

Le 2 décembre 2010

Yvonne Aubichon
Greffière Administratrice
Ville de Kearney
P.O. Box 38, 8 Main Street
Kearney, Ontario
POA 1M0

Madame,

Objet : Notre dossier n° 212230

Je vous écris à la suite de notre conversation téléphonique du 1^{er} décembre 2010, concernant les résultats de notre examen d'une plainte reçue par notre Bureau le 1^{er} septembre 2010, à propos d'une séance à huis clos tenue lors d'une réunion extraordinaire du conseil le 25 août 2010. La plainte alléguait que le maire avait irrégulièrement convoqué la séance à huis clos et qu'il n'y avait pas eu d'avis préalable de cette séance à huis clos.

Au cours de notre examen, nous avons parlé avec vous et nous avons examiné les documents pertinents de la réunion, notamment l'avis, l'ordre du jour, le procès-verbal et les résolutions de la réunion extraordinaire du 25 août 2010, le Règlement de procédure de la Ville (By-Law No. 2009-39) et les dispositions applicables de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Lors de notre conversation le 1^{er} décembre, nous avons résumé les résultats de notre examen préliminaire. Nous avons également fait des suggestions de « pratiques exemplaires » que nous recommandons pour les réunions à huis clos, et nous vous avons demandé de les communiquer au conseil.

Rezonage : Demande

La plainte que nous avons reçue portait sur l'examen d'une question d'aménagement, effectué par le conseil lors d'une séance à huis clos dans le cadre de la réunion extraordinaire du 25 août 2010.

Bell Trinity Square
483 Bay Street, 10th Floor, South Tower, Toronto ON M5G 2C9
483 rue Bay, 10^e étage, Tour sud, Toronto ON M5G 2C9
Tel./Tél. : 416-586-3300
Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS: 1-866-411-4211

Cette question d'aménagement avait été soumise précédemment au conseil. Lors d'une réunion publique le 10 février 2010, le conseil avait recommandé l'approbation conditionnelle de la demande faite par un(e) résident(e) pour une modification de zonage, qui permettrait la création de deux nouveaux terrains résidentiels. Cependant, lors d'une réunion publique le 18 août 2010, le conseil avait refusé d'approuver la demande présentée par le(la) résident(e) en vue d'un rezonage en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

Il était prévu que le conseil examine à nouveau cette question d'aménagement en séance à huis clos lors de la réunion extraordinaire du 25 août 2010. La plainte alléguait que cela était inapproprié. Au cours de notre examen, nous avons déterminé que la question d'aménagement n'avait pas été abordée durant la séance à huis clos, mais qu'elle avait été reportée et examinée lors d'une réunion publique le 31 août 2010, et la demande de rezonage avait été approuvée.

Avis

Le règlement de procédure de la Ville de Kearney stipule qu'un avis doit être communiqué pour toutes les réunions du conseil, y compris les réunions extraordinaires. L'avis de convocation des réunions doit être affiché et/ou annoncé aux endroits appropriés, incluant le site Web de la municipalité et le foyer du bâtiment municipal (article 5.5(a)).

Notre examen a confirmé que la Ville avait communiqué un préavis de la réunion extraordinaire du 25 août 2010 conformément à son règlement de procédure. L'ordre du jour de la réunion avait été affiché sur le site Web de la municipalité et sur le tableau d'affichage dans le foyer du centre communautaire, qui abrite les bureaux municipaux. L'ordre du jour communiqué au public indiquait que la réunion extraordinaire se tiendrait dans la salle du conseil à 13 h 00 le 25 août 2010. L'ordre du jour précisait également qu'une requête présentée par l'Emsdale Agricultural Society, demandant à emprunter les clôtures de sécurité de la Ville pour la foire d'automne le 28 août 2010, serait examinée, qu'il y aurait un rapport verbal fait par le maire, et qu'une « séance à huis clos est prévue pour discuter de questions d'aménagement ».

Résolution autorisant la séance à huis clos

La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule qu'avant de tenir une réunion ou une partie de réunion à huis clos, une municipalité doit déclarer par voie de résolution le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question devant y être étudiée (par. 239 (4)). La résolution doit être adoptée en public avant la tenue de la réunion à huis clos.

Selon l'information fournie dans le procès-verbal de la réunion publique du 25 août 2010, le conseil a adopté la résolution suivante avant de se retirer à huis clos :

IL EST RÉSOLU que, conformément aux paragraphes 239, (1), (2), (3) et (3.1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, chap. 25, L.O. 2001, telle qu'elle a été modifiée, le Conseil de la Corporation de la Ville de Kearney se réunira en séance à huis clos pour discuter de ce qui suit :

- litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local;
- l'obtention de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin.

La résolution adoptée en vue de se réunir à huis clos durant la réunion du 25 août était très générale, et n'a fait que citer le libellé des exceptions prévues par la *Loi sur les municipalités*. Nous avons expliqué que les résolutions devraient être aussi détaillées et précises que possible. Comme notre Bureau l'a également indiqué dans une lettre du 2 juin 2009 au maire de Kearney concernant l'enquête menée par l'Ombudsman sur une réunion à huis clos tenue le 26 juin 2008, les résolutions doivent généralement fournir des renseignements utiles sur la question à discuter à huis clos. Dans la décision de la Cour d'appel de l'Ontario concernant l'affaire *Farber v. Kingston (City)*, [2007] O.J. No. 919, la Cour a déclaré ceci : « La résolution de tenir une réunion à huis clos devrait donner une description générale de la question à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public. »

Bien sûr, dans certains cas, le fait de fournir plus de renseignements sur un sujet à examiner à huis clos pourrait effectivement compromettre la nécessité d'une discussion confidentielle.

L'ordre du jour qui a été distribué aux membres du conseil pour le huis clos du 25 août indiquait que deux questions, soit une demande de rezonage et des fermetures de la route Lakeshore, seraient discutées à huis clos en vertu de l'exception des litiges actuels ou éventuels, et que l'appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario concernant une autre question serait discuté en vertu de l'exception des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat.

Séance à huis clos du 25 août 2010

En vertu de l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil avait le pouvoir discrétionnaire de se réunir à huis clos pour discuter des questions mentionnées dans sa résolution convoquant la séance à huis clos du 25 août 2010, à condition que ces questions relèvent explicitement des exceptions citées.

D'après notre examen de la documentation de la réunion, il semble que l'appel auprès de la CAMO pouvait être examiné à huis clos en vertu de l'alinéa 239 f) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, relativement au secret professionnel de l'avocat. À notre connaissance, quand cette question a été soulevée en séance à huis clos, le personnel a présenté une communication de l'avocat(e) de la municipalité informant le conseil de l'avis juridique de l'avocat(e) sur cette question. Le conseil a ensuite demandé au personnel d'inviter l'avocat(e) à assister à une future réunion du conseil pour discuter davantage de cette question.

Les deux autres questions ont été examinées à huis clos par le conseil en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels » à l'alinéa 239 e) de la Loi.

Durant notre conversation, nous avons indiqué que, bien que le sens de l'expression « litiges actuels ou éventuels » ne soit pas défini explicitement dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les tribunaux ont donné un aperçu de l'application de cette exception légale.

Dans l'affaire *Ross v. Muskoka Lakes (Township)*, [2004] 46 M.P.L.R.(3d) 119, la Cour supérieure de l'Ontario a cherché à déterminer si le conseil s'était dûment réuni à huis clos pour discuter d'un litige éventuel. Dans cette affaire, un différend s'était présenté entre des propriétaires de terrains adjacents au sujet d'un permis de construire délivré par la municipalité par erreur, qui avait été annulé ensuite en appel. Le conseil avait reçu des présentations des parties en cause deux jours avant la réunion à huis clos. De plus, l'avocat(e) de la partie demandant la délivrance du permis avait écrit à la municipalité la veille de la réunion pour savoir si le permis serait délivré et exigeant une réponse dans les quelques jours suivants. Le lendemain, le conseil s'était réuni à huis clos pour discuter de la question. Dans ces circonstances, la cour a estimé qu'il y avait une possibilité très réelle que le(la) fonctionnaire municipal(e) qui avait délivré le permis initial soit poursuivi(e), et a jugé que le conseil était en droit de se réunir à huis clos pour examiner davantage la question.

Dans *RS Holdings Inc. v. London (City)* [(2005), 205 O.A.C. 150 (C.A.)], la cour a rejeté la suggestion qu'une question relevait de l'exception des « litiges éventuels ». Dans ce cas, la cour a conclu que la réunion à huis clos en question s'était déroulée pour examiner un règlement de contrôle intérimaire, et n'avait pas été convoquée pour discuter d'un litige éventuel. De plus, la cour a souligné qu'une question ne peut pas être considérée comme un litige éventuel « du

simple fait qu'une personne concernée par le règlement de contrôle intérimaire à un droit d'appel légal, ou parce que le règlement de contrôle intérimaire peut faire l'objet d'une requête d'annulation. Le fait qu'il puisse y avoir, ou même qu'il y ait inévitablement un litige découlant du règlement de contrôle intérimaire ne fait pas de la "question examinée" un litige éventuel ».

En ce qui concerne les fermetures de routes, le conseil a examiné la lettre d'un(e) avocat(e) indiquant qu'une menace de litige était une prochaine étape possible. Apparemment, il y avait une réelle possibilité de litige dans cette affaire. Dans ces circonstances, ce point pourrait être considéré comme relevant de l'exception des litiges actuels ou éventuels.

En ce qui concerne la discussion sur la demande de rezonage, vous avez indiqué que le personnel avait inscrit cette question à l'ordre du jour du huis clos car le(la) propriétaire aurait le droit de faire appel de la décision du conseil. Vous avez aussi dit que le personnel avait peut-être été informé par le(la) propriétaire qu'il(elle) avait l'intention de faire appel de la décision du conseil si celui-ci rejetait la demande de rezonage. Nous comprenons que, quand le personnel a présenté cette question à huis clos et a informé le conseil des raisons pour lesquelles elle était considérée comme relevant de l'exception des « litiges éventuels », le maire avait fait objection, et le conseil n'avait pas discuté de la question à huis clos. Bien qu'il n'y ait eu aucun vote en séance à huis clos, le procès-verbal du huis clos indique ceci : « Le maire Johnson, après avoir entendu les raisons invoquées (par le personnel) pour un litige éventuel, a dit qu'il s'agissait d'une décision politique qui devrait être entendue en séance publique, et il a mis fin aux discussions à ce moment-là. » Vous avez précisé que la « discussion » mentionnée dans le procès-verbal était en fait la présentation d'un(e) membre du personnel au conseil évoquant pourquoi ce point avait été inscrit à l'ordre du jour comme un litige éventuel, et que le conseil n'avait pas activement examiné ou discuté la question à huis clos.

Quand le conseil a repris la séance publique, un vote enregistré a eu lieu pour « reconsidérer la Résolution #10(a)(i)/18/08/2010 concernant l'approbation du rezonage... ». Immédiatement après cette résolution, le conseil a adopté la résolution suivante en séance publique : « IL EST RÉSOLU que le Conseil de la Corporation de la Ville de Kearney juge nécessaire de convoquer une réunion extraordinaire du conseil le 31 août 2010 à 13 h 00 pour reconsidérer la... demande de rezonage. »

Apparemment, la question de rezonage n'avait pas atteint un point permettant de dire avec certitude qu'il y avait un potentiel très réel de litige. Comme pour toute question de zonage, l'appel était une possibilité. Le conseil a donc prudemment choisi de reporter l'examen de cette question en réunion publique. Cependant, nous avons suggéré que les questions soient désormais examinées avec soin avant d'être inscrites à l'ordre du jour d'une séance à huis clos, afin de s'assurer qu'elles relèvent clairement de l'exception invoquée pour justifier un examen à huis clos.

Nous avons également discuté du fait que la plupart des exceptions aux exigences des réunions publiques sont discrétionnaires, et que l'Ombudsman est d'avis que ces exceptions devraient être interprétées de manière stricte, et appliquées avec prudence, compte tenu des principes d'ouverture, de transparence et de responsabilisation promus par les dispositions des réunions publiques.

Retour des membres du public après la séance à huis clos et compte rendu

Vous avez indiqué que, lors de certaines réunions, le maire informe les membres du public qu'ils(elles) peuvent revenir dans la salle du conseil après la séance à huis clos, mais vous avez confirmé qu'il ne le fait pas systématiquement. À titre de pratique exemplaire, l'Ombudsman encourage les conseils à indiquer clairement que le public est le bienvenu lorsqu'une séance publique reprend après une séance à huis clos, et à rendre compte au public de ce qui s'est déroulé pendant le huis clos.

Vous avez déclaré que les membres du public reviennent rarement dans la salle du conseil après une séance à huis clos, mais vous avez reconnu qu'il pourrait être utile que le conseil fasse rapport des discussions tenues à huis clos d'une manière générale, indépendamment du fait que des résolutions découlent ou non de ces discussions à huis clos.

Vous avez déclaré que vous étiez généralement d'accord avec les observations et les suggestions faites par notre Bureau et vous vous êtes engagée à communiquer les suggestions de notre Bureau au conseil. Nous vous encourageons à discuter publiquement de notre examen et de nos suggestions avec le conseil, et nous vous demandons d'informer notre Bureau lorsque cela se produira.

Je tiens à vous remercier de votre coopération au cours de notre examen. Si vous avez des questions ou des préoccupations, n'hésitez pas à communiquer avec moi au (416) 586-3405.

Cordialement,



Trish Coyle
Enquêteuse