



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur les réunions à huis clos
tenues par le conseil de la Ville de Fort Erie
les 4 et 6 décembre 2017**

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

Plainte

- 1 En janvier 2018, mon Bureau a reçu une plainte sur des réunions tenues par le conseil de la Ville de Fort Erie le 4 décembre et le 6 décembre 2017. Cette plainte alléguait que le conseil avait enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi ») en tenant des discussions à huis clos sur une possibilité de partenariat avec un établissement postsecondaire, qui ne relevaient pas de l'exception citée pour les réunions à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

- 2 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions du conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 3 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est conformée à la Loi en tenant une réunion à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur, ou utiliser les services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi désigne l'Ombudsman comme l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas nommé le leur.
- 4 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de Fort Erie.
- 5 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 dans le règlement de procédure de la municipalité ont été observées.

Processus d'enquête

- 6 Le 23 janvier 2018, nous avons avisé la Ville de Fort Erie que nous avons l'intention d'enquêter sur cette plainte.
- 7 Les membres de mon Bureau ont examiné les extraits pertinents du règlement de procédure de la Ville et de la Loi, ainsi que les comptes rendus de la réunion, les notes prises par la greffière sur la séance à huis clos et les enregistrements sonores des deux réunions. Nous avons aussi examiné le rapport d'un consultant qui avait été discuté durant les réunions

à huis clos et nous avons interviewé le maire, la greffière et le directeur général.

- 8 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans le cadre de son enquête.

Procédure du conseil

- 9 Le règlement de procédure de la Ville (règlement n° 42-2015) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf dans les cas prévus à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*¹. En vertu du règlement, il incombe au maire et aux membres du conseil de veiller à ne discuter à huis clos que les questions pertinentes et à respecter les procédures voulues.
- 10 L'article 4.5 prévoit qu'une réunion extraordinaire du conseil peut être convoquée : i) en tout temps par le maire; ii) à la demande d'une majorité du conseil lors d'une réunion ordinaire; iii) par le greffier, sur présentation d'une pétition de la majorité des membres du conseil.
- 11 Le règlement de procédure de la Ville indique aussi que les séances à huis clos peuvent être enregistrées numériquement, et nous avons été avisés que la Ville fait généralement de tels enregistrements. Je félicite la Ville de faire des enregistrements sonores de ses séances à huis clos, car cette pratique renforce la transparence des réunions du conseil et constitue le moyen le plus clair et le plus accessible de faire un examen du déroulement des réunions à huis clos, pour les enquêteurs.

Réunion extraordinaire du conseil le 4 décembre 2017

- 12 Le 4 décembre 2017, le conseil a tenu une réunion extraordinaire dans la salle de conférence n° 1, à partir de 17 h.
- 13 Une fois réuni en séance publique, le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 17 h 02. La résolution indiquait ceci :

¹ The Municipal Corporation of the Town of Fort Erie, *Being a By-law to Adopt Council Rules of Procedure and to Repeal By-law No. 42-2015*, règlement n° 36-2016, en ligne : [http://www.forterrie.ca/bylaws/2016-036/\\$FILE/36-2016%20Council%20Rules%20of%20Procedure.pdf](http://www.forterrie.ca/bylaws/2016-036/$FILE/36-2016%20Council%20Rules%20of%20Procedure.pdf).

Le conseil se retire maintenant en séance à huis clos... pour discuter des points suivants... conformément à l'alinéa 239 (2) c) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* – L'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local.

- 14 L'ordre du jour de la réunion ne donnait aucun autre renseignement de plus sur la discussion que le conseil avait l'intention de tenir.
- 15 En plus des membres du conseil et du personnel de la Ville, des membres de l'Erie Economic Development and Tourism Corporation (« EDTC »), et deux représentants d'un établissement postsecondaire (« l'établissement ») étaient présents à la séance à huis clos.

Discussion du conseil

- 16 En préparation à la réunion extraordinaire du 4 décembre, un rapport confidentiel préparé par un consultant engagé par l'EDTC a été présenté au conseil. Ce rapport faisait un examen indépendant d'une possibilité de partenariat avec un établissement d'enseignement postsecondaire identifié.
- 17 Au début de la séance à huis clos, le DG a expliqué que le conseil aurait la possibilité de poser des questions sur la proposition de partenariat aux représentants de l'établissement, puis de discuter de cette proposition en privé.
- 18 À la suite de cette explication, un membre du personnel de l'EDTC a fait une présentation résumant la proposition de partenariat. Après avoir décrit le concept fondamental du projet, ce membre du personnel de l'EDTC a donné des détails sur le calendrier prévu pour les prochaines étapes et il a discuté des besoins immobiliers du projet. Les représentants de l'établissement ont aussi donné des renseignements sur la proposition de partenariat, notamment sur les résultats potentiels et les avantages du projet pour la Ville.
- 19 Le conseil a été invité à poser des questions sur le projet. De nombreuses questions ont porté sur les résultats anticipés du partenariat, et d'autres sur les coûts prévus pour la Ville, incluant son obligation de fournir un espace physique pour le projet.
- 20 Après avoir répondu à ces questions, les représentants de l'établissement ont quitté la réunion à 18 h et le conseil a continué de discuter du projet avec le personnel de la Ville et celui de l'EDTC. Certains conseillers ont demandé des renseignements supplémentaires, et une autre réunion extraordinaire du conseil a été prévue pour discuter du projet.

- 21 Durant la séance à huis clos, le DG a expressément rappelé au conseil que la discussion se tenait à huis clos en vertu de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » car la Ville avait la possibilité d'acheter un bien-fonds pour abriter ce projet. Toutefois, il n'y a pas eu de discussion sur des lieux précis pour abriter ce projet.
- 22 Le conseil est sorti de son huis clos à 18 h 10 et a repris sa séance publique. La réunion a pris fin à 18 h 11.

Réunion extraordinaire du conseil le 6 décembre 2017

- 23 En réponse à sa demande de plus amples renseignements sur la proposition de partenariat, le conseil a tenu une autre réunion extraordinaire le 6 décembre.
- 24 Après avoir ouvert la séance publique à 19 h, le conseil a adopté la résolution suivante pour se retirer à huis clos :

Le conseil se retire maintenant en séance à huis clos... pour discuter des points suivants... conformément à l'alinéa 239 (2) c) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* – L'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local.

- 25 En plus des membres du conseil et du personnel municipal, un membre du personnel de l'EDTC était présent à la discussion à huis clos.

Discussion du conseil

- 26 Une fois réuni à huis clos, le conseil a discuté des détails de la proposition de partenariat avec l'établissement postsecondaire, et notamment des répercussions financières pour la Ville. Le conseil a aussi discuté de renseignements détaillés contenus dans le rapport précédent du consultant et de la nécessité de conclure une entente de partenariat avec l'établissement incluant diverses modalités.
- 27 De plus, le conseil a discuté de la possibilité de louer ou d'acheter une propriété pour le projet. Des sites précis, à louer ou à acheter, ont été discutés en tant qu'emplacements potentiels, et le conseil a été informé que le personnel de la Ville et celui de l'établissement avaient visité certains de ces lieux à l'été de 2017. Toutefois, le personnel de la Ville a expliqué que

la Ville n'avait pas encore envisagé une propriété en particulier pour abriter le projet, et qu'aucune négociation n'était en cours.

- 28** Après cette discussion, le conseil a demandé au personnel de lui faire un rapport répondant à plusieurs questions sur le partenariat et donnant plus de renseignements sur les caractéristiques du projet.
- 29** Le conseil est sorti du huis clos pour reprendre sa séance publique à 20 h 30, avec un rapport enjoignant au personnel de procéder selon ses instructions. La réunion a pris fin à 20 h 31.

Analyse

Exception des réunions à huis clos

« *Acquisition ou disposition d'un bien-fonds* » – *alinéa 239 (2) c*)

- 30** Le conseil a invoqué l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds », à l'alinéa 239 (2) c) pour tenir des discussions en séance à huis clos le 4 décembre et le 6 décembre 2017.
- 31** L'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds permet au conseil de discuter de la vente, de la location-bail ou de l'achat d'un terrain lors d'une séance à huis clos, dans le but principal de protéger la position de négociation de la municipalité durant des négociations de biens fonciers². L'exception ne s'applique pas aux discussions qui portent sur d'hypothétiques transactions foncières, ni aux discussions sur des transactions foncières qui pourraient avoir lieu ou non à l'avenir³. Les discussions doivent porter sur une transaction foncière concrète, qui est en cours ou qui a été proposée⁴.

² Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Ajax (28 mars 2014), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2014/ville-d-ajax>.

³ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Fort Erie a tenu une réunion à huis clos illégale le 10 décembre 2014* (avril 2015), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2015/ville-de-fort-erie>.

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si les Conseils du Canton d'Armour et du Village de Burk's Falls ont tenu des réunions à huis clos illégales le 16 janvier 2015* (octobre 2015), en ligne : https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Municipal/Armour-BF-Final-Report-FR_s-linked.pdf.

32 Dans un rapport daté de février 2015 sur la Ville de Niagara Falls, notre Bureau a examiné une réunion à huis clos tenue en vertu de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, durant laquelle le conseil avait discuté de la possibilité de créer un campus au centre-ville en partenariat avec un établissement postsecondaire⁵. Durant cette réunion, le conseil avait fait référence à des propriétés appartenant à la municipalité, ainsi qu'à des propriétés privées pour lesquelles un campus créé au centre-ville pourrait avoir des répercussions. Cependant, la discussion n'a pas abordé la façon dont les propriétés allaient être évaluées ou vendues, et il n'y a pas eu de discussion sur la mise en marché de propriétés en particulier. Notre Bureau a déterminé que la discussion ne relevait pas de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » car le conseil n'avait pas discuté de l'acquisition ou de la disposition de biens-fonds de la Ville dans l'objectif de protéger la position de négociation de la Ville lors de négociations sur des biens fonciers.

Réunion à huis clos du 4 décembre 2017

33 Lors de la réunion à huis clos du 4 décembre, la discussion du conseil s'est concentrée sur la nature de la proposition de partenariat avec l'établissement postsecondaire. Le personnel de l'EDTC et les représentants de l'établissement ont fait des présentations au conseil sur le partenariat, le projet, le calendrier, et les avantages éventuels pour la Ville. Quand l'occasion lui a été donnée de poser des questions, le conseil a demandé des renseignements supplémentaires sur la structure, les résultats et les avantages du projet.

34 Quand on a demandé au conseil pourquoi il jugeait que cette discussion s'inscrivait dans le cadre de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, le maire a répondu que la réunion avait été close au public en raison de la nature tout à fait unique du projet proposé. Le maire croyait que la proposition de partenariat serait d'intérêt pour des concurrents, y compris pour d'autres établissements postsecondaires, et qu'elle devait donc être gardée confidentielle.

35 Je comprends les préoccupations du maire, et depuis le 1^{er} janvier 2018, des modifications à la *Loi sur les municipalités* ont mis en place quatre

⁵ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Niagara Falls a tenu une réunion illégale le 8 octobre 2013 (février 2015)*, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2015/ville-de-niagara-falls-fr>.

nouvelles exceptions permettant de tenir à huis clos des discussions sur certaines négociations et certains renseignements commerciaux de nature sensible⁶. Toutefois, lors des réunions du 4 décembre et du 6 décembre 2017, les nouvelles exceptions relatives aux réunions à huis clos n'étaient pas encore mises en œuvre et ne pouvaient donc pas être invoquées pour se retirer à huis clos.

- 36** Le conseil a donc invoqué l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, qui se limite aux cas où le conseil discute d'une transaction foncière proposée ou en cours. Dans ce cas, le rapport du consultant a souligné que le coût principal du partenariat pour la Ville serait lié à la fourniture d'une propriété, mais le conseil n'a discuté d'aucune propriété particulière qu'il aurait l'intention d'acheter ou de louer à bail. Par conséquent, le conseil n'avait pas le droit de se prévaloir de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » pour tenir sa discussion à huis clos lors de sa réunion du 4 décembre 2017.

Réunion à huis clos du 6 décembre 2017

- 37** Lors de la réunion à huis clos du 6 décembre, le conseil a de nouveau discuté la proposition de partenariat avec l'établissement postsecondaire. Une partie de la discussion a porté sur le besoin d'un espace pour abriter le projet, et le conseil s'est demandé s'il devrait louer ou acheter un bien-fonds pour appuyer ce partenariat. Le conseil a aussi discuté d'emplacements particuliers qui pourraient présenter de l'intérêt si la Ville avait l'intention d'aller de l'avant avec le partenariat. Toutefois, le personnel de l'EDTC a souligné que, lors la séance à huis clos, la Ville ne savait pas quelle propriété elle souhaitait acheter ou louer à bail. D'autres parties de la discussion ont porté sur la nature générale du projet, y compris sur des questions détaillées concernant les renseignements présentés dans le rapport du consultant et l'entente proposée avec l'établissement postsecondaire.
- 38** Bien que le conseil ait parlé du besoin d'un espace et qu'il ait identifié certaines propriétés qui pourraient convenir si le partenariat était conclu, lors de la séance à huis clos du 6 décembre la Ville en était encore aux premières étapes de la prise de décisions visant à s'associer ou non en partenariat avec l'établissement. Le conseil n'avait pas identifié de propriété en particulier qu'il souhaiterait acheter ou louer à bail et il n'avait pris aucune mesure concrète pour acquérir une propriété. Par conséquent, la municipalité n'avait aucune position de négociation à protéger et le conseil

⁶ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, al. 239 (2) (i) et (j)

n'était pas en droit de se prévaloir de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » pour tenir sa discussion à huis clos le 6 décembre 2017.

