

PAR COURRIEL

Le 23 janvier 2023

Conseil de la Municipalité de Casselman
a/s Geneviève Lajoie, mairesse
751, rue St-Jean
Casselman ON K0A 1M0

Au conseil de la Municipalité de Casselman

Objet : Plaintes sur des réunions à huis clos

Mon Bureau a reçu des plaintes alléguant que la Municipalité de Casselman (la « Municipalité ») avait enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi ») pendant des réunions du conseil le 11 janvier et le 17 janvier 2022. Les plaintes alléguaient que les discussions à huis clos sur l'achat d'une propriété identifiée, alors envisagée comme un emplacement potentiel pour un nouvel hôtel de ville, ne relevaient pas des exceptions de la Loi pour les réunions à huis clos. L'une des personnes qui a porté plainte a également allégué que le conseil avait omis de communiquer la nature générale du sujet à discuter à huis clos.

Rôle et compétence de l'Ombudsman

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi) accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse), mais la Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur. Mon Bureau enquête sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de Casselman.

¹ LO 2001, chap. 25.



Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons créé ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

Mon Bureau a informé la Municipalité de notre intention d'enquêter sur ces plaintes le 19 août 2022. Nous avons parlé avec le greffier et l'ancien maire. Mon Bureau a également examiné les documents concernant les réunions tenues par le conseil le 11 janvier et le 17 janvier 2022, y compris les procès-verbaux des réunions publiques et des réunions à huis clos, les ordres du jour, et les rapports du personnel concernant l'achat de la propriété.

Réunion du 11 janvier 2022

Le conseil a tenu une réunion ordinaire à compter de 18 h 00 le 11 janvier 2022 et a résolu de se réunir à huis clos à 19 h 10. Bien que le conseil ait discuté de multiples points durant cette séance à huis clos, les plaintes portaient uniquement sur les discussions énumérées à l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.

Dans ce cas, la résolution de se réunir à huis clos indiquait que le conseil discuterait de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds en vertu de l'alinéa 239 (2) c) de la Loi. La résolution faisait également référence à un rapport connexe du personnel et indiquait que le conseil discuterait de la « révision d'offre d'achat pour bâtiment ».

Durant la séance à huis clos, le conseil a discuté brièvement de l'acquisition éventuelle de la propriété et a adopté une résolution visant à accuser réception d'un rapport administratif, à approuver une offre d'achat, et à donner des directives au personnel relativement à cette offre. Mon Bureau a été informé que le conseil n'avait pas pris de décision visant à acheter la propriété durant cette séance à huis clos. La séance à huis clos a été levée à 20 h 49.

Applicabilité de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds

L'alinéa 239 (2) c) de la Loi permet à une municipalité de tenir une réunion à huis clos si elle est en train d'acheter ou de vendre un bien-fonds municipal². Le but de cette exception est de protéger une municipalité de préjudices éventuels, notamment pour ne pas affaiblir ou compromettre la position ou la stratégie de négociation de la municipalité³.

Dans ce cas, la discussion du conseil portait sur l'achat d'une propriété spécifique et sur les détails de l'acquisition proposée. Le conseil avait une position de négociation à protéger relativement à l'achat éventuel de la propriété. Par conséquent, la discussion sur l'achat éventuel de la propriété relevait de l'exception aux réunions publiques pour l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.

Vote en séance à huis clos

En général, le paragraphe 239 (5) de la Loi ne permet pas de voter lors d'une séance à huis clos. Toutefois, le paragraphe 239 (6) prévoit une exception à la règle générale. Un vote peut se dérouler à huis clos si la réunion à huis clos est autorisée en vertu de l'une des exceptions énoncées dans la Loi, et si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions au personnel⁴.

Dans ce cas, le vote à huis clos du conseil portait sur trois éléments. Le conseil a accusé réception d'un rapport administratif, le conseil a donné des directives au personnel concernant l'offre d'achat, et le conseil a approuvé l'offre d'achat.

En ce qui concerne le premier point, le vote du conseil pour accuser réception d'un rapport administratif était une question de procédure. Le deuxième point concernait une directive au personnel relativement à l'offre d'achat. Comme la discussion à huis clos relevait de l'exception aux réunions publiques pour l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, ces deux votes étaient autorisés en vertu de la Loi.

Cependant, le conseil a également voté pour approuver l'offre d'achat, qui n'était ni une question de procédure, ni une directive au personnel. Le greffier et l'ancien maire nous ont dit tous deux que la résolution reflétait la décision du conseil d'offrir un prix et d'autres conditions d'achat spécifiques pour la propriété durant les négociations. Le conseil aurait pu demander plutôt au personnel de faire une offre comprenant le prix et

² *Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Orangeville* (24 janvier 2014), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2014/ville-d%E2%80%99orangeville>>.

³ *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton d')*, 2015 ONOMBUD 26, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6x>>.

⁴ *Deep River (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 17 aux paragraphes 64-68, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hqspg>>.

les conditions spécifiés, mais ce n'est pas ce que le conseil a résolu de faire. Tel qu'elle était libellée, la résolution appuyait directement l'offre présentée par le personnel, ce qui constitue une décision de fond. Par conséquent, ce vote n'était pas autorisé en vertu de l'alinéa 239 (6) b) de la Loi.

Résolution de se retirer à huis clos

Le paragraphe 239 (4) de la Loi stipule qu'avant de tenir une réunion à huis clos, le conseil doit indiquer 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 ». Dans *Farber v. Kingston (City)*⁵, la Cour d'appel de l'Ontario a déterminé que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos devrait donner une description générale de la question ou des questions à discuter de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public. Typiquement, la résolution doit donc inclure une brève description du sujet à examiner à huis clos, en plus des exceptions spécifiques invoquées⁶.

Dans ce cas, la résolution indiquait le sujet général à discuter à huis clos (c.-à-d., révision d'offre d'achat pour bâtiment) et citait en outre l'exception invoquée pour tenir la séance à huis clos. Cette description donnait suffisamment de renseignements sur la discussion prévue par le conseil, et était conforme aux exigences de la Loi.

Réunion du 17 janvier 2022

Le conseil a tenu une réunion ordinaire à compter de 9 h 00 le 17 janvier 2022 et a résolu de se retirer à huis clos à 9 h 22. Bien que le conseil ait discuté de multiples points durant cette séance à huis clos, les plaintes portaient uniquement sur les discussions énumérées à l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.

Dans ce cas, la résolution de se réunir à huis clos indiquait que le conseil discuterait de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds en vertu de l'alinéa 239 (2) c) de la Loi. La résolution faisait également référence à un rapport connexe du personnel et indiquait que le conseil discuterait de la « révision de contre-offre pour achat de bâtiment ».

Mon Bureau a été informé que la discussion à huis clos avait porté sur les négociations en cours et sur le prix d'achat. Le procès-verbal de la réunion à huis clos indique que le conseil a adopté une résolution pour accuser réception du rapport administratif relatif à l'achat éventuel, et pour donner des directives au personnel concernant une contre-offre. Une fois encore, nous avons été informé(e)s que le conseil n'avait pas pris de

⁵ 2007 ONCA 173.

⁶ *Temagami (Municipalité de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jcxs1>>.

décision visant à acheter la propriété durant cette séance à huis clos. La séance à huis clos a été levée à 9 h 51, et le conseil a repris la séance publique.

Finalement, le 8 mars 2022, une résolution a été adoptée en séance publique afin de confirmer l'achat de la propriété en question, pour l'emplacement du futur hôtel de ville. Un rapport de synthèse sur les négociations d'achat de la propriété a été rendu public par la Municipalité lors de cette même réunion.

Applicabilité de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds

Comme expliqué ci-dessus, une réunion peut se tenir à huis clos en vertu de l'alinéa 239 (2) c) de la Loi si la municipalité est en train d'acheter ou de vendre un bien-fonds municipal et si la tenue des discussions sur la transaction foncière en séance publique pouvait compromettre la position de négociation de la municipalité.

Le 17 janvier 2022, le conseil a discuté de l'achat d'une propriété spécifique, à un coût spécifique. Le conseil avait une position de négociation à protéger en ce qui concerne l'achat éventuel de la propriété et la discussion relevait donc de l'exception aux réunions publiques pour l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.

Vote à huis clos

Comme expliqué ci-dessus, un vote peut se dérouler à huis clos si la réunion à huis clos est autorisée en vertu de l'une des exceptions énoncées dans la Loi, *et* si le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel.

Dans ce cas, le conseil a voté pour adopter une résolution visant à accuser réception du rapport administratif et à donner des directives au personnel relativement à une contre-offre. L'accusé de réception du rapport était une question de procédure, et l'autre point était une directive au personnel concernant la contre-offre. Comme la discussion à huis clos était permise par la Loi, ces votes étaient autorisés en vertu du paragraphe 239 (6) de la Loi.

Résolution de se retirer à huis clos

Comme nous l'avons vu précédemment, le paragraphe 239 (4) prévoit que les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos devraient maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison d'exclure le public. Dans ce cas, la résolution adoptée pour se retirer à huis clos indiquait le sujet général à discuter à huis clos (c.-à-d., révision de contre-offre pour achat de bâtiment) et citait l'exception invoquée pour tenir un huis clos. La résolution était conforme aux exigences de la Loi.

Conclusion

Le conseil de la Municipalité de Casselman n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 11 janvier ou le 17 janvier 2022, quand le conseil s'est retiré à huis clos pour discuter de l'achat éventuel d'une propriété. Cependant, le 11 janvier, le conseil a voté à huis clos pour approuver l'offre d'achat, ce qui n'est pas conforme aux paragraphes 239 (5) et (6) de la Loi. Comme l'intention apparente du conseil était de s'assurer que le personnel offrirait un prix et des conditions spécifiques pour la propriété en question, il aurait été pertinent d'enjoindre au personnel de faire une offre composée d'un prix et de conditions spécifiques.

La mairesse et le greffier de la Municipalité de Casselman ont eu l'occasion d'examiner le contenu de cette lettre et de la commenter pour mon Bureau. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte avant de finaliser cette lettre.

Je remercie la Municipalité de sa coopération au cours de mon examen. Le greffier a confirmé que cette lettre serait incluse à titre de correspondance lors d'une prochaine réunion du conseil.

Cordialement,



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

C.c. : Sébastien Dion, greffier, Municipalité de Casselman