



ONTARIO'S WATCHDOG
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Le 24 avril 2014

Joe Fontana, maire
Cathy Saunders, secrétaire
300, Avenue Dufferin
London, ON N6A 4L9

Objet : Séance à huis clos au sujet de la Stratégie des terrains industriels (réunions budgétaires du Comité des priorités stratégiques et des politiques, 2014)

Monsieur, Madame,

Je vous écris à la suite de notre conversation du 14 avril 2014 à propos des résultats de notre examen d'une plainte alléguant que le Comité des priorités stratégiques et des politiques de la Ville de London avait enfreint les dispositions sur les réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*, car ses discussions lors de sa réunion à huis clos du 7 février 2014 avaient dépassé la portée légalement permise.

Comme vous le savez, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) stipule que toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre, doivent se tenir en public, sous réserve d'exceptions limitées et à condition de respecter certaines exigences de procédure.

Au cours de son examen, notre Bureau a obtenu et étudié la documentation pertinente de la réunion et a parlé au maire Joe Fontana, au conseiller Stephen Orser et à la secrétaire Cathy Saunders. De plus, il a tenu compte des extraits pertinents du Règlement de procédure de la Ville et de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Contexte

Le Comité des priorités stratégiques et des politiques (le Comité) est un comité permanent du Conseil, qui comprend tous les membres du Conseil municipal. Selon le Règlement municipal de procédure (n° A-45), il a pour mandat notamment de faire des recommandations et des rapports au Conseil sur des questions comme les budgets annuels d'exploitation et d'immobilisations et les plans stratégiques.

Cette année, le Comité a tenu des réunions publiques sur les budgets les 30 et 31 janvier, ainsi que les 6, 7, 10 et 25 février 2014.

Bell Trinity Square
483 Bay Street, 10th Floor, South Tower, Toronto, ON M5G 2C9
483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud, Toronto (Ontario) M5G 2C9
Tel./Tél. : 416-586-3300
Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211
www.ombudsman.on.ca

Facebook : [facebook.com/OntarioOmbudsman](https://www.facebook.com/OntarioOmbudsman) Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : [youtube.com/OntarioOmbudsman](https://www.youtube.com/OntarioOmbudsman)

La Stratégie des terrains industriels de la Ville porte entre autres sur l'acquisition et la viabilisation proposées de terrains dans un objectif d'aménagement industriel. Le Comité a étudié le budget de cette Stratégie dans le cadre de ses réunions budgétaires publiques.

Réunion budgétaire du Comité des priorités stratégiques et des politiques le 7 février 2014

Selon l'ordre du jour des réunions budgétaires du Comité en 2014, celui-ci devait étudier à huis clos :

Une question concernant les rapports, conseils et recommandations des responsables et des employés de la Société, au sujet des relations de travail et des négociations avec les employés, relativement aux employés de la Société.

Le compte rendu public des réunions budgétaires indique que le Comité a adopté une motion pour se retirer à huis clos afin de discuter :

Une question se rapportant aux instructions et directives aux responsables et aux employés de la Société relativement à l'acquisition proposée d'un bien-fonds; des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, dont des communications nécessaires dans cet objectif; des rapports ou des conseils ou des recommandations de responsables et d'employés de la Société se rapportant à l'acquisition proposée d'un bien-fonds; des renseignements commerciaux et financiers communiqués confidentiellement se rapportant à l'acquisition proposée d'un bien-fonds, dont la divulgation risquerait selon toute vraisemblance de nuire sensiblement à la position concurrentielle de la Société ou d'entraver gravement ses négociations contractuelles ou autres, le résultat étant que des renseignements similaires ne seraient plus fournis à la Société alors qu'il était de l'intérêt public que de tels renseignements continuent d'être apportés, avec pour conséquences des pertes ou des profits indus pour toute personne, tout groupe, tout comité ou tout organisme financier ou autre; des renseignements commerciaux se rapportant à l'acquisition proposée d'un bien-fonds qui appartient à la Société et a une valeur monétaire ou un potentiel de valeur monétaire; des renseignements se rapportant à l'acquisition proposée d'un bien-fonds dont la divulgation pourrait vraisemblablement nuire aux intérêts économiques de la Société ou à sa position concurrentielle; des renseignements se rapportant à une acquisition proposée dont la divulgation pourrait vraisemblablement porter atteinte aux intérêts financiers de la Société; et des instructions à suivre lors de toute négociation effectuée ou devant être effectuée par la Société ou en son nom au sujet de l'acquisition proposée d'un bien-fonds relativement à la Stratégie des terrains industriels.

Le maire Joe Fontana a fait savoir à notre Bureau qu'une majorité des membres du Conseil avaient adopté une motion pour inclure la Stratégie des terrains industriels à l'ordre du jour de la réunion à huis clos, dans le cadre des réunions budgétaires, car le personnel souhaitait présenter au Comité de nouveaux renseignements sur les paramètres de cette Stratégie qui auraient des répercussions sur l'acquisition du bien-fonds.

Le maire et la secrétaire ont déclaré que la réunion s'était déroulée à huis clos car elle comportait des discussions sur des propriétés et des terrains particuliers que la Ville souhaitait acheter. Ils ont ajouté que la divulgation de ces renseignements n'était pas dans l'intérêt du public, car elle risquait de faire augmenter la valeur de ces terrains.

Le compte rendu de la réunion à huis clos est un simple résumé général figurant dans l'« Annexe confidentielle au 5^e rapport du Comité des priorités stratégiques et des politiques : Budget de 2014 ». Selon ce résumé, le Comité « a assisté à une présentation générale verbale du directeur municipal et a obtenu des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat de la Ville, au sujet de la Stratégie d'aménagement des terrains industriels de la Ville de London... ».

Le maire et la secrétaire nous ont confirmé que le directeur municipal avait présenté verbalement un rapport et une mise à jour sur la Stratégie des terrains industriels durant la séance à huis clos (faisant notamment référence aux terrains que la Ville pourrait vouloir acheter) et que l'avocat de la Ville avait fourni des conseils à cet égard.

Le maire et la secrétaire ont tous deux déclaré qu'un conseiller avait demandé comment l'achat des terrains influencerait sur le taux d'imposition, mais que la secrétaire avait aussitôt fait savoir que la question ne devait pas être discutée ou réglée à huis clos, car elle dépassait le cadre des discussions permises à huis clos en vertu des exceptions énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. La secrétaire a rappelé au conseiller que la réunion à huis clos avait pour but de discuter de l'acquisition d'un bien-fonds. Le maire a lui aussi fait savoir au conseiller que la question était « irrecevable ». Le maire et la secrétaire ont tous deux dit que ces échanges avaient duré moins d'une minute. Le conseiller Stephen Orser nous a dit qu'il avait alors quitté la réunion, car l'orientation prise par les discussions le mettait mal à l'aise.

Analyse

La séance à huis clos du 7 février 2014 s'est tenue en vertu des exceptions aux exigences des réunions publiques portant sur « l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds » (alinéa 239 (2) c)) et « le secret professionnel de l'avocat » (alinéa 239 (2) f)).

Un examen de l'historique de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » montre que son objectif premier est de protéger la position de la municipalité dans le cadre de négociations au sujet des biens-fonds¹. Les tribunaux canadiens n'ont pas encore examiné de près cette exception, mais la jurisprudence américaine confirme que la protection de la position de la municipalité en ce qui concerne les négociations en est à la base².

Comme nous l'avons souligné dans notre examen d'une réunion à huis clos du Conseil de la Ville d'Oshawa le 20 mars 2013, cette exception est discrétionnaire et il appartient donc au Conseil de déterminer s'il juge nécessaire de discuter de la question à huis clos³.

D'après les renseignements que nous avons examinés, les discussions à huis clos du Comité le 7 février 2014 portaient principalement sur des terrains que la Ville souhaitait acquérir et/ou pour lesquels elle avait entrepris des négociations d'achat. La teneur de ces discussions relève de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds ».

Comme le Comité a aussi reçu des conseils donnés par l'avocat de la Ville au sujet de la Stratégie des terrains industriels, l'exception des « conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat » s'applique aussi à ces discussions à huis clos.

Certes, un membre du Conseil a posé une question durant le huis clos à propos des répercussions fiscales des achats de terrains proposés, mais la secrétaire a réagi à l'orientation que prendraient les discussions auxquelles elle a mis fin immédiatement. Le Comité n'a donc pas abordé de questions qui auraient dépassé le sujet indiqué, permis en vertu des exceptions de la *Loi sur les municipalités*.

Compte rendu de la réunion

Le compte rendu de la réunion à huis clos du Comité des priorités stratégiques et des politiques, le 7 février 2014, est limité et prend simplement la forme d'un résumé d'une ligne, inclus à l'« Annexe confidentielle » au compte rendu de la réunion publique

¹ Voir le *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information*, Toronto : The Committee, juillet 1984; Stanley Makush et John Jackson, *Freedom of Information in Local Government in Ontario*, Toronto : Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, 1979.

² Voir *Allen et al v Board of Selectman of Belmont et al* (58 Mass. App. Ct. 715).

³ www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/Oshawa-Closing-Letter-March-20-2013-mtg---final--FR_rev_tagged.pdf

(5^e Rapport du Comité des priorités stratégiques et des politiques – Budget 2014), ainsi que des renseignements généraux donnés dans la résolution de se retirer à huis clos.

En vertu de la *Loi sur les municipalités*, les municipalités, les conseils locaux et leurs comités doivent « consigner, sans remarques, les résolutions, décisions et autres délibérations de l'organisme lors d'une réunion, que cette réunion se tienne à huis clos ou en public ».

L'Ombudsman a exprimé sa position quant aux comptes rendus qui doivent être conservés, dans son rapport de 2008 (*ABC de l'éducation et de la formation*) sur la ville d'Oshawa :

L'obligation de dresser un procès-verbal devrait être interprétée dans l'intention des dispositions sur les réunions ouvertes au public, dont l'objectif est d'accroître l'ouverture, la transparence et la responsabilisation des gouvernements municipaux. Bien qu'il faille exclure les notes et commentaires superflus ne se rapportant pas aux procédures... le procès-verbal devrait refléter ce qui est réellement ressorti de la réunion, en indiquant entre autres la nature générale des sujets discutés.

En plus d'identifier les personnes présentes à la réunion et d'indiquer le début et la fin de la réunion, le compte rendu devrait fournir une description détaillée des questions de fond et de procédure, en faisant notamment référence à tout document particulier examiné, ainsi qu'à toute motion (y compris qui l'a présentée et qui l'a appuyée), et tout vote ou toute directive donnée au personnel durant la réunion.

Un compte rendu complet et détaillé des discussions était tout particulièrement exigé dans ce cas, étant donné qu'un membre du Conseil s'était dit préoccupé par le sujet abordé.

Notre Bureau a encouragé précédemment le Conseil à envisager de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses réunions à huis clos⁴ pour renforcer la transparence et la responsabilisation grâce à un compte rendu complet et exact de ses discussions à huis clos. L'enregistrement électronique des réunions peut aussi éviter que certains conseillers ne quittent une réunion à huis clos si le sujet des discussions les inquiète, étant

⁴ Enquête de l'Ombudsman sur la Ville de London (réunion à huis clos du 21 février 2012) www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/LondonHarmonyFinal-FR.pdf ;

donné qu'ils auront l'option d'exprimer leurs préoccupations et que celles-ci seront enregistrées.

Plusieurs instances aux États-Unis 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 processus. Ainsi, en Illinois, l'*Open Meetings Act* stipule que tous les organismes publics doivent conserver un compte rendu in extenso de leurs réunions à huis clos, sous forme d'enregistrements audio ou vidéo⁵. De même, en Iowa, la loi⁶ stipule que des enregistrements audio de toutes les séances à huis clos doivent être faits, tandis qu'au Nevada, les organismes publics doivent faire des enregistrements sonores de leurs réunions publiques et à huis clos, ou faire transcrire leurs délibérations par un sténographe judiciaire⁷.

En Ontario, les municipalités qui font des enregistrements électroniques de leurs séances à huis clos comprennent la Municipalité de Lambton Shores, la Ville de Midland, les Cantons de Madawaska Valley et Tiny, et la Ville d'Oshawa. Une fois de plus, nous vous encourageons à envisager d'adopter cette pratique et de faire des enregistrements audio ou vidéo des réunions à huis clos du Conseil et des comités.

Le 14 avril 2014, nous avons discuté de notre examen et de nos conclusions avec vous et nous vous avons donné la possibilité de les commenter. Vous avez remercié notre Bureau de cet examen et vous n'avez exprimé aucune préoccupation quant à nos conclusions.

Vous avez été d'accord pour inclure cette lettre à l'ordre du jour de la prochaine réunion publique du Conseil et pour en afficher une copie sur votre site Web.

Nous vous remercions de votre coopération à notre examen.

Cordialement,

Yvonne Heggie
Agente de règlement préventif
Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques

⁵ 5 ILCS 120/2.06

⁶ Iowa Code § 21.5(4)

⁷ N.R.S 241.035(4)