatoire de l'art. 239 (3) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* portant sur les requêtes en vertu de *Loi sur l'accès à l'information municipale et à la protection de la vie privée*. De plus, l'article 22 du règlement continue d'envisager la possibilité pour le Conseil de se réunir en comité plénier si « toute question peut être plus commodément considérée » de cette manière. Cet article est contraire aux exigences des réunions ouvertes au public et il devrait être radié.

Registres complets et exacts des réunions

- 51.** Bien que le nouveau règlement stipule que des registres de réunions doivent être conservés, ce règlement devrait aussi indiquer que les résolutions et les décisions doivent être consignées pour pleinement respecter l'art. 239 (7) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. J'incite également le Canton à inclure expressément une référence à l'obligation de consigner les directives au personnel et les sujets discutés lors d'une réunion.
- 52.** Le règlement procédural du Canton mériterait, je crois, quelques modifications supplémentaires pour concorder avec les exigences sur les réunions ouvertes au public, mais je considère que le Canton s'est efforcé avec diligence d'appliquer mes recommandations.
- 53.** La rapidité avec laquelle le Canton a décidé d'accepter mes recommandations et sa décision de faire la lumière sur ses procédures de réunion sont pour moi grandement encourageantes.

Rapport

- 54.** Le Conseil de Baldwin est tenu de rendre public mon rapport final sur cette question, conformément à l'art. 14 (2.6) de la *Loi sur l'ombudsman*.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario