



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos d'une réunion à huis clos
tenue par la Ville de Carleton Place
le 12 juin 2018**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Novembre 2018**

Plainte

- 1 En juin 2018, mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue par le Comité d'examen des politiques (le « comité ») de la Ville de Carleton Place (la « ville ») le 12 juin 2018. Le comité comprend tous les membres du conseil de la Ville de Carleton Place.
- 2 La plainte alléguait que le comité avait tenu une réunion à huis clos illégale le 12 juin pour discuter de la vente de deux propriétés détenues par la municipalité dans le parc industriel de la ville et de l'installation de services d'eau et d'égout sous la route adjacente aux propriétés, connue sous le nom de Bates Avenue.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités du conseil doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est conformée à la Loi en tenant une réunion à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui ne l'ont pas fait.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de Carleton Place.
- 6 Quand nous enquêtons sur des plaintes à propos de réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et les procédures de gouvernance municipales ont été respectées.

Procédures du conseil

- 7 Le règlement de procédure de la ville (règlement n° 09-2015) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf dans les cas prévus à l'article 239 de la Loi. Avant de se retirer à huis clos, le conseil et tout comité doivent indiquer par voie de résolution le fait qu'une réunion à huis clos va avoir lieu et la nature générale de la question à examiner.

Processus d'enquête

- 8 Le 21 juin 2018, nous avons avisé la ville de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 9 Des membres du personnel de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents des règlements et des politiques de la ville, ainsi que de la Loi. Nous avons aussi étudié la documentation de la séance publique et de la séance à huis clos de la réunion du comité le 12 juin 2018.
- 10 Nous avons interviewé des membres du conseil, le greffier et le directeur général (le « DG »).
- 11 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration au cours de cette enquête.

Contexte

Parc industriel

- 12 Les membres de mon équipe d'enquête sur les réunions publiques ont été avisés que la ville avait entrepris un projet stratégique à long terme pour vendre des propriétés qu'elle détenait dans ses parcs industriels, afin de stimuler le développement et la croissance économiques de la municipalité. Bates Avenue se trouve dans l'un de ces parcs industriels.
- 13 En juin 2018, la ville avait vendu tous ses terrains, à l'exception de deux, le long de Bates Avenue. Selon le DG, les deux dernières propriétés ne sont pas raccordées aux réseaux de services publics et ne peuvent pas être vendues tant que la ville n'aura pas procédé à l'installation des services car le règlement municipal sur les permis d'aménagement (règlement n° 15-2015) stipule que les terrains doivent être raccordés aux réseaux avant que ne commencent les travaux d'aménagement.

Réunion à huis clos du 12 juin

- 14 Le 12 juin 2018, durant une réunion ordinaire, le comité s'est retiré à huis clos à 20 h 47 pour discuter de trois points en vertu de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds et de l'exception des renseignements privés, énoncées aux alinéas 239 (2) c) et b) de la Loi. La résolution adoptée pour se retirer à huis clos comprend une description

générale de deux de ces trois points comme « point connexe à la vente de terrains (IC 129242 et IC 129243) » et indique que l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds s'applique à chacun de ces deux points. D'après le greffier, « IC 129243 » fait référence à un rapport confidentiel préparé par le personnel au sujet des propriétés de Bates Avenue et à l'installation connexe des services sous Bates Avenue.

- 15 Tous les membres du conseil, le greffier, le DG et deux autres membres du personnel étaient présents à la séance à huis clos.
- 16 Nous avons été informés que la séance à huis clos avait pour but de permettre au comité de prendre connaissance d'un rapport confidentiel du personnel à examiner, de donner des directives au personnel sur la vente des propriétés de Bates Avenue et d'obtenir des renseignements sur le partage des coûts d'installation des services avec des tierces parties elles aussi propriétaires de terrains le long de Bates Avenue.
- 17 D'après les personnes que nous avons interviewées, la discussion du comité a été centrée sur la vente des propriétés de Bates Avenue. Le comité a parlé d'entamer le processus de vente des terrains, qui consiste notamment à déclarer ces terrains excédentaires. Avec l'appui du personnel, le comité a aussi examiné un prix pertinent par acre de terrain, compte tenu de plusieurs facteurs dont le coût d'installation des services sous Bates Avenue et le fait que ces terrains étaient les derniers vacants dans ce parc industriel.
- 18 Une partie de cette discussion a porté sur l'entente de partage des coûts de l'installation des services sous Bates Avenue. Le DG a informé mon Bureau que le coût d'installation des services est pris en charge par la municipalité et tout autre propriétaire qui en bénéficie. Durant la séance à huis clos, le comité a étudié une structure de partage des coûts préparée par le personnel.
- 19 Le personnel a aussi présenté une proposition au comité, visant à permettre à une tierce partie propriétaire d'un terrain sur Bates Avenue d'effectuer des travaux en échange de sa partie des coûts d'installation des services. Ce propriétaire avait offert de concasser et d'enlever les rocs le long de Bates Avenue pour permettre l'installation des services d'eau et d'égout sous la route. D'après les personnes que nous avons interviewées, le comité a examiné cette proposition et a discuté des avantages d'un tel accord avec la tierce partie durant sa séance à huis clos.

- 20 Le comité a ensuite discuté de la possibilité de rectifier le prix de deux autres propriétés détenues par la municipalité sur Roe Street et Costello Street, afin de couvrir une partie des frais d'installation des services sous Bates Avenue. Le DG a dit à mon Bureau qu'à l'époque de la réunion, ces propriétés étaient à vendre.
- 21 Nous avons été informés que, durant la séance à huis clos, un membre du conseil s'était opposé à ce que la discussion se tienne à huis clos. Ce membre du conseil s'inquiétait que le comité décerne un contrat en séance à huis clos et que la tierce partie ne soit pas qualifiée pour le concassage des rocs. Le personnel a répondu à ces préoccupations et le comité a demandé au personnel de veiller à ce que la ville vérifie que la tierce partie était dûment qualifiée et assurée pour ce travail, avant de soumettre toute entente au conseil.
- 22 Après la séance à huis clos, le comité a adopté la résolution suivante en public (selon le vote enregistré, le maire a voté contre la motion) :
- « QUE le personnel travaille avec Volundur Thorbjornsson pour finaliser une entente de partage des coûts pour le prolongement de Bates Avenue exigeant de lui qu'il concasse tous les rocs comme l'exige ce projet et de la ville qu'elle installe des services et construise la route; et
- QUE l'entente finalisée de partage des coûts soit présentée au conseil en séance publique en vue d'une approbation; et
- QUE les deux nouveaux terrains de Bates Drive, identifiés par B2 et B3 sur le croquis, soient déclarés excédentaires par rapport aux besoins de la ville; et
- QUE le prix de la propriété industrielle soit rectifié comme suit :
- Bates Avenue 115 000 \$/acre
- Roe Street 130 000 \$/acre (au 1^{er} janvier 2019)
- Costello Drive 140 000 \$/acre »

Analyse

Applicabilité de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds »

- 23 La ville a cité l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » pour se retirer en séance à huis clos afin de discuter de la vente de propriétés le long de Bates Avenue et de l'installation de services sous Bates Avenue.
- 24 En vertu de la Loi, le conseil est en droit de discuter à huis clos de questions concernant l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local (alinéa 239 (2) c)).
- 25 L'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds a pour but de protéger la position de négociation et les intérêts financiers d'une municipalité durant une transaction projetée ou en cours, en autorisant les discussions à huis clos au sujet de la négociation¹. Par exemple, en vertu de cette exception, durant une négociation, une municipalité peut discuter d'une offre d'achat ou de vente d'une propriété municipale sans pour autant que ses discussions aient pour effet d'accroître la valeur de marché de la propriété ou de divulguer à l'autre partie le montant pour lequel la municipalité est prête à acheter ou vendre cette propriété.
- 26 L'exception ne s'applique pas aux discussions qui portent sur une présomption de transactions foncières ni sur les discussions sur des transactions foncières qui pourraient avoir lieu ou non à l'avenir². Les discussions sur d'hypothétiques transactions foncières futures de la municipalité ne sont pas protégées par l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, car il n'y a aucune position de négociation à préserver.
- 27 En 2016, mon Bureau a fait un rapport sur une séance à huis clos tenue par le conseil de la Ville de Russell durant laquelle le conseil avait examiné un plan d'affaires visant à installer des services d'eau et d'égout dans toute

¹ Voir *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information*, Toronto : The Committee, juillet 1984; S. Makush et J. Jackson, *Freedom of Information in Local Government in Ontario*, Toronto : Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, 1979, tel que cité dans l'ordonnance finale MO-2468-F, Re: *City of Toronto*, [2009] BCIPVP No. 171.

² *Niagara Falls (City of) (Re)*, 2016 ONOMBUD 17 (CanLII)

la municipalité. La discussion portait notamment sur le partage des coûts imputés à diverses entreprises conformément à ce plan. À l'époque de la séance à huis clos, la municipalité était aussi en train d'acheter et de vendre des terrains dans son parc industriel et croyait que la décision d'installer des services aurait une incidence sur la valeur des terrains. Mon Bureau a conclu que la discussion ne relevait pas de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds car l'objectif premier de la discussion du conseil n'était pas l'achat ou la vente de terrains, mais plutôt le plan d'affaires.

- 28 Dans le cas présent, l'objectif premier de la discussion à huis clos du comité était la disposition des propriétés de Bates Avenue. Certes, ces propriétés n'avaient pas encore été mises en vente, mais la discussion a porté sur leur vente imminente et notamment sur la détermination d'un prix à l'acre en fonction de divers facteurs.
- 29 Contrairement à la réunion tenue par la Ville de Russell, où l'objectif de la discussion était un plan d'installation des services d'eau et d'égout, la discussion du comité sur l'installation des services sous Bates Avenue était inextricablement liée à la vente de propriétés le long de cette avenue et à la future position de négociation de la ville. Le comité a examiné et discuté des renseignements financiers concernant l'installation des services qui auraient une incidence sur la future position de négociation de la ville, dont la stratégie d'établissement des prix pour les propriétés de Bates Avenue et deux autres propriétés situées respectivement à Costello Street et à Roe Street, alors en vente sur le marché.
- 30 Une fois retourné en séance publique, le comité a adopté une motion pour déclarer les propriétés de Bates Avenue excédentaires en vue de leur vente finale. Le comité a aussi déterminé un prix de vente pour ces propriétés et a modifié le prix de vente des propriétés de Costello Street et Roe Street.
- 31 Par conséquent, la discussion à huis clos du comité relevait de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.

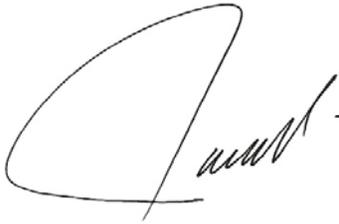
Opinion

- 32 Le Comité d'examen des politiques de la Ville de Carleton Place n'a enfreint ni la *Loi de 2001 sur les municipalités* ni le règlement de procédure de la ville quand il a discuté de la vente de deux propriétés détenues par la

municipalité et situées le long de Bates Avenue, ainsi que de l'installation des services sous Bates Avenue, le 12 juin 2018.

Rapport

- 33 Mon rapport devrait être communiqué au conseil et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du conseil.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario