



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une réunion à huis clos
tenue par le Canton de Loyalist le 8 juillet 2019**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Septembre 2020**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte sur une réunion à huis clos tenue par le conseil du Canton de Loyalist (le Canton) le 8 juillet 2019. Cette plainte alléguait que, durant sa réunion à huis clos, le conseil avait indûment voté pour conclure un accord concernant un projet d'éoliennes dans l'Île Amherst. De plus, cette plainte soulevait des préoccupations quant à la quantité d'information que le conseil avait partagée dans son rapport à la suite de la séance à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la Loi), toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins qu'elles ne relèvent des exceptions prescrites.
- 3 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 conformée à la Loi en tenant une réunion à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur.
- 4 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour le Canton de Loyalist.
- 5 Quand nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure de la municipalité ont été respectées.
- 6 Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et les citoyens, nous avons créé un recueil en ligne des décisions prises par l'Ombudsman sur des réunions publiques, qui comprend des sommaires de cas des réunions publiques examinées par lui. Nous avons créé ce recueil interrogeable en ligne pour permettre aux intéressés d'accéder facilement aux décisions antérieures 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

¹ L.O. 2001, chap. 25.

décisions afin de déterminer si une question devrait ou pourrait être discutée à huis clos, ainsi que les questions liées à la procédure des réunions publiques. Des résumés de toutes les décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil à : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 7 En décembre 2019, j'ai informé la municipalité de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 8 Nous avons examiné les parties pertinentes du règlement et des politiques de la municipalité, ainsi que l'ordre du jour, le procès-verbal et les documents de la réunion concernant la discussion à huis clos. De plus, nous avons écouté les extraits pertinents de l'enregistrement sonore de la réunion à huis clos du conseil.
- 9 Nous avons effectué des entrevues avec tous les membres du conseil, ainsi qu'avec la greffière, le directeur général (DG) et l'avocat du Canton.
- 10 Mon Bureau a obtenu une entière coopération dans cette affaire.

Contexte

Le projet d'éoliennes de l'Île Amherst

- 11 Windlectric exploite un certain nombre d'éoliennes situées sur des terres agricoles privées et municipales dans l'Île Amherst. Cette société a conclu une entente d'avantages communautaires avec le Canton en 2016, pour ce projet d'éoliennes.
- 12 Au début de 2019, Windlectric a informé la municipalité que, conformément à l'entente d'avantages communautaires, elle pourrait avoir des raisons de cesser de verser des contributions au Canton. Windlectric a donc demandé que les parties prenantes concluent un accord d'achat ferme pour ce projet d'éoliennes.

Réunion du 8 juillet 2019

- 13 Le conseil a tenu une réunion ordinaire le 8 juillet 2019. D'après le procès-verbal de cette réunion, le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 18 h 14, afin de discuter notamment de « l'obtention de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin : **avocat-client – Windlectric** ».
- 14 D'après l'enregistrement de la séance à huis clos et les entrevues que nous avons effectuées, l'avocat du Canton était présent à la séance à huis clos et il a fourni au conseil des avis et des explications sur la proposition d'accord d'achat ferme.
- 15 Après avoir reçu ces renseignements, le conseil a examiné diverses motions relativement à l'accord d'achat ferme, et il a finalement adopté la troisième motion présentée. Après l'adoption de cette motion, l'avocat du Canton a confirmé que les directives du conseil étaient satisfaisantes et qu'il prendrait les mesures requises pour les mettre en œuvre.
- 16 Le conseil a repris sa séance publique à 19 h 04. Le procès-verbal de cette séance publique indique que le maire a fait savoir que le conseil avait donné « des directives au personnel et à l'avocat du Canton au sujet de Windlectric » durant la séance à huis clos.
- 17 Cependant, les conseillers que nous avons interrogés avaient des impressions et des souvenirs contradictoires du texte qu'ils avaient voté en séance à huis clos. Une majorité croyait que le conseil avait voté d'enjoindre à l'avocat du Canton de prendre des mesures concernant l'accord d'achat ferme, tandis que d'autres croyaient que le conseil avait voté sur l'accord en question. Les conseillers ont généralement été d'accord pour dire que le texte du vote manquait d'exactitude et prêtait à confusion, d'autant plus que plusieurs motions avaient été présentées et rejetées avant que le conseil ne s'entende sur une ligne de conduite. Certains conseillers ont également eu du mal à se souvenir des détails de la discussion, en raison du temps écoulé.
- 18 Notre examen du procès-verbal de la séance à huis clos indique que la résolution du conseil était une décision sur l'accord en question, plutôt qu'une directive à l'avocat quant à la façon de poursuivre cet accord. Dans son entrevue, l'avocat du Canton a déclaré qu'il avait compris que le vote du conseil visait à lui donner des directives au sujet de l'accord, et qu'il avait pris des mesures dans ce sens après la réunion. La greffière et le DG

ont déclaré eux aussi qu'ils pensaient que le vote du conseil avait donné des directives à l'avocat et au personnel du Canton.

