

PAR COURRIEL

Le 6 juillet 2022

Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles
a/s Megan Shannon, Greffière
1233 Prince Street
Lansdowne, ON K0E 1L0

Au Conseil du Canton de Leeds et les Mille-Îles

Objet : Plainte sur une réunion à huis clos

Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le comité plénier (le « comité ») du Canton de Leeds et les Mille-Îles (le « Canton ») avait enfreint la *Loi de 2001* sur les municipalités¹ (la « Loi ») le 8 septembre 2020 en discutant à huis clos d'une mise à jour verbale concernant des négociations avec un(e) partenaire commercial(e). La plainte alléguait que le sujet ne relevait d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques. Mon Bureau a également été informé que le comité avait omis d'indiquer la nature générale de la question à examiner avant de se retirer 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 le Canton de Leeds et les Mille-Îles.

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 reçu cette plainte le 25 novembre 2021 et il a informé le Canton de notre intention d'enquêter à ce sujet en décembre 2021. Nous avons parlé avec l'ancienne greffière et nous avons interviewé tous(toutes) les membres du conseil ainsi que le directeur général (le « DG »). Mon Bureau a également examiné la correspondance électronique relative à cette réunion, ainsi que les procès-verbaux de la séance publique et de la séance à huis clos, et l'enregistrement audio de la réunion du comité du 8 septembre 2020. Enfin, mon Bureau a examiné un rapport du personnel et un protocole d'entente au sujet des négociations discutées lors de la réunion.

Réunion du 8 septembre 2020

Le comité plénier s'est réuni dans la salle du conseil à 18 h 30 le 8 septembre 2020. La réunion a été diffusée en direct en ligne. Vers 19 h 30, le comité a décidé de se retirer à huis clos pour discuter de « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ».

Durant la séance à huis clos, le comité a discuté d'une question au sujet d'employé(e)s municipaux(ales). Cependant, mon Bureau a été informé qu'une mise à jour verbale sans rapport avec ce sujet avait également été faite au conseil par le DG pendant la réunion à huis clos. Cette mise à jour portait sur des négociations avec un(e) partenaire commercial(e) du Canton, et a été consignée dans le procès-verbal de la réunion à huis clos.

À la suite de ces discussions, le comité est revenu en séance publique et a fait un rapport qui a été capté par l'enregistrement sonore comme « une mise à jour concernant des renseignements privés ».

Analyse

a) *Résolution adoptée pour se retirer à huis clos*

La résolution stipulait que le comité se réunirait à huis clos pour examiner des renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée. La motion adoptée pour se retirer à huis clos n'a pas fait référence à la discussion de négociations avec un(e) partenaire commercial(e).

Le paragraphe 239 (4) de la Loi exige que toute résolution adoptée pour se retirer à huis clos indique la nature générale de la question à examiner. Comme l'a souligné la Cour d'appel de l'Ontario dans *Farber c. Kingston*, « 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 compromettre la raison d'exclure le public »².

Dans ce cas, la résolution adoptée pour se retirer à huis clos n'a pas fait référence à la mise à jour verbale. De plus, la résolution n'a pas inclus de description de la nature générale de la question d'emploi à discuter, mais elle a simplement fait référence à la *Loi sur les municipalités* – exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité. Le comité n'a pas respecté son obligation de communiquer, dans sa résolution de retrait à huis clos, la nature générale de la question à discuter.

Dans un récent rapport au Canton, j'ai indiqué qu'il devait adopter une résolution qui énonce clairement le fait qu'il va tenir une réunion à huis clos, ainsi que la nature générale des questions à examiner³. En réponse à ce rapport, je note que le conseil a adopté une résolution pour s'assurer que les ordres du jour des réunions et les ébauches de résolutions incluent la nature générale des questions à discuter à huis clos. Je suis encouragé par la bonne volonté qu'a le Canton de veiller à cette question et je rappelle de nouveau au conseil son obligation légale de communiquer des renseignements au public avant de se retirer à huis clos.

b) *Discussions à huis clos*

La plainte alléguait aussi que la mise à jour verbale faite au comité sur des négociations avec un(e) partenaire commercial(e) aurait dû avoir lieu en séance publique.

² *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII) au par. 21, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

³ *Leeds et les Mille-Îles (Canton de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 5 aux par. 57-59, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jnkkb>>.

Durant notre enquête, j'ai examiné l'applicabilité de l'alinéa 239 (2) k) de la Loi, exception des projets et des instructions dans le cadre de négociations. Cette exception vise à protéger les renseignements qui pourraient compromettre la position de négociation d'une municipalité ou donner à une autre partie un avantage injuste pendant une négociation en cours⁴. Pour que cette exception s'applique, la discussion doit répondre à ces critères :

- des positions, des projets, des critères ou des instructions;
- les positions, projets, procédures, critères ou instructions sont destinés à être appliqués aux négociations;
- les négociations doivent être en cours, ou à venir;
- les négociations sont menées par le conseil ou en son nom⁵.

D'après les renseignements que nous avons obtenus, la mise à jour verbale faite lors de la séance à huis clos du 8 septembre 2020 portait sur la position du Canton au sujet de négociations avec un(e) partenaire commercial(e). Ces négociations, qui étaient menées par le personnel au nom du conseil, avaient peut-être abouti à une impasse au moment de la réunion, mais je suis convaincu d'après les preuves que j'ai examinées qu'elles étaient en cours quand le conseil s'est retiré à huis clos. Enfin, les négociations étaient menées par le personnel, au nom du Canton. Pour ces raisons, je suis convaincu que cette discussion pouvait avoir lieu à huis clos en vertu de l'alinéa 239 (2) k) de la Loi.

Préoccupations des membres du conseil

Durant les entrevues effectuées par mon Bureau, plusieurs membres du conseil ont exprimé leur frustration quant à la décision prise par mon Bureau d'ouvrir une enquête sur cette plainte, qu'ils(elles) ont qualifiée de « frivole et vexatoire ». L'un(e) des membres du conseil a laissé entendre que mon Bureau avait été « instrumentalisé » par le(la) plaignant(e). Deux membres du conseil ont laissé entendre que cette enquête était une perte de temps et de ressources.

J'aimerais rappeler au conseil que les exigences des réunions publiques sont ancrées dans le droit qu'a le public en matière de responsabilisation de la gouvernance municipale, et dans le principe selon lequel les réunions publiques sont essentielles à ce que la Cour suprême du Canada a appelé « une légitimité démocratique ».

⁴ *Lettre de l'Ombudsman à la Cité de Pickering* (23 septembre 2020), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2020/cite-de-pickering>>.

⁵ *St. Catharines (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 1 aux par. 30-31, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hxrk6>>.

inébranlable » des décideur(euse)s municipaux(ales)⁶. Les enquêtes sur les réunions à huis clos jouent un rôle crucial pour rehausser « la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement local en veillant à ce que le pouvoir municipal soit exercé de façon ouverte et transparente »⁷.

En tant qu'enquêteur indépendant et impartial, mon Bureau ne défend pas la cause des plaignants et ne s'engage pas dans des enquêtes à la légère. Une évaluation préliminaire approfondie de chaque plainte est effectuée pour vérifier que les plaintes ne sont ni frivoles ni vexatoires, et qu'il existe des motifs probants pour lancer une enquête officielle. Mon Bureau a le pouvoir discrétionnaire de ne pas procéder à une enquête si nous estimons qu'une plainte est frivole, vexatoire ou de mauvaise foi.

Conclusion

Le comité plénier du Canton de Leeds et les Mille-Îles n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 8 septembre 2020 lorsqu'il a reçu une mise à jour verbale en séance à huis clos sur des négociations avec un(e) partenaire commercial(e). Toutefois, comme je l'ai rappelé au conseil dans mon rapport d'avril 2022 au Canton, le comité doit donner une description générale de la question à discuter dans la résolution de retrait à huis clos.

Je remercie le Canton de sa coopération durant mon examen. La greffière a confirmé que cette lettre sera incluse à titre de correspondance à une prochaine réunion du conseil.

Cordialement,



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

C.c.: Megan Shannon, Greffière, Canton de Leeds et les Mille-Îles

⁶ *London (Cité) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29 (CanLII) aux par. 18, 38, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1rtq2>>.

⁷ *Ibid* au par. 19.