

Corporation of the City of London *Appellant*

v.

RSJ Holdings Inc. *Respondent*

INDEXED AS: LONDON (CITY) v. RSJ HOLDINGS INC.

Neutral citation: 2007 SCC 29.

File No.: 31300.

2006: November 15; 2007: June 21.

Present: Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Municipal law — By-laws — Validity — Open meeting requirement — Municipality discussing and approving interim control by-law at closed meetings contrary to open meeting statutory requirement — Whether meetings properly closed because interim control by-laws may be passed without prior notice or hearing under provincial planning legislation — If open meeting requirement breached, whether Court of Appeal properly exercised its discretion to quash by-law for illegality — Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c. 25, ss. 239, 273 — Planning Act, R.S.O. 1990, c. P.13, s. 38.

The appellant City passed an interim control by-law which effected a one-year freeze on all land development along a particular corridor. RSJ, one of the affected land owners, applied for an order quashing the by-law for illegality on the ground that the City discussed, and then effectively decided to pass the by-law at two closed meetings, contrary to the City's statutory obligation under s. 239(1) of the *Municipal Act, 2001*, to hold council and committee meetings in public. The Ontario Superior Court of Justice dismissed RSJ's application, but the Court of Appeal set aside that decision and quashed the by-law. The City's argument before this Court was that its meetings fell within the exception in s. 239(2)(g) of the *Municipal Act, 2001* because, under s. 38 of the *Planning Act*, an interim control by-law

Cité de London *Appelante*

c.

RSJ Holdings Inc. *Intimée*

RÉPERTORIÉ : LONDON (CITÉ) c. RSJ HOLDINGS INC.

Référence neutre : 2007 CSC 29.

N^o du greffe : 31300.

2006 : 15 novembre; 2007 : 21 juin.

Présents : Les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit municipal — Règlements — Validité — Obligation d'ouvrir les réunions au public — Examen et approbation par la municipalité d'un règlement municipal d'interdiction provisoire lors de réunions à huis clos en contravention de l'obligation légale d'ouvrir les réunions au public — Le huis clos était-il justifié parce que la législation provinciale en matière d'aménagement du territoire permet l'adoption de règlements municipaux d'interdiction provisoire sans préavis et sans audience préalable? — S'il y a eu manquement à l'obligation d'ouvrir les réunions au public, la Cour d'appel a-t-elle exercé correctement son pouvoir discrétionnaire d'annuler le règlement pour cause d'illégalité? — Loi de 2001 sur les municipalités, L.O. 2001, ch. 25, art. 239, 273 — Loi sur l'aménagement du territoire, L.R.O. 1990, ch. P.13, art. 38.

La Cité appelante a adopté un règlement municipal d'interdiction provisoire suspendant tout aménagement foncier dans un corridor particulier pour une période d'un an. RSJ, l'un des propriétaires fonciers visés, a demandé l'annulation du règlement pour cause d'illégalité parce que la Cité avait examiné, puis décidé d'adopter le règlement lors de deux réunions tenues à huis clos, en contravention de l'obligation que le par. 239(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* lui impose d'ouvrir les réunions du conseil et de ses comités au public. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a rejeté la requête de RSJ, mais la Cour d'appel a infirmé cette décision et annulé le règlement. Devant notre Cour, la Cité a plaidé que ses réunions étaient visées par l'exception prévue à l'al. 239(2)(g) de la *Loi de 2001 sur les*

may be passed without prior notice and without holding a public hearing. Alternatively, the City argued that the Court of Appeal erred in quashing the by-law in the absence of any prejudice to RSJ.

Held: The appeal should be dismissed.

The interim control by-law provisions contained in the *Planning Act* in no way obviate the statutory requirement to hold public meetings under s. 239 of the *Municipal Act, 2001*. It cannot be implied from the dispensation with any notice and hearing requirements under s. 38(3) of the *Planning Act*, that s. 38 authorizes the holding of a closed meeting within the meaning of the exception found in s. 239(2)(g). The City's duty to give advance notice and to hold a public meeting at which interested citizens have the right to make representations is entirely distinct from its obligation to hold its meetings in public. Dispensing with notice and a hearing as permitted under s. 38(3) enables a municipal council to act expeditiously in passing an interim control by-law whenever circumstances may require that it do so and, as such, this is consistent with the nature of this extraordinary zoning tool. However, the discussions on the interim control by-law must still be conducted in open public session. The open meeting requirement set out in s. 239 concerns a citizen's rights to observe municipal government in process and reflects a clear legislative choice for increased transparency and accountability in the decision-making process of local governments. [4] [30-32]

The Court of Appeal properly exercised its discretion in quashing the by-law for illegality under s. 273 of the *Municipal Act, 2001*. In exercising its discretion, the court cannot act in an arbitrary manner, and the discretion must be exercised judicially and in accordance with established principles of law. On the question of deference, municipalities do not possess any greater institutional expertise on the issue of "illegality" than the courts. Furthermore, when a municipal government improperly acts with secrecy, this undermines the democratic legitimacy of its decision, and such decisions, even when *intra vires*, are less worthy of deference. In this case, the City acted within its jurisdiction in passing the interim control by-law, but illegality under s. 273 is not strictly confined to matters of jurisdiction. The failure

municipalités parce que, suivant l'art. 38 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, une municipalité peut adopter un règlement d'interdiction provisoire sans donner d'avis ni tenir d'audience publique. Subsidiairement, la Cité a soutenu que la Cour d'appel a commis une erreur en annulant le règlement en l'absence de préjudice causé à RSJ.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Les dispositions de la *Loi sur l'aménagement du territoire* permettant l'adoption d'un règlement d'interdiction provisoire n'écartent aucunement l'obligation légale d'ouvrir les réunions au public établie par l'art. 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. On ne peut inférer de l'exemption d'envoyer un avis et de tenir une audience, accordée par le par. 38(3) de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, que l'art. 38 autorise la tenue d'une réunion à huis clos au sens de l'exception prévue à l'al. 239(2)(g). La responsabilité de la Cité de donner un avis et de tenir une réunion publique préalable au cours de laquelle les citoyens concernés ont le droit de présenter des observations est totalement distincte de son obligation d'ouvrir ses réunions au public. L'exemption de donner un avis et de tenir une audience accordée au conseil municipal par le par. 38(3) lui permet de prendre promptement un règlement d'interdiction provisoire chaque fois que les circonstances le justifient et sa nature est donc compatible avec celle de cet outil de zonage extraordinaire. Il demeure néanmoins que la séance lors de laquelle un règlement d'interdiction provisoire est examiné doit être ouverte au public. L'obligation d'ouvrir les réunions au public imposée par l'art. 239 se rattache au droit des citoyens d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal et exprime le choix clair du législateur d'accroître la responsabilisation des gouvernements locaux et la transparence de leur processus décisionnel. [4] [30-32]

La Cour d'appel a bien exercé son pouvoir discrétionnaire en annulant le règlement pour cause d'illégalité en vertu de l'art. 273 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. La cour ne peut pas exercer son pouvoir discrétionnaire de façon arbitraire. Elle doit l'exercer judiciairement et en conformité avec les principes de droit reconnus. En ce qui a trait à la retenue judiciaire, les municipalités ne sont pas dotées d'une plus grande expertise institutionnelle que les tribunaux en ce qui concerne « l'illégalité ». De plus, lorsqu'un gouvernement municipal agit secrètement sans justification, la légitimité démocratique de sa décision s'en trouve amoindrie et pareille décision ne commande pas une aussi grande retenue — même si elle n'excède pas les limites de sa compétence. En l'espèce, la Cité a agi dans les limites de sa compétence en adoptant

to comply with statutory procedural requirements may also provide sufficient grounds for quashing. The City's conduct in closing the two meetings in question was neither inadvertent nor trivial and the short public session during the course of which the interim by-law was passed without debate or discussion along with several other by-laws did nothing to cure the defect. While RSJ did not have the right to notice of the City's intention to pass the by-law nor any right to make representations at a public hearing, it did have the right, along with other citizens, to a transparent and open process. In these circumstances, the contention that RSJ suffered no prejudice cannot be accepted. The Court of Appeal was correct to conclude that the potentially draconian effects of interim control by-laws accentuate the need for the courts to jealously require that the meeting in which an interim control by-law is discussed be open to the public as required by s. 239(1) of the *Municipal Act, 2001*. In the circumstances, quashing the by-law was an entirely appropriate remedy. [4] [37-42]

Cases Cited

Referred to: *Country Pork Ltd. v. Ashfield (Township)* (2002), 60 O.R. (3d) 529; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13; *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326.

Statutes and Regulations Cited

Emergency Management and Civil Protection Act, R.S.O. 1990, c. E-9, s. 2.1(1), (3), (7).
Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c. 25, ss. 150, 238(1), 239, 273.
Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.O. 1990, c. M.56.
Ontario Municipal Board Act, R.S.O. 1990, c. O.28, s. 36.
Planning Act, R.S.O. 1990, c. P.13, ss. 34(12), (13), 38.
Planning and Municipal Statute Law Amendment Act, 1994, S.O. 1994, c. 23.

Authors Cited

Doumani, Robert G., and Patricia A. Foran. *Ontario Planning Act and Commentary*, 2004/2005 ed. Markham, Ont.: LexisNexis Butterworths, 2004.

le règlement d'interdiction provisoire, mais l'illégalité visée à l'art. 273 ne se limite pas strictement à des questions de compétence. L'inobservation des exigences procédurales prescrites par la loi peut suffire pour justifier l'annulation. La tenue à huis clos des deux réunions de la Cité n'est pas due à une inadvertance et n'est pas anodine et la courte séance publique au cours de laquelle le règlement provisoire a été adopté sans débat, en même temps que plusieurs autres règlements municipaux, n'a en rien suppléé au manquement. Si RSJ ne bénéficiait pas du droit d'être avisée de l'intention de la Cité d'adopter le règlement ni de celui de présenter des observations dans le cadre d'une audience publique, elle avait droit, au même titre que les autres citoyens, à un processus transparent et ouvert. Dans ces circonstances, la prétention que RSJ n'a subi aucun préjudice ne peut être retenue. La Cour d'appel a eu raison de conclure que, compte tenu des effets draconiens que peut avoir un règlement d'interdiction provisoire, il est d'autant plus nécessaire que les tribunaux veillent scrupuleusement à ce que la réunion au cours de laquelle un règlement municipal d'interdiction provisoire est examiné soit ouverte au public comme l'exige le par. 239(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. L'annulation du règlement constituait une réparation tout indiquée dans les circonstances. [4] [37-42]

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Country Pork Ltd. c. Ashfield (Township)* (2002), 60 O.R. (3d) 529; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13; *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326.

Lois et règlements cités

Loi de 1994 modifiant des lois en ce qui concerne l'aménagement du territoire et des municipalités, L.O. 1994, ch. 23.
Loi de 2001 sur les municipalités, L.O. 2001, ch. 25, art. 150, 238(1), 239, 273.
Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, ch. M.56.
Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. O.28, art. 36.
Loi sur l'aménagement du territoire, L.R.O. 1990, ch. P.13, art. 34(12), (13), 38.
Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence, L.R.O. 1990, ch. E.9, art. 2.1(1), (3), (7).

Doctrine citée

Doumani, Robert G., and Patricia A. Foran. *Ontario Planning Act and Commentary*, 2004/2005 ed. Markham, Ont. : LexisNexis Butterworths, 2004.

O'Connor, M. Rick. *Open Local Government 2: How crucial legislative changes impact the way municipalities do business in Canada*. St. Thomas, Ont.: Municipal World, 2004.

Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. *Public Government for Private People*. Toronto: The Commission, 1980.

Ontario. Legislative Assembly. *Official Report of Debates (Hansard)*, No. 162, 3rd Sess., 35th Parl., November 28, 1994, p. 7978.

Ontario. Ministry of Municipal Affairs. *Open Local Government*. Toronto: Queen's Printer, 1992.

Ontario. *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information*. Toronto: The Committee, July 1984.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Labrosse, Rosenberg and Gillese JJ.A.) (2005), 205 O.A.C. 150, 16 M.P.L.R. (4th) 1, [2005] O.J. No. 5037 (QL), setting aside a decision of Rady J. (2005), 10 M.P.L.R. (4th) 88, [2005] O.J. No. 252 (QL), dismissing an application to quash a by-law. Appeal dismissed.

George H. Rust-D'Eye, Barnet H. Kussner and Kim Mullin, for the appellant.

Alan R. Patton and Analee J. M. Fernandez, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

CHARRON J. —

1. Overview

On January 19, 2004, the City of London ("City") passed an interim control by-law which effected a one-year freeze on all land development along the Richmond Street Corridor between Huron and Grosvenor Streets. RSJ Holdings Inc. ("RSJ"), one of the affected land owners, applied for an order quashing the by-law for illegality on the ground that the City discussed, and then effectively decided to pass the by-law at two closed meetings, contrary to the City's statutory obligation under s. 239(1) of the *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c. 25, to hold council and committee meetings in public.

O'Connor, M. Rick. *Open Local Government 2: How crucial legislative changes impact the way municipalities do business in Canada*. St. Thomas, Ont.: Municipal World, 2004.

Ontario. Assemblée législative. *Journal des débats (Hansard)*, n° 162, 3^e sess., 35^e lég., 28 novembre 1994, p. 7978.

Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. *Public Government for Private People*. Toronto: The Commission, 1980.

Ontario. Ministère des Affaires municipales. *Des administrations locales accessibles*. Toronto: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1992.

Ontario. *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information*. Toronto: The Committee, July 1984.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Labrosse, Rosenberg et Gillese) (2005), 205 O.A.C. 150, 16 M.P.L.R. (4th) 1, [2005] O.J. No. 5037 (QL), qui a infirmé une décision de la juge Rady (2005), 10 M.P.L.R. (4th) 88, [2005] O.J. No. 252 (QL), rejetant une requête en annulation d'un règlement. Pourvoi rejeté.

George H. Rust-D'Eye, Barnet H. Kussner et Kim Mullin, pour l'appelante.

Alan R. Patton et Analee J. M. Fernandez, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LA JUGE CHARRON —

1. Aperçu des faits

Le 19 janvier 2004, la cité de London (« Cité ») a adopté un règlement municipal d'interdiction provisoire suspendant tout aménagement foncier pour une période d'un an dans le corridor de la rue Richmond, entre les rues Huron et Grosvenor. RSJ Holdings Inc. (« RSJ »), l'un des propriétaires fonciers visés, a demandé l'annulation du règlement pour cause d'illégalité parce que la Cité avait examiné, puis décidé d'adopter le règlement lors de deux réunions tenues à huis clos en contravention de l'obligation que le par. 239(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, ch. 25, lui impose d'ouvrir les réunions du conseil et de ses comités au public.

2 RSJ's application was dismissed in first instance on the basis that the closed meetings in question fell within the statutory exception under s. 239(2)(e), allowing for a closed meeting when potential litigation is the subject matter under consideration. Having so concluded, the application judge found it unnecessary to deal with the City's additional contention that the closed meetings were also authorized under s. 239(2)(f) because the subject matter under consideration was subject to solicitor-client privilege. In response to RSJ's appeal to the Court of Appeal for Ontario, the City reiterated its claims to litigation privilege and solicitor-client privilege. In addition, the City took the position that the closed meetings were authorized under another statute, hence triggering the exception under s. 239(2)(g). The Court of Appeal for Ontario rejected the City's arguments, set aside the application judge's decision, and quashed the by-law.

3 The City appeals from this decision on the ground that its closed meetings were authorized under another statute. Since neither notice nor public hearing is required before the passing of an interim control by-law under the provisions of the *Planning Act*, R.S.O. 1990, c. P.13, the City contends that it may hold a closed meeting under s. 239(2)(g) when the subject matter under consideration is an interim control by-law. Alternatively, the City argues that the Court of Appeal erred in quashing the by-law in the absence of any prejudice to RSJ.

4 I would dismiss the appeal. In my view, the Court of Appeal was correct in concluding that the interim control by-law provisions contained in the *Planning Act* in no way obviate the statutory requirement to hold public meetings under s. 239 of the *Municipal Act, 2001*. I also conclude that the Court of Appeal properly exercised its discretion in quashing the by-law. The open meeting requirement reflects a clear legislative choice for increased transparency and accountability in the decision-making process of local governments. I do not accept the contention that RSJ has not suffered prejudice. If anything, the enactment of an interim by-law, given its powerful nature and potential draconian effect on affected land owners, enhances the need for transparency

La requête de RSJ a été rejetée en première instance au motif que ces réunions étaient visées par l'exception prévue à l'al. 239(2)e), qui autorise une réunion à huis clos lorsqu'un litige éventuel doit y être étudié. Vu cette conclusion, la juge des requêtes a jugé inutile d'examiner l'autre prétention de la Cité selon laquelle l'al. 239(2)f) permettait également la tenue de réunions à huis clos parce que la question à l'étude était protégée par le secret professionnel de l'avocat. En réponse à l'appel interjeté par RSJ devant la Cour d'appel de l'Ontario, la Cité a revendiqué à nouveau le privilège relatif au litige et le secret professionnel de l'avocat. La Cité a en outre soutenu qu'une autre loi autorisait la tenue des réunions à huis clos, de sorte que l'exception prévue à l'al. 239(2)g) s'appliquait. La Cour d'appel de l'Ontario a rejeté les arguments de la Cité, infirmé la décision de la juge des requêtes et annulé le règlement.

La Cité se pourvoit contre cette décision en faisant valoir qu'une autre loi autorisait la tenue des réunions à huis clos. Étant donné que la *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, ch. P.13, permet à une municipalité de prendre un règlement d'interdiction provisoire sans donner d'avis, ni tenir d'audience publique, la Cité prétend que l'al. 239(2)g) l'autorise à tenir une réunion à huis clos pour étudier un règlement municipal d'interdiction provisoire. Subsidiairement, la Cité soutient que la Cour d'appel a commis une erreur en annulant le règlement en l'absence de préjudice causé à RSJ.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi. Selon moi, la Cour d'appel a eu raison de conclure que les dispositions de la *Loi sur l'aménagement du territoire* permettant l'adoption d'un règlement municipal d'interdiction provisoire n'écartent aucunement l'obligation légale de tenir des réunions ouvertes au public établie par l'art. 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Je conclus également que la Cour d'appel a bien exercé son pouvoir discrétionnaire en annulant le règlement. L'obligation de tenir une réunion ouverte au public exprime le choix clair du législateur d'accroître la responsabilisation des gouvernements locaux et la transparence de leur processus décisionnel. Je rejette l'argument selon lequel RSJ n'a subi aucun préjudice. Au contraire,

and accountability. Further, the City's disregard of its statutory obligation to hold public meetings in this case was neither inadvertent nor trivial. In the circumstances, quashing the by-law was an entirely appropriate remedy.

2. Facts and Proceedings Below

In September 2003, a group of residents of London, Ontario, who lived around Richmond Street complained to the City about the increase of student housing in their residential neighbourhood. In response, the City's Planning Committee passed a resolution on September 29, 2003, requesting the City Solicitor to study the issue.

In November 2003, RSJ bought a residential property on Richmond Street with the intention of demolishing the existing building and constructing four individual residential units in its place. To this end, between November 2003 and January 2004, RSJ submitted to the City a site plan for approval, applied for a demolition permit, and applied for a building permit. The City took no action in respect of RSJ's applications.

In response to the Planning Committee's request of September 29, 2003, the City Solicitor delivered a report to the Planning Committee at its meeting of December 8, 2003. The City Solicitor reported on the prospect of regulating the number of bedrooms in a dwelling unit and on the use of s. 150 of the *Municipal Act, 2001* to license student housing as a business, but made no reference to the possible enactment of an interim control by-law.

In January 2004, the City considered the Richmond Street issue during the course of two

la rigueur d'un règlement municipal d'interdiction provisoire et les effets draconiens qu'il peut avoir sur les propriétaires fonciers visés commandent encore plus la transparence et la responsabilisation lors de son adoption. De plus, le manquement par la Cité à son obligation légale de tenir des réunions ouvertes au public n'a pas été commis par inadvertance et n'est pas anodin. L'annulation du règlement constituait une réparation tout indiquée dans les circonstances.

2. Les faits et l'historique procédural

En septembre 2003, un groupe de résidents de London, en Ontario, qui habitaient dans le secteur de la rue Richmond, se sont plaints à la Cité de l'augmentation du nombre de logements d'étudiants dans leur quartier résidentiel. En réponse à cette plainte, le comité municipal d'aménagement du territoire a adopté une résolution, le 29 septembre 2003, pour demander à l'avocat de la Cité d'étudier la question.

En novembre 2003, RSJ a acheté une propriété résidentielle située sur la rue Richmond, dans l'intention de démolir le bâtiment existant et de construire quatre unités d'habitation distinctes pour le remplacer. À cette fin, RSJ a présenté à la Cité, entre novembre 2003 et janvier 2004, un plan d'implantation pour approbation, une demande de permis de démolir et une demande de permis de construire. La Cité n'a pas répondu aux demandes de RSJ.

Pour faire suite à la demande que lui avait faite le comité d'aménagement du territoire le 29 septembre 2003, l'avocat de la Cité lui a présenté un rapport lors de sa réunion du 8 décembre 2003. L'avocat de la Cité a soulevé dans son rapport la possibilité de réglementer le nombre de chambres à coucher dans un logement et d'avoir recours à l'art. 150 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* pour assujettir les logements d'étudiants à un régime de permis d'entreprise, mais il n'a pas mentionné la possibilité d'adopter un règlement municipal d'interdiction provisoire.

En janvier 2004, la Cité a examiné la question de la rue Richmond lors de deux réunions tenues

5

6

7

8

meetings that were closed to the public. It is these two closed meetings that are at the heart of this appeal.

9 The City's Planning Committee, composed of seven City Council members, held the first closed meeting on January 12, 2004. The Planning Committee's public agenda revealed that a confidential matter was to be discussed at that meeting but did not disclose what it concerned. At the meeting, the Planning Committee considered a report by the City's acting general manager of planning and development. The report recommended that a land use study be undertaken for properties along the Richmond Street Corridor between Huron and Grosvenor Streets, because of the concerns that had been expressed regarding the "potential impacts of [residential] intensification on the surrounding neighbourhood" ("Planning Report of R. Panzer", Tab 11B of the Appellant's Record, at p. 71). The Planning Committee also considered a draft interim control by-law which, if passed, would freeze all development in an area that included the part of Richmond Street where RSJ's property was located.

10 The second closed meeting was held on the evening of January 19, 2004. The evening began with a public meeting of the 19-member City Council. Included on the public agenda was an item entitled "Committee of the Whole, in camera". The Committee of the Whole is a standing committee of the City Council comprising all 19 members of the City Council. Its role is to make recommendations to the City Council. The agenda did not reveal the subject matter of the scheduled *in camera* meeting. The agenda also listed 14 by-laws that were to be read a first, second and third time. No reference was made to an interim control by-law in this list.

11 The City Council rose at 7:57 p.m. and went into the Committee of the Whole for its closed meeting. The City agrees that, during this closed meeting, the Committee of the Whole discussed not only the Solicitor's report but also the planning report

à huis clos. Ce sont ces deux réunions qui sont au cœur du pourvoi.

Le comité municipal d'aménagement du territoire, composé de sept conseillers municipaux, a tenu la première réunion à huis clos le 12 janvier 2004. L'ordre du jour officiel de la réunion révélait que le comité prévoyait examiner une question confidentielle, sans toutefois en préciser la teneur. Au cours de la réunion, le comité a examiné le rapport du directeur municipal par intérim de l'urbanisme et de l'aménagement. Le rapport recommandait que soit entrepris un examen de l'utilisation du sol relativement aux propriétés situées dans le corridor de la rue Richmond, entre les rues Huron et Grosvenor, compte tenu des préoccupations exprimées quant aux [TRADUCTION] « répercussions possibles de la densification [résidentielle] sur le voisinage » (« Planning Report of R. Panzer », onglet 11B du dossier de l'appelante, p. 71). Le comité a également examiné un projet de règlement municipal d'interdiction provisoire qui, une fois adopté, suspendrait tout aménagement dans une zone comprenant le tronçon de la rue Richmond sur lequel était située la propriété de RSJ.

La deuxième réunion à huis clos a eu lieu le soir du 19 janvier 2004. La soirée a commencé par une séance publique des 19 conseillers formant le conseil municipal. Un point intitulé [TRADUCTION] « Comité plénier, à huis clos » était inscrit à l'ordre du jour officiel. Le comité plénier est un comité permanent du conseil municipal qui regroupe les 19 conseillers municipaux. Son rôle consiste à faire des recommandations au conseil municipal. L'ordre du jour ne mentionnait pas quelle question allait être abordée à huis clos. Il comportait par ailleurs une liste de 14 règlements qui devaient être examinés en première, deuxième et troisième lecture. Or, aucun règlement municipal d'interdiction provisoire ne figurait sur cette liste.

La séance du conseil municipal a été suspendue à 19 h 57 et les conseillers se sont réunis en comité plénier à huis clos. La Cité reconnaît que, pendant cette séance à huis clos, le comité plénier a discuté non seulement du rapport de l'avocat, mais aussi du

and the proposed interim control by-law that would freeze development around Richmond Street. The Committee of the Whole made two recommendations: first, that a land use study be undertaken concerning the area covered by the proposed interim control by-law and, second, that City Council approve the proposed interim control by-law.

The City Council resumed in a regular public session at 10:22 p.m. The public meeting lasted until 10:30 p.m. During this eight-minute session, the City Council introduced, gave three readings to, and passed 32 by-laws, including the impugned interim by-law, without public debate or discussion.

RSJ brought an application under s. 273(1) of the *Municipal Act, 2001* for an order quashing the interim control by-law for illegality on the ground that the City had contravened the general obligation under s. 239(1) of the *Municipal Act, 2001* to hold all meetings in public. The Ontario Superior Court of Justice dismissed RSJ's application ((2005), 10 M.P.L.R. (4th) 88). The application judge accepted the City's contention that both meetings of January 12 and 19 fell within the exception under s. 239(2)(e) of the *Municipal Act, 2001* which allows municipal councils to hold closed meetings where the subject matter concerns "litigation or potential litigation". The application judge reasoned that there was no doubt that RSJ, in light of its investment in the Richmond Street property, would challenge the interim control by-law and, therefore, that a real potential for litigation existed at the time of the closed meetings. Having so concluded, the application judge found it unnecessary to deal with the City's additional contention that the meetings were also authorized under s. 239(2)(f) which allows for closed meetings where the subject matter concerns advice that is subject to solicitor-client privilege.

The application judge further held that any votes taken during the two closed meetings were

rappport sur l'aménagement du territoire et du projet de règlement municipal d'interdiction provisoire qui suspendrait l'aménagement du secteur de la rue Richmond. Le comité plénier a fait deux recommandations : premièrement, qu'un examen de l'utilisation du sol soit entrepris relativement à la zone visée par le projet de règlement municipal d'interdiction provisoire; deuxièmement, que le conseil municipal approuve le projet de règlement municipal d'interdiction provisoire.

Le conseil municipal a repris sa séance régulière devant public à 22 h 22, jusqu'à 22 h 30. Pendant cette séance de huit minutes, le conseil municipal a présenté, examiné en première, deuxième et troisième lecture, puis adopté 32 règlements, dont le règlement provisoire contesté, sans examen ni débat public.

RSJ a présenté, en vertu du par. 273(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, une requête en annulation du règlement municipal d'interdiction provisoire pour cause d'illégalité, parce que la Cité avait contrevenu à l'obligation générale d'ouvrir ses réunions au public que lui impose le par. 239(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a rejeté la requête de RSJ ((2005), 10 M.P.L.R. (4th) 88). La juge des requêtes a retenu l'argument de la Cité selon lequel les réunions des 12 et 19 janvier étaient visées par l'exception prévue à l'al. 239(2)e) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, qui autorise les conseils municipaux à tenir des réunions à huis clos pour étudier des « litiges actuels ou éventuels ». Selon elle, il était indubitable que RSJ contesterait le règlement municipal d'interdiction provisoire vu son investissement dans la propriété de la rue Richmond et, par conséquent, l'éventualité d'un litige était bien réelle au moment de la réunion à huis clos. Vu cette conclusion, la juge des requêtes a cru inutile d'examiner l'autre prétention de la Cité selon laquelle le huis clos était permis par l'al. 239(2)f), qui autorise la tenue d'une réunion à huis clos pour l'étude de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

La juge des requêtes a également conclu que tout vote survenu au cours des deux réunions à huis clos

12

13

14

procedural only and, as such, were permissible under s. 239(6)(b) of the *Municipal Act, 2001*. Finally, the application judge held that the City's failure to comply with s. 239(4), which requires the City to state by resolution the general nature of the matter to be considered at the closed meeting, caused no prejudice and in no way affected the substantive validity of the by-law.

15 RSJ appealed the decision to the Court of Appeal for Ontario ((2005), 16 M.P.L.R. (4th) 1). The City reiterated its argument that the meetings were properly closed because they concerned potential litigation under s. 239(2)(e), and advice that was subject to solicitor-client privilege under s. 239(2)(f). In addition, the City submitted that the meetings fell within the exception under s. 239(2)(g), which allows for a closed meeting where the subject matter under consideration is a matter in respect of which a committee or council may hold a closed meeting under another Act. The City argued that, since neither notice nor public hearing is required before the passing of an interim control by-law under the provisions of the *Planning Act*, this constitutes "a matter in respect of which . . . a closed meeting" can be held "under another Act" within the meaning of s. 239(2)(g). The Court of Appeal rejected all three arguments, and quashed the interim control by-law for illegality.

16 The City appeals this decision on the ground that the closed meetings were authorized under s. 239(2)(g) of the *Municipal Act, 2001*. Alternatively, it argues that the by-law should not be quashed.

3. Analysis

3.1 *The Open Meeting Requirement*

17 As we shall see, s. 239 of the *Municipal Act, 2001* requires that all municipal meetings be open to the public, except where the subject matter being considered at the meeting falls within one of seven categories expressly set out in the statute. However,

portait sur une question de procédure et était de ce fait autorisé par l'al. 239(6)b de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Enfin, elle a affirmé que le défaut de la Cité d'indiquer par voie de résolution la nature générale de la question devant être étudiée lors de la réunion à huis clos, comme l'y obligeait le par. 239(4), n'a causé aucun préjudice et n'a eu aucune incidence sur la validité du règlement quant au fond.

RSJ a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel de l'Ontario ((2005), 16 M.P.L.R. (4th) 1). La Cité a de nouveau fait valoir que le huis clos était justifié parce que les réunions devaient porter sur des litiges éventuels au sens de l'al. 239(2)e et sur des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat au sens de l'al. 239(2)f). La Cité a par ailleurs invoqué l'exception prévue à l'al. 239(2)g), autorisant le huis clos lorsque la question qui doit être étudiée en est une à l'égard de laquelle un comité ou un conseil peut tenir une réunion à huis clos en vertu d'une autre loi. Selon la Cité, puisque la *Loi sur l'aménagement du territoire* permet l'adoption d'un règlement municipal d'interdiction provisoire sans l'envoi d'un avis et sans la tenue d'une audience publique, il s'agit d'une « question à l'égard de laquelle un conseil [. . .] peut tenir une réunion à huis clos en vertu d'une autre loi » au sens de l'al. 239(2)g). La Cour d'appel a rejeté ces trois arguments et annulé le règlement municipal d'interdiction provisoire pour cause d'illégalité.

La Cité se pourvoit contre cette décision en invoquant l'al. 239(2)g) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* qui, selon elle, autorisait la tenue des réunions à huis clos. Subsidiairement, elle prétend que le règlement ne devrait pas être annulé.

3. Analyse

3.1 *L'obligation de tenir une réunion ouverte au public*

Comme nous le verrons, l'art. 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* exige que les réunions d'une municipalité soient ouvertes au public, sauf lorsque la question étudiée entre dans l'une des sept catégories expressément énumérées dans la

before reviewing the relevant statutory provisions, it may be useful to recall the state of affairs that existed in Ontario prior to the enactment of s. 239.

Prior to 1995, whether a meeting was open to the public or not generally depended not on the subject matter under consideration, but on the type of meeting being held. In Ontario, as well as under various provincial statutes, regular council meetings were generally open to the public while committee and other meetings were closed and could only be opened at the discretion of council (M. R. O'Connor, *Open Local Government 2: How crucial legislative changes impact the way municipalities do business in Canada* (2004), at p. 25). It is particularly noteworthy that one recurring problem mentioned in the 1984 Ontario *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information* was that “some municipal councils employ lengthy, in-camera special and committee meetings to discuss matters under debate and then ratify their decision in full council in a few minutes, with minimal discussion” (p. 2). See also the report of the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy (Williams Commission), *Public Government for Private People* (1980). In the hope of thereby fostering democratic values, and responding to the public’s demand for more accountable municipal government, these reports recommended compulsory open meetings of municipal councils and committees, subject to narrow exceptions.

These recommendations were acted upon by the Government of Ontario in the early 1990s (Ontario, Ministry of Municipal Affairs, *Open Local Government* (1992), at pp. 2-3 and 31) and Bill 163 (the *Planning and Municipal Statute Law Amendment Act, 1994*, S.O. 1994, c. 23) adopted the open meeting requirement that is now contained in s. 239 of the *Municipal Act, 2001*. The open meeting requirement was intended to increase public confidence in the integrity of local government,

loi. Avant d’examiner les dispositions législatives, il peut toutefois être utile de se rappeler la situation qui existait en Ontario avant l’adoption de l’art. 239.

Avant 1995, le caractère public d’une réunion dépendait généralement non pas de la question étudiée, mais du genre de réunion qui devait avoir lieu. En Ontario, et sous le régime de différentes lois provinciales, les réunions ordinaires du conseil étaient généralement ouvertes au public, alors que les réunions des comités et les autres réunions étaient tenues à huis clos et ne pouvaient être ouvertes qu’à la discrétion du conseil (M. R. O'Connor, *Open Local Government 2: How crucial legislative changes impact the way municipalities do business in Canada* (2004), p. 25). Il importe toutefois de souligner que l’un des problèmes constants mentionné en 1984 dans le *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information* de l’Ontario était que [TRADUCTION] « certains conseils municipaux ont recours à de longues réunions extraordinaires ou de comités, tenues à huis clos, pour débattre de questions controversées et faire ensuite approuver leur décision par le conseil en comité plénier en l’espace de quelques minutes après un débat minimal » (p. 2). Voir également le rapport de la Commission on Freedom of Information and Individual Privacy de l’Ontario (Commission Williams), *Public Government for Private People* (1980). Dans l’espoir de promouvoir les valeurs démocratiques et de répondre à la volonté du public de responsabiliser les gouvernements municipaux, ces rapports ont recommandé que les réunions des conseils et comités municipaux soient impérativement ouvertes au public, sous réserve d’exceptions limitées.

Le gouvernement de l’Ontario a donné suite à ces recommandations au début des années 1990 (Ontario, Ministère des Affaires municipales, *Des administrations locales accessibles* (1992), p. 2-3 et 31), et le projet de loi 163 (la *Loi de 1994 modifiant des lois en ce qui concerne l’aménagement du territoire et des municipalités*, L.O. 1994, ch. 23) a établi l’obligation d’ouvrir les réunions au public qui figure désormais à l’art. 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. On voulait ainsi rehausser la

18

19

by ensuring the open and transparent exercise of municipal power (Legislative Assembly of Ontario, *Official Report of Debates (Hansard)*, No. 162, November 28, 1994, at p. 7978 (Pat Hayes)).

20 Against this brief historical backdrop, I will now review the relevant statutory provisions.

21 Section 239(1) of the *Municipal Act, 2001* broadly requires that municipal meetings be open, while s. 239(2) lists the exceptions to this requirement:

239. (1) Except as provided in this section, all meetings shall be open to the public.

(2) A meeting or part of a meeting may be closed to the public if the subject matter being considered is,

- (a) the security of the property of the municipality or local board;
- (b) personal matters about an identifiable individual, including municipal or local board employees;
- (c) a proposed or pending acquisition or disposition of land by the municipality or local board;
- (d) labour relations or employee negotiations;
- (e) litigation or potential litigation, including matters before administrative tribunals, affecting the municipality or local board;
- (f) advice that is subject to solicitor-client privilege, including communications necessary for that purpose;
- (g) a matter in respect of which a council, board, committee or other body may hold a closed meeting under another Act.

22 The imperative “shall” in s. 239(1) demonstrates that, in the normal business of municipal

confiance du public dans l’intégrité du gouvernement local en veillant à ce que le pouvoir municipal soit exercé de façon ouverte et transparente (Ontario, Assemblée législative, *Journal des débats (Hansard)*, n^o 162, 28 novembre 1994, p. 7978 (Pat Hayes)).

Sur cette toile de fond historique, j’examinerai maintenant les dispositions législatives pertinentes.

Le paragraphe 239(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* établit la règle générale voulant que les réunions municipales soient ouvertes au public, alors que le par. 239(2) énumère les exceptions à cette règle :

239. (1) Sauf disposition contraire du présent article, les réunions sont ouvertes au public.

(2) Une réunion ou une partie de celle-ci peut se tenir à huis clos si l’une des questions suivantes doit y être étudiée :

- a) la sécurité des biens de la municipalité ou du conseil local;
- b) des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local;
- c) l’acquisition ou la disposition projetée ou en cours d’un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local;
- d) les relations de travail ou les négociations avec les employés;
- e) 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;
- f) les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l’avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin;
- g) une question à l’égard de laquelle un conseil municipal, un conseil, un comité ou une autre entité peut tenir une réunion à huis clos en vertu d’une autre loi.

Le libellé impératif du par. 239(1) démontre que le gouvernement municipal doit, dans le cadre de

government, meetings will be transparent and accessible to the public. The importance of open meetings is reinforced by the permissive “may” in s. 239(2), which allows but does not require municipal governments to close a meeting when its subject matter falls within one of the seven exceptions. By contrast, s. 239(3), which does not concern us on this appeal, requires that a meeting be closed to the public if the subject matter relates to the consideration of a request under the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.O. 1990, c. M.56.

The words “committee” and “meeting” are broadly defined in s. 238(1) of the *Municipal Act, 2001*, as follows:

“committee” means any advisory or other committee, subcommittee or similar entity of which at least 50 per cent of the members are also members of one or more councils or local boards;

“meeting” means any regular, special, committee or other meeting of a council or local board.

It is uncontested that the closed meetings held on January 12 and 19, 2004 were meetings as defined in s. 238(1), since all of the members of both the Planning Committee and the Committee of the Whole were also members of the City Council.

Under the statute, even closed meetings are subject to some public scrutiny, as s. 239(4) requires public notice of the holding of the meeting and of its general subject matter. It reads as follows:

239. . . .

(4) Before holding a meeting or part of a meeting that is to be closed to the public, a municipality or local board or committee of either of them shall state by resolution,

- (a) the fact of the holding of the closed meeting; and
- (b) the general nature of the matter to be considered at the closed meeting.

ses activités normales, tenir des réunions transparentes et accessibles au public. L'importance de tenir des réunions publiques est renforcée par l'utilisation du mot « peut » au par. 239(2) qui autorise, mais n'oblige pas, les gouvernements municipaux à tenir une réunion à huis clos lorsque la question qui doit y être étudiée correspond à l'une des sept exceptions prévues. En comparaison, le par. 239(3), dont nous n'avons pas à nous préoccuper dans le présent pourvoi, exige qu'une réunion soit tenue à huis clos lorsque la question se rapporte à l'étude d'une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. M.56.

Le paragraphe 238(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* définit les mots « comité » et « réunion » en termes larges :

« comité » Comité ou sous-comité consultatif ou autre, ou une entité similaire, dont au moins 50 pour cent des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux.

« réunion » Réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal ou d'un conseil local, y compris d'un de leurs comités.

Personne ne conteste que les réunions tenues à huis clos les 12 et 19 janvier 2004 constituaient des réunions au sens du par. 238(1), puisque tous les membres du comité municipal d'aménagement du territoire et du comité plénier sont également membres du conseil municipal.

Suivant la loi, même les réunions tenues à huis clos ne sont pas entièrement soustraites au regard du public puisque le par. 239(4) exige qu'il soit avisé de la tenue d'une réunion à huis clos et de la nature générale de la question devant y être étudiée. Voici cette disposition :

239. . . .

(4) Avant de tenir une réunion ou une partie de réunion à huis clos, une municipalité ou un conseil local ou un comité de l'un ou de l'autre indique ce qui suit par voie de résolution :

- a) le fait que la réunion doit se tenir à huis clos;
- b) la nature générale de la question devant être étudiée à la réunion à huis clos.

23

24

The City concedes that it breached s. 239(4) in this case.

25

The open meeting requirement is further reinforced in ss. 239(5) and 239(6) with respect to the taking of a vote. A meeting may only be closed to the public during a vote where the closed meeting is permitted or required under subs. (2) and (3) *and* the vote is for a procedural matter only or for giving directions or instructions to certain specified persons. These provisions read as follows:

239. . . .

(5) Subject to subsection (6), a meeting shall not be closed to the public during the taking of a vote.

(6) Despite section 244 [which generally prohibits voting by ballot or other method of secret voting], a meeting may be closed to the public during a vote if,

- (a) subsection (2) or (3) permits or requires the meeting to be closed to the public; and
- (b) the vote is for a procedural matter or for giving directions or instructions to officers, employees or agents of the municipality, local board or committee of either of them or persons retained by or under a contract with the municipality or local board.

26

The City no longer contends that the impugned meetings concerned matters that were subject to litigation or solicitor-client privilege and, in my view, rightly so. The City's sole argument is that its meetings fell within the exception in s. 239(2)(g) of the *Municipal Act, 2001* because, under the provisions of the *Planning Act*, an interim control by-law may be passed without prior notice and without holding a public hearing. I therefore turn to the relevant provisions of the *Planning Act*.

3.2 Interim Control By-Laws Under the Planning Act

27

Interim control by-laws are powerful zoning tools by which municipalities can broadly freeze

La Cité reconnaît avoir enfreint le par. 239(4).

L'obligation de tenir une réunion publique est aussi renforcée par les par. 239(5) et 239(6) applicables au moment du vote. Une réunion ne peut être tenue à huis clos au moment du vote que lorsque les par. (2) et (3) autorisent ou imposent le huis clos *et* que le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions à des personnes précises. Voici le texte de ces dispositions :

239. . . .

(5) Sous réserve du paragraphe (6), une réunion ne doit pas se tenir à huis clos au moment du vote.

(6) Malgré l'article 244, une réunion peut se tenir à huis clos au moment du vote si :

- a) d'une part, le paragraphe (2) ou (3) autorise ou exige la tenue à huis clos de la réunion;
- b) d'autre part, le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité, du conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre, ou aux personnes dont la municipalité ou le conseil local a retenu les services, à contrat ou non.

La Cité a abandonné, à juste titre à mon avis, la prétention que les réunions contestées portaient sur des questions protégées par le privilège relatif au litige ou par le secret professionnel de l'avocat. Le seul argument qu'elle invoque maintenant veut que ses réunions soient visées par l'exception prévue à l'al. 239(2)g) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* parce que, suivant les dispositions de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, une municipalité peut adopter un règlement d'interdiction provisoire sans donner d'avis ni tenir d'audience publique. J'examinerai maintenant les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

3.2 Les règlements municipaux d'interdiction provisoire pris sous le régime de la Loi sur l'aménagement du territoire

Les règlements municipaux d'interdiction provisoire sont de puissants outils de zonage qui

the development of land, buildings and structures within a municipality. The power to enact an interim control by-law has been aptly described as “an extraordinary one, typically exercised in a situation where an unforeseen issue arises with the terms of an existing zoning permission, as a means of providing breathing space during which time the municipality may study the problem and determine the appropriate planning policy and controls for dealing with the situation” (R. G. Doumani and P. A. Foran, *Ontario Planning Act and Commentary* (2004/2005 ed. 2004), at p. 46). As the wording of the *Planning Act* makes clear however, there are few statutory constraints on the use of this “extraordinary” power.

As the City correctly notes, the sole statutory precondition, which has been fulfilled in this case, is that council first direct that a land use study take place concerning the area covered by the interim control by-law. The governing provision is s. 38 of the *Planning Act*, the relevant parts of which read as follows:

38.—(1) Where the council of a local municipality has, by by-law or resolution, directed that a review or study be undertaken in respect of land use planning policies in the municipality or in any defined area or areas thereof, the council of the municipality may pass a by-law (hereinafter referred to as an interim control by-law) to be in effect for a period of time specified in the by-law, which period shall not exceed one year from the date of the passing thereof, prohibiting the use of land, buildings or structures within the municipality or within the defined area or areas thereof for, or except for, such purposes as are set out in the by-law.

(2) The council of the municipality may amend an interim control by-law to extend the period of time during which it will be in effect, provided the total period of time does not exceed two years from the date of the passing of the interim control by-law.

(3) No notice or hearing is required prior to the passing of a by-law under subsection (1) or (2) but the clerk

permettent aux municipalités de suspendre de façon générale l’exploitation du sol, de bâtiments et de constructions sur leur territoire. Le pouvoir d’adopter un règlement municipal d’interdiction provisoire a été décrit avec justesse comme [TRADUCTION] « un pouvoir extraordinaire, généralement exercé lorsqu’une question imprévue se pose relativement à un usage permis par les règlements de zonage, qui a pour but d’accorder un peu de temps à la municipalité pour qu’elle examine le problème et détermine quelle politique et quelles mesures de contrôle en matière d’aménagement représentent la meilleure solution » (R. G. Doumani et P. A. Foran, *Ontario Planning Act and Commentary* (éd. 2004/2005, 2004), p. 46). Le texte de la *Loi sur l’aménagement du territoire* fait toutefois clairement ressortir que ce pouvoir « extraordinaire » est assujéti à très peu de contraintes.

La Cité souligne avec justesse que la loi impose comme seule condition préalable — à laquelle il a été satisfait en l’espèce — que le conseil municipal ordonne un examen de l’utilisation du sol dans la zone visée par le règlement municipal d’interdiction provisoire. La disposition applicable est l’art. 38 de la *Loi sur l’aménagement du territoire*, dont voici les passages pertinents :

38 (1) Si le conseil de la municipalité locale ordonne, par voie de règlement municipal ou de résolution, d’entreprendre la révision ou l’examen des principes d’aménagement relatifs à l’utilisation du sol sur le territoire de la municipalité ou dans une ou plusieurs zones définies de celle-ci, le conseil de la municipalité peut adopter un règlement municipal (ci-après appelé règlement municipal d’interdiction provisoire) interdisant d’utiliser le sol, des bâtiments ou constructions situés sur le territoire de la municipalité ou dans une ou plusieurs zones définies de celle-ci aux fins, ou sauf aux fins, établies dans le règlement municipal. Celui-ci s’applique pendant la durée qu’il précise, sous réserve qu’une telle durée ne dépasse pas un an, à partir de la date où il a été adopté.

(2) Le conseil de la municipalité peut modifier le règlement municipal d’interdiction provisoire en vue d’en proroger l’application, sous réserve que la durée totale du délai ne dépasse pas deux ans à partir de la date où il a été adopté.

(3) Le règlement municipal adopté en application du paragraphe (1) ou (2) ne nécessite pas d’envoi d’avis

of the municipality shall, in the manner and to the persons and public bodies and containing the information prescribed, give notice of a by-law passed under subsection (1) or (2) within thirty days of the passing thereof.

(4) Any person or public body to whom notice of a by-law was given under subsection (3) may, within sixty days from the date of the passing of the by-law, appeal to the Municipal Board by filing with the clerk of the municipality a notice of appeal setting out the objection to the by-law and the reasons in support of the objection.

29

The City argues that since the public has no right to advance notice of the proposed interim control by-law and no right to participate in the process of passing such a by-law, it follows that, at least by implication, the enactment of an interim control by-law is a “matter in respect of which a council . . . may hold a closed meeting under another Act” within the meaning of s. 239(2)(g) of the *Municipal Act, 2001*. I disagree.

30

The City’s duty to give advance notice and to hold a public meeting at which interested citizens have the right to make representations is entirely distinct from its obligation to hold its meetings in public. In order to understand what kind of notice and hearing is in effect dispensed with under s. 38(3), it is instructive to look at ss. 34(12) and 34(13) of the *Planning Act* which set out the usual notice and hearing requirements that must be met before a zoning by-law may be passed under that section. These provisions currently read as follows:

34. . . .

(12) Before passing a by-law under this section, except a by-law passed pursuant to an order of the Municipal Board made under subsection (11) or (26),

- (a) the council shall ensure that,
 - (i) sufficient information and material is made available to enable the public to understand

ou la tenue d’audience préalable. Toutefois, le secrétaire de la municipalité donne avis, dans les trente jours, de l’adoption d’un tel règlement municipal, aux personnes et organismes publics prescrits, de la façon et avec les renseignements prescrits.

(4) La personne ou l’organisme public qui reçoit l’avis de règlement municipal visé au paragraphe (3) peut, dans les soixante jours de la date où le règlement municipal a été adopté, interjeter appel auprès de la Commission des affaires municipales en déposant, auprès du secrétaire de la municipalité, l’avis d’appel qui expose l’opposition à ce règlement municipal et les motifs à l’appui.

Selon la Cité, étant donné que le public n’a ni le droit de recevoir un avis préalable du projet de règlement municipal d’interdiction provisoire ni celui de participer à son processus d’adoption, il s’ensuit — implicitement du moins — que l’adoption d’un règlement municipal d’interdiction provisoire est une « question à l’égard de laquelle un conseil [. . .] peut tenir une réunion à huis clos en vertu d’une autre loi » au sens de l’al. 239(2)(g) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Je ne partage pas cet avis.

La responsabilité de la Cité de donner un avis et de tenir une réunion publique préalable au cours de laquelle les citoyens concernés ont le droit de présenter des observations est totalement distincte de son obligation d’ouvrir ses réunions au public. Pour comprendre en quoi consistent l’avis et l’audience dont la municipalité est exemptée par le par. 38(3), il est utile de se reporter aux par. 34(12) et 34(13) de la *Loi sur l’aménagement du territoire*, qui déterminent quel type de préavis elle doit donner et quel type d’audience elle doit tenir habituellement avant d’adopter un règlement de zonage en application de cet article. Voici le libellé actuel de ces dispositions :

34. . . .

(12) Avant d’adopter, en application du présent article, un règlement municipal autre que celui adopté conformément à une ordonnance rendue par la Commission des affaires municipales en vertu du paragraphe (11) ou (26) :

- (a) d’une part, le conseil fait en sorte que :
 - (i) des renseignements et des documents suffisants soient mis à la disposition du public

generally the zoning proposal that is being considered by the council, and

- (ii) at least one public meeting is held for the purpose of giving the public an opportunity to make representations in respect of the proposed by-law; and

- (b) in the case of a by-law that is required by subsection 26(9) or is related to a development permit system, the council shall ensure that at least one open house is held for the purpose of giving the public an opportunity to review and ask questions about the information and material made available under subclause (a)(i).

(13) Notice of the public meeting required under subclause (12)(a)(ii) and of the open house, if any, required by clause (12)(b),

- (a) shall be given to the prescribed persons and public bodies, in the prescribed manner; and
- (b) shall be accompanied by the prescribed information.

The dispensation with any notice and hearing requirements under s. 38(3) of the *Planning Act* enables a municipal council to act expeditiously in passing an interim control by-law whenever circumstances may require that it do so and, as such, it is consistent with the nature of this extraordinary zoning tool. By way of example, RSJ filed affidavit evidence from a London City councillor describing how, in July 1992, the City Council became aware that a property owner had begun cutting down trees on his property, creating a risk of damage to the land and adjoining land. The property was zoned “Open Space”. London City Council therefore urgently convened a special session at 10:00 a.m. on July 3, 1992 to consider, discuss, and ultimately pass an interim control by-law in respect of a particular property. No advance notice or hearing was required. However, all discussions were conducted in open public session.

pour lui permettre de comprendre les grandes lignes de la proposition de zonage que le conseil est en train d'examiner;

- (ii) au moins une réunion publique soit tenue pour donner au public l'occasion de présenter des observations à l'égard du règlement municipal proposé;

- b) d'autre part, dans le cas d'un règlement municipal qui est exigé par le paragraphe 26(9) ou qui se rapporte à un système de délivrance de permis d'exploitation, le conseil fait en sorte qu'au moins une journée d'accueil soit tenue pour donner au public l'occasion d'examiner les renseignements et documents mis à sa disposition aux termes du sous-alinéa a)(i) et de poser des questions à leur sujet.

(13) Un avis de la réunion publique exigée aux termes du sous-alinéa (12)a)(ii) et de la journée d'accueil exigée, le cas échéant, par l'alinéa (12)b) :

- a) d'une part, est donné aux personnes et organismes publics prescrits de la manière prescrite;
- b) d'autre part, est accompagné des renseignements prescrits.

Si le paragraphe 38(3) de la *Loi sur l'aménagement du territoire* exempte le conseil municipal de donner un préavis et de tenir une audience préalable, c'est pour lui permettre de prendre promptement un règlement municipal d'interdiction provisoire chaque fois que les circonstances le justifient. La nature de cette exemption est donc compatible avec celle de cet outil de zonage extraordinaire. À titre d'exemple, RSJ a produit l'affidavit d'un conseiller municipal de la Cité, qui décrit la manière dont le conseil municipal a appris, en juillet 1992, qu'un propriétaire foncier avait commencé à abattre des arbres sur son terrain, risquant ainsi de causer des dommages à son bien-fonds et aux biens-fonds adjacents. Cette propriété était située dans une zone « espace ouvert ». Le conseil municipal de London a convoqué de toute urgence une réunion extraordinaire, dès 10 h le 3 juillet 1992, afin d'étudier un règlement municipal d'interdiction provisoire visant ce terrain précis, d'en débattre, puis de l'adopter. L'envoi d'un avis et la tenue d'une audience préalable n'étaient pas nécessaires. Toute la réunion s'est toutefois déroulée publiquement.

32

This example demonstrates the clear distinction between a citizen's right to notice and participation, and his or her right to observe municipal government in process. The open meeting requirement set out in s. 239 of the *Municipal Act, 2001* concerns the latter. In my view, nothing contained in s. 38 of the *Planning Act* authorizes the holding of a closed meeting within the meaning of the exception found in s. 239(2)(g) of the *Municipal Act, 2001*. A clear example of another Act that falls within this exception can be found under s. 2.1(7) of the *Emergency Management and Civil Protection Act*, R.S.O. 1990, c. E.9. It reads as follows:

2.1 . . .

(7) The council of a municipality shall close to the public a meeting or part of a meeting if the subject matter being considered is the council's approval for the purpose of subsection (5).

The *Emergency Management and Civil Protection Act* requires municipalities to "develop and implement an emergency management program" in order to "identify and assess the various hazards and risks to public safety that could give rise to emergencies and identify the facilities and other elements of the infrastructure that are at risk of being affected by emergencies" (ss. 2.1(1) and 2.1(3)). Hence, for obvious security reasons related to the confidential nature of some information contained in this emergency management program, the *Emergency Management and Civil Protection Act* explicitly allows municipalities to hold meetings that are closed to the public (s. 2.1(7)). In stark contrast, there is nothing concerning the nature of an interim by-law or in the language of s. 38 of the *Planning Act* that lends support to the City's contention.

33

I therefore conclude that the City breached s. 239 of the *Municipal Act, 2001* by closing its committee and council meetings of January 12 and 19, 2004 during its discussion of the interim control by-law No. C.P.-1438-33. The remaining question is whether the Court of Appeal properly exercised

Cet exemple illustre la nette distinction qui existe entre le droit du citoyen de recevoir un préavis et de participer au processus et son droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal. L'obligation d'ouvrir les réunions au public établie par l'art. 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* se rattache au second. À mon avis, aucun élément de l'art. 38 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* n'autorise le huis clos au sens de l'exception prévue à l'al. 239(2)g) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. À titre d'exemple d'une autre loi qui donne clairement lieu à l'application de cette exception, citons le par. 2.1(7) de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, L.R.O. 1990, ch. E.9 :

2.1 . . .

(7) Le conseil municipal tient à huis clos tout ou partie d'une réunion portant sur son approbation pour l'application du paragraphe (5).

La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* oblige les municipalités à « élaborer[r] et met[tre] en œuvre un programme de gestion des situations d'urgence » pour « déterminer[r] et évalue[r] les divers dangers et risques pour la sécurité publique qui pourraient donner lieu à des situations d'urgence et détermine[r] les installations et autres éléments de l'infrastructure qui sont susceptibles d'être touchés par elles » (par. 2.1(1) et 2.1(3)). Pour des raisons de sécurité évidentes se rattachant à la nature confidentielle de certains éléments du programme de gestion des situations d'urgence, la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* autorise donc expressément les municipalités à tenir des réunions à huis clos (par. 2.1(7)). À l'opposé, rien dans la nature d'un règlement provisoire ni dans le libellé de l'art. 38 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* n'étaye la prétention de la Cité.

Je conclus donc que la Cité a enfreint l'art. 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* en examinant à huis clos le règlement municipal d'interdiction provisoire n° C.P.-1438-33 lors des réunions du comité et du conseil du 12 et du 19 janvier 2004. Il reste à déterminer si la Cour d'appel a bien exercé

its discretion to quash the City's interim control by-law for this illegality. I therefore turn to the question of remedy.

3.3 *Quashing a By-Law for Illegality*

RSJ's application was brought under s. 273 of the *Municipal Act, 2001*. The relevant parts of this provision read as follows:

273. (1) Upon the application of any person, the Superior Court of Justice may quash a by-law of a municipality in whole or in part for illegality.

(2) In this section,

“by-law” includes an order or resolution.

. . .

(4) The court may direct that nothing shall be done under the by-law until the application is disposed of.

(5) An application to quash a by-law in whole or in part . . . shall be made within one year after the passing of the by-law.

“Illegality” is not defined under the statute. In its ordinary meaning, it is a broad generic term that encompasses any non-compliance with the law. However, s. 273 must be read in conjunction with other provisions. Under s. 38(4) of the *Planning Act*, an appeal from an interim control by-law lies to the Ontario Municipal Board (“OMB”). In turn, s. 36 of the *Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1990, c. O.28, gives the OMB exclusive jurisdiction “in all cases and in respect of all matters in which jurisdiction is conferred on it by this Act or by any other general or special Act”.

In first instance, the City raised the threshold question whether the court should entertain the

son pouvoir discrétionnaire en annulant pour cause d'illégalité le règlement municipal d'interdiction provisoire adopté par la Cité. J'examinerai donc maintenant la question de la réparation.

3.3 *L'annulation d'un règlement pour cause d'illégalité*

RSJ a présenté sa requête en vertu de l'art. 273 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Voici les dispositions pertinentes de cet article :

273. (1) Sur présentation d'une requête par quiconque, la Cour supérieure de justice peut annuler tout ou partie d'un règlement municipal pour cause d'illégalité.

(2) La définition qui suit s'applique au présent article.

« règlement municipal » S'entend en outre d'un ordre ou d'une résolution.

. . .

(4) Le tribunal peut ordonner qu'aucune mesure ne soit prise en application du règlement municipal tant qu'une décision au sujet de la requête n'a pas été rendue.

(5) . . . la requête en annulation de tout ou partie d'un règlement municipal doit être présentée au cours de l'année qui suit l'adoption du règlement.

L'« illégalité » n'est pas définie dans la loi. Suivant son sens ordinaire, il s'agit d'un terme générique général qui englobe toutes les inobservations de la loi. L'article 273 doit toutefois être lu en corrélation avec d'autres dispositions. Suivant le par. 38(4) de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, un règlement municipal d'interdiction provisoire peut faire l'objet d'un appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario (« CAMO »). De son côté, l'art. 36 de la *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*, L.R.O. 1990, ch. O.28, accorde à la CAMO une compétence exclusive « à l'égard des instances et des questions qui relèvent de sa compétence en vertu de la présente loi ou d'une autre loi générale ou spéciale ».

La Cité a soulevé en première instance la question préliminaire de savoir si le tribunal devait

34

35

36

application or defer the matter to the OMB. Based on principles established in *Country Pork Ltd. v. Ashfield (Township)* (2002), 60 O.R. (3d) 529 (C.A.), the application judge assumed jurisdiction, stating as follows (at paras. 26-27):

In determining whether the court ought to assume jurisdiction in this case, it is necessary to consider the nature of the attack: *Country Pork Ltd. v. Ashfield (Township)* (2002), 60 O.R. (3d) 529 (Ont. C.A.). Section 273(1) of the *Act* is “not a vehicle for consideration of the merits of a municipality’s decision to pass the bylaw, or whether it conforms to proper municipal planning principles” (at p. 542). Those matters are for the OMB and fall within its specialized expertise.

Based on the material before me and the applicants’ submissions during argument, I am satisfied that this application involves “a direct frontal attack on the underlying validity and legality of the bylaw” as set out in *Country Pork* (supra), thereby attracting the jurisdiction of the Superior Court. I am not being asked to rule on the merits of the City’s decision nor whether proper planning principles were considered.

37

In my view, this approach is sound. While the language in s. 273(1) of the *Municipal Act, 2001* is broad, the supervisory jurisdiction of the Superior Court, when considered in context, is more limited and should not be read as usurping the role of the OMB and its specialized expertise. The question of jurisdiction is no longer before this Court. Nonetheless, the City argues that the overarching principle which should govern the court on a s. 273 review of a municipal by-law is one of deference. While this approach may be appropriate on a review of the merits of a municipal decision, in my view, the City’s argument is misguided here. Municipalities are creatures of statute and can only act within the powers conferred on them by the provincial legislature: *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231, at p. 273. On the question of “illegality” which is central to a s. 273 review, municipalities do not possess any greater institutional expertise than the courts — “[t]he test on jurisdiction and questions of law is correctness”: *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking*

statuer sur la requête ou renvoyer l’affaire devant la CAMO. Se fondant sur les principes établis dans *Country Pork Ltd. c. Ashfield (Township)* (2002), 60 O.R. (3d) 529 (C.A.), la juge des requêtes s’est déclarée compétente en affirmant, aux par. 26-27 :

[TRADUCTION] Pour trancher la question de savoir s’il doit se déclarer compétent en l’espèce, le tribunal doit examiner la nature de la contestation : *Country Pork Ltd. c. Ashfield (Township)* (2002), 60 O.R. (3d) 529 (C.A. Ont.). Le paragraphe 273(1) de la *Loi* n’est « pas un moyen permettant d’examiner le bien-fondé de la décision d’une municipalité de prendre un règlement, ni de savoir si celui-ci est conforme aux principes d’aménagement applicables sur son territoire » (p. 542). Ces questions relèvent de la CAMO et de son expertise.

D’après les documents qui m’ont été présentés et les observations des demanderesse lors des plaidoiries, je suis convaincue que la présente requête vise « à contester directement la validité et la légalité mêmes du règlement municipal », pour reprendre les termes utilisés dans *Country Pork* (précité), faisant ainsi intervenir la compétence de la Cour supérieure. Je ne suis pas invitée à statuer sur le bien-fondé de la décision de la Cité ni sur la question de savoir si elle a tenu compte des principes d’aménagement applicables.

J’estime que ce raisonnement est valable. Bien que le par. 273(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* soit formulé en termes généraux, le pouvoir de surveillance de la Cour supérieure est plus restreint lorsqu’on l’envisage dans ce contexte, et elle ne devrait pas l’interpréter de façon à usurper le rôle de la CAMO et son expertise. La question de la compétence ne se pose plus devant nous. La Cité prétend néanmoins que le principe fondamental qui devrait guider le tribunal appelé à examiner un règlement municipal en vertu de l’art. 273 est celui de la retenue judiciaire. Si cette approche peut certes convenir à l’examen du bien-fondé d’une décision municipale, j’estime que l’argument de la Cité n’est pas judicieux en l’espèce. Les municipalités doivent leur existence à une loi et, de ce fait, ne peuvent agir que dans les limites des pouvoirs que leur confère la législature provinciale : *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231, p. 273. En ce qui concerne l’« illégalité », qui constitue l’élément essentiel d’un examen fondé sur l’art. 273, les municipalités ne sont pas

Ltd., [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13, at para. 29.

In light of the particular statutory provision that occupies us — the open meeting requirement — I would add the following comment on the principle of deference. The dissent of McLachlin J. (as she then was) in *Shell Canada* is often cited as a broad statement of the deference that courts owe to municipal governments. In large part, this deference is founded upon the democratic character of municipal decisions. Indeed, McLachlin J. recognized that deference to municipal decisions “adheres to the fundamental axiom that courts must accord proper respect to the democratic responsibilities of elected municipal officials and the rights of those who elect them” (p. 245). Municipal law was changed to require that municipal governments hold meetings that are open to the public, in order to imbue municipal governments with a robust democratic legitimacy. The democratic legitimacy of municipal decisions does not spring solely from periodic elections, but also from a decision-making process that is transparent, accessible to the public, and mandated by law. When a municipal government improperly acts with secrecy, this undermines the democratic legitimacy of its decision, and such decisions, even when *intra vires*, are less worthy of deference.

The power to quash a by-law for illegality contained in s. 273(1) of the *Municipal Act, 2001* is discretionary. Of course, in exercising its discretion, the court cannot act in an arbitrary manner. The discretion must be exercised judicially and in accordance with established principles of law. Hence, when there is a total absence of jurisdiction, a court acting judicially will quash the by-law. In other cases, a number of factors may inform the court’s exercise of discretion including the nature

dotées d’une plus grande expertise institutionnelle que les tribunaux — « [I]e critère à appliquer quand il s’agit de questions de compétence et de questions de droit est celui de la décision correcte » : *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13, par. 29.

Vu la disposition législative particulière en cause — imposant la tenue de réunions publiques —, j’ajouterais ce qui suit à propos du principe de la retenue judiciaire. Les motifs dissidents de la juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans *Shell Canada* sont souvent cités comme énoncé général de la retenue dont les tribunaux doivent faire preuve envers les gouvernements municipaux. Cette retenue est en grande partie fondée sur le caractère démocratique des décisions municipales. La juge McLachlin a effectivement reconnu que la retenue envers les décisions municipales « est conforme à l’axiome fondamental selon lequel les tribunaux doivent accorder aux responsabilités démocratiques des élus municipaux et aux droits de leurs électeurs le respect qui leur revient » (p. 245). Le droit municipal a été modifié de manière à obliger les gouvernements municipaux à ouvrir leurs réunions au public afin de leur conférer une légitimité démocratique inébranlable. La légitimité démocratique des décisions municipales ne tient pas uniquement à la tenue d’élections périodiques, mais aussi à un processus décisionnel transparent, accessible au public et prescrit par la loi. Lorsqu’un gouvernement municipal agit secrètement sans justification, la légitimité démocratique de sa décision s’en trouve amoindrie et pareille décision ne commande pas une aussi grande retenue — même si elle n’excède pas les limites de sa compétence.

Le pouvoir d’annuler un règlement municipal pour cause d’illégalité conféré par le par. 273(1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* est de nature discrétionnaire. Le tribunal ne peut certes pas exercer ce pouvoir discrétionnaire de façon arbitraire. Il doit l’exercer judiciairement et en conformité avec les principes de droit reconnus. Ainsi, le tribunal agissant judiciairement annulera un règlement municipal s’il a été adopté en l’absence totale de compétence. Dans les autres cas,

of the by-law in question, the seriousness of the illegality committed, its consequences, delay, and mootness. For a helpful discussion on the discretionary power to quash a municipal by-law, see *Immeubles Port Louis Ltée v. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 S.C.R. 326.

40

In this case, it is not contested that the City acted within its jurisdiction in passing the interim control by-law. There is only one statutory precondition to passing an interim control by-law, namely the stipulation in s. 38(1) of the *Planning Act* requiring a municipal council to direct that a land use study be undertaken, and the City complied with that condition. Further, the interim control by-law was voted on and passed during an open meeting of the City Council in compliance with the voting requirements for passing a by-law. However, illegality under s. 273 is not strictly confined to matters of jurisdiction. The failure to comply with statutory procedural requirements that do not go to jurisdiction may nonetheless provide sufficient grounds for quashing.

41

In this case, I would not interfere with the Court of Appeal's exercise of discretion. The City's conduct in closing the two meetings in question was neither inadvertent nor trivial. In fact its council meeting of January 19, 2004 was conducted in a manner that is rather reminiscent of the problems reported more than 20 years ago that led to the passing of the statutory open meeting requirement. It is worth repeating the words of the Working Committee quoted earlier: "some municipal councils employ lengthy, in-camera special and committee meetings to discuss matters under debate and then ratify their decision in full council in a few minutes, with minimal discussion". In my view, the eight-minute public session during the course of which the interim by-law was passed without debate or

plusieurs facteurs peuvent guider le tribunal dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, notamment la nature du règlement municipal, la gravité de l'illégalité, ses conséquences, le temps écoulé et le caractère théorique de la question. On trouve une analyse très utile du pouvoir discrétionnaire d'annuler un règlement municipal dans *Immeubles Port Louis Ltée c. Lafontaine (Village)*, [1991] 1 R.C.S. 326.

En l'espèce, personne ne conteste que la Cité a agi dans les limites de sa compétence en adoptant le règlement municipal d'interdiction provisoire. La loi ne prévoit qu'une condition préalable à pareille mesure, soit l'obligation imposée à la municipalité par le par. 38(1) de la *Loi sur l'aménagement du territoire* d'ordonner que soit entrepris un examen des principes d'aménagement relatifs à l'utilisation du sol, et la Cité s'est conformée à cette exigence. En outre, le règlement municipal d'interdiction provisoire a été mis aux voix et adopté au cours d'une réunion du conseil municipal ouverte au public, conformément aux exigences relatives au vote imposées pour l'adoption d'un règlement municipal. Cependant, l'illégalité visée à l'art. 273 ne se limite pas strictement à des questions de compétence. L'inobservation des exigences procédurales prescrites par la loi qui ne touchent pas la compétence peut néanmoins suffire pour justifier l'annulation.

En l'occurrence, je n'interviendrais pas dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour d'appel. La tenue à huis clos des deux réunions de la Cité n'est pas due à une inadvertance et n'est pas anodine. De fait, la réunion du conseil municipal du 19 janvier 2004 s'est déroulée d'une manière qui n'est pas sans rappeler les problèmes, dénoncés il y a plus de 20 ans, qui ont conduit à l'imposition de l'obligation légale d'ouvrir les réunions au public. Il est utile de répéter les propos du comité de travail cités précédemment : [TRADUCTION] « certains conseils municipaux ont recours à de longues réunions extraordinaires ou de comités, tenues à huis clos, pour débattre de questions controversées et faire ensuite approuver leur décision par le conseil en comité plénier en l'espace de quelques minutes

discussion along with 31 other by-laws did nothing to cure the defect.

Further, while RSJ did not have the right to notice of the City's intention to pass the by-law nor any right to make representations at a public hearing, it did have the right, along with other citizens, to a transparent and open process. The Court of Appeal was correct to conclude that the potentially draconian effects of interim control by-laws accentuate the need for the courts to jealously require that "the meeting in which an interim control by-law is discussed be open to the public as required by s. 239(1) of the Act" (para. 27). In these circumstances, I do not accept the contention that RSJ suffered no prejudice.

4. Disposition

For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: WeirFoulds, Toronto.

Solicitors for the respondent: Patton Cormier & Associates, London.

après un débat minimal ». À mon avis, la séance publique de huit minutes au cours de laquelle le règlement municipal provisoire a été adopté sans débat, en même temps que 31 autres règlements municipaux, n'a en rien suppléé au manquement.

Par ailleurs, si RSJ ne bénéficiait pas du droit d'être avisée de l'intention de la Cité d'adopter le règlement ni de celui de présenter des observations dans le cadre d'une audience publique, elle avait droit, au même titre que les autres citoyens, à un processus transparent et ouvert. La Cour d'appel a eu raison de conclure que, compte tenu des effets draconiens que peut avoir un règlement municipal d'interdiction provisoire, il est d'autant plus nécessaire que les tribunaux veillent scrupuleusement à ce que [TRADUCTION] « la réunion au cours de laquelle un règlement municipal d'interdiction provisoire est examiné soit ouverte au public comme l'exige le par. 239(1) de la Loi » (par. 27). Dans ces circonstances, je rejette la prétention selon laquelle RSJ n'a subi aucun préjudice.

4. Dispositif

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante : WeirFoulds, Toronto.

Procureurs de l'intimée : Patton Cormier & Associates, London.

42

43