



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos d'une réunion tenue par
le Conseil de la Ville de Grimsby
le 2 mai 2016**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Novembre 2016**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que, le 2 mai 2016, le Conseil de la Ville de Grimsby avait discuté à huis clos d'une société contrôlée par la Municipalité, Niagara Power Inc., enfreignant ainsi les règles des réunions publiques. Le plaignant alléguait que la question discutée ne relevait d'aucune des exceptions prescrites dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).
- 2 En vertu de la Loi, toutes les réunions du conseil, des conseils locaux et des comités du conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.

Compétence de l'Ombudsman

- 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 dûment retirée à huis clos en vertu de la Loi. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 4 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville de Grimsby.
- 5 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement de procédure municipal ont été respectées.

Processus d'enquête

- 6 Le 29 juin 2016, nous avons avisé la Ville que nous enquêterions sur cette plainte. L'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau a obtenu et examiné le Règlement de procédure de la Ville et la documentation pertinente de la réunion, dont l'ordre du jour, le procès-verbal de la réunion et le procès-verbal de la séance à huis clos du 2 mai 2016. Nous avons interviewé le maire et tous les membres du Conseil, ainsi que la greffière et le directeur général de la Ville.

7 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Procédures du Conseil

- 8 Le Règlement 07-81, adopté en novembre 2007, régit le déroulement des réunions du Conseil, des conseils locaux et des comités. Exception faite d'une modification mineure apportée en 2012, ce Règlement n'a pas été actualisé depuis son adoption.
- 9 Le Règlement stipule que le Conseil doit indiquer par voie de résolution le fait qu'il va tenir une réunion à huis clos et la nature générale de la question à y examiner, avant de se retirer à huis clos. Il répertorie les exceptions discrétionnaires énumérées aux paragraphes 239 (2) et 239 (3.1) de la Loi.
- 10 Ce Règlement ne fait aucune référence à l'exception obligatoire prévue par la Loi au sujet des discussions d'une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* quand la municipalité est responsable, pas plus qu'à la nouvelle exception obligatoire concernant les discussions des enquêtes effectuées par mon Bureau, un ombudsman local ou un enquêteur chargé des réunions à huis clos. Le Règlement de procédure de la Ville devrait être modifié pour refléter ces exceptions.
- 11 L'article 4.8 du Règlement stipule que des procès-verbaux doivent être dressés, puis « être approuvés et/ou rectifiés à la réunion ordinaire suivante ». Le Règlement ne fait aucune distinction entre les procès-verbaux des réunions publiques et des réunions à huis clos.
- 12 L'article 5.20 du Règlement stipule qu'un membre du Conseil peut présenter un avis de motion par écrit à la greffière à la fin d'une réunion, pour une discussion à la prochaine réunion ordinaire du Conseil. Selon le Règlement, l'avis de motion est « simplement un énoncé d'intention, requis pour les motions ayant des répercussions sur les politiques ou procédures, que tout membre souhaite présenter au Conseil ».

Contexte : Avis de motion

- 13 La Ville de Grimsby est propriétaire d'une société contrôlée par la municipalité, Niagara Power Inc., qui joue le rôle de société de portefeuille pour trois filiales : Grimsby Power, Grimsby Hydro (qui détient une partie du Niagara Regional Broadband Network) et Grimsby Energy¹.
- 14 Le personnel de la Ville nous a dit que les décisions concernant Niagara Power Inc. sont en général prises en intégralité par le conseil d'administration de la société et ne sont pas discutées par le Conseil. Quand le Conseil discute de la société, il le fait habituellement à titre d'actionnaire au cours d'une « réunion des actionnaires », et le personnel n'est pas présent.
- 15 Le procès-verbal de la réunion du Conseil le 4 avril 2016 indique que l'échevin Dave Kadwell a présenté un avis de motion en vue d'un examen à la réunion du Conseil le 18 avril.
- 16 La trousse de l'ordre du jour de la réunion du Conseil de la Ville pour le 18 avril comprenait cet avis de motion :

Qu'il soit résolu que le Conseil de la Ville de Grimsby engage un évaluateur commercial agréé et expérimenté dans le secteur de l'énergie, pour procéder à une évaluation commerciale de Niagara Power Inc. et de ses filiales.

- 17 L'ordre du jour de la réunion du 18 avril indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour discuter de la question « Échevin D. Kadwell – Niagara Power Inc. », en vertu des exceptions aux alinéas 239 (2) a), b) et e), concernant la sécurité des biens de la municipalité, des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, et les litiges actuels ou éventuels.
- 18 Selon le procès-verbal de la réunion du 18 avril, le seul point discuté à huis clos était le suivant : « Nominations à des comités, à savoir le Comité consultatif sur le développement économique de Grimsby et le Comité consultatif du patrimoine de Grimsby ». Le Conseil a adopté une résolution

¹ Une société privée détient une petite partie des actions de la compagnie.

en séance publique ce jour-là, pour repousser l'examen de l'avis de motion de l'échevin Dave Kadwell à la réunion du Conseil le 2 mai.

Réunion du 2 mai 2016

- 19 L'ordre du jour de la réunion du 2 mai indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour discuter de la question « Échevin D. Kadwell – Niagara Power Inc. », en vertu des exceptions aux alinéas 239 (2) a), b) et e), concernant la sécurité des biens de la municipalité, des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, et les litiges actuels ou éventuels.
- 20 Une réunion ordinaire du Conseil de Grimsby a eu lieu dans la salle du Conseil à l'hôtel de ville, à 19 h, lundi 2 mai 2016. Le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter de la question « Échevin D. Kadwell – Niagara Power Inc. » en vertu des exceptions aux alinéas 239 (2) a), b) et e) à 20 h 03. Tous les membres du Conseil, à l'exception de l'échevine Joanne Johnston, étaient présents à la séance à huis clos, de même que la greffière et le directeur général de la Ville.
- 21 Une fois à huis clos, le directeur général de la Ville a rappelé au Conseil qu'il devait centrer ses discussions sur les questions citées dans la résolution.
- 22 Le Conseil a discuté de la proposition faite par l'échevin Dave Kadwell pour obtenir une évaluation commerciale de Niagara Power Inc. et de ses filiales. Un membre du Conseil a soulevé plusieurs questions quant à la pertinence d'obtenir alors une telle évaluation. Les membres du Conseil ont aussi exprimé plusieurs autres préoccupations et ont discuté de la nature délicate de cette question commerciale, disant qu'il serait peut-être plus judicieux d'en parler lors d'une future réunion des actionnaires de la société.
- 23 Après cette discussion, l'échevin Dave Kadwell a décidé de retirer son avis de motion. Le Conseil n'a pas voté sur la question et n'a donné aucune directive au personnel à cet égard.
- 24 Le Conseil a repris sa séance publique à 20 h 29. La réunion du Conseil s'est terminée à 20 h 31.

Analyse

25 Dans la résolution qu'il a adoptée pour se retirer à huis clos le 2 mai, le Conseil a cité les exceptions aux alinéas 239 (2) a), b) et e). Lors des entrevues, le personnel municipal a déclaré que, bien que n'étant pas citées, les exceptions aux alinéas 239 (2) c) et d) auraient peut-être pu s'appliquer également aux discussions. Nous avons examiné l'applicabilité de chacune de ces exceptions.

Applicabilité de l'exception à l'alinéa 239 (2) a) sur la sécurité des biens de la municipalité

26 Certains membres du Conseil nous ont dit qu'ils croyaient que cette exception avait été citée car les discussions portaient sur l'évaluation d'un actif qui était un bien de la municipalité. D'autres membres du Conseil ont laissé entendre que, si la question avait été discutée en public, elle aurait pu avoir des répercussions sur la valeur de cette société. Par contre, toutes les personnes que nous avons interviewées ont reconnu qu'aucune menace à la sécurité de biens n'avait été discutée lors de la réunion à huis clos.

27 La Loi ne définit pas le mot « sécurité » aux termes de l'alinéa 239 (2) a). En 2009, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a conclu qu'il fallait comprendre l'expression « sécurité des biens de la municipalité » dans son sens ordinaire, signifiant la protection d'un bien-fonds contre tout dommage ou toute perte physique (par exemple, vandalisme ou vol), et la protection de la sécurité du public relativement à ce bien-fonds². En 2011, le Commissaire a précisé que l'expression peut s'appliquer à des biens « corporels » et « incorporels », aussi longtemps qu'ils appartiennent à la municipalité et que les discussions visent à prévenir tout dommage ou toute perte³.

28 Dans ce cas, il n'y avait aucune menace apparente à la sécurité des biens, corporels ou incorporels, de la municipalité. Le Conseil a tout simplement examiné s'il devait obtenir une évaluation pour une société contrôlée par la

² Ordonnance MO 2468-F (27 octobre 2009) en ligne : CIPVP
<<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2468-F.pdf>>.

³ Ordonnance MO-2683-I (30 décembre 2011) en ligne : CIPVP
<<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2683-I.pdf>>.

municipalité. Cette discussion ne relevait pas de l'exception relative à la sécurité des biens de la municipalité.

- 29** Bien que ne relevant pas de l'exception de la sécurité des biens de la municipalité, le sujet des discussions à huis clos semble avoir été de nature commerciale délicate. La *Loi sur les municipalités* ne comporte aucune exception aux règles des réunions publiques pour des discussions concernant des renseignements commerciaux de nature délicate. Quand des municipalités ont exprimé leurs frustrations face à leur impossibilité de discuter de renseignements commerciaux délicats en séance à huis clos, nous leur avons conseillé de s'adresser au ministère des Affaires municipales⁴. Le Ministère procède actuellement à un examen des textes de loi sur les municipalités, y compris des règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.

Applicabilité de l'exception à l'alinéa 239 (2) b) sur des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

- 30** Pour être considérés comme des « renseignements privés » aux termes des règles des réunions publiques, les renseignements doivent révéler quelque chose de personnel à propos d'un particulier. Les renseignements donnés au sujet d'une personne à titre professionnel peuvent être considérés comme des renseignements privés, mais uniquement s'ils révèlent quelque chose de personnel à son sujet⁵.
- 31** Aucun renseignement privé concernant des personnes qui pouvaient être identifiées n'a été discuté durant la réunion du 2 mai. Bien qu'il ait été question de personnel en termes généraux, et que des membres du Conseil aient mentionné un processus d'embauche en cours, aucun renseignement privé n'a été discuté. L'un des membres du Conseil a déclaré qu'un autre membre du Conseil lui avait mentionné le nom d'un candidat, à un moment donné, mais rien ne prouve que cette mention ait fait partie des discussions du Conseil, ou que le moindre renseignement

⁴ Voir Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Port Colborne a tenu des réunions à huis clos illégales* (novembre 2015), paragraphes 109-110, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Port-Colborne.aspx?lang=fr-CA>>.

⁵ Voir Ordonnance MO-2204 (22 juin 2007) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/up-mo_2204.pdf>.

privé sur ce candidat n'ait été discuté. La discussion ne relevait pas de l'exception des renseignements privés.

Applicabilité de l'exception à l'alinéa 239 (2) e) sur les litiges actuels ou éventuels

- 32** L'exception à l'alinéa 239 (2) e) sur les litiges actuels ou éventuels est réservée aux circonstances où la question discutée porte sur des litiges en cours ou sur une probabilité raisonnable de litiges.
- 33** Dans *RSJ Holdings v. London (City)*, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné l'exception à l'alinéa 239 (2) e) sur les litiges actuels ou éventuels. Elle a souligné ceci : « Le fait qu'il pourrait y avoir, ou même qu'il y aurait inévitablement, un litige découlant [de la question discutée] ne fait pas de la "question examinée" un litige potentiel »⁶.
- 34** Dans leur examen des textes de loi sur le secret professionnel applicable aux litiges, les cours ont conclu que, même s'il ne faut pas forcément qu'un litige ait été entamé pour que le secret professionnel relatif aux litiges puisse s'appliquer, « il doit y avoir plus qu'un simple soupçon de futurs litiges »⁷.
- 35** Amberley Gavel, chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos au nom des Local Authority Services, a récemment expliqué ceci : « Un conseil ne devrait pas se retirer à huis clos uniquement parce qu'une tierce partie a le droit d'entamer des poursuites ou toute autre procédure contre lui, ou parce qu'on présume qu'un litige pourrait résulter d'une décision du conseil »⁸.
- 36** Aucun membre du personnel ou du Conseil de la Ville de Grimsby ne s'est souvenu d'avoir discuté d'un litige actuel ou éventuel porté en cour ou au tribunal, lors de la réunion du 2 mai.

⁶ *RSJ Holdings Inc. v. London (City)*, [2005] OJ No 5037 (QL).

⁷ *R (C) v CAS of Hamilton* (2004), 50 RFL (5th) 394 (Ont SCJ) au paragraphe 21, citant *Carlucci v Laurentian Casualty Co of Canada* (1991), 50 CPC (2d) 62 (Ont Ct (Gen Div)).

⁸ Local Authority Services, *A Report to the Corporation of the City of Peterborough* (juillet 2016) à 10, en ligne :

<<http://eagenda.city.peterborough.on.ca/sirepub/cache/2/10pd5dji2qd0kq2ziu3qksr3/8703509132016011834265.PDF>>.

- 37** Nous avons été informés que le Conseil avait fait brièvement référence à un arbitrage en cours impliquant la Ville. Dans certains cas, un arbitrage exécutoire peut être similaire à un litige. Les cours ont conclu que le secret professionnel relatif aux litiges s'applique aux documents préparés en cours d'arbitrage⁹.
- 38** Toutefois, le processus d'arbitrage en cours n'était pas au centre de la discussion du Conseil. Il a simplement été mentionné alors que le Conseil cherchait à déterminer s'il devait obtenir une évaluation pour une société de portefeuille. Si cette discussion avait eu lieu en séance publique, le Conseil aurait pu éviter de mentionner le processus d'arbitrage en cours.
- 39** La discussion ne relevait pas de l'exception des litiges actuels ou éventuels.

Applicabilité de l'exception à l'alinéa 239 (2) c) sur l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds

- 40** Bien que l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds n'ait pas été citée par la Municipalité dans sa résolution adoptée pour se retirer à huis clos, le personnel a laissé entendre durant les entrevues que la discussion aurait pu relever de cette exception, car la vente de la société d'électricité comprendrait la vente des terrains dont elle était propriétaire.
- 41** L'exception relative aux discussions sur l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds a pour but de protéger la position de négociation d'une municipalité¹⁰. Elle s'applique aux discussions sur des transactions spécifiques de terrains. Certes, la vente d'une société municipale peut comprendre des transactions de terrains, mais aucun terrain en particulier n'a été discuté lors de la réunion à huis clos du 2 mai. De plus, la discussion ne portait pas sur la vente de la société, mais visait à déterminer si la Municipalité devait obtenir une évaluation de cette société. La discussion ne relevait pas de l'exception à l'alinéa 239 (2) c).

⁹ Voir *Kaymar Rehabilitation Inc. v. Champlain Community Care Access Centre*, [2013] O.J. No. 1443.

¹⁰ Voir *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information*, Toronto: The Committee, juillet 1984; S. Makush & J. Jackson, *Freedom of Information in Local Government in Ontario*, Toronto: Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, 1979, comme cité dans l'Ordonnance finale MO-2468-F, *Re: City of Toronto*, [2009] CIPVP. No. 171.

Applicabilité de l'exception à l'alinéa 239 (2) d) sur les relations de travail ou les négociations avec les employés

- 42** Tout comme l'exception sur l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, l'exception à l'alinéa 239 (2) d) n'a pas été citée par la Municipalité. La suggestion a été faite que cette exception aurait pu s'appliquer, car le Conseil avait mentionné qu'une évaluation de la société pourrait avoir des répercussions sur ses employés, et car le processus de nomination d'un nouveau PDG à la tête de la société avait été mentionné.
- 43** Les relations de travail et les négociations avec les employés n'étaient pas le thème principal de la discussion, et aucun renseignement spécifique sur des employés ou des négociations de travail n'a été discuté. La discussion ne relevait pas de l'exception des relations de travail ou des négociations avec les employés.

Questions de procédure : Procès-verbal des réunions à huis clos

- 44** Le paragraphe 239 (7) de la *Loi sur les municipalités* exige qu'une municipalité dresse un compte rendu de toutes les délibérations des réunions du conseil, des conseils locaux et des comités – que la réunion se déroule à huis clos ou non.
- 45** Le Règlement de procédure de la Ville de Grimsby stipule que des procès-verbaux doivent être dressés, puis « être approuvés et/ou rectifiés à la réunion ordinaire suivante ». Le Règlement ne fait pas de distinction entre les procès-verbaux des réunions publiques et des réunions à huis clos.
- 46** La greffière de la Ville dresse un procès-verbal des réunions à huis clos, mais ces procès-verbaux ne sont pas remis au Conseil en vue d'un examen ou d'une approbation. Ils sont simplement conservés dans le bureau de la greffière. Lors de nos entrevues, la majorité des membres du Conseil nous ont dit qu'ils ne savaient pas si quelqu'un dressait un procès-verbal des séances à huis clos ou qu'ils ne pensaient pas que quelqu'un dressait un procès-verbal.
- 47** Conformément à son Règlement de procédure, et pour garantir l'exactitude des procès-verbaux des séances à huis clos, la Ville devrait veiller à ce que ces procès-verbaux soient remis au Conseil en vue de son approbation lors d'une réunion à huis clos ultérieure.

48 Nous avons été informés que le personnel de la Ville avait l'intention de proposer l'enregistrement sonore des séances à huis clos. Nous le félicitons de prendre ces mesures et nous recommandons au Conseil d'appuyer cette initiative. Faire des enregistrements sonores des réunions à huis clos inspire confiance à la communauté quant à la transparence et à la responsabilisation du gouvernement local. De plus, ceci permet de conserver un compte rendu complet et exact des discussions tenues à huis clos, et facilite et accélère le processus d'examen en cas de plainte. De nombreuses municipalités ont décidé de faire des enregistrements audio ou vidéo de leurs réunions à huis clos, dont quatre autres municipalités dont nous avons connaissance dans la Région de Niagara : Welland, Port Colborne, Niagara Falls et Fort Erie.

Opinion

49 Le Conseil de la Ville de Grimsby a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* et le Règlement de procédure de la Municipalité quand il a discuté à huis clos d'une question qui ne relevait d'aucune des exceptions permises par la Loi, le 2 mai 2016.

Recommandations

50 Je fais les recommandations suivantes dans le but d'aider la Ville de Grimsby à se conformer aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et à améliorer les procédures et les pratiques de réunions du Conseil.

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil de la Ville de Grimsby devraient se conformer avec vigilance à leurs obligations individuelles et collectives pour veiller à ce que la Municipalité s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

La Ville de Grimsby devrait veiller à ce qu'aucun sujet ne soit discuté en séance à huis clos à moins qu'il ne relève clairement de l'une des exceptions aux exigences des réunions publiques prévues par la Loi.

Recommandation 3

La Ville de Grimsby devrait prendre pour habitude de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses séances publiques et de ses séances à huis clos.

Recommandation 4

La Ville de Grimsby devrait s'assurer que les procès-verbaux des séances à huis clos sont examinés par le Conseil, conformément à son Règlement de procédure.

Recommandation 5

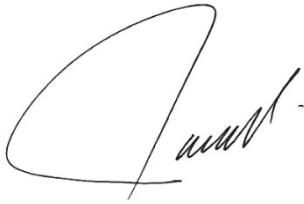
La Ville de Grimsby devrait actualiser son Règlement de procédure pour qu'il reflète toutes les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 51 Le Conseil de la Ville de Grimsby a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter. Le maire de la Ville nous a envoyé des commentaires, que le Conseil a corroborés. Nous avons aussi obtenu des commentaires du directeur général, au nom de la Ville. Nous avons tenu compte de tous ces commentaires dans la préparation de ce rapport final.
- 52 Par le biais du maire et du directeur général, le Conseil a fait savoir qu'il considérait que les obligations de la Ville en vertu des règles sur les réunions publiques étaient incompatibles dans ce cas avec ses obligations de confidentialité à titre d'actionnaire de Niagara Power Inc. Comme indiqué précédemment, la *Loi sur les municipalités* ne comporte actuellement aucune exception pour les discussions au sujet de renseignements commerciaux confidentiels ou délicats. Le ministère des Affaires municipales procède à un examen de la Loi et la Ville voudra peut-être lui faire part de ses préoccupations à cet égard.
- 53 La greffière nous a avisés que la Ville avait l'intention d'actualiser son Règlement de procédure conformément à notre recommandation. Le Conseil a aussi l'intention de commencer à faire des enregistrements sonores de ses réunions à huis clos, ce qui facilitera grandement toute enquête éventuelle à l'avenir. De plus, la Ville compte veiller à ce que les

procès-verbaux des réunions à huis clos soient remis au Conseil en vue d'un examen et d'une approbation lors de la réunion à huis clos suivante.

- 54 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville de Grimsby. Il devrait être 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