Questions de procédure

Résolution adoptée pour se retirer à huis clos

- 39** L'alinéa 239 (4) a) de la Loi stipule que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit inclure la nature générale de la question à examiner.
- 40** Comme l'a souligné la Cour d'appel dans *Farber v. Kingston (City)*, « la résolution de se retirer en séance à huis clos devrait comporter une description générale de la question à discuter, de sorte à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison d'exclure le public »⁷.
- 41** Notre Bureau a aussi recommandé que les conseils donnent plus de détails de fond dans les résolutions autorisant la tenue de séances à huis clos. Par exemple, dans l'examen fait par notre Bureau en 2015 sur des réunions à huis clos de la Municipalité de South Huron, nous avons souligné que la résolution du conseil « devrait donner une brève description de la question à examiner à huis clos »⁸.
- 42** Dans notre examen des procès-verbaux des réunions extraordinaires du conseil tenues le 4 décembre et le 6 décembre 2017, nous avons remarqué que les résolutions en vue d'une séance à huis clos ne mentionnaient que l'exception en vertu de laquelle la réunion serait close au public. Aucun renseignement sur la question à examiner n'était inclus à la résolution. Une résolution plus descriptive aurait donné plus de renseignements au public, sans porter atteinte à la raison de se rencontrer à huis clos. Dans l'intérêt de la transparence, la Ville de Fort Erie devrait veiller à ce que les résolutions adoptées pour se retirer en séance à huis clos comprennent au moins une description générale de la question à examiner.

⁷ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173, par. 21

⁸ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur des réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron* (février 2015), par. 58, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-resumes-des-cas/reunions-municipales/2015/municipalite-de-south-huron>.

Opinion

- 43 Le conseil de la Ville de Fort Erie a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* et le règlement de procédure de la Ville le 4 décembre et le 6 décembre 2017, quand il s'est retiré à huis clos pour discuter d'une proposition de partenariat avec un établissement postsecondaire.
- 44 Durant les réunions, le conseil a discuté de la nature d'un partenariat éventuel avec l'établissement postsecondaire, et notamment la structure éventuelle du projet proposé et ses avantages potentiels pour la communauté. Bien que le conseil ait discuté de la nécessité de fournir un terrain pour le projet proposé, il n'a aucunement parlé de l'acquisition ou de la disposition des bien-fonds identifiés. Le conseil en était plutôt aux premières étapes d'une décision sur les suites à donner ou non à la proposition de partenariat, il n'avait pas envisagé de procéder ou non à l'achat ou à la location-bail d'une propriété en particulier, et il n'agissait pas dans l'intention de protéger sa position de négociation lors de négociations de bien-fonds.
- 45 Mon enquête a aussi conclu que le conseil de la Ville de Fort Erie avait enfreint l'alinéa 239 (4) a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* en omettant d'indiquer par voie de résolution la nature générale des questions à examiner à huis clos.

Recommandations

- 46 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Tous les membres du conseil de la Ville de Fort Erie devraient remplir avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives de garantir que le conseil s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.

Recommandation 2

Le conseil de la Ville de Fort Erie devrait veiller à ce qu'aucun sujet ne soit discuté en séance à huis clos à moins de relever clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

Le conseil de la Ville de Fort Erie devrait veiller à ce que ses résolutions visant à se retirer à huis clos donnent une description générale des questions à discuter, de manière à maximiser les renseignements communiqués au public, sans pour autant porter atteinte à la raison d'exclure le public.

Rapport

- 47** La Ville de Fort Erie a eu l'occasion d'examiner et de commenter une version préliminaire de ce rapport. Nous avons tenu compte des commentaires que nous avons reçus dans la préparation de ce rapport final.
- 48** Dans sa réponse, la Ville a déclaré que la réunion du conseil du 6 décembre prolongeait la discussion du conseil le 4 décembre, qui avait fait l'objet de contraintes de temps. Dans ses commentaires, la Ville a aussi indiqué que des endroits particuliers avaient été discutés lors de la réunion du 6 décembre en vue d'être éventuellement loués, loués à bail, ou achetés. Dans mon rapport, j'ai conclu que ni les discussions du conseil le 4 décembre, ni celles du 6 décembre, ne relevaient de l'exception citée, et le fait de considérer la deuxième réunion comme une prolongation de la première ne changerait rien à cette analyse. En ce qui concerne la discussion sur les propriétés potentielles, le conseil en était aux premières étapes du processus décisionnel et il n'agissait pas dans le but de protéger sa position de négociation lors d'une acquisition en cours ou projetée de biens fonciers. Par conséquent, l'exception relative aux réunions à huis clos ne s'appliquait pas.
- 49** Mon rapport devrait être communiqué au conseil de la Ville de Fort Erie 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