Analyse

Applicabilité de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat

- 19** Le conseil a invoqué l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) f) pour discuter de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat au sujet de Windlectric, lors de sa séance à huis clos le 8 juillet 2019.
- 20** L'exception relative au secret professionnel de l'avocat couvre les discussions qui incluent les communications entre une municipalité et son avocat pour demander ou obtenir des avis juridiques destinés à rester confidentiels. Une communication ne peut être assujettie au secret professionnel de l'avocat que dans les conditions suivantes :
1. Elle se fait entre un client et son avocat, qui agit alors à titre professionnel.
 2. Elle se fait en relation avec la demande ou l'obtention d'avis juridiques.
 3. Elle est destinée à rester confidentielle².
- 21** Dans ce cas, l'avocat du Canton était présent à la séance à huis clos du 8 juillet 2019, et il a fourni au conseil des avis juridiques particuliers sur l'accord d'achat ferme. Le conseil a fondé sa décision au sujet de cet accord sur ces renseignements. Par conséquent, la discussion du conseil relevait de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

Questions de procédure

Vote

- 22** L'article 244 de la *Loi sur les municipalités* stipule que les votes doivent se tenir en séance publique, sous réserve de l'exception stricte prévue au paragraphe 239 (6) de la Loi, qui permet de voter à huis clos pour des questions de procédure ou pour donner des directives au personnel.

² *Canada c. Solosky* [1980] 1 R.C.S. 821.

- 23** Dans ce cas, la résolution adoptée à huis clos indique clairement que le conseil a voté sur le fond du contrat d'achat ferme, ce qui n'est ni une question de procédure ni une directive au personnel. Certains membres du conseil ont déclaré à notre Bureau que cette résolution correspondait à ce qu'ils avaient compris du vote. Cependant, le rapport fait par le conseil en séance publique indique que le conseil a donné des directives à l'avocat du Canton au sujet de l'accord d'achat ferme. La majorité des conseillers et tous les membres du personnel municipal que nous avons interrogés ont déclaré qu'ils avaient compris le vote en ce sens. De l'avis général, le texte exact de la résolution votée en réunion par le conseil n'était pas clair, et cette confusion ressort de l'enregistrement sonore du huis clos. En fait, l'avocat du Canton a compris qu'il avait reçu des directives au sujet de l'accord d'achat ferme et l'accord négocié a finalement été présenté au conseil en séance publique pour approbation.
- 24** Étant donné que la résolution consignée dans le procès-verbal de la réunion à huis clos indique que le conseil a voté sur le fond de l'accord d'achat ferme, le conseil du Canton de Loyalist a techniquement enfreint la règle d'interdiction de voter énoncée dans la *Loi sur les municipalités*. Cette résolution ne concernait ni une question de procédure ni une directive à donner au personnel.

Rapport

- 25** La plainte adressée à notre Bureau alléguait également que le conseil n'avait pas donné suffisamment d'information sur le sujet de sa discussion à huis clos du 8 juillet, lorsqu'il avait fait son rapport après ce huis clos. Comme indiqué ci-dessus, le conseil a fait savoir qu'il avait donné « des directives au personnel et à l'avocat du Canton au sujet de Windlectric ».
- 26** Bien que la *Loi sur les municipalités* n'oblige aucunement les conseils municipaux à rendre compte au public d'une réunion à huis clos, l'Ombudsman recommande cette pratique pour accroître la transparence du processus de réunions à huis clos.
- 27** Un rapport en séance publique peut donner des renseignements similaires à ceux énoncés dans une résolution autorisant la séance à huis clos, ainsi que des informations sur toute décision, résolution et directive donnée au personnel en séance à huis clos. Dans d'autres cas, la nature des discussions peut donner au conseil la possibilité de communiquer publiquement beaucoup de renseignements sur une séance à huis clos.

- 28 Dans ce cas, le rapport fait par le conseil après sa séance à huis clos du 8 juillet 2019 a communiqué au public des renseignements sur les résultats de ses discussions à huis clos. Je félicite le Canton d'avoir adopté cette pratique exemplaire et je l'encourage à continuer de fournir, si possible, des renseignements au public sur les résultats de ses discussions à huis clos.

Opinion

- 29 Le conseil du Canton de Loyalist n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* lorsqu'il s'est retiré à huis clos le 8 juillet 2019 pour discuter d'un accord d'achat ferme avec Windlectric. Cette discussion était permise en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, énoncée à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi, qui permet de tenir des séances à huis clos.
- 30 Toutefois, le conseil du Canton de Loyalist a enfreint la Loi en votant une résolution qui ne portait ni sur une question de procédure ni sur une directive au personnel. Mon enquête a conclu que ceci s'était produit en raison d'une confusion et d'une inadvertance, et qu'en fait, la résolution avait été considérée comme une directive au personnel.

Recommandations

- 31 Je fais les recommandations suivantes pour aider le Canton de Loyalist à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Tous les membres du conseil du Canton de Loyalist devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives de veiller à ce que le conseil respecte ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre règlement de procédure.

Recommandation 2

Le conseil du Canton de Loyalist devrait veiller à ce que ses votes à huis clos soient conformes au paragraphe 239 (6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 32 Le conseil du Canton de Loyalist a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de communiquer ses commentaires à notre Bureau. À cause des restrictions en vigueur concernant la COVID-19, certains ajustements ont été apportés à notre processus normal d'examen préliminaire et nous remercions les membres du conseil de leur coopération et de leur souplesse. Tous les commentaires reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 33 Ce rapport sera affiché sur le site web de mon Bureau, et devrait être rendu public par le Canton de Loyalist. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil devrait adopter une résolution indiquant comment il entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario