



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des allégations de réunions à huis clos
tenues par la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton
et la Municipalité de Brockton
le 13 juin, le 20 juin et le 27 septembre 2016**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Février 2017**

Plainte

- 1 En septembre 2016, notre Bureau a reçu deux plaintes alléguant que la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton (la ZAC de Walkerton) et la Municipalité de Brockton avaient tenu indûment trois réunions à huis clos.
- 2 L'une des plaintes a allégué qu'après la réunion du 13 juin 2016 de la ZAC de Walkerton, un quorum des membres du Conseil d'administration avait poursuivi la réunion de manière informelle pour discuter d'une pétition à faire circuler au sujet d'une question récemment examinée par la ZAC. Cette plainte a aussi allégué que la discussion tenue à huis clos par le Conseil de la Municipalité de Brockton le 20 juin 2016 ne relevait pas de l'exception des « litiges actuels ou éventuels » pour les réunions à huis clos. La ZAC de Walkerton et le Conseil de Brockton se sont alors réunis pour faire une présentation sur la question supposément discutée après la réunion de la ZAC le 13 juin 2016.
- 3 La seconde plainte a allégué que, le 27 septembre 2016, un quorum du Conseil de la Municipalité de Brockton avait assisté à une réunion tenue par un ingénieur, en vertu de la *Loi sur le drainage*. Cette réunion avait pour objectif d'informer les résidents concernés à propos de sujets en lien avec une pétition en cours sur le drainage et de leur permettre de poser des questions à l'ingénieur. Le plaignant a allégué que cette séance d'information constituait une « réunion » en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et que la Municipalité n'avait pas respecté les exigences procédurales des réunions publiques énoncées dans la Loi.

La Municipalité de Brockton et la ZAC de Walkerton

- 4 La Municipalité de Brockton est une municipalité de palier inférieur, située dans le Comté de Bruce.
- 5 Le Conseil de la Municipalité de Brockton a désigné une zone d'amélioration commerciale dans la communauté de Walkerton, connue sous le nom de ZAC de Walkerton. Le périmètre de la ZAC a été déterminé par un règlement adopté par le Conseil. Les propriétés commerciales à l'intérieur du périmètre géographique de la ZAC de Walkerton sont tenues de payer une redevance (« membres imposés »)¹. De plus, les propriétés commerciales situées à l'extérieur de ce périmètre géographique établi par le Règlement peuvent payer un droit pour se

¹ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, par. 208 (2).

- joindre à la ZAC de Walkerton comme « membres associés » volontaires ou « amis ».
- 6 Conformément à la *Loi sur les municipalités*, le Conseil a aussi formé un Conseil d'administration chargé de jouer le rôle de Conseil de gestion de la ZAC. Le Conseil d'administration (le « Conseil d'administration ») de la ZAC de Walkerton est composé de neuf membres qui représentent un échantillon des entrepreneurs de la communauté. Les membres du Conseil d'administration sont nommés par le Conseil de la Municipalité de Brockton, pour un mandat de deux ans. Un membre du Conseil d'administration doit aussi être conseiller de la Municipalité de Brockton.
 - 7 Le 2 décembre 2016, notre Bureau a appris que tous les membres du Conseil d'administration, à l'exception du conseiller de Brockton, avaient démissionné sans plus de préavis. L'ancienne gestionnaire de la ZAC avait elle aussi démissionné à compter du 31 décembre 2016.

Compétence de l'Ombudsman

- 8 En vertu de la *Loi sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités d'un conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 9 La Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local s'est dûment retiré à huis clos en vertu de la Loi. Les municipalités et les conseils locaux 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 ou les conseils locaux qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 10 Le paragraphe 204 (2.1) de la *Loi sur les municipalités* stipule que le conseil de gestion d'une zone d'amélioration commerciale est à toutes fins un conseil local de la municipalité. Le Conseil d'administration de la ZAC de Walkerton est donc un « conseil local » et ses réunions sont assujetties aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.
- 11 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Municipalité de Brockton et la ZAC de Walkerton.
- 12 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 de procédure de la municipalité ou du conseil local ont été respectées.

Examen précédent d'une réunion à huis clos de la ZAC de Walkerton

- 13 Notre Bureau a enquêté précédemment sur une plainte alléguant que la ZAC de Walkerton avait cité à tort l'exception des « litiges actuels ou éventuels » pour discuter à huis clos de diverses questions concernant sa structure et son Règlement, le 8 juin 2016².
- 14 Notre examen a déterminé que, durant cette réunion, le Conseil d'administration avait discuté d'un rapport du personnel et d'une opinion juridique connexe, en réponse à des préoccupations exprimées dans une lettre de l'avocat d'un entrepreneur local. Lors de cette discussion, le Conseil d'administration avait examiné des conseils juridiques sur ses pratiques. Notre enquête a conclu que le Conseil d'administration avait des raisons de croire que l'entrepreneur local engagerait des poursuites judiciaires relativement à la ZAC s'il n'était pas satisfait des changements apportés en réponse à la lettre de son avocat.
- 15 Dans une lettre datée du 5 août 2016, notre Bureau a déterminé que la discussion du Conseil d'administration relevait des exceptions des « litiges actuels ou éventuels » et des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat » relativement aux réunions à huis clos. Cependant, nous avons proposé diverses pratiques exemplaires au Conseil d'administration pour l'aider à améliorer ses procédures de réunions publiques, notamment en améliorant les résolutions adoptées pour se retirer à huis clos, en prenant l'habitude de faire des comptes rendus et en réexaminant son Règlement de procédure.

Processus d'enquête

- 16 Le 29 septembre 2016, nous avons avisé la Municipalité de Brockton et la ZAC de Walkerton que nous avons l'intention d'enquêter sur ces plaintes.
- 17 Nous avons examiné les Règlements de procédure de la Municipalité et de la ZAC, ainsi que les extraits pertinents de la Loi, de même que les ordres du jour et les procès-verbaux des séances publiques et des séances à huis clos des réunions des 13 et 20 juin.

² Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton (5 août 2016), en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Walkerton_BIA-closing_letter-August2-FR-accessible.pdf.

- 18 Pour la réunion de la ZAC de Walkerton le 13 juin 2016, nous avons interviewé la gestionnaire alors en poste ainsi que chaque membre du Conseil d'administration présent à la réunion. Nous avons aussi examiné un document intitulé « Sommaire de ma pétition » préparé par un membre du Conseil d'administration au sujet de la présumée rencontre informelle du 13 juin 2016.
- 19 Pour la réunion tenue le 20 juin 2016 par le Conseil de la Municipalité de Brockton, qui incluait la présentation de la ZAC de Walkerton, en séance à huis clos, nous avons interviewé la gestionnaire alors en poste à la ZAC, chaque membre du Conseil d'administration de la ZAC présent à la réunion, la greffière/DG de la Municipalité et le maire.
- 20 Durant notre enquête sur la réunion du 27 septembre 2016 au sujet de la *Loi sur le drainage*, nous avons examiné l'avis envoyé par la poste aux propriétaires fonciers concernés, ainsi que le procès-verbal de la réunion dressé par l'ingénieur spécialisé en drainage. Nous avons interviewé la greffière/DG de la Municipalité et le maire.
- 21 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Règlements de procédure – Municipalité de Brockton et ZAC de Walkerton

Municipalité de Brockton

- 22 L'article 4.4 du Règlement de procédure de la Municipalité de Brockton³ stipule qu'un avis doit être communiqué au public pour toutes les réunions ordinaires et extraordinaires du Conseil, sur le site Web de la Municipalité, et conformément au Règlement municipal concernant les avis (Règlement 2007-90)⁴, qui indique que ceux-ci doivent être communiqués au moins cinq jours avant toute réunion.
- 23 Le Règlement de procédure stipule aussi que les réunions du Conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions citées. Avant de se retirer à huis clos, le Conseil doit indiquer par voie de résolution le fait

³ Corporation of the Municipality of Brockton, Règlement n° 2012-84, *Being a By-law to govern the calling, place and proceedings of the Council of the Corporation of the Municipality of Brockton and the Committees thereof* (13 novembre 2012), en ligne : <http://www.brockton.ca/uploads/273/Doc_635222770570820009.pdf>.

⁴ Corporation of the Municipality of Brockton, Règlement n° 2007-90, *Being a By-law to establish procedures for the provision of notice as required under the Municipal Act, 2001 as amended by Bill 130* (29 octobre 2007), en ligne : <http://www.brockton.ca/uploads/273/Doc_635218365304934428.pdf>.

qu'il va tenir une réunion à huis clos et la nature générale de la question à examiner.

- 24** Le Règlement de procédure reprend généralement les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la Loi. Cependant, ce Règlement n'a pas été actualisé pour indiquer que les discussions sur une enquête en cours menée par un ombudsman, ou une enquête sur une réunion à huis clos, doivent se tenir à huis clos. De plus, l'une des exceptions citées ne reflète pas l'énoncé exact de la *Loi sur les municipalités*, et une autre se rapporte à un sujet qui ne peut pas être examiné à huis clos. La DG/greffière de Brockton a reconnu que le Règlement de procédure n'avait pas été actualisé et elle a dit que le Conseil se fiait aux exceptions actuelles des réunions à huis clos pour se retirer à huis clos.
- 25** Le Conseil de la Municipalité devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter avec exactitude les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la Loi.

ZAC de Walkerton

- 26** En octobre 2016, la ZAC de Walkerton a abrogé un Règlement de procédure désuet et a modifié son Manuel de procédure, en réponse aux préoccupations exprimées par mon Bureau dans sa lettre du 5 août 2016⁵. Conformément au Règlement de procédure modifié du Conseil d'administration, des avis de toutes les réunions doivent être communiqués sur le site Web de la ZAC. Le Règlement stipule aussi que les réunions du Conseil d'administration se tiendront en public, sous réserve des exceptions citées. Avant de se retirer à huis clos, le Conseil d'administration doit indiquer qu'il va tenir une séance à huis clos, citer l'exception applicable des réunions à huis clos et donner une description générale de la question à examiner. Nous félicitons le Conseil d'administration d'avoir effectué ces modifications.

⁵ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton (5 août 2016), en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resourcess/Reports/Municipal/Walkerton_BIA-closing_letter-August2-FR-accessible.pdf >.

13 juin 2016 – Rencontre informelle de la ZAC de Walkerton

Réunion du Conseil d'administration le 13 juin 2016

27 Le 13 juin 2016, à 12 h, le Conseil d'administration de la ZAC de Walkerton s'est réuni dans sa salle de conférence. Un avis a été communiqué conformément à ses pratiques générales. Après avoir ouvert la séance, le Conseil d'administration s'est immédiatement retiré à huis clos pour discuter de questions relevant de l'exception des réunions à huis clos pour des « litiges actuels ou éventuels ». Le Conseil d'administration a repris sa séance publique à 13 h 04 et a résolu de demander la tenue d'une réunion à huis clos avec le Conseil de la Municipalité de Brockton. La réunion a pris fin immédiatement après.

Allégation de rencontre informelle après la réunion

28 La plainte à notre Bureau alléguait qu'après la réunion, mais avant que les membres du Conseil d'administration de la ZAC ne se dispersent, l'une d'entre eux avait commencé à parler de son intention de faire circuler une pétition aux membres de la ZAC au sujet d'une question discutée durant la séance à huis clos.

29 D'après la discussion que nous avons eue avec cette personne qui était à l'origine de la pétition, l'objectif était de se faire une idée générale de l'opinion que les membres imposés de la ZAC avaient de la question discutée à la réunion du Conseil d'administration.

Renseignements tirés des entrevues

30 Nos entrevues nous ont permis de déterminer que trois des neuf membres du Conseil d'administration avaient pris part à la conversation après la partie officielle de la réunion. Un quatrième membre qui était présent n'avait pas participé à cette conversation, car il était membre associé et considérait qu'il n'était pas approprié de donner son avis. Comme la réunion avait eu lieu à l'heure du déjeuner, durant une journée de travail, la plupart des membres du Conseil d'administration ont fait savoir qu'ils avaient dû retourner rapidement à leur travail.

31 Quand nous avons demandé qui avait choisi de faire circuler cette pétition, tous les membres du Conseil d'administration ont confirmé que la décision avait entièrement été prise par la membre du Conseil qui avait ouvert la discussion.

Renseignements tirés du sommaire préparé ensuite

- 32 Environ trois mois plus tard, la membre du Conseil qui avait eu l'idée de la pétition a rédigé un document, daté du 7 septembre 2016, intitulé « Sommaire de ma pétition ». Ce sommaire a été rendu public brièvement sous forme de pièce jointe à l'ordre du jour de la réunion de la ZAC du 14 septembre 2016. Toutefois, son contenu et son exactitude s'avérant problématiques, il a finalement été radié de l'ordre du jour.
- 33 Dans ce sommaire, la membre du Conseil d'administration a donné l'explication suivante de la rencontre informelle qui a suivi la réunion du 13 juin :

Le 13 juin, une réunion à huis clos de la ZAC de Walkerton a été convoquée pour discuter de litiges actuels ou éventuels, notamment de questions dont étaient saisis des tribunaux administratifs, concernant la Municipalité ou le Conseil local. Après cette réunion, mais avant que le Conseil d'administration ne se disperse, j'ai dit à mes collègues de ce Conseil que je voulais faire un sondage auprès des entrepreneurs imposés pour déterminer s'ils appuyaient l'inclusion de membres associés à notre groupe de membres et (sic) à notre Conseil d'administration. **Tous les membres du Conseil d'administration ont été d'accord que ce sondage était utile**, et certains d'entre eux ont proposé de contribuer à recueillir des renseignements. [caractères gras ajoutés]

- 34 Quand nous lui avons demandé comment elle avait conclu que tous les membres du Conseil étaient d'accord avec son sondage/sa pétition, la membre du Conseil d'administration a dit à notre Bureau qu'elle avait présumé que les autres membres l'appuyaient, étant donné que personne n'avait fait objection à son idée. Elle a ajouté qu'elle avait pris seule la décision de faire circuler cette pétition, qu'elle n'avait jamais demandé l'approbation du Conseil d'administration et qu'elle avait déjà décidé d'agir ainsi quand elle avait présenté l'idée à la fin de la réunion. Elle a déclaré qu'en tant que membre du Conseil d'administration de la ZAC, elle voulait savoir ce que les membres pensaient, afin de pouvoir mieux les représenter.

Analyse

- 35 Le paragraphe 238 (1) de la *Loi sur les municipalités* définit ainsi une « réunion » : « Réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre ». Cette définition est circulaire et ne s'avère pas particulièrement utile pour

déterminer si une réunion a réellement eu lieu. Notre Bureau a conçu la définition suivante pour faciliter l'interprétation de la définition donnée par la Loi :

Les membres du Conseil (ou d'un comité) doivent se rassembler en vue d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil (ou du comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire nécessaire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité⁶.

- 36** Notre Bureau a systématiquement souligné que cette définition concorde avec les principales interprétations de la loi sur les réunions publiques et renforce le droit qu'a le public d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal⁷.
- 37** Notre Bureau et les Local Authority Services (LAS) ont déterminé que la *Loi sur les municipalités* n'interdisait aucunement aux membres du Conseil de discuter des travaux de celui-ci en dehors d'une réunion officielle⁸. Comme nous l'avons conclu dans notre rapport de novembre 2015 sur une réunion à huis clos de la Ville de Niagara Falls, il est normal que les membres de tels organismes aient des conversations informelles au sujet des activités municipales⁹. Dans ce cas, entre la fin de la réunion à huis clos et le début de la réunion ordinaire du Conseil, quatre de ses neuf membres ont participé à une discussion sur la prière du Conseil. D'autres membres du Conseil étaient présents, mais n'ont pas participé à cette discussion. Notre Bureau a déterminé que cet échange entre les membres du Conseil ne constituait pas une réunion aux termes de la *Loi sur les municipalités*.

⁶ Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (25 avril 2008), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/SudburyReportFR-.pdf>.

⁷ *London (City) v RSJ Holdings Inc*, [2007] 2 SCR 588, 2007 SCC 29 au par. 32; *Southam Inc v Ottawa (City)* (1991), 5 OR (3d) 726 (Ont Div Ct) aux par. 12-18; *Southam Inc v HamiltonWentworth Economic Development Committee* (1988), 66 OR (2d) 213 (Ont CA) aux par. 9-12.

⁸ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil du Village de Casselman a tenu une réunion à huis clos illégale le 8 janvier 2015* (avril 2015) au par. 38, en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Village-of-Casselman-\(2\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Village-of-Casselman-(2).aspx?lang=fr-CA); Local Authority Services, *Report to the Corporation of the Township of Carling* (mars 2015) à 7, en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Carling-Investigation-Report-Final-March-2015.docx>>.

⁹ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Niagara Falls a tenu une réunion à huis clos illégale le 28 avril 2015* (novembre 2015), en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Niagara-Falls-Report-FINAL-FR_rev-linked.pdf.

- 38 Pour déterminer si une réunion a effectivement eu lieu, le concept de quorum légal est un facteur important à considérer. Dans un rapport d'octobre 2015 sur la Ville d'Elliot Lake, notre Bureau a souligné que la présence d'un quorum des membres n'est pas à elle seule concluante, mais qu'elle constitue un facteur étant donné qu'un nombre suffisant de membres est alors présent pour traiter légalement des travaux du Conseil¹⁰. Une fois qu'il y a quorum du Conseil, d'un comité ou d'un conseil local, les risques que les membres présents exercent collectivement leur pouvoir s'en trouvent accrus.
- 39 Dans le cas présent, trois membres du Conseil d'administration de la ZAC ont discuté du plan qu'avait l'une de leurs membres de faire circuler une pétition. Comme le Conseil d'administration de la ZAC compte neuf membres, il n'y avait pas de quorum lors de cette discussion. De plus, chacune des personnes à qui nous avons parlé nous a dit que la décision de faire circuler cette pétition avait été prise par une seule membre du Conseil d'administration, et non pas par le Conseil d'administration de la ZAC. D'après toutes ces preuves, notre Bureau est convaincu que la discussion est restée informelle et n'en est pas arrivée au point où le Conseil aurait exercé son autorité ou fait un travail préparatoire en ce sens. La discussion informelle qui a eu lieu après la réunion du Conseil le 13 juin 2016 n'était pas une « réunion » aux termes de la *Loi sur les municipalités* et le Conseil d'administration n'a pas enfreint les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

20 juin 2016 – Réunion du Conseil de la Municipalité de Brockton

- 40 Le 20 juin 2016, à 19 h, le Conseil de la Municipalité de Brockton a tenu une réunion ordinaire. Un avis de cette réunion a été communiqué conformément au Règlement de procédure de la Municipalité.
- 41 À 20 h 31, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos, afin de discuter de :

Litiges actuels ou éventuels, y compris des questions dont sont saisis des tribunaux administratifs, concernant la Municipalité ou le Conseil local – **Zone d'amélioration commerciale**

¹⁰ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville d'Elliot Lake a tenu des réunions à huis clos illégales en avril 2015*, (octobre 2015) en ligne : <[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Elliot-Lake-\(9\).aspx?lang=fr-CA](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Elliot-Lake-(9).aspx?lang=fr-CA)>.

- 42** Six membres du Conseil d'administration, ainsi que la gestionnaire de la ZAC alors en poste, étaient présents à la discussion. Le représentant du Conseil à la ZAC a lui aussi participé à la discussion, à titre de conseiller.
- 43** La discussion tenue à huis clos par le Conseil portait sur la question examinée à huis clos par le Conseil d'administration de la ZAC de Walkerton les 8 et 13 juin 2016. Comme indiqué dans notre lettre sur la réunion à huis clos du Conseil d'administration le 8 juin, la Municipalité de Brockton avait reçu une lettre rédigée par l'avocat d'un entrepreneur local qui soulevait des questions quant à la légalité des pratiques et de la structure de la ZAC. La lettre de l'avocat demandait officiellement à la Municipalité de prendre diverses mesures rectificatives et exigeait une réponse dans les 30 jours. À la suite de cette lettre, la Municipalité a obtenu des conseils juridiques sur les pratiques en vigueur à la ZAC. L'avocat de l'entrepreneur local ne faisait pas de menaces explicites de litige dans sa lettre, mais notre enquête a déterminé que le Conseil d'administration était en droit de croire que cet entrepreneur engagerait des poursuites judiciaires s'il n'était pas satisfait de la réponse de la Municipalité.
- 44** D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, une fois réunis à huis clos, les membres du Conseil d'administration de la ZAC ont distribué une lettre au Conseil exprimant leurs opinions sur les points discutés lors des réunions à huis clos des 8 et 13 juin 2016. Notre Bureau a examiné une copie de cette lettre.
- 45** Après avoir pris connaissance de cette lettre, plusieurs conseillers ont demandé aux membres du Conseil d'administration comment ils souhaitaient régler le problème et se sont inquiétés, croyant que certaines approches pourraient entraîner des litiges. D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, l'adjoint au maire a demandé très précisément quels seraient les risques juridiques si certaines décisions étaient prises.
- 46** Pour terminer, les conseillers et les membres du Conseil d'administration de la ZAC ont discuté de la réponse qu'ils avaient l'intention de donner à la lettre de l'avocat de l'entrepreneur local.
- 47** La séance à huis clos a pris fin à 21 h 49.

Analyse

Exception des litiges actuels ou éventuels relative aux réunions à huis clos

- 48** Le Conseil a cité l'exception des « litiges actuels ou éventuels » pour discuter de sa proposition de réponse aux préoccupations exprimées dans la lettre de l'avocat de l'entrepreneur local.
- 49** La *Loi sur les municipalités* ne définit pas explicitement le sens de « litiges actuels ou éventuels ». Toutefois, comme les tribunaux en ont conclu pour le privilège relatif aux litiges :

Il ne faut pas nécessairement qu'un litige ait été entamé, pas plus qu'il n'est nécessaire que le litige ait été créé au moment où il y a certitude de litiges, mais il faut simplement qu'un litige s'avère raisonnablement possible. Par contre, il doit y avoir plus qu'un simple soupçon de futurs litiges¹¹.

- 50** Dans un rapport sur le Village de Westport, notre Bureau a conclu que, même si aucun litige n'avait été entamé au moment où se tenait la discussion à huis clos, la Municipalité avait une raison suffisante d'envisager une réelle possibilité de litige¹². Par conséquent, la discussion tenue par le Conseil en séance à huis clos relevait de l'exception des « litiges actuels ou éventuels » applicable aux réunions à huis clos.
- 51** Dans ce cas, l'avocat d'un entrepreneur local avait envoyé une lettre à la Municipalité, alléguant que diverses mesures et politiques de la ZAC de Walkerton et de la Municipalité étaient contraires à la *Loi sur les municipalités*. Cette lettre demandait officiellement à la Municipalité de prendre diverses mesures rectificatives et exigeait une réponse dans les 30 jours. Lors de nos discussions avec la DG/greffière de Brockton et avec la gestionnaire de la ZAC, celles-ci ont déclaré qu'elles pensaient que l'entrepreneur local engagerait des poursuites judiciaires s'il n'était pas satisfait des changements apportés en réponse à la lettre de l'avocat. Elles ont dit que la discussion à huis clos du Conseil le 20 juin 2016 avait pour but d'informer les conseillers de la situation et de discuter des changements que la Municipalité souhaitait apporter en réponse à la lettre. Notre Bureau a précédemment conclu qu'une réunion tenue à huis clos par la ZAC de Walkerton pour discuter du même sujet, le 8 juin 2016, s'était dûment tenue à huis clos en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels ». Certes, deux semaines s'étaient passées depuis

¹¹ *Carlucci v Laurentian Casualty Co of Canada*, [1991] OJ No 269 (SCJ).

¹² Village de Westport, janvier 2015, en ligne :

<<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Village-of-Westport.aspx?lang=fr-CA>>.

cette réunion, mais le Conseil avait toujours suffisamment de raisons de croire à une réelle possibilité de litige.

- 52 Par conséquent, le Conseil était en droit d'invoquer l'exception des réunions à huis clos relative aux « litiges actuels ou éventuels » pour sa réunion du 20 juin 2016.

27 septembre 2016 – Réunion au sujet de la *Loi sur le drainage*, avec la participation du Conseil de Brockton

- 53 Le 27 septembre 2016, un quorum du Conseil de la Municipalité de Brockton et du personnel municipal ont assisté à une réunion organisée par un ingénieur, en vertu de la *Loi sur le drainage*. Cette réunion avait pour but de donner des renseignements aux résidents sur des questions concernant une pétition au sujet du drainage, et de leur donner la possibilité de poser des questions à l'ingénieur. Le plaignant a allégué que cette séance d'information constituait une « réunion » en vertu de la *Loi sur les municipalités* et que la Municipalité n'avait pas respecté les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Processus de la *Loi sur le drainage* et l'installation de drainage municipale de Russell

- 54 La *Loi sur le drainage* définit toute une procédure de construction, d'amélioration et d'entretien des installations de drainage. Le processus complet est long, mais pour cette plainte sur une réunion à huis clos, les étapes suivantes s'avèrent pertinentes :
1. Le propriétaire qui souhaite l'exécution de travaux de drainage fait circuler une pétition officielle et obtient un niveau de soutien spécifié des autres propriétaires fonciers de la région.
 2. Le propriétaire présente la pétition signée au Conseil. Celui-ci l'examine et, dans les 30 jours, il décide d'y donner suite ou non. Dans le premier cas, il doit nommer un ingénieur.
 3. L'ingénieur organise une réunion sur les lieux des travaux de drainage proposés. Un avis de la réunion doit être communiqué aux divers particuliers et groupes concernés. L'ingénieur peut aussi organiser d'autres séances d'information, mais la *Loi sur le drainage* ne l'y contraint pas.
 4. L'ingénieur prépare un rapport et le dépose auprès du greffier de la municipalité.

