



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur les réunions à huis clos
du Conseil de la Ville d'Amherstburg
les 9 janvier et 13 février 2012**

**André Marin
Ombudsman de l'Ontario
Juillet 2012**

Plaintes

- 1 Notre Bureau a reçu deux plaintes indiquant que, le 9 janvier 2012, le Conseil de la Ville d'Amherstburg s'était réuni à huis clos pour discuter mon rapport à propos d'une enquête précédente, qui avait été publié en décembre 2011 (*À portes closes*).
- 2 Le 14 février 2012, notre Bureau a reçu une autre plainte alléguant que le Conseil de la Ville d'Amherstburg avait tenu un huis clos lors d'une réunion budgétaire, le jour précédent, sans aviser préalablement le public de cette séance à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités sont tenues d'adopter des règlements municipaux qui définissent les règles de procédure des réunions. La Loi stipule qu'elles doivent aviser le public de ces réunions et que toutes les réunions doivent être publiques, sauf si elles relèvent d'exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* 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 dans les municipalités qui n'ont pas nommé leur propre enquêteur.
- 5 La Ville d'Amherstburg a fait de l'Ombudsman de l'Ontario son enquêteur le 24 août 2009.
- 6 Lorsqu'il enquête sur les plaintes à propos des réunions à huis clos, notre Bureau considère si les exigences de la Loi relatives aux réunions publiques et les règlements de procédure municipaux pertinents ont dûment été respectés.

Procédures de réunions du Conseil

- 7 Le règlement de procédure de la Ville (2008-28) stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiendront le deuxième et le quatrième lundi de chaque mois, à 19 h. Le public doit être avisé au moins cinq jours avant la réunion prévue, sauf en cas de réunion « urgente », le Conseil devant alors publier un avis au plus vite. Les ordres

du jour de la réunion et la documentation à l'appui doivent être préparés et communiqués aux membres du Conseil au plus tard à 16 h 30 le jeudi avant la réunion. Tout élément de l'ordre du jour qui n'est pas considéré « confidentiel » doit aussi être communiqué alors au public.

- 8 Le règlement stipule que toutes les réunions doivent être ouvertes au public, sauf si la question considérée relève d'une des exceptions énoncées à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*.

Processus d'enquête

- 9 Le 2 mars 2012, après avoir effectué un examen préliminaire des plaintes, notre Bureau a avisé la Ville que nous ferions une enquête.
- 10 Durant notre enquête, nous avons obtenu et analysé des documents municipaux pertinents, dont des procès-verbaux, des ordres du jour, des courriels et d'autres documents municipaux, ainsi que des copies de présentations de diapositives et d'autre matériel préparés par des consultants et considérés par le Conseil à huis clos. Nous nous sommes aussi penchés sur les règlements de procédure de la Ville et sur les lois et la jurisprudence applicables.
- 11 Conformément au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'Ombudsman*, les membres du Conseil et le personnel de la Ville sont tenus de fournir à notre Bureau tout document ou renseignement requis dans le cadre de nos enquêtes. Les membres du Conseil et le personnel de la Ville ont pleinement coopéré à notre enquête.
- 12 Deux membres de notre Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques ont fait des entrevues personnelles avec tous les membres du Conseil, la secrétaire et l'avocat de la Ville.

Rapport préliminaire

- 13 Conformément à nos procédures, nous avons donné à la Ville la possibilité de consulter un rapport présentant notre analyse et nos conclusions d'enquête préliminaires et de nous faire toute présentation pertinente avant la finalisation de ce rapport. Nous avons proposé aux membres du Conseil et du personnel de leur remettre un exemplaire de notre rapport préliminaire, pour qu'ils puissent l'étudier, sous réserve de signer un engagement de confidentialité.

- 14** Deux conseillers et la secrétaire ont signé un cet engagement de confidentialité et ont reçu notre rapport préliminaire, à titre temporaire. Ils n’ont fait aucun commentaire sur ce rapport préliminaire.

Conclusions d’enquête

Réunion du Conseil du 9 janvier 2012

- 15** Le 20 décembre 2011, notre Bureau a envoyé mon rapport *À portes closes* à la Ville d’Amherstburg. Ce rapport décrivait notre enquête et nos conclusions à propos de plusieurs réunions à huis clos tenues en janvier et en mars 2011.
- 16** Le 5 janvier 2012, ce rapport a été publié sur le site Web de la Ville, en tant que pièce jointe à un ordre du jour confidentiel de réunion à huis clos, avec deux mémoires de l’avocat de la Ville, dont l’un portait sur notre rapport. Les municipalités sont tenues de rendre publics nos rapports sur les plaintes concernant les réunions à huis clos. De plus, notre Bureau a pour habitude de publier un rapport sur les réunions à huis clos après avoir confirmé que la municipalité en question l’a elle-même rendu public. Par conséquent, le 6 janvier, nous avons affiché ce rapport sur notre site Web¹.
- 17** L’ordre du jour de la réunion ordinaire du 9 janvier indiquait que le Conseil tiendrait une séance à huis clos pour discuter l’acquisition/la disposition d’un bien-fonds et deux questions protégées par le secret professionnel de l’avocat.
- 18** D’après le procès-verbal de la séance publique, le Conseil a adopté la résolution suivante lors de la réunion :

Le Conseil entre en réunion à huis clos à 17 h 30, conformément à l’article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, pour les raisons suivantes :

- Questions d’acquisition/de disposition de biens-fonds [239(2)c]
 - Questions relevant du secret professionnel de l’avocat [239(2)f] (2 questions seront discutées)
- 19** À condition que les exigences de procédure soient satisfaites, et conformément au règlement de procédure de la Ville et à la Loi, le Conseil est en droit de tenir des réunions à huis clos pour discuter de questions d’acquisition/de disposition de biens-

¹ Le rapport est consultable ici : <http://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Town-of-Amherstburg.aspx>

fonds, ou de renseignements relevant du secret professionnel de l'avocat. La plainte déposée à notre Bureau alléguait que, comme le rapport et les mémoires de l'avocat avaient déjà été affichés sur le site Web de la Ville, et comme ils étaient donc déjà consultables par le public, il n'y avait aucune raison de tenir un huis clos pour considérer ultérieurement la question.

- 20** D'après les renseignements fournis à notre Bureau, la séance à huis clos a duré environ une heure et s'est tenue dans la salle du Conseil. Étaient présents à cette réunion tous les membres du Conseil sauf un, de même que la secrétaire, la directrice générale et l'avocat de la Ville. Deux conseillers n'ont pas été d'accord pour discuter de mon rapport à huis clos et ont quitté cette partie de la réunion après cinq minutes environ. Ils ne sont pas revenus.
- 21** Durant son huis clos, le Conseil a discuté de conseils relevant du secret professionnel de l'avocat (239(2)f)) à propos de deux sujets :
- rapport de l'Ombudsman;
 - désignation patrimoniale d'un édifice local.
- 22** La discussion d'une troisième « acquisition de bien-fonds » a été repoussée à la réunion suivante. Durant les entrevues que nous avons faites, nous avons été avisés que la raison en était la suivante : deux conseillers avaient quitté la séance à huis clos et un conseiller était absent. Le Conseil voulait attendre que tous ses membres soient présents pour étudier cette acquisition de bien-fonds.
- 23** En ce qui concerne la discussion de notre rapport, le Conseil a considéré un mémoire de l'avocat de la Ville, daté du 4 janvier 2012. Ce mémoire et un autre portant sur la désignation patrimoniale d'un édifice avaient été affichés sur le site Web de la Ville en fin de journée le 5 janvier, soit le jeudi avant la réunion. Dans les entrevues que nous avons effectuées pour cette enquête, nous avons appris que la Ville n'avait aucunement voulu afficher ces mémoires et mon rapport sur son site Web public. Cet affichage résultait d'une erreur commise par la compagnie alors chargée de la gestion du site Web de la Ville.
- 24** Les deux conseillers qui avaient quitté la réunion ont fait savoir à nos enquêteurs qu'ils avaient voté contre la tenue d'un huis clos lors de cette réunion, car l'information à considérer était déjà publique.
- 25** Les conseillers qui ont assisté à la séance à huis clos nous ont dit qu'ils s'étaient sentis à l'aise de discuter la question à huis clos, même si les mémoires avaient été rendus publics, car l'avocat de la Ville avait d'autres conseils juridiques à fournir,

en plus de ceux inclus dans ces documents. Ils nous ont confirmé que c'était bien ce qui s'était passé durant le huis clos.

- 26** D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, l'avocat de la Ville était présent durant cette séance pour présenter « des conseils et des commentaires ». Celui-ci a confirmé à nos enquêteurs que c'était exact. L'avocat a assisté à toute la séance à huis clos du Conseil. Les personnes présentes durant ce huis clos ont expliqué que rien d'autre n'avait été discuté, sinon les conseils juridiques.
- 27** Le Conseil est revenu en séance ouverte au public et la réunion s'est poursuivie. À la fin de la réunion, le maire a fait un rapport sur le huis clos. Il a expliqué que le Conseil avait obtenu des conseils relevant du secret professionnel de l'avocat à propos du rapport de l'Ombudsman. Il a précisé que le rapport avait été reçu conformément à la Loi et a ajouté que la Ville devait le rendre public. Il a déclaré que le Conseil prenait « très au sérieux » les conclusions du rapport et que le Conseil avait l'intention de prendre des mesures pour y répondre. Les personnes interviewées nous ont dit que le Conseil avait maintenant pour habitude de faire un rapport de ses séances à huis clos à la fin de ses réunions.
- 28** À mon avis, il semble bien que le Conseil ait considéré des conseils juridiques de l'avocat de la Ville durant sa séance à huis clos. Rien n'indique que toute autre question ait été discutée.
- 29** Les mémoires de l'avocat de la Ville et mon rapport ont tous deux été rendus publics sur le site Web de la Ville, avant la réunion. Dans bien des cas, le fait que des renseignements soient déjà publics peut constituer un facteur en faveur d'une discussion publique, plutôt qu'à huis clos. Si le public a déjà pleinement connaissance de la question à examiner, tenir les débats à huis clos s'avère souvent inutile.
- 30** Toutefois, dans ce cas, les renseignements recueillis au cours de notre enquête indiquent que l'ordre du jour « confidentiel » du huis clos, incluant les mémoires de l'avocat et mon rapport en pièces jointes, ont été affichés par erreur sur le site Web de la Ville. Apparemment, le Conseil n'avait pas l'intention de renoncer au privilège du secret de l'avocat. De plus, l'avocat de la Ville a apparemment fourni des renseignements supplémentaires, autres que les conseils juridiques déjà inclus dans les mémoires, durant le huis clos. Ces discussions relèvent donc de l'alinéa 239(2)f).

Réunion du Conseil du 13 février 2012

- 31** D'après l'ordre du jour de la réunion du 13 février, le Conseil avait l'intention de tenir une réunion budgétaire ouverte au public à 9 h. Deux questions étaient incluses à cet ordre du jour :
- calcul du taux d'imposition révisé;
 - rapport de Dean Collver, Évaluation générale de Centennial Park, concernant des rénovations.
- 32** Cette réunion était l'une d'une série de réunions budgétaires prévues depuis longtemps. Un avis de ces réunions avait été affiché sur le site Web de la Ville et communiqué dans le journal local.
- 33** D'après le procès-verbal de la séance publique de la réunion budgétaire du 13 février, cette séance a été ouverte à 9 h 10. L'avocat de la Ville était présent durant la séance publique de la réunion, pour donner « des renseignements relevant du secret professionnel de l'avocat sur des questions concernant Centennial Park ». Durant cette séance publique, les membres du Conseil se sont consultés pour déterminer s'ils devraient procéder à huis clos afin d'obtenir ces conseils juridiques. À 9 h 12, ils ont voté en faveur d'un huis clos pour recevoir des conseils « relevant du secret professionnel de l'avocat, concernant Centennial Park ». Deux conseillers ont voté contre la motion proposant ce huis clos.
- 34** Selon les personnes que nous avons interviewées, aucun avis n'a été donné au public ni aux membres du Conseil quant à la tenue de ce huis clos. Aucun ordre du jour n'a été établi pour cette séance à huis clos de la réunion.
- 35** D'après le procès-verbal du huis clos, l'avocat a remis un mémoire confidentiel au Conseil durant le huis clos, à propos d'un accord juridique susceptible d'avoir des répercussions sur les obligations financières de la Ville relativement à l'entretien de ce parc. Les renseignements donnés à nos enquêteurs indiquent que le vendredi avant cette réunion, un membre du personnel avait demandé à l'avocat de la Ville de préparer ce mémoire. La secrétaire nous a fait savoir qu'elle n'avait aucune connaissance de ce document jusqu'au matin même de la réunion.
- 36** Toujours d'après le procès-verbal, durant ce huis clos, l'avocat a passé en revue son mémoire et a donné des conseils juridiques. Dans une entrevue effectuée lors de notre enquête, il a confirmé l'exactitude de ce fait. Tous les membres du Conseil et la secrétaire l'ont confirmé. Selon le procès-verbal du huis clos, la secrétaire a précisé au Conseil que les discussions à huis clos avaient uniquement pour but de

