



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur des réunions tenues par le Comité
d'examen des subventions municipales / Groupe
de travail sur l'examen des subventions municipales
de la Ville de Cornwall le 9 et le 30 novembre 2021**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Février 2023**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte en décembre 2021 à propos de deux réunions tenues par le Comité d'examen des subventions municipales / Groupe de travail sur l'examen des subventions municipales de la Ville de Cornwall (le « Comité »)¹. La plainte alléguait que les réunions du Comité le 9 novembre et le 30 novembre 2021 s'étaient tenues à huis clos contrairement aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)².
- 2 Pour les raisons exposées ci-dessous, j'ai conclu que le Comité est un comité du conseil et doit se conformer aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.
- 3 Par conséquent, j'ai également conclu que le Comité avait enfreint la Loi le 9 novembre 2021, car ses discussions ne relevaient d'aucune des exceptions aux réunions publiques énoncées dans la Loi. Le Comité a également enfreint la Loi le 30 novembre 2021, car seule une partie de ses discussions à huis clos relevait d'une exception prescrite aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sauf si elles font l'objet d'exceptions prescrites.
- 5 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse) La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 6 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville de Cornwall (la « Ville »).

¹ Le groupe était appelé le Comité d'examen des subventions municipales à l'époque de la réunion du 9 novembre 2021. Son nom a été changé en Groupe de travail sur l'examen des subventions municipales lors de la réunion du 30 novembre 2021.

² LO 2001, chap. 25.

- 7 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous examinons si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure de la municipalité ont été respectées.
- 8 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons créé ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 9 En février 2022, mon Bureau a informé la Ville de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 10 Des membres de mon équipe chargée des réunions publiques ont examiné les parties pertinentes du règlement de procédure de la Ville, du Règlement des comités de la Ville, et du Règlement pour nommer les membres au Comité, du Mandat du Comité, de la Politique du Programme de subventions municipales, des Lignes directrices du Programme de subventions municipales, et de la Loi. Nous avons également examiné les ordres du jour des réunions publiques et des réunions à huis clos, ainsi que les procès-verbaux pour les réunions du 9 novembre et du 30 novembre 2021.
- 11 Nous avons interviewé la greffière de la Ville, la secrétaire rédactrice et tous(toutes) les membres du Comité.
- 12 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans cette affaire.

Règlement de procédure

- 13 Le paragraphe 238 (2) de la Loi stipule que les municipalités doivent adopter un règlement de procédure qui régit la convocation, le lieu et le déroulement des réunions. La Ville a adopté le Règlement 2020-103.

- 14 L'article 2.10 du règlement de procédure définit ainsi un comité : « Comité permanent, consultatif, ou à but spécial établi par le Conseil, mais qui n'est pas un Comité plénier »³. Un comité consultatif est ainsi défini : « Comité nommé par le Conseil pour agir à titre consultatif auprès du Conseil relativement à des questions opérationnelles et stratégiques durant le mandat complet du Conseil »⁴.
- 15 Bien que le règlement de procédure ne mentionne pas les groupes de travail, le Règlement des comités de la Ville définit ainsi un groupe de travail : « Comité établi par un comité permanent, consultatif ou établi par la loi, et autorisé par le Conseil avec un mandat clair qui a un début et une fin, et qui rend compte directement au comité créateur permanent, consultatif ou établi par la loi »⁵.

Comité d'examen des subventions municipales / Groupe de travail sur l'examen des subventions municipales

- 16 Le conseil a créé le Comité d'examen des subventions municipales le 27 janvier 2020, conformément au règlement 2020-057⁶. Le Comité compte cinq membres votant(e)s, dont trois sont des membres du conseil.
- 17 Le mandat du Comité stipule que le Comité est un « Comité indépendant du Conseil chargé en vertu d'une délégation de pouvoir d'examiner et d'approuver l'attribution des subventions municipales »⁷.
- 18 Selon son mandat, le Comité a été créé pour examiner les demandes et accorder des subventions en fonction des critères de subvention énoncés dans la Politique du Programme de subventions municipales et dans les Lignes directrices du Programme de subventions municipales.
- 19 Le mandat du Comité indique que la secrétaire rédactrice est chargée de créer et distribuer l'ordre du jour et de rédiger les procès-verbaux. L'ordre du jour et les procès-verbaux doivent être transmis à la greffière pour être conservés⁸.

³ Ville de Cornwall, Règlement 2020-103, *Règlement administratif régissant les délibérations du Conseil de la Ville de Cornwall* (10 août 2020), art. 2.10.

⁴ *Ibid.*, art. 2.6.

⁵ Ville de Cornwall, Règlement 2020-146, *Règlement des comités* (9 novembre 2020), art. 1.8.

⁶ Ville de Cornwall, Règlement 2020-057, *Règlement pour nommer les membres du Conseil et de l'Administration au Comité des subventions municipales* (11 mai 2020).

⁷ Ville de Cornwall, « Mandat du Comité d'examen des subventions municipales » à 1.

⁸ Ville de Cornwall, « Mandat du Comité d'examen des subventions municipales » à 2.

- 20 Les personnes que nous avons interrogées nous ont dit qu'elles croyaient que le Comité était un groupe de travail interne. Notre Bureau a été informé que pour cette raison, après la réunion du 9 novembre 2021, la greffière a commencé à préparer la documentation des réunions en utilisant le modèle d'ordre du jour pour les groupes de travail internes de la Ville, au lieu du modèle pour les comités de la Ville. À partir de la réunion du 30 novembre 2021, les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions ont désigné le Comité sous le nom de « Groupe de travail sur l'examen des subventions municipales ». Mon Bureau a été informé que la décision de changer le nom du « Comité d'examen des subventions municipales » en « Groupe de travail sur l'examen des subventions municipales » n'avait pas été prise lors d'une réunion du conseil, ni de toute autre manière officielle. Le mandat du Comité n'a nullement été modifié.

Analyse

- 21 Le paragraphe 238 (1) de la Loi définit ainsi un « 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. De plus, mon Bureau a précédemment conclu qu'un organisme peut être assujéti aux règles des réunions publiques s'il s'agit d'un comité, tel que défini dans le règlement de procédure de la municipalité⁹, ou s'il est considéré comme un comité par la municipalité¹⁰.
- 22 Pour déterminer si un organisme est un comité, mon Bureau tient aussi compte de son rôle et de sa fonction, car la Loi définit un comité comme un comité consultatif ou autre, ou une entité similaire. Mon Bureau a conclu qu'un organisme qui exerce un pouvoir délégué par le conseil pour prendre des décisions ou faire des recommandations est probablement un comité¹¹. Un organisme n'est probablement pas un comité s'il sert à des fins administratives, s'il ne fait qu'échanger des renseignements, ou s'il fait valoir des positions précédemment arrêtées¹².
- 23 La composition du Comité répond à la définition d'un comité en vertu de la Loi, car au moins 50 % des membres du Comité sont des conseiller(ère)s.

⁹ *Niagara (Municipalité régionale de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 37, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp7p>>; *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 9, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jfj03>>.

¹⁰ *Hornepayne (Canton de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 20, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2stb>>.

¹¹ *West Parry Sound (Chefs des conseils de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 38, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp7r>>.

¹² *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2014 ONOMBUD 11, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtmh9>>; *West Parry Sound (Chefs des conseils de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 38, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp7r>>; *Deep River (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 17, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hqspg>>.

- 24 De plus, le Comité fonctionne comme un comité du conseil. Il reçoit les demandes, examine leur contenu, les note selon la politique et les lignes directrices établies, et présente ses recommandations finales au conseil en vue d'une approbation. Ces fonctions ne sont pas purement administratives et vont au-delà d'un simple échange d'information.
- 25 Le changement de nom du Comité, qui est devenu le « Groupe de travail sur l'examen des subventions municipales », n'a pas modifié sa composition ni sa fonction. Par conséquent, le changement de nom n'a rien changé au fait que le Comité répond à la définition d'un comité du conseil.
- 26 En tant que comité du conseil, le Comité est tenu de se conformer aux exigences de la Loi en matière de réunions publiques.

Réunion du 9 novembre 2021

- 27 Le Comité s'est réuni en personne le 9 novembre 2021 à 15 h. L'avis de cette réunion a été affiché sur le calendrier communautaire de la Ville, sous la forme d'un ordre du jour accessible au public. L'ordre du jour indiquait que le Comité discuterait de renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées, ainsi que de projets et d'instructions dans le cadre de négociations.
- 28 Selon le procès-verbal de la réunion, le Comité a adopté la résolution suivante pour se retirer en séance à huis clos :

Motion visant à se réunir à huis clos à 15 h pour discuter de questions relevant de la Loi de 2001 sur les municipalités, chap. 23 par. 239 (3.1) [l'exception de « l'éducation ou la formation » pour les réunions à huis clos]
- 29 La résolution n'a pas fait référence à des renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées, ni à des projets ou des instructions dans le cadre de négociations. Bien que ces exceptions n'aient pas été citées dans la résolution, notre Bureau a été informé qu'elles sont citées dans l'ordre du jour de chaque réunion à huis clos du Comité, plutôt que d'avoir été sélectionnées pour cette réunion en particulier.
- 30 Une fois le conseil réuni à huis clos, cinq sujets de discussion ont été à l'ordre du jour. La première question concernait les lettres d'entente soumises au Comité par les organisations qui avaient demandé des subventions. Dans ces lettres, les organisations qui souhaitaient recevoir des subventions acceptaient

des conditions expressément requises dans le cadre du processus de subvention. Mon Bureau a été informé que le Comité avait reçu et accepté ces lettres, mais n'en avait pas discuté.

- 31 La deuxième question concernait les rapports intermédiaires et finaux présentés au Comité par les organisations qui avaient reçu des subventions. Le Comité a reçu des rapports et a décidé d'envoyer une lettre à une organisation au sujet de son rapport.
- 32 La troisième question concernait les bénéficiaires de subvention qui n'avaient pas encore soumis leurs rapports intermédiaires ou finaux. Notre Bureau a été informé que le Comité avait discuté de la possibilité d'envoyer des lettres à ces organisations leur demandant de soumettre leurs rapports et qu'il avait finalement décidé de le faire.
- 33 La quatrième question à l'ordre du jour concernait une ébauche de rapport annuel que le Comité avait préparée pour le conseil municipal. Notre Bureau a été informé que le rapport annuel comprenait des renseignements sur les organisations qui avaient demandé et reçu des subventions, y compris sur l'utilisation des fonds. Selon le procès-verbal de la réunion à huis clos, le Comité a examiné son ébauche de rapport annuel et a révisé ses politiques et lignes directrices concernant le programme de subventions municipales.
- 34 La dernière question à l'ordre du jour concernait les demandes de subventions que le Comité avait reçues pour 2022. Selon le procès-verbal de la réunion à huis clos, les demandes ont été distribuées aux membres en préparation de leur examen. Certain(e)s membres du Comité ont dit à mon Bureau qu'ils(elles) avaient commencé à examiner et à noter les demandes pendant cette réunion, mais d'autres membres ne se souvenaient pas si le processus d'examen des demandes avait commencé durant cette réunion.
- 35 La séance à huis clos a été levée à 16 h 30. Il n'y a pas eu de séance publique après les discussions à huis clos.
- 36 Nous avons demandé aux personnes interviewées pourquoi chacune des questions avait été discutée à huis clos. L'une des personnes interviewées a déclaré à mon Bureau que les discussions sur les demandes de subventions révèlent des renseignements privés sur les demandeurs, et que la divulgation du budget d'un groupe nuirait à sa capacité de négocier des produits et services. Par conséquent, la personne interviewée a estimé que l'exception des renseignements privés et l'exception des projets et instructions pour des négociations pouvaient s'appliquer.

- 37 Cependant, les autres personnes interviewées ont déclaré à mon Bureau qu'il n'y avait pas eu de discussion sur des renseignements privés concernant les demandeurs, et que le Comité n'avait pas discuté de négociations pendant la réunion.

Analyse

Exception de l'éducation ou la formation

- 38 La résolution adoptée pour se retirer à huis clos invoquait l'exception aux règles des réunions publiques pour l'éducation ou la formation, énoncée au paragraphe 239 (3.1) de la Loi.
- 39 L'exception de l'éducation ou la formation permet de tenir une réunion à huis clos si elle se déroule dans le but « d'éduquer ou de former » les membres, et si aucun(e) membre ne discute ou ne traite autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision de la municipalité, du conseil local ou du comité.
- 40 L'exception doit être interprétée restrictivement et mon Bureau a déjà indiqué les limites de l'exception de l'éducation ou la formation. Par exemple, mon Bureau a conclu que l'exception inclut uniquement les réunions durant lesquelles les membres reçoivent des renseignements qui peuvent les aider à comprendre les travaux de la municipalité et/ou à acquérir des compétences¹³.
- 41 Dans le cas présent, aucune des personnes que nous avons interviewées n'a pu expliquer pourquoi l'exception de l'éducation ou la formation avait été citée dans la résolution de se retirer à huis clos. Le procès-verbal de la réunion n'indique aucunement que les membres du Comité ont reçu des renseignements pour les aider à comprendre les travaux du Comité ou à acquérir de nouvelles compétences. De plus, le procès-verbal indique que les membres ont discuté et traité de questions d'une manière qui a fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du Comité.
- 42 Par conséquent, la discussion ne relevait pas de l'exception aux règles des réunions publiques pour l'éducation ou la formation.

¹³ *Casselman (Village de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 14, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp62>>.

Exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

- 43 Bien que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos n'en ait pas fait mention, l'ordre du jour de la réunion indiquait également que le Comité discuterait de renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées. Notre Bureau a été informé que cette exception est citée dans l'ordre du jour de chacune des réunions à huis clos du Comité.
- 44 En vertu de l'alinéa 239 (2) b) de la Loi, une réunion peut se tenir à huis clos, entièrement ou en partie, si la discussion peut révéler des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. Bien que la Loi ne définisse pas les « renseignements privés », ce sont des renseignements dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils permettent d'identifier quelqu'un¹⁴.
- 45 Dans le cas présent, nous n'avons trouvé aucune preuve pouvant indiquer que les discussions du Comité avaient inclus des renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées.
- 46 En ce qui concerne la discussion sur les demandes de subventions pour 2022, l'une des personnes interviewées a dit penser que les renseignements contenus dans les demandes ne devraient pas être publics. Cependant, notre Bureau a été informé qu'aucun renseignement privé n'était inclus aux demandes, à l'exception peut-être d'une liste de personnes faisant partie du conseil d'administration du demandeur. Le nom d'une personne ne constitue pas à lui seul un renseignement privé et mon Bureau a systématiquement conclu que les renseignements concernant une personne à titre professionnel ne sont pas considérés comme des renseignements privés¹⁵.
- 47 Par conséquent, les discussions à huis clos du Comité le 9 novembre 2021 ne relevaient pas de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.

¹⁴ *Ontario (AG) v. Pascoe*, 2002 CanLII 30891 (ON CA), en ligne : <<https://canlii.ca/t/1chz2>>;
Amherstburg (Ville de) (Re), 2022 ONOMBUD 11 au par. 19, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jr5rd>>.

¹⁵ *Temagami (Municipalité de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jcxs1>>.

Exception des projets et des instructions pour des négociations

- 48** L'Ordre du jour de la réunion indiquait aussi que le Comité discuterait de projets et d'instructions pour des négociations durant la séance à huis clos du 9 novembre 2021. Notre Bureau a été informé que le Comité cite toujours cette exception pour se retirer à huis clos et ne l'avait pas particulièrement choisie pour cette réunion.
- 49** L'alinéa 239 (2) k) de la Loi permet de tenir des discussions à huis clos sur les projets et les instructions dans le cadre de négociations. L'objectif de cette exception est de protéger les renseignements qui pourraient compromettre la position de négociation du Comité ou donner à une autre partie un avantage injuste durant une négociation en cours¹⁶. Pour que l'exception s'applique, le Comité doit montrer que :
1. la discussion à huis clos portait sur des positions, projets, procédures, critères ou instructions;
 2. les positions, projets, procédures, critères ou instructions sont destinés à être appliqués aux négociations;
 3. les négociations sont en cours ou à venir;
 4. les négociations sont menées par le Comité ou en son nom¹⁷.
- 50** Notre Bureau a été informé que le Comité n'était engagé dans aucune négociation au moment de la réunion.
- 51** La suggestion a été faite que, si certains des renseignements discutés par le Comité devenaient publics, en particulier les budgets des organismes demandeurs, ces organismes pourraient être désavantagés dans le cadre de leurs négociations avec des tierces parties. Cependant, l'objectif de l'exception des projets et des instructions pour des négociations est de protéger la position de négociation de l'organisme qui se réunit à huis clos, et non la position de négociation d'une tierce partie dans le contexte de négociations purement hypothétiques.
- 52** Par conséquent, la discussion à huis clos du Comité le 9 novembre 2021 ne relevait pas de l'exception des projets et des instructions pour des négociations.

¹⁶ Lettre de l'Ombudsman à la Ville de Pickering (23 septembre 2020), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2020/cite-de-pickering>.

¹⁷ *St. Catharines (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 1 aux par. 30-31, en ligne : <https://canlii.ca/t/hxrk6>.

Exception des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie

- 53** Bien que cette exception n'ait pas été expressément citée par le Comité, mon Bureau a aussi examiné son applicabilité pour des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie, à l'alinéa 239 (2) i) de la Loi.
- 54** L'objectif de cette exception est de protéger les renseignements confidentiels concernant des tierces parties, lorsque la divulgation de ces renseignements confidentiels pourrait compromettre la position concurrentielle d'une tierce partie dans le cadre de négociations¹⁸.
- 55** Mon Bureau a conclu que cette exception comme suit :
1. la discussion porte sur des renseignements qui sont de l'une des catégories énumérées dans l'exception (secret industriel ou renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial ou financier, ou renseignements sur les relations de travail);
 2. les renseignements ont été communiqués à titre confidentiel par une tierce partie, explicitement ou implicitement, à la municipalité, au conseil local ou au comité;
 3. si les renseignements étaient divulgués, ils pourraient selon toutes attentes raisonnables avoir pour effet de nuire, soit en portant gravement préjudice à la situation concurrentielle ou en compromettant gravement les négociations contractuelles ou autres d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation¹⁹.
- 56** D'après notre examen, nous n'avons trouvé aucune preuve pouvant indiquer que la divulgation de tout renseignement fourni par les tierces parties pourrait raisonnablement causer un préjudice important, comme l'exige l'exception. L'un(e) des membres du Comité a suggéré que si les renseignements sur le budget et le financement des demandeurs étaient divulgués, les demandeurs pourraient s'en trouver désavantagés dans leurs négociations pour des produits et services avec d'autres. Cependant, cet impact éventuel est hypothétique et n'établit pas une possibilité raisonnable de préjudice.

¹⁸ *Grand Sudbury (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 10 au par. 40, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jfvt4>>.

¹⁹ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de South Bruce Peninsula (14 octobre 2021), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/rapports-et-cas-selectionnes/reunions-municipales/2021/ville-de-south-bruce-peninsula>>.

- 57 Par conséquent, les sujets discutés durant la séance à huis clos du Comité le 9 novembre 2021 ne relevaient pas de l'exception des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie, ni de toute autre exception en vertu de la Loi.

Réunion du 30 novembre 2021

- 58 Le Comité s'est réuni en personne le 30 novembre 2021 à 15 h 00. Après avoir convoqué la réunion, le Comité a adopté la résolution suivante pour se retirer en séance à huis clos :

Motion visant à se réunir à huis clos à 15 h 05 pour discuter de questions relevant de la Loi de 2001 sur les municipalités, chap. 23 par. 239 (3.1) [exception de l'éducation ou la formation].

- 59 Comme pour la réunion précédente, l'ordre du jour indiquait que le Comité discuterait aussi à huis clos de renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées, et de projets et d'instructions pour des négociations.
- 60 Quatre questions étaient inscrites à l'ordre du jour de la séance à huis clos.
- 61 Pour le premier point à l'ordre du jour, les membres du Comité ont reçu un rapport intérimaire d'une organisation qui avait obtenu des fonds en 2021. Les personnes interviewées nous ont dit qu'elles avaient discuté de la manière dont l'organisation comptait utiliser les fonds restants de 2021, ainsi que de la demande de l'organisation concernant sa requête de financement pour 2022. Selon le procès-verbal, le Comité a résolu d'envoyer une lettre à l'organisation en réponse à sa demande.
- 62 Notre Bureau a été informé que pour le deuxième point à l'ordre du jour, les membres du Comité avaient poursuivi leur discussion de la réunion précédente tenue le 9 novembre 2021 au sujet des bénéficiaires de subventions qui n'avaient pas encore soumis leurs rapports intérimaires et finaux pour 2021, ce qui constitue une exigence du processus de subvention. Le procès-verbal indique que le Comité a accepté de prolonger le délai de soumission des rapports finaux pour deux organisations.
- 63 Pour le troisième point à l'ordre du jour, le Comité a examiné une requête d'acceptation de la demande présentée par une organisation en particulier, alors que la date limite de dépôt des demandes était déjà passée. Selon le procès-verbal, le Comité a résolu d'envoyer à l'organisation une lettre rejetant

la requête de soumission d'une demande tardive. Notre Bureau a été informé que, pendant que le Comité examinait cette question, certains commentaires avaient été faits à propos d'une certaine personne de cette organisation.

- 64** Le dernier point à l'ordre du jour concernait les demandes de subventions que le Comité avait reçues pour 2022. Durant cette partie de la réunion, le Comité a noté les demandes qu'il n'avait pas eu le temps d'examiner lors de la réunion du 9 novembre 2021.
- 65** La réunion à huis clos a été levée à 17 h 00. Il n'y a pas eu de séance publique après cette réunion à huis clos.
- 66** Nous avons demandé aux personnes interviewées pourquoi l'exception de l'éducation ou la formation, au paragraphe 239 (3.1), avait été citée pour cette réunion, mais personne n'a pu nous donner d'explications. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les personnes interviewées ont dit à notre Bureau que l'exception des renseignements privés et l'exception des projets et des instructions pour des négociations étaient citées pour chaque point à l'ordre du jour de chaque réunion à huis clos du Comité.
- 67** L'une des personnes interviewées nous a dit qu'elle pensait que les exceptions des renseignements privés et des plans et des instructions pour des négociations s'appliqueraient parce que les discussions sur les demandes de subventions révèlent des renseignements privés concernant les demandeurs, et divulguer le budget d'un groupe compromettrait sa capacité de négocier pour des produits et des services.
- 68** Comme lors de la réunion précédente, les autres personnes interviewées ont dit à mon Bureau qu'il n'y avait pas eu de discussion sur des renseignements privés au sujet des demandeurs, et que le Comité n'avait pas discuté de négociations durant cette réunion.

Analyse

Exception de l'éducation ou la formation

- 69** Comme indiqué précédemment, l'exception de l'éducation ou la formation ne s'applique que lorsque la discussion a pour objectif d'éduquer ou de former les membres du comité, et lorsque aucun(e) membre ne discute ou ne traite autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du comité.

- 70** Bien que la résolution ait cité l'exception de l'éducation ou la formation, aucune des personnes interviewées n'a pu expliquer pourquoi cette exception avait été mentionnée.
- 71** Le procès-verbal de la réunion indique que la discussion du Comité ne visait pas uniquement à fournir des renseignements généraux à ses membres, à les éduquer ou à les former. En fait, cette discussion a fait avancer les travaux et la prise de décision du Comité. Par conséquent, la discussion ne relevait pas de l'exception de l'éducation ou la formation.

Exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

- 72** Bien que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos n'ait pas cité cette exception, l'ordre du jour de la réunion indiquait que le Comité discuterait de renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées durant la séance à huis clos du 30 novembre 2021.
- 73** Comme indiqué précédemment, l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée s'applique lorsque la discussion inclut des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée²⁰.
- 74** Notre examen a révélé qu'un seul point de l'ordre du jour contenait des renseignements qui pouvaient être considérés comme des renseignements privés concernant une personne qui pouvait être identifiée. Au troisième point de l'ordre du jour, le Comité a examiné la requête d'une organisation qui souhaitait soumettre une demande de subvention tardivement. Durant la discussion de cette requête, le Comité a discuté d'une personne qui faisait partie de cette organisation.
- 75** Quand nous leur avons demandé si la discussion des renseignements privés était liée au processus décisionnel du Comité, les personnes interviewées nous ont dit qu'il ne pouvait y avoir aucune exception à la date limite de remise des demandes, peu importe la raison. Par conséquent, il n'était pas nécessaire que le Comité discute de renseignements privés concernant cette personne, car ceci n'aurait en rien influé sur la décision du Comité de rejeter la demande.

²⁰ *Amherstburg (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 11 au par. 19, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jr5rd>>.

- 76** Dans le cas présent, la discussion sur la requête de demande tardive relève de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. Cependant, il n'en est ainsi qu'en raison des commentaires extrinsèques faits au sujet d'une personne de l'organisation, et le Comité devrait s'assurer avec diligence que ses conversations n'incluent pas de renseignements superflus qui exigent la tenue d'un huis clos. Les autres parties de la discussion du Comité ne relèvent pas de l'exception des renseignements privés.

Exception des projets et des instructions pour des négociations

- 77** Bien que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos n'ait pas cité l'exception des projets et des instructions pour des négociations, l'ordre du jour de la réunion citait aussi cette raison pour se retirer à huis clos.
- 78** Comme indiqué ci-dessus, cette exception s'applique aux discussions sur les projets ou les instructions qui sont destinées à des négociations actuelles ou futures menées par le Comité ou en son nom²¹.
- 79** Dans le cas présent, la discussion à huis clos du Comité n'était pas liée à des négociations actuelles ou futures menées par le Comité ou en son nom. Par conséquent, la discussion à huis clos du Comité lors de la réunion du 30 novembre 2021 ne relevait pas de l'exception des projets et des instructions pour des négociations relativement aux réunions à huis clos.

Exception des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie

- 80** Bien que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos ne cite pas l'exception des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie, l'une des personnes interviewées a dit s'être inquiétée de la divulgation des renseignements financiers des demandeurs. Cette personne a déclaré que si les renseignements financiers contenus dans les demandes de subventions étaient discutés en public, les positions de négociation des demandeurs pourraient en souffrir. Mon Bureau a examiné cette exception pour la discussion de chacun des quatre points à l'ordre du jour.

²¹ *St. Catharines (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 1 aux par. 30-31, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hxrk6>>.

- 81 Comme indiqué précédemment, cette exception couvre les secrets industriels ou les renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial, financier ou qui ont trait aux relations de travail, et qui sont communiqués par une tierce partie à titre confidentiel, soit explicitement soit implicitement. Il doit y avoir une attente raisonnable de préjudice si ces renseignements étaient révélés.
- 82 Comme pour la réunion précédente, mon Bureau n'a reçu aucune preuve pouvant indiquer la possibilité d'un préjudice pour les demandeurs. L'une des personnes interviewées s'est inquiétée du préjudice que pourraient subir les demandeurs dans leurs rapports avec d'autres parties si les renseignements financiers étaient rendus publics, mais cette hypothèse, sans autre preuve, n'établit pas une attente raisonnable de préjudice.
- 83 Par conséquent, les sujets discutés lors de la séance à huis clos du Comité le 30 novembre 2021 ne relevaient pas de l'exception des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie, ni de toute autre exception en vertu de la Loi.

Questions de procédure

Avis public

- 84 En vertu de la *Loi sur les municipalités*, chaque municipalité et conseil local doit adopter un règlement de procédure qui régit la convocation, le lieu et le déroulement des réunions. La Loi stipule aussi que les municipalités doivent indiquer qu'un avis public doit être communiqué, dans leur règlement de procédure. La Loi ne précise pas le contenu de l'avis public obligatoire.
- 85 La Ville a adopté le règlement 2020-103, Règlement administratif régissant les délibérations du Conseil, et le règlement 2020-146, qui est un règlement supplémentaire sur les comités. Alors que le Règlement administratif du Conseil décrit la façon dont un avis doit être communiqué pour toutes les réunions du conseil, aucun des deux règlements ne décrit le type d'avis requis pour les réunions des comités. La Ville devrait modifier son règlement pour préciser comment les avis seront communiqués pour les réunions des comités.

Résolution de se retirer à huis clos

- 86 Avant de se retirer à huis clos, conformément à l'alinéa 239 (4) a) de la Loi, une municipalité, un conseil local ou un comité doit indiquer par voie de résolution que la réunion va se tenir à huis clos, et la nature générale de la question devant être étudiée à huis clos.

- 87** La Cour d'appel de l'Ontario a déterminé que la résolution adoptée pour tenir une réunion à huis clos devrait donner une description générale de la question à discuter d'une manière qui maximise l'information communiquée au public, sans compromettre la raison d'exclure le public²². Mon Bureau a aussi recommandé que les conseils donnent plus de renseignements de fond dans les résolutions autorisant les séances à huis clos²³.
- 88** Dans le cas présent, les résolutions adoptées pour tenir des séances à huis clos le 9 novembre et le 30 novembre 2021 n'incluaient aucun renseignement sur les discussions que le Comité avait l'intention de tenir, si ce n'est la mention de l'exception de l'éducation ou la formation en vertu du paragraphe 239 (3.1) de la Loi. Bien que ces exceptions ne soient pas citées dans les résolutions, les ordres du jour de chaque réunion à huis clos du Comité indiquaient généralement que le Comité discuterait de renseignements privés concernant des personnes qui pourraient être identifiées ainsi que de projets et d'instructions pour des négociations, sans inclure d'autre description des questions à discuter lors de chaque réunion en particulier.
- 89** Par conséquent, le Comité a enfreint les exigences de la Loi en omettant d'inclure une description générale des questions à discuter dans ses résolutions de se retirer à huis clos le 9 novembre et le 30 novembre 2021.

Caractère adéquat des procès-verbaux

- 90** Mon Bureau a reçu un procès-verbal pour chacune des réunions tenues le 9 novembre et le 30 novembre. La Ville n'a pas conservé de procès-verbal distinct pour la partie publique et la partie à huis clos de chaque réunion. La Ville n'a pas seulement dressé qu'un seul procès-verbal par réunion, mais ce procès-verbal ne comprenait que des renseignements limités, principalement une liste des résolutions adoptées, sans rendre compte du contenu ou de la nature de la discussion du Comité.
- 91** Le paragraphe 239 (7) de la Loi exige que toutes les résolutions, décisions et autres délibérations d'une réunion soient consignées sans remarques. Cette exigence s'applique, que la réunion se tienne en public ou à huis clos.

²² *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

²³ *Niagara (District Airport Commission) (Re)*, 2016 ONOMBUD 22, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2stg>>.

- 92** Bien que la Loi stipule que les procès-verbaux doivent être consignés « sans remarques », l'obligation de dresser un procès-verbal de réunion doit être interprétée conformément à l'intention des dispositions des réunions municipales, qui visent à améliorer l'ouverture, la transparence et la responsabilisation du gouvernement municipal.
- 93** Mon Bureau a conclu qu'un compte rendu adéquat de réunion devrait inclure ce qui suit :
- lieu de la réunion;
 - moment où la réunion a commencé, a été ajournée;
 - personne qui a présidé la réunion;
 - personnes présentes à la réunion, avec référence spécifique au greffier et aux autres responsables du compte rendu;
 - indication de tout participant qui est parti ou arrivé durant la réunion, avec mention de l'heure de départ ou d'arrivée;
 - description détaillée des questions de fond et de procédure qui ont été discutées, avec référence à tout document considéré;
 - toute motion, avec référence à la personne qui l'a présentée et à celles qui l'ont appuyée;
 - tous les votes, et toutes les directives données²⁴.
- 94** De plus, à titre de pratique exemplaire, mon Bureau recommande que toutes les municipalités, tous les conseils locaux et tous les comités fassent des enregistrements audio ou vidéo de toutes leurs réunions – publiques ou à huis clos – afin de garder un compte rendu complet. Ceci permet de conserver une documentation claire et accessible, que les personnes chargées d'enquêter sur les réunions à huis clos peuvent examiner, et de contribuer à ce que les fonctionnaires ne s'écartent pas des exigences légales durant les réunions à huis clos.
- 95** Le Comité devrait veiller avec diligence à conserver des procès-verbaux complets et exacts de toutes les questions de fond et de procédure discutées lors de réunions publiques et à huis clos. Comme le public n'est en droit que d'accéder aux procès-verbaux des réunions publiques, il est important de conserver deux procès-verbaux séparés des délibérations qui se tiennent d'une part en séance publique et d'autre part en séance à huis clos. J'encourage aussi vivement la municipalité à faire des enregistrements audio ou vidéo des délibérations du conseil et des comités, y compris pour les réunions à huis clos.

²⁴ *Tehkummah (Canton de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtq>>.

Compte rendu

- 96** Le Comité n'a pas repris la séance publique et n'a pas fait rapport après ses séances à huis clos les 9 novembre et 30 novembre 2021. Mon Bureau a été informé que le Comité n'avait pas pour habitude de revenir en séance publique ou de faire rapport, car il ne croyait pas être un comité du conseil. Comme le Comité n'a pas repris la séance publique, il n'a pas été en mesure de lever la réunion conformément au règlement de procédure de la Ville.
- 97** De nombreux enquêteur(euse)s des réunions à huis clos, dont mon Bureau, recommandent à titre de pratique exemplaire que les municipalités, les conseils locaux ou les comités fassent rapport après les séances à huis clos²⁵. Un compte rendu peut prendre la forme d'une discussion générale en séance publique des sujets examinés à huis clos, incluant des renseignements sur les décisions, les résolutions et les directives au personnel. Dans d'autres cas, la nature de la question peut permettre de communiquer publiquement de nombreux renseignements sur la séance à huis clos²⁶.
- 98** Le fait de reprendre la séance publique et de faire rapport après chaque séance à huis clos permet de communiquer au public des renseignements utiles sur les questions discutées à huis clos et de susciter la confiance dans le fait que la réunion s'est dûment tenue à huis clos.

Opinion

- 99** Le Comité d'examen des subventions municipales / le Groupe de travail sur l'examen des subventions municipales de la Ville de Cornwall a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 9 novembre 2021 quand il s'est réuni à huis clos, car ses discussions ne relevaient pas d'une exception prescrite par la Loi.
- 100** Le Comité a également enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 30 novembre 2021, car seules des parties de sa discussion à huis clos relevaient d'une exception prescrite par la Loi. Les parties de la discussion portant sur la requête d'une organisation pour soumettre tardivement une demande de subvention relevaient de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée. Cependant, cette discussion ne relevait de l'exception des renseignements privés qu'en raison de commentaires extrinsèques faits au sujet d'une personne identifiée, dont le Comité n'avait pas besoin de discuter pour prendre sa décision. Le reste de la

²⁵ *Oshawa (Ville de) (Re)*, 2016 ONOMBUD 10 au par. 58, en ligne : <<https://canlii.ca/t/h2ssn>>.

²⁶ *La Nation (Municipalité de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 4 au par. 82, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2b4d>>.

discussion à cette date ne relevait d'aucune des exceptions pour les réunions à huis clos.

- 101** Le Comité a enfreint les exigences énoncées à l'alinéa 239 (4) a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 9 novembre 2021 et le 30 novembre 2021, en omettant d'indiquer par voie de résolution la nature générale de la question à examiner à huis clos.

Recommandations

- 102** Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Cornwall et son Comité d'examen des subventions municipales / Groupe de travail sur l'examen des subventions municipales à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de leurs réunions :

Recommandation 1

Tous les membres du Comité devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour veiller à ce que le Comité se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et du règlement de procédure de la Ville de Cornwall.

Recommandation 2

Le Comité devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet en séance à huis clos à moins que le sujet ne relève clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

La Ville de Cornwall devrait modifier son règlement de procédure pour y inclure un avis public des réunions de comité conformément aux paragraphes 238 (1) et (2.1) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 4

Le Comité devrait prendre soin de citer uniquement les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la Loi qui s'appliquent à la discussion à huis clos.

Recommandation 5

Le Comité devrait veiller à ce que les comptes rendus des réunions sont complets et reflètent avec exactitude tous les points de fond et de procédure qui ont été discutés.

Recommandation 6

À titre de pratique exemplaire, le Comité devrait faire des enregistrements audio et vidéo de ses délibérations, y compris pour les réunions à huis clos.

Rapport

- 103** Le conseil de la Ville de Cornwall a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. En raison des restrictions mises en place pour cause de COVID-19, certains ajustements ont été apportés au processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions le conseil et le personnel de leur coopération et de leur souplesse. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 104** Le conseil a accepté toutes mes recommandations et a indiqué qu'il procédera à une amélioration de l'éducation et de la formation pour tous les comités, et que des modifications seront apportées au règlement de procédure de la Ville, le cas échéant. En réponse à ma recommandation que le Comité adopte la pratique exemplaire de faire des enregistrements audio ou vidéo de toutes les délibérations, la Ville a indiqué qu'elle intégrera cette pratique exemplaire dans la mesure du possible. Je félicite la Ville de son engagement à améliorer ses pratiques de réunion.
- 105** Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait être rendu public par la Ville de Cornwall. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil est tenu d'adopter une résolution indiquant comment il entend donner suite à ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario