

Le 5 août 2016

Par courriel (manager@walkertonbia.ca)

M^{me} Christine Brandt, gestionnaire
Zone d'amélioration commerciale de Walkerton
101 Durham Street
P.O. Box 1344
Walkerton, ON
N0G 2V0

Objet : Plainte sur une réunion à huis clos

Madame,

Je vous écris pour vous communiquer le résultat de notre examen d'une plainte que nous avons reçue à propos d'une réunion à huis clos tenue le 8 juin 2016 par le conseil d'administration de la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton (le conseil). Pour les raisons décrites ci-après, nous avons conclu que la question discutée à huis clos relevait des exceptions permises en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Toutefois, nous faisons quelques suggestions pour contribuer à l'amélioration des méthodes du conseil en matière de réunions à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local s'est conformé à la Loi en tenant une réunion à huis clos. Le paragraphe 204 (2.1) de la Loi précise que le conseil de gestion d'une zone d'amélioration commerciale est un conseil local de la municipalité à tous les égards. Par conséquent, le conseil est un « conseil local » de la Municipalité de Brockton, et ses réunions sont assujetties aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos du conseil.

Plainte sur une réunion à huis clos

Notre Bureau a reçu une plainte à propos de la réunion tenue à huis clos le 8 juin 2016 par le conseil. Le plaignant alléguait que le conseil avait indûment discuté à huis clos d'éventuels changements à son Règlement en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels » de la Loi (alinéa 239 (2) e)) s'appliquant aux réunions à huis clos.

Examen

Pour examiner cette plainte, nous avons étudié la documentation remise par le plaignant, le Règlement de procédure du conseil, ainsi que l'ordre du jour de la réunion, et le procès-verbal de la séance publique et de la séance à huis clos. Nous avons aussi étudié un rapport du personnel présenté durant la réunion, l'opinion de l'avocat municipal au sujet de ce rapport, et d'autres documents pertinents. Nous avons parlé avec vous et avec la DG/greffière de la Municipalité de Brockton.

Réunion du 8 juin 2016

Le 8 juin 2016, à 12 h, le conseil d'administration de la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton a tenu une réunion ordinaire. Conformément à ses pratiques habituelles, le conseil a affiché l'ordre du jour de la réunion sur son site Web une semaine avant la réunion.

L'ordre du jour indiquait que le conseil se retirerait à huis clos pour discuter de litiges actuels ou éventuels, y compris de questions dont étaient saisis des tribunaux administratifs, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local.

Le procès-verbal de la séance publique montre que le conseil a adopté une résolution afin de se retirer à huis clos, pour la raison donnée dans l'ordre du jour. Aucun autre renseignement n'a été fourni.

Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le conseil a discuté d'un rapport du personnel et d'un avis juridique connexe, en réponse à des questions soulevées dans une lettre provenant de l'avocat d'un entrepreneur local. Lors de cette discussion, le conseil a étudié des conseils juridiques sur ses pratiques actuelles.

Les procès-verbaux, de même que nos discussions avec vous et avec la DG/greffière de Brockton, indiquent que le conseil avait des raisons de croire que cet entrepreneur local comptait engager des poursuites s'il n'était pas satisfait des changements apportés en réponse à la lettre de son avocat.

En raison de contraintes de temps, le conseil a résolu de reprendre sa séance publique avant d'avoir pu se mettre d'accord sur la réponse à donner aux questions soulevées dans la correspondance de cet entrepreneur. Durant sa séance publique, le conseil n'a pas fait de rapport sur ses discussions à huis clos. La séance a été levée à 13 h 40.

Analyse

La réunion du 8 juin 2016 a eu lieu à huis clos en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels », énoncée à l'alinéa 239 (2) e) de la Loi.

Le sens de l'expression « litiges actuels ou éventuels » n'est pas explicitement défini par la Loi. Toutefois, comme l'ont expliqué des cours au sujet du privilège du secret professionnel en cas de litiges :

Il ne faut pas nécessairement qu'un litige ait été entamé, pas plus qu'il n'est « nécessaire que le litige ait été créé au moment où il y a certitude de litige, mais il faut simplement qu'un **litige s'avère raisonnablement possible**. Par contre, il doit y avoir plus qu'un simple soupçon de futurs litiges. »¹
[caractères gras ajoutés]

Dans un rapport sur le Village de Westport, notre Bureau a conclu que, même si aucun litige n'avait été entamé à l'époque d'une discussion à huis clos, la municipalité avait suffisamment de raisons d'envisager une possibilité réelle de litiges². Le Conseil du Village de Westport était donc en droit d'invoquer l'exception des « litiges actuels ou éventuels » s'appliquant aux réunions à huis clos.

Dans le cas présent, le conseil a discuté de sa proposition de réponse à diverses préoccupations exprimées dans une lettre provenant de l'avocat d'un entrepreneur, ainsi que d'un rapport du personnel et d'avis juridiques connexes. Notre examen a conclu que le conseil avait des raisons de croire que cet entrepreneur entamerait des poursuites judiciaires s'il n'était pas satisfait de la réponse du conseil à sa correspondance. Par conséquent, le conseil était en droit d'invoquer l'exception des « litiges actuels ou éventuels » s'appliquant aux réunions à huis clos pour discuter du rapport du personnel, des avis juridiques et de sa proposition de réponse aux préoccupations de l'entrepreneur.

Bien que l'exception des « conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat » (alinéa 239 (2) f) de la Loi n'ait pas été citée par le conseil, celui-ci aurait pu s'appuyer sur cette exception aussi pour discuter de ces questions à huis clos.

Questions de procédure

Au cours de notre examen, nous avons constaté que le conseil devrait revoir les questions de procédure suivantes pour améliorer ses pratiques en matière de réunions à huis clos.

¹ *R (C) v CAS of Hamilton* (2004), 50 RFL (5th) 394 (Ont SCJ) paragraphe 21, citant *Carlucci v Laurentian Casualty Co of Canada* (1991), 50 CPC (2d) 62 (Ont Ct (Gen Div)).

² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Village de Westport a tenu une réunion à huis clos illégale* (janvier 2015), paragraphe 22, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Village-of-Westport.aspx>.

Résolution

Conformément au paragraphe 239 (4) de la Loi, toute résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit inclure la nature générale de la question devant être examinée. Comme l'a précisé la Cour d'appel de l'Ontario dans *Farber v. Kingston City* :

« la résolution de se retirer 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 »³.

Dans ce cas, ni l'ordre du jour ni la résolution adoptée pour se retirer à huis clos ne donnaient le moindre renseignement sur la question à examiner durant les discussions, si ce n'est l'exception autorisant le huis clos.

Le Conseil devrait veiller à ce que les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos donnent au public une description générale de la question à examiner à huis clos, tout en veillant à la nécessité de ne pas divulguer des renseignements confidentiels, de nature délicate.

Comptes rendus

De nombreux enquêteurs chargés des réunions à huis clos, dont notre Bureau, ont recommandé que les municipalités adoptent des pratiques exemplaires quant aux comptes rendus à faire⁴. Dans un rapport de 2009 sur des réunions à huis clos dans le Comté d'Essex, les Local Authority Services ont recommandé que les conseils « fassent rapport... de manière générale, de ce qui s'est passé en séance à huis clos »⁵.

Après ses discussions à huis clos du 8 juin 2016, lors de la séance publique, le conseil n'a pas fait de rapport sur sa réunion à huis clos. Durant la conversation entre vous et notre Bureau, vous nous avez fait savoir que le conseil ne fait jamais ce type de compte rendu après ses discussions à huis clos.

À titre de pratique exemplaire, après ses séances à huis clos, le conseil devrait faire un compte rendu et donner des renseignements généraux sur ce qui s'est passé à huis clos. Dans certains cas, le compte rendu au public peut prendre la

³ [2007] OJ No 919, page 151.

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Municipalité de Magnetawan a tenu des réunions à huis clos illégales* (juin 2015), paragraphe 54, en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-Magnetawan-\(1\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-Magnetawan-(1).aspx?lang=fr-CA)>.

⁵ Local Authority Services, *A Report to the corporation of the County of Essex* (septembre 2009) à 17, en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Essex_County_Report_Sep_18_Final.doc>.

forme d'une discussion générale, en séance publique, sur les sujets examinés à huis clos. Le compte rendu peut reprendre les renseignements contenus dans la résolution adoptée pour se retirer à huis clos, avec des renseignements concernant toute décision, résolution et directive donnée au personnel. Toutefois, dans d'autres cas, la nature des discussions peut permettre de communiquer au public d'importants renseignements sur la séance à huis clos.

Règlement de procédure

Le paragraphe 238 (2) de la Loi stipule que toutes les municipalités et tous les conseils locaux doivent adopter un règlement de procédure qui régit la convocation, le lieu et le déroulement des réunions.

Dans une résolution datée du 10 septembre 2014, le conseil a adopté le Règlement de procédure utilisé par le Conseil de la Municipalité de Brockton (Règlement 2012-84)⁶.

Bien que le conseil souhaite clairement être régi par les mêmes procédures que la Municipalité, il ne lui suffit pas d'adopter pour cela le Règlement de procédure de Brockton. Bien sûr, le Règlement de procédure de Brockton précise clairement qu'il s'applique au Conseil de la Municipalité de Brockton et à ses comités. Ce Règlement ne comporte aucune disposition qui puisse s'appliquer aux conseils locaux, en général, ou à la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton en particulier. De plus, le Règlement de procédure ne reflète pas exactement certaines des pratiques habituelles du conseil – par exemple la méthode qu'il suit pour communiquer un avis de ses futures réunions. En outre, le Règlement n'a pas été actualisé pour refléter les récentes modifications apportées aux exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la Loi.

Le conseil devrait examiner et modifier son Règlement de procédure pour que celui-ci reflète avec exactitude les pratiques suivies par le conseil et qu'il comprenne les exceptions actuelles concernant les réunions à huis clos.

Conclusion

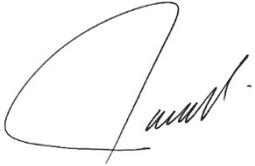
La réunion à huis clos du conseil, le 8 juin 2016, était permise en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels » pour les réunions à huis clos. Nous encourageons le conseil à améliorer ses pratiques en matière de réunions à huis clos en adoptant les suggestions et les pratiques exemplaires ci-dessus.

Vous nous avez indiqué que cette lettre serait incluse à la correspondance de la prochaine réunion du conseil.

⁶ Corporation of the Municipality of Brockton, Règlement n° 2012-84, *Being a By-law to govern the calling, place and proceedings of the Council of the Corporation of the Municipality of Brockton and the Committees thereof* (13 novembre 2012).

Nous vous remercions de votre collaboration durant cet examen.

Cordialement,



J. Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario