

Projets de règlements municipaux; réunions tenues en l'absence du public

Le présent bulletin d'interprétation décrit les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si l'exception discrétionnaire relative aux projets de règlements municipaux et aux réunions tenues en l'absence du public du paragraphe 6 (1) de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (LAIMPVP) s'applique à un document.

Le paragraphe 6 (1) de la LAIMPVP est libellé ainsi :

Une personne responsable peut refuser de divulguer un document :

- (a) qui contient un projet de règlement municipal ou un avant-projet de loi privée;
- (b) qui révèle l'essentiel des délibérations d'un conseil, d'une commission ou d'une autre entité ou d'un comité de ceux-ci lors d'une réunion si une loi autorise la tenue de cette réunion en l'absence du public.

Quel est l'objet de cet article?

L'article 6 protège certains documents liés à la fonction législative ou aux réunions d'un conseil, d'une commission ou d'une autre entité qu'une loi autorise à tenir des réunions en l'absence du public.

À qui incombe le fardeau de la preuve?

En vertu de l'article 42 de la LAIMPVP, lorsqu'une institution refuse l'accès à la totalité ou à une partie d'un document, c'est à elle qu'il revient de prouver que ce dernier est visé par l'une des exceptions prévues dans la loi.



Information and Privacy
Commissioner of Ontario

Commissaire à l'information et à la
protection de la vie privée de l'Ontario

Qu'est-ce qu'une exception discrétionnaire dans le contexte du paragraphe 6 (1)?

L'exception du paragraphe 6 (1) de la LAIMPVP est discrétionnaire. Ainsi, l'institution peut divulguer les renseignements demandés même si cette exception s'applique¹.

Avant de décider d'exercer ou non son pouvoir discrétionnaire, l'institution doit déterminer si elle divulguerait le document même si ce dernier était visé par l'exception. Dans le cadre d'un appel, la commissaire peut déterminer si l'institution a omis d'exercer son pouvoir discrétionnaire.

Elle peut également déterminer que l'institution a erré dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, par exemple, si l'institution :

- a exercé son pouvoir discrétionnaire de mauvaise foi ou à des fins inappropriées;
- a pris en compte des facteurs non pertinents;
- a omis de prendre en compte des facteurs pertinents².

Alinéa 6 (1) a) : projet de règlement municipal ou avant-projet de loi privée

L'alinéa 6 (1) a) de la LAIMPVP s'applique uniquement aux documents qui contiennent un projet de règlement municipal ou un avant-projet de loi privée. L'exception prévue à l'alinéa 6 (1) b) est de portée plus large, car elle s'applique à des documents qui peuvent « révéler » l'essentiel de délibérations, y compris des documents qui permettraient de tirer des conclusions exactes au sujet de ces délibérations. Le libellé de l'alinéa 6 (1) a), en revanche, est plus limité et ne s'applique qu'aux documents qui contiennent effectivement un projet de règlement municipal ou un avant-projet de loi privée.

Par exemple, dans une affaire, la ville d'Oshawa a invoqué cette exception pour une variété de documents, y compris des projets de règlements municipaux et des notes d'accompagnement³. L'arbitre a conclu que les projets de règlements municipaux étaient visés par l'exception, mais que les notes d'accompagnement ne l'étaient pas.

Dans une autre décision, l'appelant avait demandé l'accès à différents documents concernant un panneau publicitaire⁴. La ville de Toronto a accordé un accès partiel, mais a refusé de divulguer certains documents en invoquant l'exception de l'alinéa 6 (1) a), entre autres exceptions. La ville a affirmé que les pages visées par l'exception contenaient un projet de règlement municipal concernant le panneau en question. L'arbitre a conclu

1 Ordonnance [MO-2572-I](#).

2 Ordonnance [MO-2572-I](#).

3 Ordonnance [MO-1374](#).

4 Ordonnance [MO-3311](#).

que ces pages contenaient effectivement un projet de règlement municipal, lequel n'était pas visé par l'exception de l'alinéa 6 (2) a) car il n'avait pas été discuté lors d'une réunion ouverte au public.

Alinéa 6 (1) b) : document qui révèle les délibérations d'une réunion tenue en l'absence du public

Pour que cette exception s'applique, l'institution doit démontrer :

1. qu'un conseil, une commission, une autre entité ou un comité de ceux-ci a tenu une réunion;
2. qu'une loi autorise la tenue de cette réunion en l'absence du public;
3. que la divulgation du document révélerait l'essentiel des délibérations de cette réunion⁵.

Est-il permis de tenir la réunion à huis clos?

L'institution doit montrer qu'elle a tenu une réunion, et qu'elle était autorisée par la loi à la tenir à huis clos⁶. Pour qu'il soit permis de tenir une réunion à huis clos, l'objet de cette réunion doit être une question à l'égard de laquelle une loi autorise la tenue d'une réunion à huis clos⁷.

Par exemple, dans une affaire, la ville de Toronto a refusé d'accorder l'accès à des documents concernant la vente de lampadaires de rue et d'autoroute qui avaient été étudiés lors de réunions à huis clos⁸. La ville a soutenu qu'il lui était permis de tenir des réunions à huis clos en vertu de l'alinéa 239 (2) a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, qui autorise de telles réunions dans la mesure où elles portent sur « la sécurité des biens de la municipalité ou du conseil local ». La ville a affirmé que la divulgation des documents pouvait porter atteinte à ses intérêts financiers et économiques, de sorte que ces documents étaient manifestement visés par l'intention et le sens de l'expression « sécurité des biens ». De l'avis de l'arbitre, l'expression « sécurité des biens de la municipalité » devait être interprétée conformément à son sens ordinaire, c'est-à-dire la protection des biens contre la perte ou des dommages (p. ex., par vandalisme ou vol) et la protection de la sécurité publique en lien avec ces biens. Par conséquent, l'arbitre a conclu que la ville n'était pas autorisée à tenir une réunion à huis clos en vertu de l'alinéa 239 (2) a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

5 Ordonnances **M-64**, **M-102** et **MO-1248**.

6 Ordonnance **M-102**.

7 **St. Catharines (City) v. IPCO, 2011 ONSC 2346** (CanLII).

8 Ordonnance **MO-2468-F**.

L'essentiel des délibérations

Pour que s'applique l'alinéa 6 (1) b), il faut établir que la divulgation du document révélerait l'essentiel des délibérations de la réunion tenue à huis clos, et non simplement l'objet de ces délibérations⁹. Le terme « délibérations » s'entend de discussions tenues en vue de prendre une décision¹⁰.

L'alinéa 6 (1) b) ne protège pas des documents uniquement parce qu'ils ont trait à des questions discutées lorsqu'une réunion tenue en l'absence du public, et il ne protège pas le nom des personnes qui ont assisté aux réunions ni les dates, heures et lieux de ces réunions¹¹.

Le Toronto District School Board a reçu de l'appelant des copies de divers documents concernant la location d'une propriété de l'école par un locataire nommé¹². L'arbitre a conclu que la plupart des documents à l'égard desquels l'exception de l'alinéa 6 (1) b) était invoquée révéleraient l'essentiel de délibérations, mais qu'un document, un bail, ne le révélerait pas. Dans l'ensemble, le contenu du bail témoignait des décisions définitives découlant des délibérations, sans en révéler l'essentiel à un degré suffisant pour que l'exception de l'alinéa 6 (1) b) s'applique.

De même, dans une autre décision¹³, la Commission des services policiers de Deep River a refusé l'accès aux contrats d'emploi de deux employés de la police en invoquant l'exception de l'alinéa 6 (1) b). L'arbitre a conclu que cette exception ne s'appliquait pas aux contrats d'emploi définitifs qui avaient été exécutés, car leur divulgation ne révélerait pas l'essentiel des délibérations tenues lors des réunions à huis clos lors desquelles ces contrats ont été abordés.

Cependant, le Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (CIPVP) a conclu que le rapport au conseil municipal de la ville de North Bay concernant un accord de préviabilisation relatif à une route donnée était visé par l'exception prévue à cet alinéa¹⁴. En l'occurrence, la preuve a montré que ce rapport avait été étudié lors d'une partie d'une réunion du conseil qui avait été tenue en l'absence du public. Ce rapport contenait des renseignements de base et une analyse sur l'accord de préviabilisation de quatrième étape entre la ville et l'appelant. L'arbitre a donc conclu que l'on pourrait s'attendre à ce que la divulgation du rapport révèle l'essentiel des délibérations du conseil sur les mesures prises concernant l'accord de préviabilisation de quatrième étape.

9 Ordonnances **M-703**, **MO-1344**, **MO-2389** et **MO-2499-I**.

10 Ordonnance **M-184**.

11 Ordonnance **MO-1344**.

12 Ordonnance **MO-1590-F**.

13 Ordonnance **MO-3181**.

14 Ordonnance **MO-4507**.

Paragraphe 6 (2) : exceptions aux alinéas 6 (1) a) et b)

Le paragraphe 6 (2) de la Loi prévoit des exceptions aux alinéas 6 (1) a) et b). Il est libellé comme suit :

Malgré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser de divulguer un document en vertu de ce paragraphe si, selon le cas :

- (a) le projet de règlement municipal ou l'avant-projet de loi privée a fait l'objet d'une réunion ouverte au public, dans le cas d'un document visé à l'alinéa (1) a);
- (b) l'objet des délibérations a fait l'objet d'une réunion ouverte au public, dans le cas d'un document visé à l'alinéa (1) b);
- (c) le document date de plus de vingt ans.

Alinéa 6 (2) a) et (b) : étude lors d'une réunion ouverte au public d'un projet de règlement ou d'un avant-projet de loi privée ou de l'essentiel des délibérations d'une réunion tenue en l'absence du public

Si une institution invoque l'exception de l'alinéa 6 (1) a) de la LAIMPVP et si le CIPVP estime qu'un document a été divulgué lors d'une réunion ouverte au public, l'exception de l'alinéa 6 (2) a) s'applique, et le document doit être divulgué.

De même, si une institution invoque l'exception de l'alinéa 6 (1) b) de la LAIMPVP et si le CIPVP estime que l'essentiel des délibérations d'une réunion tenue en l'absence du public a été divulgué lors d'une réunion ouverte au public, l'exception de l'alinéa 6 (2) b) s'applique et l'institution doit divulguer le document.

Le terme « réunion » à l'alinéa 6 (2) a) a été interprété de façon compatible avec sa définition de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹⁵. En outre, selon une interprétation franche, l'expression « réunion ouverte au public » s'entend d'une réunion ouverte à tous.

Dans une affaire, l'appelant a présenté deux demandes à la ville de Toronto¹⁶. La ville a refusé l'accès à tous les documents pertinents que détenait l'« avocat de la ville » au motif qu'ils contenaient, entre autres, des projets de règlements municipaux. Cependant, la ville a décidé de ne plus invoquer l'exception de l'alinéa 6 (1) a) s'appliquant aux projets de règlements municipaux, parce que les documents avaient été étudiés lors d'une réunion du conseil ouverte au public et que l'alinéa 6 (2) a) s'appliquait.

15 Ordonnance **MO-1374**.

16 Ordonnance **MO-1205**.

Pour ce qui est de l'application de l'exception de l'alinéa 6 (2) b), un arbitre a conclu que cette exception ne s'appliquait pas à un rapport abordé lors d'une réunion d'un conseil de canton tenue en l'absence du public puis adopté lors d'une réunion ouverte au public¹⁷. En l'occurrence, le seul fait d'adopter ce rapport lors d'une réunion subséquente qui était ouverte au public ne signifiait pas que ce rapport avait « fait l'objet » de cette réunion. De plus, bien que le comité du canton eût communiqué certains renseignements contenus dans ce rapport à une réunion ultérieure ouverte au public, l'arbitre a conclu que cela n'était pas suffisant pour établir que le rapport était visé par l'exception de l'alinéa 6 (2) b).

Alinéa 6 (2) c) : document qui date de plus de vingt ans

Un document qui date de plus de 20 ans doit être divulgué, même s'il serait normalement visé par l'exception du par. 6 (1) de la LAIMPVP.

¹⁷ Ordonnance **MO-4544**.