



Le 23 février 2021

Conseil de la Municipalité de Russell
717, rue Notre-Dame
Embrun, ON
K0A 1W1

Envoyé par courriel : pierreleroux@russell.ca

Au conseil de la Municipalité de Russell :

Objet : Plainte sur une réunion à huis clos

Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue par le conseil de la Municipalité de Russell (la « Municipalité ») le 8 septembre 2020. Le plaignant a allégué que la discussion à huis clos du conseil ne relevait pas des exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »).

Je vous écris pour vous communiquer les résultats de l'examen fait par mon Bureau.

Enquêteur des réunions à huis clos

En vertu de 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. Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou ses conseils locaux ont respecté la Loi en se réunissant à huis clos.

Les municipalités et les conseils locaux peuvent nommer leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le leur. Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de Russell.

Quand nous examinons des plaintes sur des réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si les exigences de la Loi en matière de réunions publiques et les procédures de gouvernance de la municipalité ont été respectées.

Office of the Ombudsman of Ontario | Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario
483 Bay Street / 483, rue Bay
Toronto ON, M5G 2C9
Tel./Tél. : 416-586-3300 / 1- 800-263-1830 - Complaints Line | Ligne des plaintes
Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS: 1-866-411-4211
www.ombudsman.on.ca

Depuis 2008, notre 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 en ligne pour permettre aux intéressés 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 leurs débats sur des questions liées à la procédure des réunions publiques. Des sommaires des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil à : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Examen

La plainte que nous avons reçue alléguait que la discussion à huis clos du conseil sur un conflit de zonage ne relevait pas des exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la Loi. Le conseil a cité deux exceptions de la Loi relatives aux réunions à huis clos dans la résolution qu'il a adoptée pour se retirer à huis clos. Il a cité l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée (al. 239 (2) b)) et celle des litiges actuels ou éventuels (al. 239 (2) e)).

Mon Bureau a examiné l'ordre du jour de la réunion ainsi que le procès-verbal de la séance publique et de la séance à huis clos, et le règlement de procédure de la Municipalité. De plus, nous avons parlé avec la greffière et le maire de la Municipalité.

La résolution de se réunir à huis clos indiquait que le conseil discuterait d'un « problème de zonage dans le village de Russell ». Le rapport de la séance à huis clos indiquait que « le conseil est informé sur le sujet et donne une directive au personnel sur comment procéder ».

La greffière et le maire nous ont dit que le personnel avait fait une mise à jour au conseil sur un conflit de zonage en cours entre propriétaires voisins et avait demandé au conseil de lui donner des directives sur la marche à suivre. La greffière et le maire nous ont déclaré que des résidents avaient menacé la Municipalité de litiges s'ils n'étaient pas satisfaits de la résolution du problème de zonage. Nous avons aussi été informés qu'avant la réunion, le personnel avait sollicité des conseils juridiques sur cette question de zonage et que ces conseils juridiques avaient été communiqués verbalement au conseil durant la réunion. De plus, nous avons été informés que le conseil avait discuté de renseignements privés concernant des personnes identifiées, durant la séance à huis clos.

Application de l'exception des « renseignements privés »

La plainte que nous avons reçue alléguait que la discussion sur une question de zonage ne comportait pas de renseignements privés à propos de personnes qui pouvaient être identifiées.

L'alinéa 239 (2) b) de la Loi permet au conseil de discuter de renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées. Pour être considérés comme des renseignements privés, il faut raisonnablement présumer qu'une personne pourrait être identifiée si ces renseignements étaient divulgués publiquement¹. Des renseignements sur quelqu'un peuvent relever de l'exception si la discussion révèle quelque chose de personnel à son égard, ou porte sur un examen approfondi de sa conduite à titre personnel². Des renseignements qui seraient normalement considérés comme des renseignements privés peuvent ne pas relever de l'exception des renseignements privés s'ils ont déjà été divulgués publiquement, ou s'ils sont généralement connus du public³.

Notre examen indique que le conseil a été informé d'un conflit de zonage, a discuté des échanges entre les membres du personnel et des propriétaires identifiés, et a échangé des avis sur la conduite des propriétaires. La discussion comportait des renseignements privés sur des propriétaires identifiés, ainsi qu'un examen approfondi de leur conduite. Par conséquent, cette discussion était autorisée en vertu de l'alinéa 239 (2) b) de la Loi.

Application de l'exception des « litiges actuels ou éventuels »

La plainte que nous avons reçue alléguait aussi qu'aucun litige n'était en cours relativement à la question de zonage discutée par le conseil.

L'alinéa 239 (2) e) de la Loi permet à un conseil de discuter de litiges actuels ou éventuels qui concernent la municipalité. La Loi ne définit pas ce qui constitue un « litige actuel ou éventuel ». Dans *RSJ Holdings Inc. v London (City)*, la Cour d'appel de l'Ontario s'est penchée sur l'exception des litiges actuels ou éventuels, soulignant que « le fait qu'il pourrait y avoir, ou même qu'il y aurait inévitablement, des litiges découlant de [la question discutée] ne fait pas du "sujet à l'étude" un litige éventuel »⁴. En examinant le droit connexe au privilège relatif aux litiges, les tribunaux ont conclu que, même s'il ne faut pas forcément qu'un litige ait débuté

¹ *Ontario (Ministry of Correctional Services) v Goodis* [2008], OJ n° 289, paragraphe 69.

² *Aylmer (Town) (Re)*, 2007 CanLII 30462 (ON IPC), <<http://canlii.ca/t/1scqh>>.

³ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Midland (4 février 2014), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2014/ville-de-midland>>.

⁴ *RSJ Holdings Inc. v. London (City)*, 2005 CanLII 43895 (ON CA), paragraphe 22.

pour que le privilège relatif au litige s'applique, « il doit y avoir plus qu'un simple soupçon de litige futur »⁵.

Mon Bureau a conclu que cette exception est réservée aux cas où le sujet discuté concerne un litige en cours, ou présente une possibilité raisonnable de litige⁶. L'exception s'applique quand la possibilité qu'un litige soit engagé est plus qu'une lointaine possibilité, même si le litige n'a pas besoin d'être une certitude. Le conseil doit estimer que la probabilité d'un litige s'avère raisonnable et doit explorer cette probabilité d'une manière ou d'une autre durant le huis clos⁷. Dans un rapport de 2017 au Canton de Georgian Bay, j'ai conclu qu'il n'était pas déraisonnable pour le conseil de croire qu'il y avait une possibilité de litige, étant donné que le personnel municipal avait reçu des menaces verbales de litiges⁸.

Le procès-verbal de la séance à huis clos et nos discussions avec la greffière et le maire indiquent que le conseil a fait référence à la possibilité d'un litige sur un conflit de zonage, durant la discussion à huis clos du 8 septembre 2020. Le procès-verbal du huis clos indique que les membres du public impliqués dans le conflit de zonage ont déclaré au personnel qu'ils intenteraient des poursuites contre la Municipalité. Le maire nous a dit que lui et le conseil avaient pris la menace de telles poursuites très au sérieux, en raison des relations conflictuelles entre certains membres du public et la Municipalité. Le maire nous a aussi déclaré que le conseil avait discuté de la possibilité d'aller en justice à propos de cette question de zonage et avait examiné la position juridique de la Municipalité à cet égard.

Mon examen indique que la Municipalité avait reçu des menaces verbales de litige à propos du conflit de zonage et avait obtenu des conseils juridiques sur ce litige éventuel durant la séance à huis clos. Par conséquent, le conseil était en droit d'invoquer l'exception aux réunions publiques pour les litiges actuels ou éventuels, conformément à l'alinéa 239 (2) e) de la Loi, dans ces circonstances.

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

D'après les renseignements communiqués à mon Bureau par la greffière et le maire, nous avons aussi cherché à déterminer si la discussion du conseil relevait de l'exception des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat » énoncée à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi. Cette exception, qui n'a pas été invoquée par le conseil, permet aux responsables municipaux de discuter à huis clos de conseils juridiques ou de communications connexes. Mon Bureau a conclu que l'avocat de la municipalité ne doit pas forcément être présent pour

⁵ C. R., Re, 2004 CanLII 34368 (ON SC), paragraphe 21, citant *Carlucci v. Laurentian Casualty Co. of Canada*, [1991] O.J. No. 269.

⁶ Norfolk (Comté de) (Re), 2016 ONOMBUD 18 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/h2st6>>.

⁷ West Lincoln (Canton de) (Re), 2015 ONOMBUD 34 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtp7h>>.

⁸ Georgian Bay (Canton de) (Re), 2017 ONOMBUD 1 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/h4rwj>>.

que l'exception s'applique. Par exemple, le personnel peut transmettre verbalement des conseils juridiques provenant d'un avocat au conseil, alors qu'il est réuni en séance à huis clos⁹.

D'après le procès-verbal de la séance à huis clos du 8 septembre 2020, le conseil a discuté de conseils juridiques que le personnel avait reçus au sujet de la question de zonage et de litiges éventuels. La greffière et le maire ont tous deux confirmé que le personnel avait transmis verbalement des conseils juridiques sur la question de zonage lors du huis clos. De plus, le maire a indiqué que les membres du personnel avaient déjà reçu verbalement des conseils de l'avocat de la Municipalité au sujet de leurs communications avec les propriétaires.

Mon examen indique que, lors de la séance à huis clos, le personnel de la Municipalité a communiqué verbalement des conseils juridiques sur la question de zonage et le litige éventuel. Par conséquent, la discussion du conseil relevait aussi de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, bien que le conseil n'ait pas invoqué cette exception dans sa résolution adoptée pour se retirer à huis clos.

Conclusion

Le conseil a discuté de renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées et de litiges éventuels liés à une question de zonage, ainsi que des conseils juridiques connexes, lors de sa séance à huis clos le 8 septembre 2020. Je suis convaincu que les sujets discutés relevaient des exceptions citées pour tenir cette discussion à huis clos. Comme indiqué ci-dessus, les questions relevaient aussi de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Je tiens à remercier la Municipalité de sa coopération durant mon examen. Le maire a confirmé que cette lettre serait incluse à la correspondance d'une prochaine réunion du conseil.

Cordialement,



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

C.c. : Joanne Camiré Laflamme, greffière : joannecamirelaflamme@russell.ca

⁹ Grand Sudbury (Ville du) (Re), 2017 ONOMBUD 2 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/h4rwq>>.

Office of the Ombudsman of Ontario | Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario
483 Bay Street / 483, rue Bay
Toronto ON, M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 / 1- 800-263-1830 - Complaints Line | Ligne des plaintes

Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS: 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca