



## **Rapport final**

**Enquête sur des plaintes  
à propos d'une réunion à huis clos tenue par  
le Conseil du Comté de Norfolk  
le 24 mai 2016**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario  
Novembre 2016**

## Plainte

- 1 En juin 2016, mon Bureau a reçu trois plaintes à propos d'une réunion à huis clos tenue par le Conseil du Comté de Norfolk le 24 mai 2016. Chacune de ces trois plaintes a soulevé des problèmes similaires, que j'examinerai dans ce rapport.
- 2 Les plaintes alléguaient que le Conseil du Comté de Norfolk avait tenu une réunion à huis clos illégale pour discuter de l'élaboration d'un règlement de zonage applicable à un lieu particulier du Comté appelé Hastings Drive, contrairement aux dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »). Les plaintes ont aussi allégué que le Conseil avait indûment voté à huis clos afin d'exempter une option concernant ce règlement de zonage de l'examen qu'il allait faire durant ce huis clos.

## Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités du conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos en vertu de la Loi. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui ne l'ont pas fait.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour le Comté de Norfolk.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et les règles de procédure de la Municipalité ont été respectées.

## Procédures du Conseil

- 7 Le Règlement de procédure du Comté (Règlement n° 2015-25) stipule que toutes les réunions doivent se dérouler en public, sous réserve des dispositions à l'article 239 de la Loi. Avant de se retirer à huis clos, le Conseil doit indiquer par voie de résolution le fait qu'il va tenir une réunion à huis clos et la nature générale de la question à y examiner.

- 8 Le Règlement de procédure interdit aussi de voter à huis clos, sauf quand la réunion doit se tenir à huis clos en vertu dudit Règlement ou de la Loi, et que le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions au personnel du Comté ou aux personnes dont le Comté a retenu les services.

## **Processus d'enquête**

- 9 Le 18 juillet 2016, après avoir effectué un examen préliminaire, nous avons avisé le Comté que nous avons l'intention d'enquêter sur ces plaintes.
- 10 Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure et des politiques du Comté, ainsi que de la Loi. Nous avons aussi examiné les procès-verbaux d'une réunion publique le 10 mai 2016, de la réunion à huis clos du Conseil le 24 mai 2016 et de sa réunion publique le 14 juin 2016. De plus, nous avons écouté et regardé un enregistrement audio-vidéo de la réunion publique du Conseil le 14 juin 2016. Le Comté ne fait pas d'enregistrement audio-vidéo de ses réunions à huis clos.
- 11 Nous avons interviewé la greffière, la greffière adjointe et les membres du Conseil qui étaient présents lors de la réunion à huis clos.
- 12 Mon Bureau a reçu une pleine collaboration dans ce dossier.

## **Contexte**

### Hastings Drive

- 13 Hastings Drive est situé en bord du lac Érié. En 1985, la région a été frappée par une violente tempête qui a causé d'importants dégâts aux chalets le long de Hastings Drive. Après la tempête, tout nouvel aménagement a été interdit en raison de possibles dangers.
- 14 Au cours des dernières années, les propriétaires de terrains vacants situés le long de Hastings Drive ont installé des caravanes et des véhicules récréatifs pour une résidence saisonnière ou permanente.
- 15 Le Comté se prépare à adopter un règlement de zonage applicable à un site particulier, pour les terrains aux environs de Hastings Drive. Dans ce but, il a engagé un consultant en planification externe et l'a chargé

d'effectuer une étude pour déterminer les options d'aménagement pour Hastings Drive.

- 16** Le 10 mai 2016, le Conseil a examiné cette étude lors d'une réunion publique. L'étude présentait plusieurs options possibles de règlement de zonage applicables à Hastings Drive. Par exemple, l'une des options (option 5) permettrait aux propriétaires d'installer des caravanes et véhicules récréatifs, tandis qu'une autre (option 7) permettrait à chacun de construire une nouvelle résidence unifamiliale individuelle habitable toute l'année.
- 17** À la fin de la réunion publique, le Conseil a demandé au personnel de poursuivre l'exploration des possibilités de règlement de zonage, en fonction des options 5 et 7 de l'étude.

### Réunion à huis clos du Conseil le 24 mai 2016

- 18** À la suite de la réunion publique du 10 mai, le Conseil a rencontré à huis clos l'avocat et le personnel du Comté, le 24 mai 2016, pour prendre connaissance d'autres renseignements sur les possibilités de règlement de zonage, fondées sur les deux options précédemment identifiées.
- 19** L'ordre du jour de la réunion indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos en vertu des exceptions des « litiges actuels ou éventuels » et des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat » énoncées aux alinéas 239 (2) e) et f) de la Loi. Le sujet des discussions était ainsi décrit : « Discussions verbales avec l'avocat du Comté, objet : Hastings Drive. » Le procès-verbal de la réunion indique que le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos, sans y inclure ces exceptions précises.
- 20** La greffière adjointe a dressé le procès-verbal de la réunion.
- 21** Durant la réunion à huis clos, l'avocat a donné des conseils juridiques au Comté au cas où l'option 5 ou l'option 7 serait retenue dans le cadre d'un règlement de zonage. L'avocat a aussi avisé le Conseil quant à la manière de se préparer à tout appel qui serait adressé à la Commission des affaires municipales de l'Ontario au sujet du règlement de zonage adopté et il a répondu aux questions du Conseil.
- 22** Après avoir reçu ces conseils juridiques, le Conseil a demandé au personnel de préparer une ébauche de règlement de zonage permettant le stationnement saisonnier de caravanes et véhicules récréatifs sur les terrains vacants le long de Hastings Drive (option 5). Le Conseil n'a pas

demandé au personnel de préparer un règlement de zonage visant à permettre des structures permanentes le long de Hastings Drive (option 7).

### Mesures prises par le Conseil du 25 mai au 14 juin 2016

- 23** Le lendemain de la réunion à huis clos, le maire a consulté la greffière adjointe au sujet des avis à communiquer au public pour l'informer que le Conseil avait demandé au personnel de préparer une ébauche de règlement de zonage fondée sur l'option 5. Le maire a dit à mon Bureau qu'il s'inquiétait, pensant que le public serait surpris d'apprendre qu'il n'y aurait pas d'ébauche de règlement soumise au Conseil en vue de permettre des structures permanentes.
- 24** Le personnel a préparé une note de service à l'intention du public, qu'il a affichée sur le site Web du Comté le 10 juin 2016. Cette note indiquait que le Comté n'envisageait plus de préparer une ébauche de règlement de zonage en vue de permettre des structures permanentes à Hastings Drive, en raison de restrictions sur les réservoirs de retenue des eaux usées et de questions de permis de construire. Toutefois, cette note ne mentionnait pas que le Conseil avait demandé au personnel de préparer une ébauche de règlement de zonage permettant l'installation saisonnière de caravanes et véhicules récréatifs sur les terrains vacants, en s'appuyant sur les conseils juridiques de l'avocat du Comté.
- 25** Par souci de transparence accrue, le maire a demandé que le Conseil réexamine l'ébauche de règlement pour Hastings Drive à la prochaine réunion du Conseil le 14 juin 2016.
- 26** Le procès-verbal de la réunion du Conseil le 14 juin montre que celui-ci a examiné cinq résolutions au sujet de Hastings Drive :
- Le Conseil a dérogé à ses règles de procédure pour présenter une motion de réexamen.
  - Le Conseil a proposé de réexaminer sa décision du 24 mai 2016 visant à éliminer l'option 7.
  - Une motion a été présentée en vue d'examiner un règlement pour l'option 7.
  - Le Conseil a pris acte de la note de service du personnel datée du 10 juin, à des fins d'information.
  - Toujours à des fins d'information, le Conseil a pris acte de la correspondance d'un résident au sujet de la note de service du personnel datée du 10 juin.

- 27 La greffière a dit à mon Bureau qu'en rétrospective, la motion de réexamen de l'option 7 laissait à désirer dans son libellé et aurait pu créer la confusion quant aux mesures prises à huis clos par le Conseil.
- 28 En dépit du libellé de la motion, indiquant que le Conseil avait décidé d'éliminer l'option 7 le 24 mai, celui-ci n'avait pas pris la moindre décision au sujet de cette option durant son huis clos. Il s'était simplement abstenu de demander au personnel de préparer une ébauche de règlement pour l'option 7.
- 29 La motion proposant « qu'un règlement concernant l'option 7 soit présenté en vue d'un examen » a été rejetée par un vote à égalité des voix.

## Analyse

- 30 Les plaintes faites à notre Bureau alléguaient que les discussions tenues à huis clos par le Conseil ne relevaient pas des exceptions des réunions à huis clos et qu'elles enfreignaient donc la *Loi sur les municipalités*. Elles alléguaient aussi que le Conseil avait enfreint les dispositions de la *Loi sur les municipalités* quand il avait voté à huis clos pour éliminer l'option 7 de son examen.

### Séance à huis clos du 24 mai

- 31 La réunion du 24 mai s'est tenue à huis clos en vertu des exceptions des « litiges actuels ou éventuels » et des « conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat », énoncées aux alinéas 239 (2) e) et f) de la Loi.

### **Exception des « litiges actuels ou éventuels »**

- 32 La *Loi sur les municipalités* ne précise pas ce qui constitue des « litiges actuels ou éventuels ». L'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) e) à cet égard est réservée aux circonstances où la question discutée porte sur des litiges en cours, ou aux probabilités raisonnables de litiges.
- 33 Dans *RSJ Holdings v. London (City)*, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné l'exception des litiges actuels ou éventuels, à l'alinéa 239 (2) e). Elle a constaté ceci : « Le fait qu'il pourrait y avoir, ou même qu'il y aurait

inévitablement, un litige découlant [de la question discutée] ne fait pas de la “question examinée” un litige potentiel »<sup>1</sup>.

- 34** Mon Bureau a conclu que cette exception s’applique aux cas de litiges éventuels quand le commencement d’un litige est plus qu’une possibilité hypothétique, bien qu’il ne doive pas forcément y avoir certitude de litige. Le Conseil doit croire qu’il y a une perspective raisonnable de litige et doit recourir à la réunion à huis clos pour explorer cette perspective d’une manière ou d’une autre<sup>2</sup>.
- 35** L’enquêteur chargé des réunions à huis clos pour la Ville d’Ottawa a fait des constatations similaires. Dans un rapport de 2010, il a déclaré que, pour que cette exception s’applique, l’objectif majeur de la réunion doit être de discuter des litiges éventuels ou réalistement envisageables<sup>3</sup>.
- 36** Pour déterminer s’il y avait une probabilité raisonnable de litige au sujet des options potentielles de règlement que le Conseil a discutées durant son huis clos, il est important aussi de comprendre le contexte plus général du zonage pour Hastings Drive. Lors de la réunion du 24 mai, le règlement global de zonage du Comté (Règlement n° 1-Z-2014), promulgué en 2014, faisait l’objet de deux appels auprès de la Commission des affaires municipales de l’Ontario, fondés sur le fait que ce règlement ne prenait pas en compte le zonage pour Hastings Drive. La Commission des affaires municipales de l’Ontario a suspendu ces appels, de façon à permettre la promulgation d’un règlement de zonage propre à Hastings Drive. Durant la consultation publique sur ce règlement de zonage, le Conseil a été informé que des membres identifiés de la communauté comptaient faire appel du règlement de zonage final si celui-ci permettait tout aménagement ou véhicule récréatif permanent. Durant le huis clos du 24 mai, l’avocat du Comté a avisé le Conseil des conséquences juridiques potentielles des diverses options de règlement de zonage. Il l’a aussi conseillé quant à la manière de se préparer pour une mise en appel du règlement de zonage final auprès de la Commission des affaires municipales de l’Ontario.
- 37** Je suis convaincu que, lors de la réunion à huis clos du 24 mai, le Comté avait suffisamment de raisons de croire à une probabilité raisonnable de

---

<sup>1</sup> *RSJ Holdings Inc. v. London (City)*, [2005] OJ No 5037.

<sup>2</sup> Ombudsman de l’Ontario, *Enquête sur l’allégation d’infraction à la Loi de 2001 sur les municipalités par le Canton de West Lincoln les 15 juin et 22 juin 2015* (novembre 2015), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-West-Lincoln.aspx?lang=fr-CA>.

<sup>3</sup> Douglas R Wallace, *Rapport au Conseil municipal d’Ottawa*, (mai 2010), en ligne : <http://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/responsabilisation-et-transparence/cadre-de-responsabilisation/les-21-avril-2010-et-26-mai-2010>.

litige au sujet des options examinées. Durant les discussions à huis clos, l'avocat du Comté a aussi conseillé le Conseil au sujet de sa position juridique quant aux appels qui seraient vraisemblablement présentés à la suite de sa décision.

- 38** Pour ces raisons, les discussions tenues durant la séance à huis clos du 24 mai relevaient de l'exception citée des litiges éventuels.

### ***Exception des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat »***

- 39** L'exception des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat » permet au Conseil de tenir des discussions à huis clos quand il examine des conseils donnés par un avocat ou des communications connexes<sup>4</sup>.

- 40** Comme l'a souligné mon Bureau dans son rapport à la Ville de London en 2015 :

Les communications ne peuvent être protégées par le secret professionnel de l'avocat que si : a) elles ont lieu entre un client et son avocat, l'avocat agissant à titre professionnel; b) elles sont faites dans le but de solliciter ou de recevoir des conseils juridiques; et c) elles sont censées demeurer confidentielles<sup>5</sup>.

- 41** Les discussions à huis clos visaient à examiner des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat ainsi que des communications avec l'avocat du Comté visant à obtenir des conseils juridiques sur la proposition d'options de règlement pour Hastings Drive et sur la position juridique de la Ville face à des appels probables.

- 42** Les discussions tenues à huis clos le 24 mai relevaient de l'exception citée des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

### **Directives données au personnel durant la séance à huis clos**

- 43** La Loi permet de voter à huis clos quand « le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions

---

<sup>4</sup> Ombudsman de l'Ontario, « *Gouverner la municipalité dans la furtivité* » Enquête sur la réunion à huis clos du Conseil du Canton d'Emo le 8 avril 2008 (janvier 2009), en ligne :

<[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Emo-\(1\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Township-of-Emo-(1).aspx?lang=fr-CA)>

<sup>5</sup> Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Comité des priorités stratégiques et des politiques de la Ville de London a tenu une réunion illégale le 2 mars 2015* (juin 2015), en ligne :

<[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-London-\(6\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-London-(6).aspx?lang=fr-CA)>



aux... employés... ou aux personnes dont la municipalité a retenu les services, à contrat ou non »<sup>6</sup>.

- 44** La greffière a dit à mon Bureau que le Conseil ne présente pas de motions et ne vote pas officiellement lorsqu'il est en réunion à huis clos. Le maire, ou la personne qui préside la réunion, demande si un membre du Conseil aimerait proposer une mesure et si oui, il demande si quelqu'un appuie cette mesure. Les membres du Conseil indiquent verbalement s'ils appuient la mesure proposée.
- 45** Durant la réunion à huis clos du 24 mai, en suivant cette procédure, le Conseil a demandé au personnel de préparer une ébauche de règlement permettant le placement saisonnier de caravanes et véhicules récréatifs sur les terrains de Hastings Drive. Cette directive était permise en vertu de la Loi.
- 46** Les mesures et les déclarations publiques ultérieures du Conseil à propos de l'option 7 proposée semblent avoir créé une certaine confusion quant au déroulé du huis clos du 24 mai.
- 47** Je suis convaincu que le Conseil n'a pas voté indûment à huis clos pour radier ou éliminer l'option 7 de son examen. Il s'est tout simplement abstenu de demander au personnel d'ébaucher un règlement fondé sur l'option 7.
- 48** Pour éviter une telle confusion à l'avenir, le Conseil devrait préciser clairement quelle directive il a donnée au personnel à huis clos, voter officiellement à cet égard et inscrire le résultat au procès-verbal de sa réunion à huis clos. Quand la situation s'y prêtera, à l'avenir, le Conseil voudra peut-être aussi donner des directives au personnel en séance publique, après ses discussions à huis clos.

## **Autres questions de procédure**

### Résolution adoptée pour se retirer à huis clos

- 49** Les plaintes alléguaient que la résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos était vague et pouvait s'avérer trompeuse, car elle ne donnait pas suffisamment de renseignements sur l'objet de la décision du Conseil.

---

<sup>6</sup> Loi de 2001 sur les municipalités, par. 239 (6).

**50** La résolution a décrit la question à examiner en ces termes : « Discussions verbales avec l’avocat du Comté, objet : Hastings Drive. »

**51** Conformément au paragraphe 239 (4) de la Loi, une résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit indiquer la nature générale de la question à examiner. Le Règlement de procédure du Comté comporte une exigence équivalente.

**52** Dans *Farber v. Kingston (City)*<sup>7</sup>, la Cour d’appel a déclaré ceci :

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. Quand l’exception à la présomption d’ouverture des réunions du Conseil est celle de conseils protégés par le secret professionnel de l’avocat, la nécessité de confidentialité peut même s’étendre, dans certaines circonstances, à un renseignement indiquant que de tels conseils ont été obtenus sur une question particulière.

Dans ce cas, la Cour a conclu qu’une description qui faisait uniquement référence à « des questions juridiques », sans plus de précision, s’avérait inadéquate.

**53** Dans le cas présent, la résolution adoptée pour se retirer à huis clos indiquait la nature générale de la question à examiner (Hastings Drive) et le type de discussions qui suivraient (discussions verbales avec l’avocat du Comté). Ceci suffit à satisfaire aux exigences de la Loi. Certes, le Conseil aurait pu donner plus de détails dans sa résolution, mais il n’était pas tenu de le faire. De plus, il était en droit de croire que plus de précision aurait pu nuire à la confidentialité des discussions.

### La résolution adoptée pour se retirer à huis clos ne citait pas d’exceptions précises concernant les réunions à huis clos

**54** La résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos ne précisait pas quelles exceptions s’appliquaient à ses discussions. Bien que la Loi n’exige pas de citer les exceptions précises invoquées dans une résolution, mon Bureau recommande cette approche, à titre de pratique exemplaire.

---

<sup>7</sup> *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 au par. 21.

**55** La greffière a dit à mon Bureau que les résolutions adoptées par le Conseil pour se retirer à huis clos indiquent d'habitude les exceptions précises invoquées et que la résolution du 24 mai 2016 était une anomalie. Je suis certain qu'à l'avenir le Conseil prendra soin de citer avec précision l'exception ou les exceptions de la Loi qui s'appliquent à ses discussions à huis clos.

### Comptes rendus après la séance à huis clos

**56** Le Conseil ne fait pas de rapport au public après une séance à huis clos, pas même pour donner des renseignements généraux sur le déroulé de cette séance. Bien que la Loi n'exige aucunement que le Conseil fasse un rapport au public après une séance à huis clos, mon Bureau recommande cette pratique pour accroître la transparence du processus concernant les réunions à huis clos.

**57** Dans ce cas, si le Conseil avait fait un rapport au public sur les directives données au personnel à huis clos, il aurait peut-être pu éviter de créer la confusion à cet égard.

## Opinion

**58** Le Conseil du Comté de Norfolk n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* durant sa réunion à huis clos du 24 mai 2016.

## Rapport

**59** Le personnel d'OMLET a donné l'occasion au Comté d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Nous avons tenu compte de tous les commentaires reçus pour rédiger ce rapport final.

**60** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil du Comté de Norfolk et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



---

Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario