



« Gouverner la municipalité dans la furtivité »

**Enquête sur la réunion à huis clos
du Conseil du Canton d'Emo
le 8 avril 2008**

**André Marin
Ombudsman de l'Ontario
30 janvier 2009**

Table des matières

La plainte	1
Le pouvoir de l’Ombudsman	1
Le processus d’enquête	1
Les exigences des réunions ouvertes au public	1
Les conclusions de l’enquête	2
Réunion du Conseil d’Emo le 8 avril 2008.....	2
Présence d’Abattoir Inc. à la réunion à huis clos du 8 avril 2008.....	5
Modifications apportées le 22 avril 2008 au procès-verbal du 8 avril 2008..	5
Réunion du Conseil le 8 juillet 2008.....	7
L’analyse des questions relatives aux exigences sur les réunions ouvertes au public 7	
Avis de la réunion du 8 avril 2008.....	7
Résolution de passer en séance à huis clos le 8 avril 2008	8
Procès-verbal original de la réunion du 8 avril 2008	10
Rectification rétroactive des erreurs.....	11
Frais à payer pour porter plainte à l’Ombudsman.....	13
Opinion	15
Recommandations	16
Droit de plainte de 500 \$ imposé par EMO	17
Réponse du Conseil d’Emo	18
Rapport	19
Annexe 1	20
Annexe 2	21

La plainte

- 1 Le 21 avril 2008, mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue par le Conseil municipal du Canton d'Emo le 8 avril 2008. Le plaignant a allégué qu'à la suite de l'ajournement de la réunion ordinaire du Conseil ce jour-là, le Conseil avait eu une rencontre à huis clos non autorisée avec des membres de Rainy River District Regional Abattoir Inc. (Abattoir Inc.) pour discuter du projet d'abattoir envisagé dans ce Canton.

Le pouvoir de l'Ombudsman

- 2 Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) donnent aux citoyens le droit de demander une enquête pour déterminer si une municipalité a tenu une réunion à huis clos dûment autorisée ou non. Le 14 novembre 2007, le Canton d'Emo a adopté une résolution (n° 22) faisant de l'Ombudsman son enquêteur pour les réunions à huis clos. En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, l'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les plaintes concernant les réunions à huis clos dans toutes les municipalités qui n'ont pas désigné quelqu'un d'autre pour assumer ce rôle.
- 3 Lorsque mon Bureau enquête sur les plaintes à propos des réunions à huis clos, il considère si une réunion a été fermée au public conformément aux dispositions de la Loi et à l'arrêté procédural municipal pertinent.

Le processus d'enquête

- 4 Au cours de notre enquête, nous avons interviewé quatre des cinq membres du Conseil, l'agente administratif principale/la secrétaire du canton, l'agent de développement économique du district, trois résidents d'EMO, ainsi que le président d'Abattoir Inc. et un autre membre de cette compagnie. Nous avons aussi passé en revue les documents pertinents, dont les procès-verbaux, les ordres du jour, les courriels, les lettres et les notes de service se rapportant à ce projet d'abattoir, de même que les arrêtés municipaux et les textes de loi applicables.

Les exigences des réunions ouvertes au public

- 5 La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que toutes les réunions de conseil doivent être ouvertes au public, sous réserve d'exceptions limitées (art. 239). La Loi enjoint aussi aux municipalités d'adopter un arrêté procédural régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions – le public devant être avisé de

la tenue de ces réunions (art. 238) (2.1)). Aucune réunion du Conseil ne peut être fermée au public, entièrement ou partiellement, à moins que le Conseil n'adopte une résolution comme précisé par la Loi (art. 239 (4)).

- 6 L'arrêté procédural n° 2007-42 d'Emo définit la procédure à suivre en ce qui concerne les réunions ordinaires et spéciales du Conseil, notamment quant aux avis à donner au public. Pour les réunions ordinaires du Conseil, un programme indiquant les dates, les heures et les lieux des réunions régulièrement prévues doit être affiché bien en vue dans le bureau municipal.
- 7 L'arrêté municipal reflète aussi l'exigence de la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipulant que les réunions du Conseil doivent généralement être ouvertes au public et définit les circonstances où la Loi autorise la tenue de réunions à huis clos.

Les conclusions de l'enquête

Réunion du Conseil d'Emo le 8 avril 2008

- 8 Un avis annonçant la tenue d'une réunion ordinaire du Conseil le 8 avril 2008, comprenant la date, l'heure (19 h) et le lieu (Chambre du Conseil municipal d'EMO), a été affiché sur la porte du bureau municipal ainsi qu'au bureau de poste local. Selon la secrétaire de la municipalité, cet avis a été affiché d'une semaine à 10 jours avant la réunion.
- 9 Un ordre du jour a été rédigé trois jours avant la réunion et a été mis d'avance à la disposition des membres du Conseil. La plupart des membres du Conseil sont passés prendre cet ordre du jour le jour avant la réunion. L'ordre du jour d'une réunion peut être communiqué au public à sa demande, avant la réunion, mais le public n'en a jamais été informé si bien que les personnes qui viennent assister à une réunion prennent connaissance de l'ordre du jour le soir même de ladite réunion.
- 10 De temps à autre, l'ordre du jour d'une réunion indique qu'une question sera considérée à huis clos, mais celui du 8 avril 2008 ne mentionnait aucun élément à discuter à huis clos. La secrétaire a fait savoir que, bien que sachant d'avance que la réunion allait comporter une question concernant des renseignements privés qui serait probablement débattue à huis clos, elle avait oublié de le mentionner sur l'ordre du jour officiel. Cependant, elle avait un ordre du jour générique pour une séance à huis clos le 8 avril 2008 indiquant la discussion de « renseignements privés ». Elle a expliqué qu'elle avait cet ordre du jour parce que, d'après son expérience, elle savait que le Conseil doit souvent traiter pareilles questions lors de ses réunions officiellement prévues. Mais cet « ordre du jour de la séance à

huis clos » n'a jamais été distribué et ni les membres du Conseil, ni le public, n'en ont eu connaissance.

- 11** En plus des membres du Conseil, la secrétaire, deux surintendants municipaux et 10 membres du public ont assisté à la partie ouverte de la réunion le 8 avril 2008.
- 12** Les témoignages donnés par la secrétaire et par les membres du Conseil que nous avons interviewés indiquaient que l'un des surintendants avait soulevé une question à propos d'un employé municipal durant la séance ouverte au public. Ces témoins ont déclaré que, comme c'était une question de « renseignements privés », le Conseil avait décidé que la question serait discutée à huis clos.
- 13** Le maire (qui était alors le préfet du Canton) et la secrétaire ont expliqué que la municipalité avait une résolution standard, dont elle se servait pour aller en réunion à huis clos. Cette résolution comporte une liste qui répertorie la plupart des exceptions statutaires aux exigences de la loi relatives aux réunions ouvertes, avec des cases à cocher pour indiquer l'exception pertinente. En règle générale, le maire lit uniquement l'exception que le Conseil invoque pour justifier une réunion à huis clos.
- 14** Dans le cas de la réunion à huis clos du 8 avril, les témoignages des membres du Conseil et de la secrétaire ont indiqué que, une fois que les autres sujets à l'ordre du jour avaient été réglés, le maire avait lu la résolution standard publiquement indiquant que le Conseil allait procéder à huis clos pour discuter de « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local ». Le maire nous a fait savoir que généralement, durant la séance ouverte au public, il explique que le public pourra revenir après le huis clos, une fois que la séance ouverte reprendra. Mais il ne se souvenait pas s'il l'avait fait le 8 avril. Il a ajouté que, de toute façon, ce sont toujours les mêmes membres du public qui assistent aux réunions du Conseil et que d'habitude ils s'en vont, sans attendre que le Conseil revienne pour reprendre une séance ouverte.
- 15** Les membres du Conseil que nous avons interviewés, de même que la secrétaire, nous ont dit que la résolution d'aller en séance à huis clos avait été adoptée alors que le public assistait encore à la réunion ouverte du 8 avril 2008. Mais les trois résidents que nous avons interviewés, qui étaient présents durant la partie ouverte de la réunion, ont déclaré qu'ils n'avaient jamais entendu le maire lire cette résolution et qu'ils ignoraient que le Conseil allait se réunir à huis clos. Ils ont ajouté que la réunion s'était terminée comme elle se termine d'habitude, d'après leur expérience, c'est-à-dire une fois que les membres du public avaient eu la possibilité de poser des questions au Conseil.

- 16** Malheureusement, le procès-verbal dressé à l'origine par la secrétaire pour la partie ouverte et la partie à huis clos de la réunion du 8 avril 2008 n'était pas rédigé par ordre chronologique. Ce procès-verbal n'indiquait donc pas quand la résolution avait été adoptée. Par la suite, ce procès-verbal a été modifié le 22 avril 2008, pour indiquer que la résolution avait été adoptée durant la partie ouverte de la réunion.
- 17** Le procès-verbal de la réunion du 8 avril 2008 montre que le Conseil s'est rencontré à huis clos à partir de 21 h 05, une fois que le public avait quitté la Chambre du Conseil. Selon les témoignages de la secrétaire et des membres du Conseil que nous avons interviewés, le surintendant qui avait soulevé la question mettant en jeu des renseignements privés est revenu durant la séance à huis clos et le Conseil a discuté alors cette question. Puis le surintendant a quitté la réunion. Le maire a alors dit au Conseil qu'il avait reçu une requête demandant que le Conseil envisage l'achat d'un terrain appartenant à Abattoir Inc., si les plans de construction d'un abattoir faits par cette compagnie échouaient.
- 18** Les membres du Conseil autres que le maire nous ont fait savoir qu'ils ignoraient que la question de l'achat potentiel d'un terrain appartenant à Abattoir Inc. serait discutée et qu'ils ne l'ont appris que lorsque le maire a soulevé cette question durant la séance à huis clos. Le maire nous a dit qu'un jour ou deux avant la réunion, l'agent de développement économique du district s'était mis en rapport avec lui pour lui parler de la possibilité de l'achat de ce terrain par le Canton. Le maire a reconnu que la question n'était pas urgente mais il a précisé que le Conseil étudiait depuis quelque temps déjà les avantages, pour le Canton, de posséder des terres en vue d'aménagements futurs. Il a déclaré que le Conseil s'était dit qu'il serait prudent de discuter et de régler aussitôt la question, sans plus attendre. Le maire a dit que le Conseil craignait de perdre la possibilité d'acheter ce terrain s'il tardait à prendre une décision.
- 19** Le maire a expliqué que, bien que n'ayant pas pour habitude de le faire, le Conseil discutait parfois à huis clos de questions non identifiées spécifiquement dans une résolution autorisant un huis clos. Mais il a précisé que le Conseil le faisait uniquement si la question soulevée relevait des exceptions aux réunions à huis clos énoncées dans la Loi. Le maire a reconnu que le public ne pouvait apprendre la tenue de telles discussions que si elles étaient suivies d'une résolution, ou si le Conseil y faisait référence par la suite en réunion ouverte au public.
- 20** Le procès-verbal de la réunion du 8 avril 2008 indique qu'à 21 h 40 le Conseil a repris sa réunion ouverte au public et a adopté alors une résolution par laquelle il décidait d'acheter conditionnellement le terrain d'Abattoir Inc. Une fois cette résolution adoptée, le Conseil a discuté l'utilisation qu'il pourrait faire de ce

terrain si le Canton en devenait propriétaire. La réunion a été ajournée à 22 h 45. Aucun membre du public n'était présent pour entendre la résolution concernant l'achat du terrain d'Abattoir Inc. ou la discussion qui a suivi.

Présence d'Abattoir Inc. à la réunion à huis clos du 8 avril 2008

- 21** Les trois membres du public que nous avons interviewés nous ont informés que toute la question de la construction d'un abattoir local était source de conflits considérables à Emo. Deux de ces témoins ont affirmé que, peu après la fin de la réunion ouverte au public du 8 avril 2008, ils avaient vu deux membres d'Abattoir Inc. arriver au bureau municipal. L'un de ces témoins a déclaré que ces deux personnes avaient été vues alors qu'elles entraient dans la Chambre du Conseil.
- 22** Le procès-verbal de la réunion du 8 avril 2008, qui dresse la liste des personnes présentes à cette réunion, n'indique aucunement la présence de membres d'Abattoir Inc. à la réunion ouverte au public. Il n'existe pas de liste séparée des personnes qui ont assisté à la séance à huis clos. Le maire, la secrétaire et tous les membres du Conseil que nous avons interviewés ont déclaré qu'aucun membre d'Abattoir Inc. n'avait assisté au huis clos du 8 avril 2008. Ils ont aussi confirmé que, d'après leurs souvenirs, aucun membre de cette compagnie n'avait assisté à la réunion ouverte au public ce soir-là.
- 23** Les membres d'Abattoir Inc. que nous avons interviewés ont confirmé que, le 8 avril, personne d'Abattoir Inc. n'avait assisté à une réunion quelconque du Conseil d'Emo. L'un de ces interviewés était l'un des deux membres d'Abattoir Inc. qui, selon un témoin, auraient été vus alors qu'ils entraient dans la Chambre du Conseil après la réunion ouverte au public. Il n'existait aucune documentation à propos de l'autre membre d'Abattoir Inc. que l'on avait vu entrer dans la Chambre du Conseil et nous n'avons pas pu retracer cette personne.

Modifications apportées le 22 avril 2008 au procès-verbal du 8 avril 2008

- 24** Selon le procès-verbal de la réunion à huis clos du 8 avril, cette séance à huis clos a eu lieu pour discuter une question de renseignements privés. Le procès-verbal ne fait aucune référence à l'achat du terrain d'Abattoir Inc. De plus, comme indiqué précédemment, le procès-verbal de la réunion ouverte ne dit pas que la résolution autorisant le passage à un huis clos avait été adoptée en réunion ouverte. La secrétaire nous a informés que ces omissions avaient été discutées lors d'une réunion ordinaire du Conseil le 22 avril 2008. Lors de la partie ouverte de cette réunion, il a été noté que le procès-verbal aurait dû indiquer que la résolution avait été adoptée avant le passage à la séance à huis clos et que cette résolution

aurait dû mentionner trois sujets : renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité; acquisition ou disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds; conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin. Aucun autre détail n'a été discuté en réunion ouverte.

- 25** Tout d'abord, la secrétaire et les membres du Conseil que nous avons interviewés ont confirmé à nos enquêteurs que seule la question des renseignements privés et celle de l'acquisition du terrain d'Abattoir Inc. avaient été discutées en réunion à huis clos le 8 avril 2008. Par la suite, la secrétaire a dit que, bien qu'il n'ait pas été question de conseils juridiques lors de cette réunion, elle avait demandé des conseils quant à la manière de rédiger le procès-verbal et que le Conseil municipal lui avait suggéré de consulter l'avocat du Canton. Le procès-verbal de la réunion à huis clos ne fait aucune mention de ce point. Le 22 avril 2008, le Conseil a décidé que cette justification additionnelle de la réunion à huis clos du 8 avril devrait être ajoutée rétroactivement à la résolution.
- 26** La secrétaire nous a aussi dit que, pour modifier officiellement le procès-verbal, le Conseil avait résolu le 22 avril 2008 de se réunir à huis clos afin de considérer la possibilité de modifier le procès-verbal en invoquant l'exception qui autorise un huis clos pour « toute question à l'égard de laquelle un conseil municipal, un conseil, un comité ou une autre entité peut tenir une réunion à huis clos en vertu d'une autre loi ». La secrétaire nous a informés qu'à un moment donné, alors que la discussion portait sur la tournure à donner à la résolution pour aller en séance à huis clos le 22 avril, il avait été suggéré que « par mesure de sécurité » le Conseil invoque toutes les exceptions prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Mais finalement, le Conseil avait décidé d'invoquer uniquement l'exception qui semblait la plus appropriée. La secrétaire n'a pas été en mesure d'indiquer un seul texte de loi applicable à la situation, mais elle a dit que l'exception invoquée était la seule jugée pertinente par le Conseil. Le Conseil a aussi résolu de discuter une question de renseignements privés lors de cette réunion à huis clos.
- 27** Durant cette réunion à huis clos du 22 avril 2008, les membres ont discuté les erreurs contenues dans le procès-verbal et le Conseil s'est dit convaincu que de telles erreurs ne se reproduiraient pas. Le Conseil a également étudié la question des vacances d'un employé.
- 28** À la suite de la réunion du 22 avril, le procès-verbal du 8 avril a été modifié rétroactivement afin de compléter les raisons données par le Conseil pour prendre la résolution d'aller en séance en huis clos et afin de préciser que cette résolution avait été adoptée en séance ouverte au public.

Réunion du Conseil le 8 juillet 2008

- 29** Mon Bureau ayant avisé le Conseil d'Emo qu'il avait l'intention d'enquêter sur cette plainte, le Conseil a résolu lors d'une réunion ordinaire tenue le 8 juillet 2008 d'imposer des frais de 500 \$ en cas de plaintes à l'Ombudsman. Cette somme sera remboursée au plaignant s'il s'avère que sa requête est valide, mais pas si elle s'avère frivole. (On trouvera à l'Annexe 1 une copie de cette résolution.) Mon Bureau a reçu une plainte séparée d'un résident d'Emo à propos de ces frais imposés par le Conseil.

L'analyse des questions relatives aux exigences sur les réunions ouvertes au public

Avis de la réunion du 8 avril 2008

- 30** Le Conseil a affiché un avis annonçant la réunion du 8 avril, conformément à son arrêté procédural municipal. Cet avis donnait le minimum de renseignements requis, soit la date, l'heure et le lieu de la réunion.
- 31** La *Loi de 2001 sur les municipalités* ne précise pas quels renseignements doivent être donnés dans l'avis au public. Cependant, dans de nombreuses municipalités, l'ordre du jour affiché publiquement avant la réunion doit indiquer les questions à discuter. Certaines municipalités précisent aussi que toute question survenant une fois que l'ordre du jour a été affiché doit être annoncée dans un addendum qui doit lui aussi être affiché publiquement. Les ajouts à l'ordre du jour sont généralement réservés aux questions urgentes.
- 32** Si des questions sont soulevées lors d'une réunion alors que le public n'en avait pas été préalablement avisé, bon nombre d'arrêtés procéduraux municipaux stipulent que tous les membres du Conseil présents à la réunion doivent donner leur approbation, ou adopter une résolution suspendant les règles de la réunion, avant qu'elles ne soient considérées.
- 33** Ces pratiques respectent l'intention des exigences sur les réunions ouvertes au public. Elles permettent aux citoyens de faire un choix éclairé et de décider d'assister ou non à une réunion municipale. De plus, elles évitent que certains éléments de discussion n'apparaissent par surprise, en toute dernière minute.
- 34** Conformément au principe de transparence qui sous-tend toute la loi sur les réunions ouvertes au public, l'avis préalable donné au public devrait inclure toutes les questions à considérer lors d'une réunion, avec une description générale des

sujets à considérer en séance à huis clos. Les questions non incluses à l'avis préalable ne devraient être considérées qu'en de rares circonstances, quand une urgence ne permet pas de se conformer aux règles ordinaires de préavis, et uniquement après avoir suivi les exigences procédurales supplémentaires.

- 35** Comme le montre ce cas, il est aussi important d'aviser les citoyens que la réunion ouverte au public reprendra une fois que le Conseil aura ajourné la séance à huis clos. Tout avis à propos d'une réunion du Conseil devrait clarifier ce point. Le maire ne devrait pas avoir à se souvenir de mentionner la question durant une réunion ouverte. Et il ne faudrait pas présumer que le public connaît suffisamment les pratiques du Conseil municipal, ou qu'il n'est pas intéressé à assister à la reprise de la réunion ouverte.

Résolution de passer en séance à huis clos le 8 avril 2008

- 36** En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, avant de tenir une réunion entièrement ou partiellement fermée au public, une municipalité doit déclarer par résolution qu'elle va se réunir à huis clos et préciser la nature générale du sujet qu'elle va considérer (art. 239 (4)). La résolution doit être adoptée avant que la réunion à huis clos n'ait lieu. Même si l'on accorde au Conseil le bénéfice du doute – et je veux bien croire qu'il ait résolu d'aller en séance à huis clos durant la partie ouverte de la réunion du 8 avril 2008 – je ne pense pas que sa méthode de document pro forma avec « cases à cocher » réponde à l'intention de la Loi.
- 37** En vertu de l'alinéa 239 (2) b) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, une réunion peut être fermée au public, entièrement ou en partie, si elle doit porter sur « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local ». Mais simplement réitérer les mots de cette exception n'est pas très informatif. Les renseignements donnés devraient être aussi précis que possible. Réciter une liste pré-imprimée des exceptions ne répond pas à cet objectif. Comme l'a souligné la Cour d'appel de l'Ontario dans *Farber v. Kingston (City)*¹, « la résolution d'aller 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 ». Dans ce cas, le Conseil aurait dû décrire plus précisément le fait qu'il allait considérer des renseignements privés à propos d'un employé municipal
- 38** Bien que la discussion des « renseignements privés » semble avoir vaguement été autorisée par la résolution, celle de l'achat possible d'une propriété d'Abattoir

¹ [2007] O.J. N° 919, page 151.

Inc. y échappe clairement. Certes, une exception de la *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit que les conseils peuvent considérer à huis clos « l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local » (alinéa 239 (2) c)). Mais un conseil municipal doit strictement respecter les exigences de la loi et adopter publiquement une résolution autorisant la discussion de l'acquisition ou de la disposition projetée d'un bien-fonds, avant de pouvoir discuter la question à huis clos. Étant donné que la résolution du 8 avril 2008 ne mentionne pas l'acquisition du terrain d'Abattoir Inc., il était interdit au Conseil d'en discuter. Par conséquent, le fait que le Conseil ait considéré cette question contrevient à la *Loi de 2001 sur les municipalités*. À en croire les remarques faites par le maire à propos des pratiques suivies par le Conseil d'Emo, ce Conseil a pour habitude d'enfreindre cet aspect de la loi quand il lui convient de le faire.

- 39** L'exigence d'identifier publiquement les questions à discuter en réunion à huis clos n'est pas une simple considération d'ordre technique. Elle est d'une importance fondamentale pour garantir la transparence de la démocratie locale. C'est une mesure essentielle d'obligation redditionnelle, faite pour garantir qu'un conseil discute uniquement les sujets autorisés lors d'une réunion à huis clos. Omettre de se conformer aux exigences concernant les résolutions du conseil peut provoquer une perte de confiance du public face au gouvernement municipal et mener à des allégations que le gouvernement local pose des « embuscades ». Ce cas illustre dramatiquement ce point.
- 40** Après s'être réuni à huis clos, le Conseil a consacré plus d'une heure à la discussion de l'achat du terrain d'Abattoir Inc. en réunion ouverte. Mais cette réunion ouverte aurait aussi bien pu se tenir à huis clos, étant donné qu'aucun membre du public ne savait pas qu'elle avait lieu. De toute évidence, les personnes à qui nous avons parlé auraient vraiment aimé assister à cette réunion s'ils avaient su que la question du terrain de l'abattoir allait être discutée. Mais le public n'a été avisé pour la toute première fois de la discussion de l'achat du terrain de l'abattoir que par le procès-verbal officiel de la réunion du 8 avril 2008 disant que le Conseil avait alors résolu d'acheter ce terrain conditionnellement.
- 41** Aucune urgence ne poussait le Conseil à discuter alors la question du terrain de l'abattoir. Cependant, même en cas d'urgence, les exigences procédurales fondamentales doivent être respectées. Le Conseil d'Emo semble faire preuve d'une attitude plutôt cavalière en ce qui concerne les exigences sur les réunions ouvertes au public. Malheureusement, ses pratiques rappellent le type de gouvernance clandestine auquel les dispositions sur les réunions ouvertes devaient remédier.

- 42** Le fait que le Conseil ait négligé de mentionner la question de l'achat du terrain de l'abattoir dans sa résolution, de même que son omission d'informer le public que la séance ouverte allait reprendre après le huis clos, étaient contraires à l'intention de la loi sur les réunions ouvertes au public et ont laissé dans l'ignorance les membres du public intéressés par la question.
- 43** Il ne faut donc pas s'étonner qu'une plainte ait été déposée à mon Bureau au sujet de la conduite du Conseil. Quand un gouvernement local étudie une question controversée à huis clos, sans en aviser préalablement le public, il est tout naturel que la conduite et les motifs de ce gouvernement semblent suspects au public.
- 44** De plus, bien que l'alinéa 239 (2) f) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que les conseils municipaux peuvent discuter à huis clos les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat – y compris les communications nécessaires à cette fin – cette discussion peut uniquement avoir lieu si elle est autorisée préalablement par une résolution publique en bonne et due forme. Dans ce cas, la discussion n'avait pas été autorisée par une résolution préalable. Par ailleurs, il est difficile de voir comment cette exception pouvait s'appliquer à ces circonstances.
- 45** L'exception concernant les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat peut uniquement être invoquée si le Conseil considère réellement les conseils d'un avocat, ou toute communication connexe. La demande de conseils présentée par la secrétaire au Conseil, à propos de la manière de rédiger le procès-verbal de la réunion, ne relève pas de la définition généralement acceptée des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Sa requête ne semble pas non plus relever d'une quelconque autre exception permettant une discussion à huis clos. Par conséquent, même s'il y avait eu autorisation préalable en bonne et due forme, la discussion de cette question à huis clos aurait été contraire à la loi.

Procès-verbal original de la réunion du 8 avril 2008

- 46** La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule qu'une municipalité doit consigner, sans notes et sans commentaires, toutes les résolutions, décisions et autres procédures d'une réunion (art. 239 (7)). Le procès-verbal original de la séance à huis clos du 8 avril omettait toute référence à l'achat potentiel du terrain d'Abattoir Inc. Ceci constitue une infraction à la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Indépendamment de la question visant à savoir si le Conseil était en droit de discuter la préparation correcte du procès-verbal à huis clos, le fait que cette discussion ait eu lieu, comme l'affirme la secrétaire, est lui aussi omis du procès-verbal – ce qui constitue une autre infraction à la Loi. De plus, comme ce procès-verbal n'était pas chronologique, il n'est pas possible de déterminer si la résolution avait été adoptée en séance ouverte ou fermée au public.

- 47** Le procès-verbal donne les noms des personnes qui ont assisté à la séance ouverte au public, mais ne donne pas ceux des personnes présentes à la séance à huis clos du 8 avril 2008. Si le Conseil avait pour politique de séparer la liste des personnes présentes aux séances ouvertes et la liste des personnes présentes aux séances à huis clos, il se prêterait moins aux allégations qu’il rencontre des groupes d’intérêt en secret.

Rectification rétroactive des erreurs

- 48** À un moment donné, après la réunion du 8 avril, le Conseil a reconnu avoir fait une erreur en considérant la question de l’abattoir et en préparant le procès-verbal sans avoir adopté auparavant de résolution autorisant cette discussion. Le Conseil savait aussi que certains s’inquiétaient du fait que le procès-verbal n’indiquait pas que la résolution avait été adoptée avant la séance à huis clos. Soucieux de rectifier ces « inattentions », le Conseil semble les avoir aggravées en essayant de modifier rétroactivement les événements passés. Malheureusement pour le Conseil, en date de la réunion du 22 avril 2008, il était tout simplement trop tard pour « faire marche arrière ».
- 49** Le 8 avril, quand la résolution autorisant une séance à huis clos a été adoptée, le maire était le seul membre du Conseil à savoir qu’il souhaitait discuter la question du terrain de l’abattoir à huis clos. Le Conseil ne pouvait pas réécrire l’histoire deux semaines plus tard et déclarer qu’il avait eu l’intention de considérer cette question lorsqu’il avait résolu d’ajourner la réunion pour se rencontrer à huis clos. De plus, la résolution requise par la *Loi de 2001 sur les municipalités* doit être adoptée en séance ouverte au public préalablement au huis clos qu’elle autorise. Le Conseil ne pouvait tout simplement pas remonter dans le temps et déclarer qu’il avait résolu de faire quelque chose, quand il ne l’avait clairement pas résolu.
- 50** Même si elle était peut-être bien intentionnée, la tentative faite par le Conseil pour rectifier le procès-verbal officiel de la réunion du 8 avril 2008 n’a fait que le falsifier. L’indication du moment où une résolution a été adoptée peut être modifiée, à condition que la modification soit exacte. Mais modifier globalement et rétroactivement la nature d’une résolution est une tout autre affaire. Dans ce cas, il ne s’agissait pas d’une simple rectification à apporter à une erreur administrative mineure, mais bien d’une tentative malavisée du Conseil pour effacer la preuve d’une grave infraction à la loi.
- 51** Reconnaissons toutefois que le Conseil a tenté de régler le problème tout d’abord en réunion ouverte au public le 22 avril. Mais une fois de plus, son recours à un huis clos pour rectifier officiellement son erreur quant au contenu de la résolution était fondamentalement erroné.

- 52** Les dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* concernant les réunions ouvertes au public sont des dispositions réparatrices qui visent à stimuler l'intérêt du public pour une gouvernance locale ouverte et transparente. Toute exception à la règle générale voulant que les réunions soient ouvertes au public doit être étroitement interprétée. Dans le cas de la résolution du 22 avril 2008 autorisant la discussion du procès-verbal du 8 avril en séance à huis clos, le Conseil a invoqué une exception permettant la discussion à huis clos d'une question autorisée par une autre loi.
- 53** Il est clair que le Conseil ne comprend pas bien que les réunions à huis clos doivent uniquement se tenir dans des circonstances limitées, clairement autorisées par les exceptions statutaires. On peut difficilement imaginer comment la discussion visant à rectifier une résolution dans un procès-verbal officiel, pour refléter des faits qui ne s'étaient jamais produits, pouvait être inscrite de force dans l'exception invoquée par le Conseil. Aucun texte de loi n'autorise ainsi la modification rétroactive de procès-verbaux. De plus, il est clair que la question ne relevait pas non plus d'une quelconque exception de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Par exemple, bien que le Conseil ait fait référence à la considération de renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée, l'erreur en question n'avait pas été commise par une personne, mais par le Conseil dans son ensemble.
- 54** Quand des questions sont soulevées en vue d'une discussion à huis clos, sans résolution autorisant ce huis clos, chacun des membres du Conseil a l'obligation de s'assurer que ces questions ne sont pas discutées. Discuter un sujet non autorisé constitue une erreur juridique fondamentale, dont est complice tout membre du Conseil qui prend part à la discussion, ou même qui y assiste.
- 55** La question considérée en séance à huis clos doit relever précisément d'une exception aux exigences concernant les réunions ouvertes au public. Un Conseil ne peut pas tout simplement prendre ici et là des exceptions, dans une liste, pour justifier des discussions qu'il souhaite tenir en privé. Les circonstances doivent correspondre à l'exception invoquée, sans aucune distorsion du sens réel de l'énoncé statutaire. Si une question à discuter ne relève pas des exceptions, elle ne peut pas légalement être discutée à huis clos.
- 56** Au mieux, le comportement du Conseil municipal d'Emo lors de la réunion à huis clos du 8 avril 2008 traduit une ignorance fondamentale de l'objectif et de l'application des exigences sur les réunions ouvertes au public. L'obligation pour les conseils municipaux de tenir des réunions ouvertes au public est en vigueur en Ontario depuis 1866. Des exceptions aux exigences sur les réunions ouvertes au public existent depuis 1995. Cependant, d'après mon expérience des 12 derniers

mois relativement aux plaintes sur les réunions à huis clos, il est clair que partout dans la province les gouvernements locaux continuent de suivre et de respecter fort différemment les exigences sur les réunions ouvertes au public.

- 57** Le Conseil d'Emo, lui, a continué d'oeuvrer dans un climat de secret et de droit acquis. La conduite du Conseil d'Emo est un exemple regrettable des raisons pour lesquelles il faut veiller au respect des exigences relatives aux réunions ouvertes au public en recourant à des enquêtes, pour sauvegarder le droit des citoyens à exiger la transparence de leur gouvernement local.

Frais à payer pour porter plainte à l'Ombudsman

- 58** Comme je l'ai dit plus tôt, le comportement du Conseil d'Emo résultait au mieux de l'ignorance des exigences sur les réunions ouvertes au public. Mais au pire, il semblerait que ce comportement découle d'une tentative malavisée et délibérée de faire fi de la loi, de la part du Conseil, et de la manipuler à ses propres fins.
- 59** L'un des membres du Conseil d'Emo a ouvertement montré un manque de coopération à nos enquêteurs, disant qu'il était disponible uniquement de 22 h à 6 h du matin pour une entrevue. De son côté, le maire s'est montré clairement frustré par la nouvelle procédure d'enquête concernant les plaintes, entrée en vigueur en janvier 2008. Il a dit à l'un de nos enquêteurs qu'à son avis, chaque fois qu'on leur demandait des renseignements et que des employés municipaux devaient interrompre leur travail pour répondre aux demandes de mon Bureau, ceci représentait une « perte de temps » potentielle étant donné que la plainte risquait de s'avérer frivole et sans fondement. Il nous a aussi avertis que le Conseil allait prendre des mesures pour décourager les plaintes sans fondement, en imposant des frais à payer aux personnes qui se plaignent à mon Bureau.
- 60** Le Conseil a mis sa menace à exécution et le 8 juillet 2008 il a adopté une résolution visant à imposer des frais de 500 \$ pour toute plainte à mon Bureau. Cette somme importante est uniquement remboursable si la plainte s'avère valide en fin de compte.
- 61** La résolution adoptée par le Conseil pour imposer un « droit de plainte » fait fi de la loi de manière flagrante. À mon avis, elle est complètement inexécutable. Aucune disposition de la *Loi de 2001 sur les municipalités* n'indique qu'un droit puisse être imposé à quelqu'un pour porter plainte à propos d'une réunion à huis clos. Tout le système d'application de la loi sur les réunions ouvertes au public repose sur la notion que le public contribuera volontairement à garantir la transparence de la gouvernance municipale.

- 62** Rien dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, ni dans la *Loi sur l'ombudsman*, pas plus que dans tout autre texte de loi, ne donne à un conseil municipal le droit d'imposer des frais (remboursables ou non) à quelqu'un qui porte plainte à l'Ombudsman. En réalité, exiger de tels frais est tout simplement irréaliste en pratique. En effet, les citoyens n'ont pas à passer par leur municipalité pour se plaindre à mon Bureau. Ils peuvent le faire directement. En outre, conformément aux règles de confidentialité énoncées dans la *Loi sur l'ombudsman*, les noms des personnes qui portent plainte à propos des réunions à huis clos ne sont pas divulgués à la municipalité sujette à enquête. Par ailleurs, les plaintes à mon Bureau sont complètement gratuites.
- 63** Certaines municipalités, qui ont désigné un enquêteur autre que mon Bureau pour les réunions à huis clos, ont décidé de demander un droit aux plaignants. Elles ont pu le faire en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* autorisant un paiement pour services rendus. En tant qu'Ombudsman, j'ai dénoncé publiquement cette pratique, car elle pénalise les citoyens qui exercent leurs droits statutaires et car elle risque d'avoir pour conséquence que des plaintes légitimes ne sont pas déposées en raison des frais exigés. Demander un droit de plainte va fondamentalement à l'encontre de l'intention première des dispositions sur les réunions ouvertes au public, qui était de promouvoir la légitimité démocratique sur le plan local.
- 64** La tentative faite par le Conseil d'Emo pour imposer un droit de plainte est encore plus inconvenante car, contrairement aux municipalités qui ont désigné des enquêteurs privés, qu'elles doivent payer, pour les plaintes sur les réunions à huis clos, mon Bureau assure ce service gratuitement à la municipalité d'Emo.
- 65** On peut difficilement éviter de conclure que le Conseil d'Emo a tenté d'imposer un droit de plainte pour dissuader fortement ses citoyens de protester contre ses méthodes relativement aux réunions à huis clos. Comme la résolution créant ce droit de plainte a été adoptée au beau milieu de mon enquête, on peut en déduire qu'il a été promulgué par mesure de représailles contre la plainte à mon Bureau. Il ne fait aucun doute que cette décision du Conseil a pour but de « refroidir » les personnes qui songent à porter plainte. Le Conseil d'Emo a ainsi fait savoir à ses résidents, dont beaucoup ne savent probablement pas que les frais de plainte sont illégaux et qu'ils peuvent porter plainte directement et confidentiellement à mon Bureau, qu'ils feraient mieux de garder leurs plaintes pour eux-mêmes et d'éviter au Canton d'avoir à justifier ses actions.
- 66** Certes, je comprends qu'une municipalité s'inquiète que ses ressources puissent souffrir du fait qu'elle ait à répondre à des plaintes frivoles et vexatoires, mais il existe actuellement des mesures plus qu'adéquates pour garantir que la conduite

des organismes municipaux ne fait pas l'objet d'une surveillance injustifiée. En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, j'ai le pouvoir discrétionnaire de ne pas enquêter sur une plainte que je considère frivole, vexatoire, ou faite de mauvaise foi. Mon Bureau n'entreprend pas une enquête à la légère. Les plaintes que nous retenons sont soigneusement sélectionnées et nous faisons au préalable une évaluation en profondeur pour nous assurer que les plaintes ne sont ni frivoles, ni vexatoires, et qu'elles s'accompagnent d'éléments de preuve qui justifient l'ouverture d'une enquête officielle.

- 67** Ce qu'il y a de plus ironique dans l'indignation apparente du Conseil d'Emo en réaction à mon enquête, c'est que nous avons découvert toute une liste d'infractions commises par lui à la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Et alors que je n'ai pas été en mesure d'établir que le Conseil d'Emo s'était vraiment réuni en secret pour collaborer avec les dirigeants d'Abattoir Inc. le 8 avril 2008, nous avons mis à jour de multiples preuves qu'il œuvre dans une culture de dissimulation et de secret, qui l'a amené à commettre maintes infractions à la loi.

Opinion

- 68** Mon enquête a révélé que le Conseil d'Emo avait commis une série d'infractions à la *Loi de 2001 sur les municipalités* en ce qui concerne sa réunion à huis clos du 8 avril 2008.
- 69** Le Conseil d'Emo a tout d'abord contrevenu à la Loi quand il s'est réuni à huis clos le 8 avril pour discuter l'achat du terrain d'Abattoir Inc. et la préparation de son procès-verbal, sans une résolution publique en bonne et due forme qui lui en donne l'autorisation. La question de la préparation du procès-verbal du Conseil était doublement problématique, étant donné qu'elle ne relevait d'aucune des exceptions permettant une discussion à huis clos.
- 70** De plus, le procès-verbal original de la séance à huis clos du 8 avril 2008 a omis d'indiquer la discussion de l'achat du terrain d'Abattoir Inc. et de la préparation du procès-verbal du Conseil, alors que la loi l'exigeait.
- 71** Voulant remédier à ses infractions statutaires, le Conseil d'Emo a de nouveau enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 22 avril, quand il a résolu d'aller en séance à huis clos pour discuter la modification de son procès-verbal, en invoquant une exception non applicable.
- 72** Il est clair qu'il faut plus de discipline au Conseil d'Emo pour se conformer à la loi sur les réunions ouvertes au public. Ses pratiques et procédures actuelles de réunion n'ont pas la rigueur nécessaire pour garantir l'intégrité et la transparence

du processus. Par conséquent, je fais ici un certain nombre de recommandations qui, si elles sont appliquées, contribueront je le crois au respect de la loi par le Conseil d'Emo et aideront ce Conseil à adopter les meilleures pratiques afin de donner au gouvernement local l'ouverture, la transparence et l'accessibilité auxquelles les citoyens d'Emo ont droit.

Recommandations

Recommandation 1

Le Conseil d'Emo devrait immédiatement mettre fin à sa pratique de discuter à huis clos de questions qui n'ont pas été identifiées dans une résolution d'autorisation, ainsi qu'à sa méthode de « cases à cocher » pour de telles résolutions; à l'avenir, il devrait s'assurer qu'aucune question n'est discutée à huis clos, sauf si :

- a) la question relève clairement d'une des exceptions statutaires aux exigences sur les réunions ouvertes au public;
- b) une résolution est adoptée en séance ouverte au public avant la réunion à huis clos, autorisant la discussion de la question à huis clos;
- c) le sujet à discuter a été décrit aussi précisément que possible, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans porter atteinte à la raison de traiter la question à huis clos.

Recommandation 2

Le Conseil d'Emo devrait modifier ses arrêtés procéduraux municipaux pour stipuler qu'un ordre du jour doit être affiché préalablement à toute réunion du Conseil et que des points nouveaux de discussion ne peuvent être ajoutés à l'ordre du jour qu'en cas d'urgence, à condition toutefois que toutes les autres exigences procédurales aient été respectées, notamment l'obtention du consentement de tous les membres du Conseil présents à une réunion.

Recommandation 3

Le Conseil d'Emo devrait s'assurer que ses ordres du jour donnent une description générale des questions qui seront divulguées lors de la séance à huis clos et indiquent que le Conseil reprendra la séance ouverte, le cas échéant, après la séance à huis clos.

Recommandation 4

Le Conseil d'Emo devrait s'assurer que les procès-verbaux de ses réunions, ouvertes ou à huis clos, sont complets et consignent avec exactitude tous les éléments considérés lors des réunions.

Recommandation 5

Le Conseil d'Emo devrait s'assurer que ses procès-verbaux sont rédigés par ordre chronologique et que les noms des personnes présentes aux réunions à huis clos sont répertoriés séparément des noms des personnes présentes aux réunions ouvertes au public.

Recommandation 6

Tous les membres du Conseil d'Emo devraient se montrer vigilants et s'acquitter de leur obligation personnelle de s'assurer que le Conseil se conduit comme il le doit en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de ses arrêtés municipaux.

Droit de plainte de 500 \$ imposé par EMO

- 73** J'incite vivement le Conseil d'Emo à révoquer immédiatement sa résolution imposant un droit de 500 \$ aux personnes qui portent plainte à mon Bureau. Ce droit de plainte est non seulement inexécutable, tant en vertu de la loi qu'en pratique, mais il constitue aussi à mon avis une mesure de représailles et il fait tort aux citoyens d'Emo, qui méritent mieux de leur gouvernement local. Entre-temps, les citoyens d'Emo sont libres de porter plainte sur les réunions à huis clos directement à mon Bureau, qui traitera leurs plaintes gratuitement. Si mon Bureau détermine qu'une enquête est justifiée, il procédera à une enquête en vertu du pouvoir que lui confère la *Loi sur l'ombudsman*.

Réponse du Conseil d'Emo

- 74** Emo a reçu mon rapport préliminaire le 9 décembre 2008 et le maire m'a répondu au nom du Conseil le 28 janvier 2009.
- 75** Au lieu d'apporter réponse à mes conclusions, analyses, opinions et recommandations précises d'enquête, le Conseil a choisi de se montrer complètement évasif. La présentation du Conseil ne m'a pas convaincu et j'ai donc conclu mon rapport sans le modifier. Toutefois, j'aimerais reprendre ici brièvement quelques idées et interprétations erronées qui ressortent clairement de la réponse du Conseil d'Emo, donnée en annexe à ce rapport (Annexe 2).
- 76** Comme le maire l'a indiqué, mon Bureau ne divulgue pas l'identité des personnes qui portent plainte à propos de réunions ouvertes au public. Cette pratique préserve l'intégrité du processus d'enquête. Elle est exigée par la *Loi sur l'ombudsman*, qui stipule que mes enquêtes doivent être menées en privé et que les renseignements reçus à propos d'une plainte ne peuvent être divulgués, à moins que la Loi ne l'autorise. Les enquêtes sur les réunions à huis clos visent à déterminer si une municipalité s'est conformée aux exigences sur les réunions ouvertes et à ses arrêtés procéduraux. Tous les citoyens ont un droit égal de s'assurer que leur conseil municipal respecte la loi et de se prévaloir de leur droit de se plaindre. L'identité d'une personne qui se plaint à mon Bureau au sujet d'une réunion tenue à huis clos contrairement à la loi n'est en général aucunement pertinente dans ce contexte. Conformément à mes obligations en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, je ne divulgue pas ces renseignements. J'aimerais mentionner à cet égard que la *Loi sur l'ombudsman* est parfaitement conforme au modèle classique d'ombudsman qui prévaut dans les démocraties occidentales.
- 77** Le Conseil d'Emo semble mal comprendre l'objectif du rapport préliminaire d'enquête. Ce rapport est présenté à une municipalité pour lui donner la possibilité d'en prendre connaissance et d'apporter réponse à mes conclusions, analyses, opinions d'enquête, ainsi qu'à toute recommandation que j'envisage de faire pour remédier aux problèmes apparents. La municipalité peut commenter ce rapport avant que je n'y mette la touche finale. Le rapport préliminaire n'est donc pas un rapport définitif et il n'a pas à être rendu public en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*. La version donnée des faits, analyses, opinions et recommandations peut changer fondamentalement selon les réponses données par la municipalité. Dans ces circonstances, il n'est pas de l'intérêt public de divulguer publiquement un rapport préliminaire sans avoir préalablement considéré les opinions de la municipalité. C'est pourquoi des mesures ont été élaborées pour garantir que le rapport préliminaire reste confidentiel. Par contre,

une fois qu'un rapport est finalisé, il doit être rendu public par la municipalité conformément à la *Loi sur l'ombudsman*.

- 78** De plus, le Conseil d'Emo a accordé une importance considérable aux termes utilisés pour décrire son manquement à son obligation de se conformer aux exigences sur les réunions ouvertes ainsi qu'au jugement rendu dans l'affaire *Farber v. Kingston (City)* qui portait principalement sur la question suivante : un arrêté municipal adopté en réunion ouverte du Conseil peut-il être annulé pour illégalité en raison d'un non-respect antérieur des exigences sur les réunions ouvertes au public. Bien que j'aie fait référence au jugement Farber dans ce rapport pour encourager le Conseil à adopter des mesures correctives quant à ses résolutions sur les réunions à huis clos, ce jugement se distingue par ses faits du cas présent. En outre, ce jugement devrait être lu avec la décision subséquente de la Cour suprême du Canada dans *London (City) v. RSJ Holdings Inc.*², concluant qu'il y avait eu infraction aux dispositions sur les réunions ouvertes énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* et qu'un manquement au respect des exigences procédurales statutaires sur les réunions ouvertes au public peut constituer une raison suffisante d'annuler un arrêté municipal pour illégalité.

Rapport

- 79** Le Conseil d'Emo est tenu de rendre ce rapport public conformément à l'article 14 (2.6) de la *Loi sur l'ombudsman*.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario

² [2002] S.C.J. N° 29.

Annexe 1

Résolution du Conseil d'Emo concernant les frais imposés pour porter plainte sur les réunions à huis clos

EMO MUNICIPAL COUNCIL
REGULAR MEETING AGENDA

Tuesday, July 8, 2008

Regular Council Meeting scheduled for 7:00 p.m.

July 8, 2008 Regular Council Meeting Minutes Cont'd:

10. Judson - Fisher: BE IT RESOLVED that we hereby agree to set the following rate for complaints to the ombudsman: X

- \$500.00 - This fee will be reimbursed to the complainant if the request is valid; however, the fee will be retained if the request is found to be frivolous.

CARRIED.

11. Sheloff - Judson: BE IT RESOLVED that we hereby authorize water shut-off on all accounts overdue four months or more scheduled on August 7, 2008.

CARRIED.

12. Judson - Fisher: BE IT RESOLVED that we hereby agree to change the due date for 2008 final taxes to August 29, 2008.

CARRIED.

13. Sheloff - Judson: BE IT RESOLVED the Council of the Corporation of the Township of Emo hereby agrees to set the following policy on water, sewer and garbage billings:

- "All water and sewer billings shall include garbage billings (every two months)."

This policy shall be effective July 1, 2008.

CARRIED.

14. Fisher - Judson: BE IT RESOLVED that we hereby forward letter from JTI Contracting (Emo) Ltd, stating they will present construction schedule and bill for bonds at the same time in the future, to the Township of Emo's municipal lawyer for their advice.

CARRIED.

15. Sheloff - Judson: BE IT RESOLVED that the Township of Emo hereby agrees to participate in Local Government Week on October 19 -25, 2008, by participating in school activities and other municipal events relating to this special event.

CARRIED.

16. Sheloff - Judson: BE IT RESOLVED that we hereby accept Livestock Valuer Report

Annexe 2

Lettre du maire d'Emo, 28 janvier 2009



The Corporation of the Township of Emo

P.O. Box 520, Emo, Ontario, P0W 1E0

Website: www.emo.ca
E-mail: township@emo.ca

Phone: 807-482-2378
Fax: 807-482-2741

SENT VIA FACSIMILE (416) 586-3506

Attention: André Marin, Ombudsman

Ombudsman Ontario
Bell Trinity Square
483 Bay Street, 10th Floor, South Tower
TORONTO, ON M5G 2C9

Dear Sir:

Re: Investigation into the April 8, 2008 Closed Meeting

I am authorized by Council to respond to your Report.

You should know that it is our view as elected representatives of the community that we consider your Report to be an exercise in excess.

The investigation was flawed and unduly delayed and your conclusions and recommendations bear little resemblance to the investigatory authority conferred on you by statute.

The danger of a functionary exceeding the authority given to him or her by the elected Legislature and purporting to exercise a condescending, supervisory

role over another elected body is the lesson most clearly provided in this whole exercise.

We provide some specific commentary on your investigation and your Report below.

THE COMPLAINT TO BE INVESTIGATED

1. The complaint is said to be that the Council met with members of Rainy River District Abattoir Inc. at an unauthorized in-camera meeting of Council on April 8, 2008.

YOUR LACK OF TRANSPARENCY

2. If there is a written complaint, we have not seen it. The identity and motivation of the complainants have not been made known to the Council.
3. The irony emanating from the secrecy espoused by your procedures in the context of this issue cannot be overstated.

4. This lack of openness and fairness included your sending us your signed Report dated November 28, 2008, which report bore your very fixed conclusions and your unfair criticisms on matters beyond the scope of the complaint.

5. Although the *Ombudsman Act* requires that Reports (plural) received by us are to be made available to the public, what you did was to reach your conclusions, sign your full Report, call it an Interim Report, and send one copy only to the Municipality with the expectation that this single copy:
 - (a) could not be marked or copied;
 - (b) must be returned to you;
 - (c) could not be publicly commented or acted upon.

To repeat, there was one copy to be shared among all Councillors, administration, witnesses and advisors.

6. Council saw this procedure as a clear and unacceptable attempt to limit its ability to effectively respond to you.

7. Given the obviousity that your zeal to condemn was such that you were beyond any persuasion, Council did not choose to comment on

this "Confidential" document, asking instead that you consider your mandate and obligation to be fair when issuing a public Report.

WAS THE COMPLAINT JUSTIFIED?

8. No, it was not. We respond without seeing any formal complaint and without having the right to face our accusers.
9. Since our accusers are secret, we cannot know their degree of sophistication or understanding of Council procedures or, indeed, what political or business interest or bias they may have.
10. The part of the complaint that provides the juiciest perception of scandal and which inspires your finely tuned arsenal of outrageous hyperbole, is that the Council met in secret with representatives of a private Company to discuss a planned project. According to this allegation, the "public" was excluded from the discussion and the favoured Company representatives were privy thereto.
11. Seems like dirty business indeed. Except that it did not happen.
12. It is patently apparent from your Report, however, that the Council's innocence of the core accusation in the complaint was a matter of bitter disappointment to you.

13. The relevant finding clearing the Council of this core accusation is buried at Paragraph 67 of the Report where you say (emphasis added)

“.... I was unable to establish that Emo actually collaborated in secret with Abattoir officials on April 8, 2008”

The reason you were unable to establish any such collaboration was that it did not occur.

14. Some of the key attributes required of a Municipal Investigator looking into issues relating to closed meetings are “independence”, “impartiality”, and “the credibility of the Investigator’s process” to quote the Act.

Regret arising from failure to discover substance to a complaint or indeed finding a complaint to be proveably unsubstantiated is hardly compatible with these attributes.

So, in the face of the fact that the evidence cleared the Council of the complaint as made, you use your skilled turn of phrase to lead those intrepid readers who have borne with you through the previous 66 lengthy paragraphs to suspect that Council actually did have this secret collaboration but that for reasons left to the readers’ imagination, the people’s Investigator has been thwarted because of the unfortunate lack of available evidence. Bad guys always get off.

WILD AND EXTRANEOUS ACCUSATIONS

15. Crowding out this reluctant conclusion of innocence, in the same Paragraph you convey to us that although you were frustrated in attempting to achieve your investigative goal, you were able to establish (emphasis added)

"a litany of contraventions of the Municipal Act, 2001";

"that the Council operates within a culture of concealment and secrecy "

"which has led it to commit multiple breaches of the law."

16. We have no doubt that the perceived right to defame provided to you under the *Ombudsman Act* emboldens you to make this kind of dramatic, wild and unfounded statement thereby causing the process to become the punishment.

ONTARIO COURT OF APPEAL

17. We find ourselves expected to answer to matters not within your mandate and, which do not involve the issue of compliance as very specifically stated in Section 239.1 of the *Municipal Act*. We will respond to some examples simply to demonstrate this fact.

18. One of the issues you raise (which was not stated in the complaint) was as to the steps to be taken under the *Act* before going into closed session, specifically as to announcing the reason for the closed session.
19. In this regard, your Report references the decision of the Ontario Court of Appeal in Farber v. Kingston City.
20. We are therefore comforted that you have had reference to the law in preparing your Report.
21. On the other hand, a recitation of selected parts of a Court decision is a dangerous and misleading thing.
22. The case you cited is right on point. In it, the Applicant had alleged that the Kingston City Council had gone into a closed meeting without following the requirements of the *Municipal Act* by providing a general description of the issue to be discussed, and further, that a vote was held at the closed meeting, (the latter being something our Council was never accused of).

The Applicant took the position before the Court that the Council had violated the *Act* and that a By-Law subsequently passed dealing with the subject of the closed meeting should be quashed as illegal.

Here is what the Court of Appeal said: (emphasis added)

"I would therefore conclude that the vote held in the closed meeting of April 5 was not authorized by S. 239(6)(b) of the *Act* and thus was of no effect. I would not, however, characterize this as the respondent (the Council) having violated the *Act*"

The Court further stated that not following the stated procedures were

"at most procedural irregularities unconnected to the real decision to pass the By-Law. They therefore do not taint its legality."

Compare that to your inflammatory accusations as quoted in Paragraph 15 above.

23. We are hard put, sir, to credit that, being sufficiently familiar with the case to cite it, you were unaware of the Court's findings as quoted above or that you inadvertently failed to include them in your Report. After all, the Court's Reasons are only five and one-half pages long.

"Impartiality"?

THE ADJOURNMENT ISSUE

24. Your adjournment issue is another matter not raised in the complaint.

25. Your Report makes much of the unproven suggestion that at the time Council went into closed session, the audience was not informed that Council would later resume in open session.

There is no requirement either in the *Municipal Act* or in our procedural By-Law that Council do so.

26. Councils often go into closed session mid way through an evening's proceedings. Inveterate Council meeting attendees should surely know that and so should someone investigating these things.
27. On the night in question, there is no suggestion that anyone indicated that Council proceedings were adjourned for the evening when Council went into closed session.
28. Persons in attendance that evening (who may or may not be the Complainants) were regular Council attendees. If they left before the meeting was formally adjourned, they presumably did so of their own volition or their own error. They were not misled.
29. Council contravened nothing.

REWRITING THE PROCEDURE BY-LAW

30. Your job was to investigate
"whether (Emo) has complied with
Section 239 or (Emo's) procedure
By-Law".

Instead of doing that, you opine as to the type of procedural By-Law you presumably would enact if you had the power to do so.

You do not have that power. You were elected by no one. You are an investigator, not a legislator.

THE NUB OF THE MATTER

31. Obviously, you intend this Report to be your Manifesto on a plethora of matters not relevant to the requirements of Emo's By-Law or the *Municipal Act* or to the allegation that Council met with the Abattoir people in closed session.
32. The nub of this whole issue, however, is as follows.
 1. The subject matter discussed at the closed session was one that is specifically authorized under Clause 239(2)(c) of the *Municipal Act*, something you fail to point out.
 2. The Abattoir people were not at the meeting. The complaint was False.
 3. No vote was taken at the closed session.
 4. A public discussion of the issue took place at the open session when Council reconvened.

5. No one in the audience was told that the public proceedings ended when Council went into closed session.
6. No final disposition of the issue has, even yet, been made. If Council does act on the subject matter, it will do so by the enactment of a By-Law passed and discussed in open session.
7. There were no violations of any legislation. Nothing illegal was done.
8. The accusation of a secret collaboration was at worst a fabrication, at best, a careless assumption, made by unknown persons with undisclosed motivations or interests. You save no criticism for these accusers.
9. Even if it had "actually" happened, which did not occur, there is nothing wrong with meeting someone in closed session when the subject matter is authorized under the *Municipal Act*.
10. Our invitation to come to Emo was spurned. Your investigation was conducted in Toronto. It was at this distance that your conclusions were reached and these conclusions were necessarily based on information related by unseen persons on all sides.

- 11. Judging credibility sight unseen flies in the face of the fundamental criterion laid down in the Act requiring investigators to have regard for:

"the credibility of the investigator's investigative process.",

or, as ordinary people such as us Councillors would say, common sense.

.....

The allegations made by you in these circumstances define imperfect generalizations.

Matters which Ontario's highest Court characterize as "at most procedural irregularities" are massaged by you in such a fashion as to stridently colour them in terms of illegality, breaches of law and government by stealth.

Ours is an honest and hardworking Council, made up of citizens who have taken time from their regular occupations and pursuits to further the interests of this community.

We have acted in good faith throughout and we have respect for the safeguards put in place by the Legislature relating to the affairs of municipalities in general and closed meetings in particular.

Respect for that legislation cannot be fostered and indeed is sadly diminished by the manner in which you have conducted your investigation and written your Report.

Yours very truly,

A handwritten signature in cursive script that reads "Ed Carlson".

Ed Carlson
Mayor

cc: Ministry of Municipal Affairs & Housing
Premier of Ontario
Howard Hampton, MPP (Kenora-Rainy River)
Association of Municipalities of Ontario (AMO)
Northwestern Ontario Municipal Association (NOMA)
McKittricks (Barristers & Solicitors)
Ministry of Community Safety and Correctional Services