5. Le Conseil doit examiner le rapport et déterminer s'il doit donner suite à la pétition. Dans l'affirmative, il doit adopter une résolution confirmant cette décision.
 6. Après cette résolution, une réunion du Conseil doit être organisée pour examiner les travaux de drainage. Avant la réunion, le Conseil doit envoyer des copies du rapport de l'ingénieur et un avis de réunion aux divers particuliers et groupes concernés. Les propriétaires fonciers qui avaient précédemment appuyé le projet de drainage peuvent changer d'avis et lui retirer leur soutien.
 7. Lors de la réunion, le Conseil peut adopter le rapport par un règlement provisoire si la pétition a toujours suffisamment de signatures pour appuyer le projet de drainage.
 8. Une fois le rapport adopté, un processus est mis en place pour déterminer combien chacun des propriétaires fonciers devra payer pour l'installation de drainage, ainsi que pour les processus de permis et les mécanismes d'appels.
- 55** Une fois toutes ces étapes achevées, la construction de l'installation de drainage peut commencer.
- 56** La pétition sur le drainage examinée dans le cadre de cette enquête – la pétition sur le drain municipal de Russell – avait partiellement suivi ce processus le 27 septembre 2016. D'après une discussion avec la greffière/DG et le maire, un propriétaire foncier possédait suffisamment de terrain pour lancer seul cette pétition. La pétition a été présentée au Conseil, qui a résolu de nommer un ingénieur. L'ingénieur a organisé une réunion sur le site, à laquelle certains conseillers et divers propriétaires fonciers ont assisté. De plus, il a donné une « séance d'information » de suivi, à laquelle des propriétaires fonciers ont participé, mais en l'absence de tout membre du Conseil. Ensuite, il a organisé une autre « séance d'information » pour discuter de l'ébauche de rapport et pour répondre à toute question que pourraient encore avoir les propriétaires concernés. C'est cette réunion qui a eu lieu le 27 septembre 2016.
- 57** En fin de compte, l'ébauche de rapport discutée lors de la réunion doit être déposée auprès de la greffière et présentée au Conseil. Le Conseil doit décider de donner suite ou non à la pétition, et dans l'affirmative, une réunion doit être organisée pour examiner celle-ci. Lors de cette réunion, si la pétition a encore un appui suffisant, le Conseil peut adopter un règlement provisoire pour passer aux étapes suivantes du processus de drainage.

Séance d'information du 27 septembre 2016

- 58** Le 27 septembre 2016, à 15 h 30, une séance d'information sur le drain municipal de Russell a eu lieu dans la salle du Conseil. La réunion s'est tenue là, car la Municipalité n'a pas d'autre salle de réunion. Elle a été menée par un ingénieur de projet de la société R.J. Burnside & Associates Limited. Cet ingénieur, qui avait été engagé par la Municipalité en vertu de la *Loi sur le drainage*, était accompagné d'un collègue qui a préparé le procès-verbal.
- 59** D'après la feuille de présence, six des sept conseillers de Brockton, des membres du personnel municipal et divers propriétaires fonciers concernés par la pétition sur le drainage ont assisté à cette réunion.
- 60** La greffière/DG de Brockton a dit à notre Bureau que la réunion avait été organisée à la demande de l'ingénieur, qui avait travaillé en coordination avec le bureau du greffier pour inscrire la réunion au calendrier administratif et pour envoyer des avis aux propriétaires fonciers concernés par la pétition. Ces avis devaient être envoyés en vertu de la *Loi sur le drainage*. La greffière/DG a tout d'abord cru qu'un avis de la réunion avait été communiqué au public sur le site Web de la Municipalité, mais elle a ensuite constaté que ceci n'avait pas été fait. Cependant, elle a dit à notre Bureau que tout membre du public aurait été bienvenu à la réunion.

Discussion

- 61** Au début de la réunion, l'ingénieur a examiné une ébauche de rapport sur la proposition de drain. Le plan de drainage qu'il a présenté avait été modifié à la demande des propriétaires fonciers après la séance d'information précédente. L'ingénieur a discuté de divers aspects du drain proposé, dont son emplacement, du fait qu'il s'agirait d'un drain ouvert ou fermé, des marges de reculement imposées et de l'option d'un nivellement ou d'une bordure rectiligne. Puis il a présenté une évaluation préliminaire, indiquant quelle somme la Municipalité et chacun des propriétaires devraient payer pour leur partie respective du drain. La discussion a aussi porté sur diverses subventions offertes aux propriétaires fonciers.
- 62** Durant la réunion, les propriétaires ont été encouragés à poser des questions et à exprimer leurs préoccupations. Certains se sont inquiétés de la validité de la pétition, et l'ingénieur leur a donné réponse. Des discussions générales ont aussi eu lieu sur la Saugeen Valley Conservation Authority et sur une zone humide particulière qui fait partie de son bassin versant. L'un des propriétaires a demandé une clarification sur une option de tracé différent de celui proposé pour le drain, et l'ingénieur a été d'accord pour en discuter avec lui directement par la

suite. La réunion s'est terminée par une discussion générale des propriétaires fonciers sur les avantages globaux du drain proposé.

- 63** Quand nous lui avons demandé quel rôle les conseillers avaient joué lors de cette réunion, la DG/greffière a déclaré qu'ils étaient surtout restés silencieux, mais elle se souvenait de deux questions particulières qu'ils avaient posées. L'un des conseillers avait demandé une clarification quant au niveau de soutien légalement requis pour la pétition. Un autre conseiller voulait savoir quel serait l'avantage pour la Municipalité d'un franchissement routier proposé en lien avec le drain. L'ingénieur a répondu à chacune de ces questions et il n'y a pas eu de discussion entre les conseillers.
- 64** La DG/greffière et le maire ont tous deux dit que les conseillers n'avaient pris aucune décision durant cette séance. Chacun d'eux a souligné que le but était de répondre aux questions des propriétaires fonciers et que ceux-ci avaient quitté la séance satisfaits de la proposition de drain.

Présence du Conseil

- 65** Quand nous avons demandé comment six des conseillers avaient décidé d'assister à la séance d'information, la greffière/DG a dit que les résidents dont les propriétés seraient évaluées pour le drain avaient déjà communiqué avec le Conseil, lui posant diverses questions et lui disant leurs inquiétudes quant au processus de la *Loi sur le drainage*. Lors d'une réunion le 12 septembre 2016, le Conseil avait entendu une présentation à cet égard. Durant cette réunion, le maire avait dit aux résidents qu'ils obtiendraient les meilleures réponses à leurs questions de la part de l'ingénieur de projet lors de la future séance d'information. D'après le procès-verbal de la réunion, le maire a dit aux résidents que le Conseil participerait à cette séance d'information et l'adjoint au maire s'est engagé à faire un suivi auprès de la Saugeen Valley Conservation Authority pour obtenir plus de renseignements. Ces mesures n'ont pas été officiellement consignées dans une résolution du Conseil. Selon la greffière/DG, des conseillers ont décidé d'assister à la séance d'information, car ils s'intéressaient aux explications qui seraient données aux propriétaires fonciers. Le maire a dit à notre Bureau que le Conseil avait assisté à la séance à la demande et à l'invitation d'un électeur.
- 66** La greffière/DG a déclaré que la séance d'information avait été perçue comme une occasion d'apprentissage à la fois pour le Conseil et pour le personnel municipal.

Analyse

- 67** Comme nous l'avons indiqué précédemment, notre Bureau a interprété comme suit la définition d'une réunion donnée dans la *Loi sur les municipalités* :

Les membres du Conseil (ou d'un comité) doivent se rassembler en vue d'exercer le pouvoir ou l'autorité du Conseil (ou du comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire nécessaire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité¹³.

- 68** Dans une lettre d'août 2012 au sujet du Conseil de la Ville d'Elliot Lake, notre Bureau a déterminé que la présence du Conseil lors d'une présentation de la Société de gestion des déchets nucléaires constituait une « réunion » aux termes de la *Loi sur les municipalités*¹⁴. Cette présentation avait été organisée par la Société de gestion des déchets nucléaires pour donner plus de renseignements à diverses communautés sur son projet de dépôt dans des formations géologiques profondes du Nord de l'Ontario. Notre Bureau a conclu que, lors de cette présentation, un quorum du Conseil d'Elliot Lake était présent pour obtenir des renseignements qui influeraient sur les futures décisions du Conseil. Dans cette même lettre, nous avons conclu que la présence du Conseil à une réunion organisée par l'Elliot Lake Residential Development Commission constituait une réunion aux termes des règles des réunions publiques, car le Conseil avait alors discuté de ses travaux. Nous avons souligné que le fait qu'une tierce partie ait organisé et présenté la réunion ne dispensait aucunement le Conseil de ses obligations en vertu de la *Loi sur les municipalités*.

- 69** Durant la séance d'information du 27 septembre 2016 au sujet de la *Loi sur le drainage*, un quorum du Conseil a obtenu des renseignements sur une pétition concernant l'installation d'un drain dans la Municipalité. Les conseillers ont assisté à cette séance à la demande d'électeurs qui s'étaient inquiétés du processus lors d'une présentation antérieure au Conseil. Certes, la réunion n'avait pas été animée par le Conseil et les conseillers n'avaient pas discuté de la présentation, mais l'ingénieur avait donné des renseignements spécifiques sur la proposition de drain, ainsi que des détails sur la conformité de la pétition aux exigences de la Loi. Le

¹³ Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du spectacle d'Elton John* (25 avril 2008), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/SudburyReportFR-.pdf>.

¹⁴ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Elliot Lake (10 août 2012), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Images/Reports/Elliot-Lake---closing-letter-FR.pdf>.

Conseil étant finalement responsable d'évaluer et d'approuver la pétition sur le drain, cette présentation portait sur une question qu'il devra examiner et lui donnait des renseignements représentant un travail préparatoire à de futures décisions.

- 70** Par conséquent, la présence d'un quorum du Conseil à la séance d'information constituait une « réunion » aux termes de la *Loi sur les municipalités*. L'intention n'était nullement d'exclure le public de la réunion, mais la Municipalité de Brockton aurait dû examiner la situation et chercher à déterminer si la présence du Conseil à cette séance d'information constituerait une « réunion » aux termes de la Loi. Elle aurait dû aussi communiquer un avis de cette séance d'information au public et respecter les autres exigences de réunions énoncées dans son Règlement de procédure.
- 71** Il a été suggéré à mon Bureau que, comme la réunion était conforme aux exigences de la *Loi sur le drainage*, les exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* et dans le Règlement de procédure ne s'appliquaient pas. Nous avons aussi été avisés que la présence à la séance d'information n'était pas obligatoire et que le personnel ne pouvait pas savoir d'avance s'il y aurait un quorum du Conseil ou non.
- 72** La *Loi sur les municipalités* s'applique à toutes les réunions des conseils municipaux, même si ces réunions sont également régies par d'autres lois. La Loi reconnaît que les réunions peuvent devoir se conformer à différents cadres de réglementation et comporte une exception spécifique qui permet la tenue d'une réunion à huis clos si le Conseil doit examiner « une question à l'égard de laquelle un conseil municipal... peut tenir une réunion à huis clos en vertu d'une autre loi »¹⁵. La *Loi sur le drainage* ne comporte aucune disposition autorisant un conseil municipal à tenir une séance à huis clos. De même, en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, certaines réunions doivent se conformer aux exigences de procédure de cette Loi, ainsi qu'à la *Loi sur les municipalités*¹⁶. Le respect des exigences de procédure de la *Loi sur le drainage* ne dégage en rien une municipalité de ses obligations de se conformer aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.
- 73** Quant au fait que le personnel ne savait pas s'il y aurait un quorum du Conseil à la séance d'information, Brockton devrait envisager d'instaurer des procédures permettant de confirmer la présence des conseillers aux

¹⁵ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, al. 239 (2) g).

¹⁶ *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, chap. P.13, par. 26 (3) et (4).

réunions susceptibles de faire un travail préparatoire à de futures décisions du Conseil.

- 74 La *Loi sur les municipalités* prescrit diverses exigences de procédure à respecter pour tenir une réunion à huis clos, et il est important de rappeler que ces exigences ne sont pas de simples formalités. La loi sur les réunions publiques garantit l'efficacité de la démocratie. Les dispositions de la Loi ont pour but de renforcer la confiance du public envers l'intégrité du gouvernement local et de garantir l'ouverture et la transparence de la gouvernance municipale.

Opinion

- 75 Le Conseil d'administration de la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton n'a pas enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 13 juin 2016, après la réunion officielle qu'il a tenue ce jour-là. La discussion qui a eu lieu entre trois membres du Conseil d'administration n'était pas une « réunion » aux termes de la Loi et n'était pas assujettie aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.
- 76 De plus, le Conseil de la Municipalité de Brockton n'a pas enfreint la Loi le 20 juin 2016 quand il s'est réuni à huis clos pour discuter de questions se rapportant à des « litiges actuels ou éventuels ».
- 77 En revanche, le Conseil de la Municipalité de Brockton a enfreint la Loi le 27 septembre 2016 quand un quorum de conseillers a assisté à une séance d'information au sujet d'une pétition concernant la *Loi sur le drainage*. La présence du Conseil à cette séance d'information constituait une « réunion » en vertu de la *Loi sur les municipalités*. Certes, un avis de la réunion avait été communiqué aux propriétaires fonciers concernés, en vertu de la *Loi sur le drainage*, et les membres du public avaient été les bienvenus à cette réunion, mais la Municipalité de Brockton n'en était pas moins tenue de se conformer aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Le Conseil de la Municipalité de Brockton aurait dû communiquer un avis de la séance d'information au public et respecter les autres exigences des réunions conformément à son Règlement de procédure.

Recommandations

- 78 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Municipalité de Brockton 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 de la Municipalité de Brockton devraient se conformer avec vigilance à leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que la Municipalité s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

La Municipalité de Brockton devrait évaluer attentivement si la présence du Conseil à des séances d'information et à d'autres réunions similaires relève néanmoins de la définition d'une « réunion » donnée dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, et le cas échéant, elle devrait tenir ces réunions conformément aux exigences de la Loi et du Règlement de procédure de la Municipalité.

Recommandation 3

La Municipalité de Brockton devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter avec exactitude les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 79 La Municipalité de Brockton et la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton ont eu la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et d'envoyer leurs commentaires à notre Bureau. Nous avons reçu des commentaires de l'ancienne gestionnaire de la ZAC, de deux conseillers municipaux et de la DG/greffière de Brockton. Nous avons tenu compte de tous les commentaires reçus pour préparer ce rapport final.
- 80 Mon rapport devrait être communiqué à la Municipalité de Brockton et à la Zone d'amélioration commerciale de Walkerton. Il devrait être mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion de chacune de ces organisations.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario