



Rapport de l’Ombudsman

**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**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l’Ontario
Novembre 2015**

Plainte

- 1** En juin et juillet 2015, notre Bureau a reçu trois plaintes sur des réunions à huis clos dans le Canton de West Lincoln le 15 juin et le 22 juin 2015. Chacune de ces trois plaintes soulevait les mêmes problèmes et toutes seront traitées conjointement dans ce rapport.
- 2** Ces plaintes alléguaient que l'ordre du jour de la réunion du 15 juin 2015 du Comité de l'administration/des finances/de la sécurité-incendie ne comprenait pas d'avis indiquant que ce comité discuterait à huis clos d'une proposition de règlement sur la modification des sites. Chacune des plaintes a aussi allégué que le Conseil du Canton de West Lincoln avait voté illégalement pour approuver le règlement de modification des sites durant sa séance à huis clos du 22 juin 2015.

Compétence de l'Ombudsman

- 3** En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi), toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 4** Depuis le 1^{er} 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. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 5** Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans le Canton de West Lincoln.
- 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 le Règlement municipal de procédure ont été respectées.

Processus d'enquête

- 7** Le 16 juillet 2015, nous avons avisé le Conseil du Canton de West Lincoln de notre intention d'enquêter sur cette plainte.

- 8** Les membres de notre Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure du Canton et de la Loi, ainsi que les ordres du jour, les procès-verbaux et la documentation connexes. Ils ont parlé à la greffière et au maire du Canton, ainsi qu'au conseiller Terry Bell. Notre Bureau lui a parlé car c'est lui qui a présenté la question du règlement de modification des sites lors de la réunion du Comité le 15 juin.
- 9** Nous avons obtenu une pleine coopération dans ce dossier.

Procédure du Conseil

- 10** L'article 2.6 du Règlement de procédure du Canton¹ stipule qu'avant de se retirer à huis clos, le Conseil doit adopter une résolution pour fermer la réunion au public et indiquer la nature générale de la question à examiner.
- 11** L'article 2.8 du Règlement exige que les réunions se tiennent en public, sous réserve de certaines exceptions. Le Règlement reproduit en général les exceptions énoncées à l'article 239 de la Loi. Toutefois, il indique incorrectement que l'exception des réunions à huis clos relative aux demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* est facultative, plutôt qu'obligatoire.
- 12** Le paragraphe 3.1 (d) du Règlement stipule qu'un avis doit être communiqué au public au moins 24 heures avant chaque réunion ordinaire et extraordinaire du Conseil ou d'un comité. L'avis doit être communiqué sur le site Web du Canton ainsi que sur le calendrier-papier de la réunion affiché sur les portes du bâtiment d'administration du Canton.
- 13** L'article 4.13 du Règlement stipule que, lors des réunions ordinaires, de nouvelles questions peuvent être ajoutées à l'ordre du jour si elles exigent immédiatement l'attention et des directives du Conseil ou d'un comité. Toute nouvelle question à examiner doit être présentée par voie de motion et adoptée par un vote majoritaire des membres présents. De nouvelles questions ayant uniquement un but d'information peuvent être présentées par n'importe quel membre, sans motion, dans la catégorie « Autres questions » de l'ordre du jour.

¹ Canton de West Lincoln, Règlement n° 2013-58, *Being a by-law to adopt rules for procedures of council and committees thereof* (27 mai 2013).

- 14** L'article 9 du Règlement stipule les modalités à suivre pour adopter de nouveaux règlements. Pour être adopté, chaque règlement doit faire l'objet de trois lectures. Le Règlement de procédure souligne que des termes précis doivent être utilisés pour chaque motion à la première, la deuxième et la troisième lectures. L'article 9.7 confirme que les trois lectures exigées pour adopter un nouveau règlement peuvent avoir lieu lors d'une même réunion du Conseil.

Contexte : Règlement de modification des sites (Règlement 2015-55)

- 15** L'importation dans le Canton de matériaux comme la terre, la pierre, le béton, l'asphalte ou le gazon, collectivement connus sous le terme de « matériaux de remblai », préoccupe certains résidents depuis au moins 2007.
- 16** En réponse, le Conseil a adopté le Règlement 2015-55, *Township of West Lincoln Site Alteration By-law*², le 22 juin 2015. Ce règlement est libellé en termes généraux et interdit presque tout « dépôt ou déversement de matériaux de remblai dans le Canton ». Le terme déversement est ainsi défini : « dépôt d'un matériau de remblai dans un lieu autre que celui d'où il provient » et inclut le fait de déplacer un matériau de remblai d'un lieu sur un terrain à un autre lieu. Le règlement, assez complet, comprend toutefois certaines exceptions pour les travaux autorisés en vertu d'autres lois. Il accorde de puissants pouvoirs d'inspection au Canton et prévoit de lourdes amendes en cas d'infraction.

Réunion du Comité le 15 juin 2015

- 17** Le 15 juin 2015, le Comité de l'administration/des finances/de la sécurité-incendie a tenu une réunion dans le bâtiment d'administration du Canton à 18 h 30. Le Comité est composé du maire et de chacun des membres du Conseil.
- 18** Un avis de cette réunion avait été affiché conformément au Règlement de procédure du Canton.

² Canton de West Lincoln, Règlement n° 2015-55, *Township of West Lincoln Site Alteration By-law* (22 juin 2015), en ligne : <<http://westlincoln.ca/wp-content/uploads/Site-Alteration-By-law-2015-551.pdf>>.

L'ordre du jour

- 19** Nous avons reçu une plainte alléguant que l'ordre du jour du 15 juin n'indiquait pas que le Comité discuterait à huis clos d'une proposition de règlement de modification des sites.
- 20** L'ordre du jour de la réunion a été affiché sur le site Web du Canton au moins 24 heures à l'avance. Il indiquait que deux questions seraient examinées à huis clos et donnait deux exceptions relatives aux réunions à huis clos. Aucune de ces deux questions n'avait trait au règlement de modification des sites. La question de ce règlement a été ajoutée à l'ordre du jour durant la réunion du Comité et discutée lors d'une séance à huis clos distincte de celle des deux questions inscrites à l'ordre du jour.

La réunion

- 21** Le procès-verbal de la réunion publique indique que le conseiller Bell a demandé que le point des « Nouvelles questions » soit avancé dans l'ordre du jour pour lui permettre de présenter un nouveau sujet concernant une « Question juridique confidentielle – Application du Règlement – Question du règlement de modification des sites ». Conformément au Règlement de procédure, la motion du conseiller Bell visant à ajouter une nouvelle question à examiner a été adoptée par un vote majoritaire.
- 22** À 21 h 15, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter de la proposition de règlement de modification des sites, en citant les exceptions suivantes relativement aux réunions à huis clos :
- des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local;
 - les litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local;
 - les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin.
- 23** La résolution visant à tenir un huis clos ne comportait aucun autre renseignement sur la question que le Comité souhaitait examiner à huis clos.
- 24** Durant la séance à huis clos, le Comité a parlé du fait que des camions transportant des matériaux de remblai étaient « importés » dans le Canton, dans

des lieux précis. Au cours des entrevues, le conseiller Bell et la greffière ont fait savoir que le Comité avait identifié les terrains où les matériaux de remblai étaient déversés. Par contre, aucune personne n'a été identifiée par son nom.

- 25** Durant la discussion, le Comité s'est concentré sur les retombées juridiques éventuelles de l'adoption d'un nouveau règlement de modification des sites. L'avocat du Canton n'était pas présent, et aucune nouvelle opinion juridique n'a été examinée en réunion, mais toutes les personnes que nous avons interviewées ont déclaré que le Comité avait intégré des conseils juridiques précédents à son analyse de la situation. Les membres du Comité avaient obtenu de nombreuses opinions juridiques lors de réunions à huis clos antérieures sur le droit qu'a la municipalité de faire respecter un règlement de modification des sites, et sur diverses ébauches d'options.
- 26** Avant de retourner en séance publique, le Comité a enjoint au personnel d'enquêter davantage sur la question et de préparer un règlement à soumettre à l'approbation du Conseil. Quand la séance publique a repris, le Comité a adopté une résolution – « il est résolu que le personnel est autorisé à procéder de la manière indiquée en séance à huis clos relativement à une Question juridique – Application du Règlement – Question du règlement de modification des sites ».
- 27** La séance a été levée à 21 h 43.

Analyse

Exceptions des réunions à huis clos

- 28** Le Comité a cité trois exceptions quand il s'est retiré en séance à huis clos pour discuter de la proposition de règlement de modification des sites.

Conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat

- 29** L'alinéa 239 (2) f) de la *Loi sur les municipalités* permet à une municipalité d'examiner à huis clos des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin.
- 30** Cette exception peut uniquement être invoquée quand les conseils d'un avocat ou des communications connexes sont réellement examinés par le Conseil. Les communications ne peuvent être protégées par le secret professionnel de l'avocat que dans les cas suivants : a) une communication entre un avocat et son client; b)

qui comporte une consultation ou un avis juridique; et c) que les parties considèrent de nature confidentielle³.

- 31** Le 15 juin, le Comité a discuté précisément de diverses communications de l'avocat de la municipalité, conseillant celle-ci sur ses options juridiques en vue de réglementer le déversement de matériaux de remblai et d'imposer certaines sanctions. Le Comité a décidé de discuter de ces conseils à huis clos, pour en préserver la confidentialité. Bien que le Comité n'ait pas obtenu de nouvelles opinions juridiques lors de sa réunion du 15 juin, il a discuté alors de conseils précédemment fournis par l'avocat du Canton. Par conséquent, cette discussion relevait de l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) f).

Autres exceptions citées

- 32** Bien que la discussion du Comité relève dûment de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, applicable aux réunions à huis clos, notre Bureau a voulu déterminer si cette discussion à huis clos relevait aussi des autres exceptions citées par le Comité. Celles-ci étaient les suivantes : exception des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée », à l'alinéa 239 (2) b), et exception des « litiges actuels ou éventuels », à l'alinéa 239 (2) e).
- 33** La *Loi sur les municipalités* ne définit pas les « renseignements privés » aux termes de l'article 239. Le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP) a conclu que l'expression connexe « renseignements personnels » s'applique uniquement aux renseignements dont on peut présumer qu'ils pourraient dévoiler l'identité d'un particulier s'ils étaient divulgués⁴. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a confirmé cette interprétation, en précisant ceci : « [si] on peut raisonnablement présumer qu'un particulier sera identifié par des renseignements, ces renseignements sont alors considérés comme... des renseignements personnels »⁵.
- 34** Dans une lettre au Canton de North Shore en 2011, notre Bureau a conclu que des renseignements généraux sur des biens-fonds, y compris sur le nombre de vannes d'eau d'un bien-fonds, n'étaient pas des « renseignements privés » sur le

³ *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 RCS 821 à 837.

⁴ Ordonnance PO-1880 (15 mars 2001), en ligne : CIPVP

<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/PO-1880.pdf>, confirmée en appel dans *Ontario v Pascoe*, [2002] OJ No 4300, paragraphe 2.

⁵ *Ontario (Ministry of Correctional Services) v Goodis*, [2008] OJ No 289, paragraphe 69.

propriétaire du bien-fonds⁶. De même, le CIPVP a conclu que les emplacements municipaux de certains biens-fonds, et leurs valeurs marchandes estimatives, ne constituaient pas des « renseignements personnels » sur les propriétaires de ces biens-fonds⁷.

- 35** Aucune des personnes que nous avons interviewées ne s'est souvenue d'avoir discuté de particuliers identifiés par leur nom, mais la greffière et le conseiller Bell pensent que certains biens-fonds ont été identifiés individuellement. Toutefois, même si certains biens-fonds ont été identifiés, aucun renseignement privé n'a été divulgué à propos des propriétaires. Par conséquent, cette discussion du Comité ne relevait pas de l'exception citée à l'alinéa 239 (2) b).
- 36** Le Conseil a aussi cité l'exception des « litiges actuels ou éventuels » énoncée à l'alinéa 239 (2) e). Pour que l'exception des « litiges actuels ou éventuels » s'applique, les litiges doivent représenter plus qu'une lointaine possibilité, sans toutefois devoir être une certitude. Le Conseil ou un comité doit croire que les litiges présentent une probabilité raisonnable, et sa réunion à huis clos doit servir à explorer cette probabilité d'une quelconque manière⁸.
- 37** Chacune des personnes que nous avons interviewées a reconnu que, le 15 juin, quand le Comité s'était réuni, il n'y avait aucune procédure de litiges en cours ou en instance au sujet de cette proposition de règlement. Par conséquent, la discussion ne relevait pas de l'exception citée à l'alinéa 239 (2) e).
- 38** Certes, les discussions à huis clos du Comité ont eu lieu légalement en vertu de l'alinéa 239 (2) f) de la *Loi sur les municipalités*, mais le Canton de West Lincoln devrait veiller à citer uniquement les exceptions de la Loi qui s'appliquent aux discussions à huis clos.

Questions de procédure

Résolution adoptée pour se retirer à huis clos

- 39** La résolution adoptée par le Comité pour se retirer à huis clos citait uniquement les trois exceptions invoquées par le Comité pour tenir sa réunion à huis clos. Elle ne comportait aucun autre renseignement sur la question à examiner par le Comité.

⁶ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de North Shore (4 juin 2012).

⁷ Ordonnance R-980015 (17 décembre 1998), en ligne : CIPVP

<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/up-r_980015.pdf>.

⁸ *R(C) v CAS of Hamilton* (2004), 50 RFL (5th) 394 (Ont SCJ), paragraphe 21, citant *Carlucci v Laurentian Casualty Co of Canada* (1991), 50 CPC (2d) 62 (Ont Ct (Gen Div)).

- 40** La Loi (paragraphe 239 (4)) et le Règlement de procédure du Canton exigent tous deux que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos inclue la nature générale de la question à examiner. Comme l'a souligné la Cour d'appel dans *Farber v. Kingston City*⁹, « 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 ».
- 41** Dans un rapport de 2014 sur des réunions à huis clos dans la Municipalité de Kincardine, les Local Authority Services (LAS) ont interprété ce point en concluant que « l'énoncé de la résolution... doit faire plus que simplement citer l'alinéa de la *Loi sur les municipalités* qui permet l'exception des réunions à huis clos »¹⁰. En fait, les municipalités sont tenues d'inclure à la résolution « certains détails informatifs ».
- 42** Notre Bureau a aussi recommandé que les conseils municipaux donnent des renseignements plus fournis dans les résolutions autorisant la tenue de séances à huis clos. Par exemple, en 2015, lors d'un examen fait par notre Bureau au sujet de réunions à huis clos dans la Municipalité de South Huron, nous avons précisé que la résolution du Conseil « devrait donner une brève description de la question à examiner à huis clos »¹¹.
- 43** Dans le cas présent, la résolution adoptée pour se retirer à huis clos citait uniquement l'exception invoquée par le Comité pour tenir un huis clos. La résolution présentée par le conseiller Bell pour ajouter la question du règlement de modification des sites à l'ordre du jour avait précédemment divulgué le sujet proposé de discussion à huis clos. Par conséquent, le Comité aurait pu donner plus de renseignements sur la question à discuter à huis clos, sans porter atteinte à la raison d'exclure le public. Par exemple, le Comité aurait pu inclure les renseignements donnés par le conseiller Bell dans sa motion (« Question juridique confidentielle – Application du Règlement – Question du règlement de modification des sites ») à sa résolution de se retirer à huis clos.

⁹ 2007 ONCA 173, paragraphe 21.

¹⁰ Local Authority Services, *Report to the corporation of the Municipality of Kincardine* (juillet 2014) à 8, en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2015/01/Kincardine-Investigation-Final-Report-July-2014.docx>>.

¹¹ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur des réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron* (février 2015), paragraphe 58, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-South-Huron.aspx?lang=fr-CA>>

- 44** Le Canton devrait veiller à ce que les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos comprennent une description générale de la question à examiner, au lieu de citer simplement une liste d'exceptions relatives aux réunions à huis clos.

Avis de la discussion du règlement de modification des sites

- 45** Nous avons reçu une plainte alléguant que l'ordre du jour du 15 juin ne comportait pas d'avis indiquant que le Comité discuterait à huis clos de la proposition de règlement de modification des sites.
- 46** La Loi ne précise pas le contenu que doit avoir l'avis des réunions communiqué au public. Toutefois, le paragraphe 238 (2.1) de la Loi exige que le Règlement de procédure d'une municipalité stipule que des avis des réunions doivent être communiqués au public. Aucune disposition de la Loi n'exige qu'une municipalité communique au préalable un avis des questions individuelles à discuter à huis clos.
- 47** Le Règlement de procédure de West Lincoln stipule que le Canton doit communiquer un avis des réunions du Comité sur le site Web du Canton et sur le calendrier-papier des réunions affiché dans le bâtiment d'administration du Canton, au moins 24 heures avant toute réunion. Notre enquête a conclu que ces exigences avaient été respectées. Par conséquent, lors de sa réunion du 15 juin, le Comité a satisfait strictement aux dispositions relatives aux avis à communiquer qui sont énoncées aussi bien dans la Loi que dans le Règlement de procédure du Canton.

Modification de l'ordre du jour du Comité

- 48** L'article 4.13 du Règlement de procédure de West Lincoln stipule que de nouveaux points peuvent être ajoutés à l'ordre du jour d'une réunion uniquement s'ils « exigent immédiatement l'attention et des directives » du Conseil. Pour présenter une nouvelle question qui exige « immédiatement l'attention et des directives », un membre du Conseil ou du Comité doit proposer une résolution visant à ajouter cette question. La résolution doit être approuvée par un vote majoritaire des membres présents.
- 49** Le terme « immédiatement » n'est pas défini dans le Règlement du Canton, ni dans la *Loi sur les municipalités*. Toutefois, notre Bureau a précédemment déterminé que le terme connexe « urgence » exprime le même concept et fait

référence à une circonstance inattendue « qui exige une action immédiate ou urgente »¹².

- 50** Notre Bureau a précédemment recommandé de ne pas ajouter de nouveaux points à l'ordre du jour d'une réunion, sauf si « une urgence » l'exige. Lors de son examen de réunions à huis clos dans la Ville de Mattawa en 2010, notre Bureau a fait cette recommandation :

[Les questions] qui n'ont pas été incluses à l'avis préalable ne devraient être considérées que dans de rares circonstances, quand l'urgence de la situation ne permet pas de respecter les exigences normales quant aux avis à donner¹³.

- 51** De même, dans un rapport de 2014 au sujet de réunions à huis clos dans la Municipalité de Kincardine, les LAS ont recommandé que des points ne soient ajoutés à un ordre du jour « que dans des circonstances qui exigent une attention immédiate, ne permettant pas de préavis »¹⁴. Dans ce cas, le Conseil de Kincardine avait discuté de la proposition de vente d'un actif municipal lors de diverses réunions, sans donner de préavis au public dans l'ordre du jour de ces réunions.
- 52** D'après notre enquête, rien n'indiquait que la question de la modification des sites exigeait immédiatement ou urgemment une mesure d'action du Conseil, rendant impossible tout préavis par le processus normal d'ajout de la question à l'ordre du jour de la réunion publique. Certes, les personnes que nous avons interviewées ont déclaré que le problème du transport et du déversement de matériaux de remblai dans le Canton avait empiré au printemps de 2015, mais il se posait depuis 2007 au moins. Quand nous avons demandé au conseiller Bell pourquoi il avait décidé de présenter une proposition de règlement de modification des sites en tant que nouveau point à examiner lors de la réunion du Comité le 15 juin, il a déclaré qu'il n'avait aucune raison de choisir cette réunion en particulier. Mais il était enfin « prêt à passer à l'action ». Il a fait savoir qu'il avait fait preuve de la

¹² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Municipalité de Magnetawan a tenu des réunions à huis clos illégales* (juin 2015), paragraphe 31, en ligne :

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

¹³ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil municipal de Mattawa et son Comité spécial du patrimoine ont tenu indûment des réunions à huis clos* (décembre 2010), paragraphe 49, en ligne :

<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/mattawa_final-fr.pdf>

¹⁴ Local Authority Services, *Report to the corporation of the Municipality of Kincardine* (juillet 2014), à 8, en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2015/01/Kincardine-Investigation-Final-Report-July-2014.docx>>.

« diligence requise » et qu'à son avis, le temps était venu pour le Canton de prendre le problème au sérieux.

- 53** Étant donné que la question du règlement de modification des sites n'exigeait pas immédiatement l'attention et des directives du Comité de l'administration/des finances/de la sécurité-incendie, celui-ci a enfreint le Règlement de procédure du Canton quand il a ajouté cette question à l'ordre du jour de sa réunion du 15 juin 2015. Si le Comité estimait que la question ne pouvait pas attendre jusqu'à sa prochaine réunion ordinaire, il aurait pu convoquer une réunion extraordinaire du Comité et communiquer un avis conformément au Règlement de procédure du Canton.

Réunion du Conseil le 22 juin 2015

- 54** Le 22 juin 2015, le Conseil a tenu une réunion ordinaire dans le bâtiment d'administration du Canton à 19 h. Un avis de la réunion du Conseil a été affiché sur le site Web du Canton le 19 juin 2015. De plus, un avis a été affiché dans le calendrier-papier des réunions placé dans le bâtiment d'administration du Canton au début de juin.
- 55** L'ordre du jour indiquait que trois questions seraient discutées à huis clos. La question du règlement était citée en ces termes : « Objet : Question juridique – Application du Règlement – Règlement sur la modification des sites ». Durant la réunion, le Conseil a ajouté une quatrième question, sans rapport avec celles-ci, à discuter en séance à huis clos.
- 56** À 20 h 15, le Conseil a résolu de se retirer à huis clos pour discuter des quatre questions, invoquant les exceptions suivantes des réunions à huis clos :
- la sécurité des biens de la municipalité ou du conseil local;
 - des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local;
 - les litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local;
 - les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin.
- 57** La résolution adoptée pour se retirer à huis clos citait uniquement ces exceptions relatives aux réunions à huis clos; elle ne comportait aucun autre renseignement

sur les points à discuter à huis clos. De plus, la résolution ne précisait pas quelle(s) exception(s) allai(en)t s'appliquer à la discussion du règlement sur la modification des sites.

- 58** Durant la séance à huis clos, le directeur de la planification et de la construction a distribué divers documents connexes à la discussion du règlement sur la modification des sites, fournis par l'avocat du Canton. Il a aussi fait circuler le texte d'une opinion juridique de cet avocat, datée du 18 juin 2015. Le directeur a examiné cette opinion juridique et d'autres documents avec le Conseil. Nos entrevues nous ont permis de conclure que le Conseil a délibéré du contenu de cette nouvelle opinion juridique, d'opinions juridiques précédentes, et d'autres documents fournis par l'avocat du Canton.
- 59** La séance publique a repris à 22 h 23. Le conseiller Bell a proposé de présenter un règlement « pour interdire le déversement de matériaux de remblai et la modification de la pente des terrains dans le Canton de West Lincoln ». La motion a été adoptée. La conseillère Joann Chechalk a alors proposé d'adopter *The Township of West Lincoln Site Alteration By-Law*. La motion a été adoptée. La conseillère Chechalk a aussi proposé que le règlement fasse l'objet d'une première, d'une deuxième et d'une troisième lectures. En fin de compte, le Conseil a approuvé le règlement.
- 60** La séance a été levée à 22 h 40.

Analyse

Exceptions relatives à la séance à huis clos

- 61** Notre Bureau n'a pas été en mesure de déterminer précisément sur quelle(s) exception(s) le Conseil avait l'intention de s'appuyer pour discuter de la question du règlement sur la modification des sites. Chacune des personnes que nous avons interviewées avait une opinion différente concernant quelles exceptions s'appliquaient à quelles questions confidentielles. Comme indiqué précédemment, le Conseil a invoqué quatre exceptions des réunions à huis clos pour discuter de quatre questions différentes à huis clos. Bien que la *Loi sur les municipalités* n'exige pas qu'un conseil municipal précise quelle exception il a l'intention d'invoquer pour chacune des questions discutées à huis clos, le Canton devrait en faire l'une de ses pratiques exemplaires.
- 62** L'exception des réunions à huis clos qui s'applique le plus clairement à la discussion de la question du règlement sur la modification des sites est celle de l'alinéa 239 (2) f), portant sur les conseils protégés par le secret professionnel de

l'avocat. L'avocat du Canton avait préparé divers documents et fourni une opinion juridique à examiner et discuter par le Conseil. Chacune des personnes que nous avons interviewées a été d'accord pour dire que le Conseil avait discuté de cette opinion juridique récente de l'avocat, ainsi que d'opinions juridiques précédentes. Par conséquent, la discussion du Conseil relève de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

- 63** Comme j'ai conclu que la discussion du règlement sur la modification des sites relevait de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, il n'est pas nécessaire de déterminer si elle aurait pu relever aussi des autres exceptions citées pour discuter de quatre questions différentes à huis clos. En revanche, comme nous l'avons recommandé précédemment, le Conseil du Canton de West Lincoln devrait veiller à citer uniquement les exceptions de la Loi qui s'appliquent à chacune des questions examinées en séance à huis clos.

Questions de procédure

Résolution adoptée pour se retirer à huis clos

- 64** Comme l'indique notre analyse précédente, la Loi (paragraphe 239 (4)) et le Règlement de procédure du Canton stipulent tous deux qu'une résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit inclure la nature générale de la question à examiner.
- 65** Dans ce cas, la résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos n'a pas donné de renseignements significatifs au public sur les questions à examiner à huis clos. Pourtant, l'ordre du jour de la réunion donnait une description générale de trois des questions que le Conseil avait l'intention de discuter à huis clos, et la quatrième question a été divulguée en séance publique quand elle a été ajoutée à l'ordre du jour du huis clos. L'ordre du jour de la réunion décrivait la question du règlement sur la modification des sites en ces termes : « Objet : Question juridique – Application du Règlement – Règlement sur la modification des sites ». Le Conseil aurait pu inclure ces mêmes renseignements à sa résolution de se retirer à huis clos, sans porter atteinte à la raison d'exclure le public.

Vote du règlement en séance à huis clos

- 66** Nous avons reçu une plainte alléguant que le Conseil avait illégalement voté pour approuver le règlement sur la modification des sites en séance à huis clos le 22 juin 2015, en désaccord avec le paragraphe 239 (5) de la *Loi sur les municipalités*.

- 67** Notre enquête a déterminé que ce vote n'avait pas eu lieu à huis clos. Le procès-verbal de la réunion publique du 22 juin indique que le vote auquel la plainte fait allusion a eu lieu en séance publique, après la discussion à huis clos du Conseil. Chacune des personnes que nous avons interviewées a confirmé que le Conseil avait adopté le règlement sur la modification des sites après la reprise de sa séance publique. Comme indiqué précédemment, la première, la deuxième et la troisième lectures du règlement ont eu lieu lors de cette même réunion du Conseil; le Règlement de procédure du Canton permet cette pratique.
- 68** Par conséquent, le Conseil n'a enfreint ni la *Loi sur les municipalités*, ni son Règlement de procédure, quand il a voté en séance publique pour approuver le règlement sur la modification des sites, le 22 juin 2015.

Opinion

- 69** Les discussions tenues à huis clos par le Comité de l'administration/des finances/de la sécurité-incendie et par le Conseil du Canton de West Lincoln à propos du règlement sur la modification des sites, les 15 juin et 22 juin 2015, relevaient de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, énoncée à l'alinéa 239 (2) f) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Ces discussions n'ont pas enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.
- 70** Toutefois, le Canton ne s'est pas conformé à l'alinéa 239 (4) a) de la Loi quand il a omis d'indiquer par voie de résolution la nature générale des questions à examiner à huis clos les 15 juin et 22 juin 2015.
- 71** J'ai aussi conclu que le Comité de l'administration/des finances/de la sécurité-incendie a enfreint le Règlement de procédure du Canton le 15 juin quand il a ajouté un nouveau point concernant un règlement sur la modification des sites à l'ordre du jour de la réunion. Cette question n'exigeait pas immédiatement l'attention ou des directives du Comité, telles qu'il aurait été impossible de donner un préavis normal au public et de suivre les procédures de notification.
- 72** En outre, le Canton ne suit pas les pratiques exemplaires recommandant d'indiquer quelle(s) exception(s) s'applique(nt) à chacun des sujets à examiner à huis clos et de citer uniquement les exceptions applicables à chacune des questions.

Recommandations

73 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton à s’acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil du Canton de West Lincoln devraient s’acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que le Canton se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

Pour se retirer à huis clos, le Canton de West Lincoln devrait adopter une résolution indiquant à la fois qu’il va se retirer à huis clos et la nature générale de la question à discuter.

Recommandation 3

Conformément à son Règlement de procédure, le Canton de West Lincoln ne devrait ajouter de nouvelles questions à l’ordre du jour d’une réunion que si la situation exige immédiatement l’attention ou des directives du Comité ou du Conseil, de telle sorte qu’il est impossible de donner un préavis normal au public et de suivre les procédures de notification.

Recommandation 4

À titre de pratique exemplaire, le Canton de West Lincoln devrait préciser clairement quelle exception des réunions publiques il a l’intention d’appliquer à chacune des questions à examiner à huis clos.

Recommandation 5

Le Canton de West Lincoln devrait veiller à citer uniquement les exceptions des réunions publiques prévues par la Loi qui s’appliquent à chacune des questions à examiner à huis clos.

Rapport

74 Le personnel d’OMLET a parlé à la greffière, au maire et au conseiller Bell le 9 novembre 2015 pour leur donner un aperçu de ces conclusions et pour offrir au

Canton la possibilité de les commenter. Tous les commentaires reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport.

- 75** Ce rapport devrait être communiqué au Conseil du Canton de West Lincoln et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l'Ontario