recueillir des conseils relevant du secret professionnel de l'avocat et que toute discussion du rapport sur Centennial Park incluse à l'ordre du jour devrait se tenir en public.

- 37** La secrétaire a fait savoir à nos enquêteurs que la discussion à huis clos était urgente, car la question de Centennial Park était inscrite à l'ordre du jour pour être discutée ensuite en réunion et car le Conseil avait besoin de comprendre les obligations de la Ville pour déterminer quel argent allouer au parc et pour finaliser le budget. Une réunion était prévue pour le 21 février, en vue de l'adoption finale du budget. Pour des raisons de temps, il n'était donc pas possible de communiquer un avis et de tenir une autre réunion entre le 13 février et le 20 février pour discuter Centennial Park. Selon la secrétaire, essayer de reporter la réunion budgétaire du 21 février aurait eu des effets perturbateurs, car les membres du public étaient informés depuis plus d'un mois que le budget serait adopté lors de cette réunion. Cinq autres membres du Conseil ont convenu que la discussion était « urgente ». Un autre membre du Conseil s'est dit en désaccord, considérant que la question aurait pu être repoussée à une autre réunion.
- 38** Le Conseil a repris la séance ouverte à 10 h. Rien dans le procès-verbal n'indique que le Conseil ait fait de rapport sur ses discussions à huis clos, même si deux membres du Conseil ont dit à nos enquêteurs qu'il y avait eu rapport.
- 39** En séance publique, le Conseil a enjoint par vote au personnel (désigné par le terme « administration ») de procéder à « une enquête complète sur la nécessité de réparations de toutes les installations dans Centennial Park et de faire un rapport avant les délibérations budgétaires de 2013, recommandant les mesures d'action à prendre en fonction de la prudence, des coûts et des pratiques exemplaires ». Il a aussi enjoint au personnel « d'identifier... toutes les questions immédiates de sécurité publique et de faire un rapport décrivant les mesures correctives pertinentes requises pour palier ces préoccupations et les questions de responsabilités éventuelles. »
- 40** À mon avis, les preuves indiquent que le Conseil a tenu un huis clos pour discuter de conseils juridiques lors de sa réunion budgétaire matinale du 13 février, comme le permet l'alinéa 239(2)f) de la Loi. Personne ne conteste qu'aucun avis préalable n'avait été donné de ce huis clos, même si un avis de la réunion avait été communiqué bien à l'avance.
- 41** Légalement, rien ne contraint les municipalités à fournir d'avance des ordres du jour détaillés de leurs réunions, mais notre Bureau leur suggère de le faire, en tant que pratique exemplaire. Comme je l'ai mentionné dans mon précédent rapport à propos de la Ville d'Amherstburg, *À portes closes*, nous recommandons aussi que les

conseils municipaux évitent de discuter toute question qui n'a pas fait l'objet d'un avis préalable au public, à moins d'une urgence évidente ou de raisons impérieuses de justifier la suspension des pratiques normales de la municipalité concernant de tels avis (voir Recommandation 5 de ce rapport). Cette approche contribue à garantir que le public est pleinement informé des sujets qui seront discutés lors d'une réunion municipale donnée.

- 42** Dans ce cas, nous avons été avisés au cours de notre enquête que le mémoire de l'avocat qui avait été discuté à huis clos avait été préparé peu avant la date de la réunion. La secrétaire n'avait même pas connaissance de l'existence de ce mémoire avant le matin de ladite réunion. La plupart des membres du Conseil et la secrétaire ont considéré que la discussion de cette question était urgente, ou exigeait une intervention rapide, car Centennial Park était inscrit à l'ordre du jour qui devait être considéré en séance publique ce jour-là et car l'adoption finale du budget (susceptible d'inclure des fonds pour Centennial Park) devait se faire le 21 février.

Conclusion

- 43** Selon les preuves recueillies lors de mon enquête, je considère que la Ville d'Amherstburg n'a enfreint ni la *Loi sur les municipalités*, ni son règlement de procédure, durant ses séances à huis clos du 9 janvier et du 13 février 2012.

Récents changements de procédures au Conseil

- 44** Dans mon rapport de décembre 2011, *À portes closes*, j'ai présenté plusieurs recommandations pour aider le Conseil d'Amherstburg à s'acquitter de ses obligations juridiques concernant les exigences des réunions publiques. Mon Bureau a aussi offert de donner une formation au Conseil et au personnel municipal.

- 45** Lors de sa réunion du 23 janvier 2012, le Conseil a adopté la motion suivante :

Il est convenu que, dans le respect de tout texte de loi applicable sur le respect de la vie privée, il soit enjoint à l'administration de présenter un rapport public décrivant la nature spécifique des réunions à huis clos discutées dans le rapport de l'Ombudsman « À portes closes ».

Ce rapport inclura la nature des discussions, l'opinion de l'Ombudsman ainsi que les mesures correctives, actuelles ou proposées, mises en œuvre par le Conseil et l'administration.

Et il est convenu que le Conseil suivra la formation proposée par l'Ombudsman.

Et que l'administration enverra une lettre remerciant M. Marin de son rapport, et que la Ville planifiera de mettre en œuvre ses recommandations.

46 En février 2012, les membres de notre Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques – c'est-à-dire nos spécialistes des enquêtes sur les huis clos – ont assisté à une réunion publique du Conseil d'Amherstburg pour donner une formation sur les exigences des réunions ouvertes au public. De plus, le Conseil et le personnel municipal ont informé notre Bureau des changements apportés aux procédures municipales sur les réunions à huis clos.

47 Lors de sa réunion du 19 mars 2012, le Conseil a examiné un rapport de son personnel décrivant plusieurs changements de procédure apportés à la suite de notre enquête. Ces changements comportaient les suivants :

- Les questions à l'ordre du jour feront l'objet d'un examen minutieux pour garantir que toutes relèvent d'une exception accordée par la Loi.
- Le président interdira la discussion de toute question non divulguée dans une résolution.
- Les ordres du jour et les résolutions décidant d'un huis clos divulgueront volontairement autant d'information que possible sur la nature générale des questions à examiner, sans porter atteinte à la raison de tenir ce huis clos.
- Seuls les votes permis par la Loi auront lieu en réunion à huis clos (votes relatifs à des questions de procédure, ou visant à donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité, du conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre, ou aux personnes dont la municipalité ou le conseil a retenu les services, à contrat ou non).
- Le président ou la secrétaire feront un rapport sur les questions discutées à huis clos.
- Des copies de l'article 239 et la liste de ses exceptions seront remises au Conseil et conservées dans le bureau de chaque membre du Conseil, dans la salle du conseil.

- 48** Le personnel a recommandé de formaliser ces changements par une nouvelle politique. Nous avons été informés que cette politique a été adoptée par le Conseil lors de sa réunion du 23 avril 2012.
- 49** Je félicite la Ville d'Amherstburg d'avoir pris ces mesures pour renforcer la transparence de ses réunions. J'encourage le Conseil à continuer de se montrer attentif envers ses obligations juridiques, conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités* et à son propre règlement de procédure.

Rapport

- 50** Ce rapport final devrait être communiqué au Conseil et rendu public.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario