



ONTARIO'S WATCHDOG
CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Le 8 novembre 2013

Glenn Miller, préfet
Judy Kosowan, CA/secrétaire-trésorière
Canton de Ryerson
R.R. 1, 28, chemin Midlothian
Burks Falls (Ontario) P0A 1C0

Objet : Plaintes sur des réunions à huis clos – réunions extraordinaires à huis clos du Conseil le 24 septembre 2012 et le 9 juillet 2013

Monsieur, Madame,

Par la présente, je fais suite à notre conversation téléphonique du 7 novembre 2013 à propos des résultats de notre examen d'une plainte alléguant que le Conseil a discuté à huis clos de questions qui ne relevaient pas des exceptions permises aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* :

- 1) Lors d'une réunion extraordinaire à huis clos le 24 septembre 2012, le Conseil avait discuté du blocage de McIndoo Falls Trail.
- 2) Le 9 juillet 2013, le Conseil avait tenu une réunion extraordinaire à huis clos pour discuter de l'ébauche d'une voie de desserte et d'un plan de site pour la proposition de carrière Thompson, sur Peggs Mountain Road.

Comme vous le savez, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) stipule que toutes les réunions d'un conseil municipal ou d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre, doivent se tenir en public, à quelques exceptions près et sous réserve de certaines exigences de procédure. Ainsi, un règlement municipal de procédure doit stipuler qu'un avis doit être communiqué au public pour toutes les réunions et que le Conseil doit adopter une résolution indiquant la nature générale des questions à examiner, avant de se retirer à huis clos.

Au cours de notre examen de ces plaintes, notre Bureau a parlé au préfet, à la secrétaire et à un membre du Conseil qui était présent à la réunion du 24 septembre 2012, ainsi qu'à l'avocat du Canton, au sujet de la réunion à huis clos du 9 juillet 2013. En outre, nous avons obtenu et étudié la documentation des réunions et tenu compte des extraits pertinents du Règlement du Canton et de la Loi.

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/OntarioOmbudsma Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman

Règlement de procédure

Le Règlement de procédure du Canton ((# 16-10) stipule que les réunions ordinaires du Conseil se tiennent le premier et le troisième mardis de chaque mois à compter de 19 h (avec certaines exceptions).

De plus, le préfet « peut en tout temps convoquer une réunion extraordinaire du Conseil ».

En ce qui concerne les avis à donner, le Règlement stipule ceci : « un avis public de toute réunion sera affiché sur la porte principale du bureau municipal ou dans un lieu adjacent, affiché sur le site Web municipal et enregistré dans le message du répondeur téléphonique communiqué à toutes les personnes qui appellent la municipalité ». L'avis doit être affiché « au moins 24 heures avant ladite réunion ».

Cependant, « quand cette réunion est une réunion extraordinaire convoquée conformément à ce Règlement, et quand il n'est pas possible de communiquer l'avis susmentionné, le secrétaire fera les efforts raisonnablement possibles pour transmettre l'avis aux personnes concernées et l'avis sera affiché au plus vite après la convocation de la réunion ».

Réunion extraordinaire à huis clos du 24 septembre 2012

Avis/Ordre du jour

Lors de la réunion publique ordinaire du Conseil le 18 septembre 2012, les conseillers et le public ont été avisés qu'une réunion extraordinaire aurait lieu à 13 h le 24 septembre 2012 et que ce serait « une réunion à huis clos à des fins éducatives pour procéder à un examen de présentations concernant la demande de modification de zonage pour la carrière Thompson ».

L'ordre du jour affiché sur la porte du bureau indiquait que la réunion extraordinaire à huis clos avait pour objectif « d'obtenir des renseignements et des documents au sujet de la demande de modification de zonage pour la carrière Thompson ».

Procès-verbal

D'après le procès-verbal de la réunion publique, le Conseil a adopté une résolution en public lors de sa réunion extraordinaire du 24 septembre pour se retirer à huis clos à 13 h 05, en vertu de :

l'alinéa 239 (2) e), la question à examiner concernant un litige éventuel, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local. La nature générale de la question à examiner lors de la réunion à huis clos est : la demande de modification de zonage pour la carrière Thompson.

Le procès-verbal de la réunion publique indique aussi que, durant la séance à huis clos, « une nouvelle question a été soulevée au sujet d'une lettre reçue le 22 septembre 2012 à propos de McIndoo Falls Trail ».

Tous les membres du Conseil étaient présents lors de la réunion à huis clos. La secrétaire et le superviseur des travaux publics y assistaient eux aussi. Le préfet et le superviseur des travaux publics ont quitté la réunion après avoir discuté de la question de modification du zonage et la conseillère Rosalind Hall a déclaré avoir un intérêt pécuniaire, avant la discussion de McIndoo Falls Trail, et s'est donc absentée.

En ce qui concerne la demande de modification de zonage Thompson, le Conseil a examiné et discuté à huis clos des présentations du public à propos de la carrière, un examen par les pairs d'une « étude des effets de la circulation » préparée par une société d'ingénieurs-conseils, ainsi qu'un rapport du superviseur des travaux publics sur les effets de la circulation et l'état de la route pour la carrière. Puis le Conseil a examiné une ébauche d'accord pour une voie de desserte présentée par le planificateur du requérant de l'approbation de la carrière. Le Conseil a enjoint au personnel de communiquer avec le planificateur du requérant et l'avocat du Canton pour leur faire savoir qu'une étude de faisabilité de la voie était requise avant que le Conseil ne puisse prendre toute décision finale à propos de cette demande de modification de zonage. Cette décision a été rendue publique à la réunion suivante du Conseil, le 2 octobre 2012.

Après la discussion sur la carrière et le départ du préfet et du superviseur des travaux publics, un membre du Conseil a soulevé une question distincte à propos d'une plainte envoyée par un résident au sujet d'un conflit entre propriétaires fonciers résidant le long de McIndoo Falls Trail, au sujet de l'accès à cette voie, des limites des propriétés, et d'une allégation que l'un des résidents bloquait la voie/la route. Le Conseil a communiqué avec le plaignant pour connaître ses préoccupations et pour clarifier certains renseignements sur les problèmes d'accès à cette route.

La secrétaire et le conseiller Doug Weddel, qui assistait à cette partie de la réunion à huis clos, ont reconnu que la question de McIndoo Falls Trail était survenue spontanément et que personne ne s'était demandé si elle relevait de l'une des exceptions permises aux exigences des réunions publiques. La secrétaire et le conseiller Weddel ont dit qu'en rétrospective la question aurait pu relever de l'exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » aux exigences des réunions publiques, car l'examen portait sur un conflit entre voisins. La secrétaire nous a fait savoir que, normalement, un membre du Conseil appelle le plaignant pour discuter d'un problème de ce genre, qui est considéré comme un conflit privé entre voisins.

La séance à huis clos a été levée à 15 h 50.

Analyse

Notre Bureau a précédemment examiné une plainte à propos d'une autre réunion à huis clos tenue par le Conseil du Canton de Ryerson, le 5 novembre 2012, durant laquelle le Conseil avait étudié une demande de modification de zonage pour la proposition de carrière Thompson sur Peggs Mountain Road.

De même que lors de la réunion du 24 septembre 2012, le Conseil a invoqué l'exception aux exigences des réunions publiques donnée à l'alinéa 239 (2) e) de la Loi – « litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis » – pour tenir sa réunion à huis clos. Notre examen a conclu que la discussion de la demande de modification de zonage ne relevait pas de l'exception des « litiges ». En effet, même si le Conseil pressentait la possibilité d'un litige à la suite de toute décision concernant cette demande de modification de zonage, aucune décision n'avait encore été prise et aucune poursuite judiciaire n'avait alors été intentée, et le Canton n'avait reçu aucun avis d'intention de poursuites judiciaires. Ces conclusions ont été transmises au Conseil dans une lettre datée du 4 janvier 2013 et communiquées lors de la réunion publique du Conseil le 22 janvier 2013.

Lors de la réunion à huis clos du 24 septembre 2012, le Conseil a discuté de certaines parties de la demande de modification de zonage, dont une ébauche d'accord pour une voie de desserte et une étude des effets de la circulation. Comme aucune décision n'avait été prise à propos de la demande de modification de zonage, et comme il n'y avait ni litige en cours, ni litige éventuel, la question ne relevait pas de l'exception des « litiges actuels ou éventuels » aux exigences des réunions publiques. Comme nous l'avons indiqué dans notre lettre du 4 janvier 2013, pour que cette exception s'applique, il faut davantage qu'un souci ou qu'une possibilité de litiges futurs liés à une décision. À notre connaissance, le Conseil n'a reçu un avis officiel de litige à propos de la carrière Thompson et de la modification du règlement de zonage que le 29 juillet 2013.

Étant donné que la question à étudier pour la demande de modification de zonage et la proposition de carrière ne relevait pas d'une des exceptions permises en vertu de la *Loi sur les municipalités*, le huis clos du 24 septembre 2012 était à l'encontre de cette Loi.

Quant à la discussion tenue par le Conseil à propos d'une plainte et de commentaires sur le blocage de McIndoo Falls Trail, soulignons que le sujet n'était pas inclus à la résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos. La Loi exige que le Conseil confirme la nature générale des questions à examiner dans sa résolution de se retirer à huis clos. Même si une partie des discussions relevait peut-être de l'exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée », le Conseil n'a pas fait référence à cette exception dans sa résolution de se retirer à huis clos, et sa résolution n'a pas mentionné qu'il avait l'intention de discuter de ce sujet. La question n'aurait donc pas dû être incluse à la séance à huis clos du 24 septembre 2012.

Réunion extraordinaire à huis clos le 9 juillet 2013

Avis

Un avis de la réunion extraordinaire du 9 juillet 2013 a été affiché sur la porte du bureau municipal ainsi que sur le site Web le 8 juillet 2013. Les membres du Conseil ont été avisés au téléphone le 8 juillet également.

L'ordre du jour de la réunion du 9 juillet 2013 indiquait que le Conseil comptait « examiner de la correspondance de l'avocat municipal au sujet de l'ébauche d'accord pour une voie de desserte et d'un plan de site pour la demande de modification de zonage Thompson ».

Procès-verbal

Tous les membres du Conseil étaient présents à la réunion à huis clos, ainsi que la secrétaire, le superviseur des travaux publics et M. Glen Thompson (requérant de la carrière).

À 19 h 01, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos...

... en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, chapitre 25, alinéa 239 (2) f), car les questions examinées portent sur des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin. La nature générale de la question à examiner durant le huis clos est : la correspondance reçue de Robert van der Wijst, datée du 3 juillet 2013, au sujet

des accords concernant l'ébauche de la demande de modification de zonage et du plan de site Thompson.

D'après les renseignements donnés par le préfet et la secrétaire, et le procès-verbal de la séance à huis clos, le Conseil a rencontré M. Thompson, le requérant, pour examiner à huis clos l'ébauche de proposition des modalités pour la voie de desserte et le plan de site. Puis le Conseil a suggéré que M. Thompson étudie les modalités proposées avec son avocat. La secrétaire et le préfet ont déclaré que les ébauches d'accord avaient été discutées à huis clos car les modalités restaient confidentielles et non finalisées.

Notre Bureau a obtenu une copie des documents qui ont fait l'objet des discussions à huis clos. L'ébauche de la voie de desserte et du plan de site était accompagnée d'une lettre de couverture datée du 3 juillet 2013, adressée par l'avocat du Canton à M. Thompson, au soin du planificateur de M. Thompson. Dans cette lettre, l'avocat expliquait sa position sur les modalités de l'ébauche et soulignait que les documents étaient remis à M. Thompson et à son planificateur à des fins de discussion uniquement, car ils n'avaient pas encore été approuvés par le Conseil. Cette lettre ne comprenait pas de conseils à l'intention du Conseil.

Le procès-verbal public montre que le Conseil a repris sa séance publique à 20 h 08 et que le préfet a fait un rapport sur les délibérations à huis clos. Il a alors fait savoir que le Conseil avait étudié une ébauche d'accord pour une voie de desserte et un plan de site pour la demande de modification de zonage de la carrière « avec Glen Thompson durant la séance à huis clos ». Le rapport indiquait que « M. Thompson communiquera les points qu'il souhaiterait voir modifiés dans les ébauches d'accord à l'avocat municipal, pour un examen futur par le Conseil ».

Analyse

La réunion extraordinaire à huis clos du 9 juillet 2013 a été tenue en vertu de l'exception aux réunions publiques 239 (2) f) – « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat ».

Le secret professionnel de l'avocat est une mesure de protection qui s'applique à toute communication entre un avocat et son client, et qui : a) vise la demande ou l'obtention de conseils juridiques; et b) est censée rester confidentielle entre les parties¹. Cette exception vise à garantir qu'un client pourra parler en toute liberté à son avocat, sans crainte que ses

¹ *Solosky c. L. Reine*, [1980] 1.R.C.S. 821, page 837.

paroles ne soient divulguées².

Les communications étudiées à huis clos ne semblent pas inclure de conseil de l'avocat du Canton, mais ont tout simplement trait à une proposition d'ébauche à étudier par M. Thompson. Le préfet a confirmé qu'aucun autre conseil ou aucune autre correspondance de l'avocat n'avait été étudié à huis clos. Peu importe si l'ébauche des accords avait pu avoir été examinée ou non à titre de conseils donnés au Canton, le Conseil a renoncé à tout privilège applicable en partageant cette information avec une tierce partie – à savoir avec M. Thompson.

La question ne pouvait pas relever non plus d'un examen à huis clos en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels ».

Bien que la *Loi sur les municipalités* ne définisse pas précisément cette exception, les interprétations données par la justice peuvent servir de guide. Lors d'une décision rendue par la Cour suprême du Canada en 2006, *Blank c. Canada* (ministère de la Justice), la Cour a statué ainsi au sujet du privilège relatif au litige :

Il a pour objet d'assurer l'efficacité du processus contradictoire et non de favoriser la relation entre l'avocat et son client. Or, pour atteindre cet objectif, les parties au litige, représentées ou non, doivent avoir la possibilité de préparer leurs arguments en privé, sans ingérence de la partie adverse et sans crainte d'une communication prématurée.

La Cour a aussi déclaré que, pour qu'un document relève du privilège de litige, il devrait avoir été « créé principalement en vue du litige ».

Les documents examinés avec M. Thompson étaient des ébauches d'accord de voie de desserte et de plan de site créés dans l'objectif de prendre une décision sur une demande de modification de zonage pour une proposition de carrière, et non pas dans le cadre de litiges actuels ou éventuels. En outre, en ce qui concerne l'objectif de « litige » donnant aux parties la possibilité de « préparer... leurs arguments en privé... », le fait d'avoir accepté la présence de M. Thompson allait à l'encontre de cet objectif.

Par conséquent, la réunion du 9 juillet 2013 constituait une infraction aux exigences des réunions publiques de la *Loi sur les municipalités*.

² *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S.. 455, paragraphe 46

Nous vous avons parlé de notre étude et de nos conclusions le 7 novembre 2013 et nous vous avons donné la possibilité de nous communiquer une rétroaction. Vous avez déclaré que les questions ci-dessus avaient été discutées à huis clos car les modalités des accords étaient encore au stade des négociations et devaient rester confidentielles. Comme la correspondance examinée provenait de l'avocat et concernait M. Thompson, vous pensiez que le secret professionnel de l'avocat pouvait être invoqué dans ce cas. Cependant, comme indiqué, le secret professionnel de l'avocat s'applique aux communications entre l'avocat et son client visant à demander ou obtenir des conseils qui doivent rester confidentiels entre l'avocat et ce client.

Vous avez été d'accord pour communiquer cette lettre au Conseil lors de sa prochaine réunion publique prévue pour le 19 novembre 2013 et d'en afficher une copie à l'intention du public sur votre site Web.

Nous vous remercions de votre coopération à cet examen.

Cordialement,

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