



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Conseil de la Ville de Port Colborne
a tenu des réunions à huis clos illégales
le 8 mars 2010, le 27 janvier 2014,
et le 8 décembre 2014**

**Barbara Finlay
Ombudsman intérimaire de l’Ontario
Novembre 2015**

Table des matières

Plainte	4
Compétence de l’Ombudsman	4
Procédures du Conseil	4
Processus d’enquête	5
Réunion 1 : 8 mars 2010	6
Discussion concernant Island Estates	6
<i>Analyse : Application de l’exception « l’acquisition ou la disposition d’un bien-fonds »</i>	7
Autres discussions	8
Réunion 2 : 27 janvier 2014	8
Discussions concernant Island Estates	8
<i>Analyse : Application de l’exception de « l’acquisition ou la disposition d’un bien-fonds »</i>	9
<i>Analyse : Application de l’exception des « conseils protégés par le secret professionnel de l’avocat »</i>	9
Autres discussions	10
Réunion 3 : 8 décembre 2014	10
Discussions concernant Island Estates	11
<i>Analyse : Application de l’exception des « litiges actuels ou éventuels »</i>	11
Présentation des avocats de la Ville	12
<i>Analyse : Application de l’exception « l’éducation ou la formation »</i>	12
Autres discussions : Présentation des représentants de la compagnie d’assurance de la Ville	13
<i>Analyse : Applicabilité des exceptions du secret professionnel de l’avocat, des litiges actuels ou éventuels, et des renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées</i>	14
<i>Analyse : Application de l’exception de « l’éducation et la formation »</i> ..	15
Mise à jour sur les initiatives économiques locales	16
<i>Analyse : Projets commerciaux potentiels d’expansion</i>	16
<i>Analyse : Organisme à but non lucratif et achat de propriétés</i>	18
<i>Analyse : Location à bail d’un bien-fonds de la Ville par une entreprise locale</i>	18
Discussion des actions de Port Colborne Fibre Inc.	19
<i>Analyse : Applicabilité des exceptions sur la sécurité des biens de la municipalité</i>	19
<i>Analyse : Applicabilité de l’exception du secret professionnel de l’avocat</i>	20
<i>Analyse : Applicabilité de l’exception des litiges actuels ou éventuels</i>	20

Mise à jour de la DG sur des questions de biens-fonds et de travail	21
<i>Analyse</i>	22
Nominations à des comités	22
<i>Analyse</i>	22
Conseil juridique sur la prière aux réunions du Conseil	23
<i>Analyse</i>	23
Questions de procédure : Résolution pour se retirer à huis clos	24
<i>Analyse</i>	25
Opinion	26
Recommandations	26
Rapport	27

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos de réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Ville de Port Colborne les 8 mars 2010, 27 janvier 2014 et 8 décembre 2014.
- 2 Le plaignant alléguait que les discussions tenues alors par le Conseil au sujet d'un projet d'aménagement dans la Ville ne relevaient d'aucune des exceptions pour les réunions à huis clos énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* [la Loi].

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sous réserve 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 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.
- 5 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville de Port Colborne.
- 6 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 municipal de procédure ont été respectées.

Procédures du Conseil

- 7 Le Règlement de procédure en vigueur à l'époque de ces trois réunions stipulait que le Conseil devait indiquer par voie de résolution le fait que la réunion allait se tenir à huis clos, et la nature générale de la question devant y être étudiée.
- 8 Le Règlement stipulait aussi que les réunions devaient se tenir en public, sauf si elles relevaient des exceptions énoncées à son article 7. Ces exceptions reflétaient celles données par la Loi, à trois différences près :
 - L'exception concernant les biens-fonds mentionnait uniquement « l'acquisition » de biens-fonds, omettant toute référence à la « disposition » de biens-fonds, qui se trouve incluse à l'alinéa 239 (2) c) de la Loi.

- Aucune mention n'était faite de l'exception de « l'éducation ou la formation », qui se trouve au paragraphe 239 (3.1) de la Loi.
 - L'exception obligatoire concernant les demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* (LAIMPVP), au paragraphe 239 (3) de la Loi, était incluse dans le Règlement avec les autres exceptions, en tant que questions qui « peuvent » être discutées à huis clos.
- 9** Le Règlement de procédure de la Ville a été modifié en juin 2015. Les modifications comprennent l'ajout d'une disposition sur les réunions d'urgence, d'une disposition sur l'enregistrement des séances à huis clos, d'une clarification supplémentaire à propos des résolutions en vue de se retirer à huis clos, et d'une exigence que le Conseil fasse un compte rendu public de toute séance à huis clos. De plus, le nouveau Règlement fait correctement référence à l'acquisition et à la disposition de biens-fonds, et inclut l'exception des séances d'éducation et de formation.
- 10** En revanche, le Règlement continue d'indiquer à tort que le Conseil « peut » se réunir à huis clos pour discuter de requêtes faites en vertu de la LAIMPVP à la municipalité. Ce sujet n'est pas discrétionnaire et il doit être discuté à huis clos. Port Colborne devrait modifier son Règlement de procédure, pour refléter la Loi.

Processus d'enquête

- 11** Cette plainte portait sur trois réunions différentes, concernant trois mandats différents du Conseil. La greffière et l'ancien directeur général (DG) étaient présents à chacune des trois réunions. Six des conseillers actuels faisaient aussi partie du Conseil précédent (2010 à 2014). Deux conseillers actuels et le conseiller régional actuel de la Ville faisaient également partie du Conseil, deux mandats auparavant (2006 à 2010), soit à l'époque de la réunion de mars 2010 qui a fait l'objet de la plainte.
- 12** Notre Bureau a examiné la documentation des trois réunions, dont les ordres du jour, les procès-verbaux des séances publiques et des séances à huis clos, les présentations, les notes de service du personnel et d'autres documents justificatifs. Nous avons interviewé la greffière, l'ancien DG, le maire, les huit conseillers actuels, et le conseiller régional actuel. De plus, nous avons parlé au président-directeur général de la compagnie d'assurance de la Ville, qui a fait une présentation lors de la réunion du 8 décembre 2014.
- 13** Le DG de Port Colborne a pris sa retraite durant l'enquête menée par notre Bureau et il a été remplacé depuis par un nouveau DG. Dans ce rapport, toutes les références faites au poste de DG ont trait à l'ancien DG, qui était en fonction à l'époque de ces réunions.

Réunion 1 : 8 mars 2010

- 14** Port Colborne a tenu une réunion ordinaire du Conseil le 8 mars 2010. Étaient présents Vance Badawey, alors maire, et tous les membres de ce Conseil, à l'exception du conseiller William Steele¹. Étaient aussi présents la greffière, le DG et quatre autres membres du personnel.
- 15** L'ordre du jour indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos pour discuter de trois questions :
- Un rapport du service de planification et développement à propos d'un accord d'achat et de vente concernant Island Estates, le huis clos se tenant en vertu de l'exception de l'acquisition/la disposition d'un bien-fonds.
 - Un second rapport du service de planification et développement à propos d'une offre d'achat de deux terrains, le huis clos se tenant en vertu de l'exception de l'acquisition/la disposition d'un bien-fonds.
 - Un rapport verbal fait par le DG à propos de renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, le huis clos se tenant en vertu de l'exception des renseignements privés.
- 16** Le procès-verbal montre que le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 20 h 35, pour les raisons données dans l'ordre du jour.
- 17** La séance publique a repris à 21 h 15. Lors de cette séance publique, le Conseil a résolu :
- D'enjoindre au personnel d'informer Island Estates que la Ville souhaitait conclure de nouveau un contrat d'achat.
 - De demander au directeur de la planification et du développement de donner suite à la demande concernant l'achat des deux terrains.

Discussion sur Island Estates

- 18** Le plaignant a allégué que le premier point inscrit à l'ordre du jour, soit la discussion d'un contrat d'achat et de vente pour Island Estates, ne relevait d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.
- 19** Island Estates était une proposition d'aménagement de maisons en rangée dans « l'île » de la Ville, dans le canal Welland. En 2006, la Ville avait signé un accord permettant à un promoteur d'acheter et d'aménager le terrain, sous réserve de conditions temporelles.

¹ Deux membres actuels du Conseil, les conseillères Bea Kenny et Barbara Butters, faisaient partie du Conseil en mars 2010. Le conseiller régional actuel David Barrick était conseiller municipal à l'époque de cette réunion.

- 20** Les preuves examinées par notre Bureau indiquent qu'à l'époque de cette réunion, la Ville considérait que les conditions de l'accord d'achat et de vente étaient échues, ce qui rendait l'accord caduc. Le Conseil avait discuté de la question à huis clos pour déterminer s'il devait conclure un nouvel accord avec le promoteur, afin de mener le projet.
- 21** Comme indiqué dans le procès-verbal de la séance publique, le Conseil a enjoint au personnel de conclure un nouvel accord d'achat et de vente avec le promoteur. Après cette réunion, en mai 2010, la Ville a négocié un nouvel accord d'achat et de vente avec le promoteur pour le terrain en question.
- 22** Le Conseil a cité l'exception à l'alinéa 239 (2) c) relative aux discussions sur l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité. Le plaignant a allégué que, comme la vente avait été conclue avant cette réunion, la question ne pouvait pas être considérée comme une acquisition ou une disposition en cours.

Analyse : Application de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds »

- 23** L'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) c) concernant les discussions sur l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds par la municipalité a pour but de protéger la position de négociation de la municipalité lors de négociations de bien-fonds².
- 24** À l'époque de cette réunion, la Ville considérait que l'accord conclu avec le promoteur était arrivé à échéance et que, pour réaliser le projet, un nouvel accord d'achat et de vente devait être négocié. Cette position se traduit dans la résolution adoptée en séance publique pour conclure un nouvel accord avec le promoteur Island Estates, ainsi que dans la signature de ce nouvel accord avec lui en mai 2010.
- 25** La Ville croyait donc que les négociations se poursuivaient avec le promoteur, et que la position de négociation de la Ville pourrait souffrir de la divulgation des renseignements discutés. Par conséquent, la discussion relevait de l'exception à l'alinéa 239 (2) c).

² 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 de la liberté de l'information et de la protection de la vie privée, 1979, tel que cité dans l'Ordonnance finale MO-2468-F, *Re: City of Toronto*, [2009] CIPVPO, n° 171.

Autres discussions

26 Le Conseil a aussi discuté d'un rapport concernant une offre d'achat pour deux terrains appartenant à la Ville, et d'un rapport verbal du DG sur une personne qui pouvait être identifiée. Ces questions relevaient des exceptions énoncées aux alinéas 239 (2) c) et b), respectivement.

Réunion 2 : 27 janvier 2014

27 Le 27 janvier 2014, le Conseil a tenu une réunion ordinaire qui a commencé à 20 h 10. Étaient présents Vance Badawey, alors maire, et tous les membres du Conseil alors en fonction à l'exception du conseiller Dave Elliott.

28 À 20 h 15, le Conseil a résolu de se retirer à huis clos pour discuter des points suivants :

- Un rapport du personnel sur une nomination au Comité du patrimoine de Port Colborne, le huis clos se tenant en vertu de l'exception des renseignements privés.
- Un rapport de planification et développement sur l'acquisition éventuelle d'un terrain, le huis clos se tenant en vertu de l'exception de l'acquisition/la disposition d'un bien-fonds.
- Un rapport de planification et développement sur la disposition d'un terrain, le huis clos se tenant en vertu de deux exceptions : acquisition/disposition d'un bien-fonds et conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

29 La séance publique a repris à 20 h 39. Le Conseil n'a pas fait de rapport après la séance à huis clos.

Discussion sur Island Estates

30 Le troisième point discuté à huis clos avait trait au projet d'aménagement décrit ci-dessus, Island Estates.

31 D'après la documentation examinée par notre Bureau, le Conseil a pris connaissance d'un rapport du personnel sur ce projet d'aménagement, qu'il a discuté lors de cette réunion. Ce rapport comprenait des conseils juridiques des avocats de la Ville. Il indiquait que certaines conditions énoncées dans l'accord de 2010 n'avaient pas été remplies.

Analyse : Application de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds »

32 Comme indiqué, les discussions sur l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds peuvent se tenir à huis clos, le cas échéant, pour protéger la position de négociation de la municipalité. La Ville considérait que ses négociations avec le promoteur étaient en cours à l'époque de cette réunion, car les conditions de l'accord n'avaient pas été remplies. Si ces discussions avaient eu lieu en public, elles auraient pu nuire à la position de négociation de la Ville lors de toute négociation ultérieure avec le promoteur. Par conséquent, les discussions relevaient de l'exception citée à l'alinéa 239 (2) c) de la Loi.

Analyse : Application de l'exception des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat »

33 Durant cette réunion, le Conseil a examiné des conseils fournis par l'avocat de la Ville sur le statut de l'accord avec le promoteur. L'avocat n'était pas présent, mais il avait communiqué des conseils sur la question, qui se trouvaient inclus au rapport du personnel. Les conseillers ont discuté de ces conseils juridiques à huis clos.

34 Le droit de communiquer confidentiellement avec un conseiller juridique est un droit civil et légal fondamental, dont le but est de garantir le bon fonctionnement du système juridique³. La Cour suprême a accepté les critères suivants pour déterminer quand appliquer le privilège du secret professionnel de l'avocat :

Les communications faites par le client qui consulte un conseiller juridique ès qualité, voulues confidentielles par le client, et qui ont pour fin d'obtenir un avis juridique font l'objet à son instance d'une protection permanente contre toute divulgation par le client ou le conseiller juridique, sous réserve de la renonciation à cette protection⁴. [TR]

35 La Cour fédérale a conclu que « le conflit entre le droit de divulguer les communications entre un avocat et son client et le droit de les garder confidentielles devrait être résolu en faveur de la confidentialité. Le droit de conserver confidentiels de tels renseignements doit être préservé sauf s'il est "absolument nécessaire" d'y porter atteinte »⁵.

36 L'exception sur la discussion de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, relativement aux réunions publiques, se limite aux cas où des conseils juridiques donnés par un avocat, ou des communications connexes, existent

³ *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821, paragraphe 839.

⁴ *Descôteaux et autre c. Mierzwinski*, [1982] 1 R.C.S. 860; voir aussi *R. c. Shirose* (1999), 133 C.C.C. (3d) 257 (C.S.C.) à 288.

⁵ *Stevens c. Canada (premier ministre) (S.P.I.)* [1997] 2 C.F. 759, paragraphe 11.

véritablement et font partie des discussions. Comme l'a indiqué le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée dans l'Ordonnance 49, pour que le privilège du secret professionnel s'applique :

1. Il doit y avoir une communication écrite ou verbale.
2. La communication doit être de nature confidentielle.
3. La communication doit avoir lieu entre un client (ou son agent) et un conseiller juridique.
4. La communication doit avoir directement pour objectif de solliciter, formuler ou donner des conseils juridiques⁶.

37 Dans ce cas, le Conseil a examiné des documents écrits que son conseiller juridique lui avait remis pour lui donner des conseils juridiques sur le problème en question. Ces conseils lui ont été communiqués dans un rapport marqué « à huis clos ». Par conséquent, les discussions sur ces conseils juridiques relevaient de l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi et dans le Règlement de procédure de la Ville, au sujet des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat.

Autres discussions

38 Le Conseil a aussi discuté d'une nomination à un comité et d'une proposition d'acquisition de bien-fonds par la municipalité. Ces discussions relevaient des exceptions données aux alinéas 239 (2) b) et 239 (2) c), respectivement.

Réunion 3 : 8 décembre 2014

39 Le 8 décembre 2014, le Conseil nouvellement élu de Port Colborne a tenu sa première réunion depuis sa réunion inaugurale du 1^{er} décembre 2014⁷. Le maire et l'un des conseillers en étaient à leur premier mandat au Conseil. Les conseillers et le personnel nous ont dit qu'il s'agissait d'une réunion d'orientation, tenue pour « mettre au courant » les nouveaux membres du Conseil sur les activités en cours, entre autres sur leurs responsabilités de membres du Conseil et sur les détails de questions confidentielles alors en cours. Les conseillers réélus nous ont dit que le Conseil avait tenu des réunions similaires au début de ses mandats précédents.

40 La réunion extraordinaire du Conseil a commencé à 17 h 30. Le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 17 h 31 afin de discuter des points suivants :

⁶ Ordonnance 49 [1989] CIPVPO n° 13.

⁷ Le Conseil a aussi tenu une séance d'information générale, qui était ouverte au public, le 28 novembre 2014 avant d'entrer en fonction.

- A. Un rapport verbal du DG sur des questions stratégiques confidentielles et des litiges en cours concernant la Ville, l'obtention de conseils juridiques, et une mise à jour sur la cession des actions du Niagara Regional Broadband Network, en vertu des alinéas 239 (2) a), b), c), d), e) et f) de la Loi.
- B. Un rapport des services communautaires et généraux sur les nominations à des conseils locaux et à des comités, le huis clos se tenant en vertu de l'exception des renseignements privés.
- C. Un rapport du DG sur une question de litiges éventuels.

41 D'après le procès-verbal de la séance publique, tous les membres du Conseil étaient présents, de même que le DG, la greffière et trois autres membres du personnel. Le conseiller Frank Danch est arrivé 30 minutes après le début de la réunion, à 18 h. Le procès-verbal indique que les avocats de la Ville, les représentants de la compagnie d'assurance de la Ville, et le président de Port Colborne Fibre Inc. étaient respectivement présents pour une partie des discussions du Point A.

42 La séance publique a repris à 22 h 30. Le Conseil a adopté deux motions résultant des discussions à huis clos :

- Il est enjoint à la greffière de présenter un rapport en public sur les nominations à plusieurs conseils locaux et comités.
- Il est enjoint au personnel de cesser de réciter la prière d'ouverture lors des réunions du Conseil, dans l'attente d'une décision de la Cour suprême du Canada à ce sujet.

43 La séance a été levée à 22 h 35.

Discussion sur Island Estates

44 Comme indiqué, la Ville a conclu un accord avec un promoteur en 2006 au sujet d'un terrain pour le projet Island Estates. La Ville considérait que les conditions de l'accord d'origine n'avaient pas été satisfaites. Les deux parties ont signé un nouvel accord en 2010, et une fois de plus, la Ville considère que les conditions de l'accord ne sont pas satisfaites. La Ville a décidé de ne pas procéder à la vente. Lors de cette réunion, les avocats du Conseil lui ont fait une mise à jour sur la question.

Analyse : Application de l'exception des « litiges actuels ou éventuels »

45 Les cours ont conclu que « pour être protégé par le secret professionnel, un document ne doit pas nécessairement avoir été créé alors qu'il y avait une certitude de litige,

mais simplement alors qu'un litige s'avérait raisonnablement probable. D'autre part, il doit y avoir plus que de simples indices de litige »⁸.

46 Dans ce cas, le Conseil a obtenu une mise à jour sur la venue à échéance du contrat et des conseils juridiques relatifs à la probabilité de litiges éventuels. Il y avait plus que de simples indices de litige. Par conséquent, les discussions relevaient de l'exception des litiges éventuels énoncée dans la Loi.

Présentation des avocats de la Ville

47 Outre la mise à jour sur des litiges au sujet d'Island Estates, les avocats de la Ville ont informé le Conseil de trois autres dossiers de litiges en cours. Ces discussions relevaient elles aussi de l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) e) sur les litiges actuels ou éventuels.

48 Avant de faire les mises à jour sur ces dossiers de litiges, les avocats ont donné au Conseil « un aperçu des obligations et des responsabilités juridiques des membres du Conseil, et lui ont fourni des conseils juridiques à ce sujet ». Notre Bureau a obtenu une copie de leur présentation de diapositives PowerPoint, qui comprenait les sujets suivants :

- Règles sur les conflits d'intérêts municipaux
- Rôle du Conseil / rôle du personnel
- LAIPVP et LAIMPVP
- Règlement de procédure
- Consignation des procès-verbaux
- Confidentialité des réunions à huis clos
- Protection légale des conseillers

Analyse : Application de l'exception de « l'éducation ou la formation »

49 Bien que le Règlement de procédure de la Ville qui était alors en vigueur ne fasse pas référence à cette exception, le paragraphe 239 (3.1) de la Loi permet à un Conseil de tenir une séance à huis clos dans un but d'éducation ou de formation de ses membres à condition que : « lors de la réunion, aucun 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 décisions du conseil ». Pour citer cette exception, le Conseil doit indiquer par voie de résolution le fait que la réunion se tiendra à huis clos et la nature générale de la question devant y être étudiée, en précisant que le huis clos se tient en vertu de ce paragraphe.

⁸ *Carlucci v. Laurentian Casualty Co. of Canada*, [1991] O.J. No. 269 (O.C.G.D. — Master).

- 50** Dans un rapport de 2009, les Local Authority Services (LAS) ont souligné que cette exception « couvre les réunions dont le seul objectif est l'éducation ou la formation, mais qui n'incluent ni transaction d'affaires ni prise de décision »⁹. Dans ce cas, les LAS se sont appuyés sur le sens premier des mots « éducation » et « formation » pour distinguer d'une part les séances qui relèvent de cette exception et d'autre part les séances générales où des renseignements pertinents pour les activités municipales sont communiqués au Conseil.
- 51** Dans un rapport de 2009 fait par notre Bureau, « ABC de l'éducation et de la formation », nous avons expliqué que cette exception se limitait aux questions qui ne s'inscrivaient généralement pas dans les travaux du Conseil et qui n'étaient généralement pas traitées en séance publique¹⁰. Plus récemment, dans notre rapport sur une plainte au sujet du Village de Casselman, nous avons expliqué que le but de cette exception était de permettre aux conseillers d'obtenir des renseignements pour mieux comprendre les travaux de la municipalité, ou d'acquérir des compétences, et non d'échanger des renseignements sur une question liée aux travaux du Conseil¹¹.
- 52** Tout au long de leur présentation, les avocats de la Ville ont donné des conseils généraux sur la manière d'interpréter les règles qui s'appliquent au Conseil et ont souligné l'importance de respecter ces règles. Bien que l'exception des séances d'éducation et de formation énoncée au paragraphe 239 (3.1) de la Loi n'ait pas été citée, cette partie de la réunion relevait de ladite exception, car les avocats ont donné une formation et des renseignements généraux au Conseil sur des sujets comme la confidentialité, le rôle du Conseil, la LAIMPVP, et la consignation des procès-verbaux.

Autres discussions : Présentation des représentants de la compagnie d'assurance de la Ville

- 53** Le Conseil a ensuite obtenu une mise à jour sur le programme d'assurance de la Ville, faite par deux représentants de la compagnie d'assurance, dont le PDG. La discussion a notamment porté sur les mesures à prendre, ou à ne pas prendre, au sujet des réclamations d'assurance en cours, et sur la responsabilité de la municipalité et de chacun des conseillers.
- 54** Les représentants de la compagnie d'assurance ont présenté un sommaire général au Conseil sur le processus de réclamations d'assurance déposées contre la Ville et ils ont précisé que ces réclamations étaient traitées administrativement par le personnel

⁹ Local Authority Services, *Report to the County of Essex* (septembre 2009) en ligne : <http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Essex_County_Report_Sep_18_Final.doc>.

¹⁰ Ombudsman de l'Ontario, *ABC de l'éducation et de la formation* (23 mars 2009) paragraphe 29, en ligne : <<https://ombudsman.on.ca/Resources/Reports/The-ABCs-of-Education-and-Training.aspx>>.

¹¹ Ombudsman de l'Ontario, *Table ronde au restaurant* (avril 2015) paragraphe 54, en ligne : <<https://ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Village-of-Casselman-%282015%29.aspx>>.

et la compagnie d'assurance. Ils ont avisé les conseillers de ne pas faire de commentaires publiquement sur toute réclamation d'assurance spécifique engagée contre la Ville.

- 55** Le DG nous a dit que les représentants de la compagnie d'assurance avaient aussi parlé de certaines réclamations en cours. Il a expliqué que les assureurs avaient fait une mise à jour pour le Conseil sur plusieurs réclamations en cours, en nommant les personnes concernées et en décrivant la nature de leurs blessures.
- 56** Trois conseillers ont dit qu'ils se souvenaient que la présentation de la compagnie d'assurance avait fait référence à des cas individuels à titre d'exemple, mais ils n'étaient pas certains que cette présentation ait eu lieu lors de la réunion du 8 décembre. Six autres conseillers et la greffière nous ont dit qu'à leur avis, aucun cas particulier n'avait été discuté lors de la réunion, et que la présentation avait simplement donné un aperçu du processus d'assurance.
- 57** Comme les souvenirs des conseillers et du personnel ne concordaient pas, nous avons parlé au PDG de la compagnie d'assurance. Il a déclaré que sa présentation avait uniquement donné des renseignements généraux, expliquant par exemple le processus de traitement des réclamations et incluant des échantillons de diverses lettres de refus à envoyer au public. Les renseignements personnels d'identification avaient été expurgés des échantillons de lettres de refus.
- 58** Le PDG nous a remis une copie de sa présentation. Les seuls renseignements donnés sur les réclamations sont contenus dans une diapositive montrant le nombre de réclamations faites au cours de chacune des cinq dernières années. Il a précisé qu'il s'agissait là d'une présentation d'orientation standard, qu'il fait aux membres des conseils municipaux. Il ne s'est pas souvenu de réclamations particulières citées à titre d'exemples, mais il a dit qu'il était possible que des exemples aient été mentionnés.
- 59** Le personnel a fait valoir que cette partie de la réunion s'était déroulée à huis clos pour les raisons suivantes :
- Les réclamations d'assurance qui ne sont pas réglées peuvent mener à des litiges.
 - Le personnel a enjoint aux conseillers de se référer aux conseils juridiques donnés de par le passé au sujet de leurs obligations de confidentialité.
 - Les discussions ont porté sur des personnes spécifiques et sur les détails de leurs réclamations.

Analyse : Applicabilité des exceptions du secret professionnel de l'avocat, des litiges actuels ou éventuels, et des

renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées

- 60** Nous avons examiné les trois exceptions citées par la Ville pour tenir un huis clos au sujet de cette présentation.
- 61** Comme indiqué, l'exception à l'alinéa 239 (2) f) sur les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat s'applique uniquement aux communications entre un client et son avocat. Les avocats de la Ville ont quitté la réunion avant les discussions au sujet de l'assurance. Le Conseil n'a examiné aucune communication des avocats durant la présentation. Par conséquent, l'exception du secret professionnel de l'avocat ne s'appliquait pas à ces discussions.
- 62** Comme indiqué, l'exception des litiges actuels et éventuels peut s'appliquer aux discussions quand il y a une possibilité réelle de litige, dans un cas précis. Or rien ne permet de conclure que le Conseil ait discuté de cas précis de litiges actuels ou éventuels pour la Ville. La vague menace que des réclamations d'assurance puissent mener à des litiges, à un moment donné, ne satisfait pas aux critères de l'exception à l'alinéa 239 (2) e).
- 63** L'exception à l'alinéa 239 (2) b) porte sur les renseignements privés concernant des personnes qui peuvent être identifiées. Seuls trois témoins croyaient que des cas précis avaient peut-être été discutés durant la réunion. Mais la présentation de la compagnie d'assurance ne comprenait aucun cas précis, et le présentateur n'avait souvenir d'aucun cas particulier. Le PDG a aussi souligné que les renseignements personnels d'identification avaient été éliminés des exemples de lettres de refus mentionnés durant la présentation. Il est possible que des cas aient été mentionnés, de manière spontanée, pour illustrer certains points de la discussion. Toutefois, leur absence du matériel de présentation, des notes de la greffière, et des souvenirs de la plupart des personnes présentes indique que, si des cas de ce type ont été mentionnés, ils n'étaient pas d'une importance essentielle pour les questions discutées.

Analyse : Application de l'exception de « l'éducation et la formation »

- 64** Alors que les exceptions citées par la Ville ne s'appliquent pas aux discussions sur l'assurance, le Conseil aurait pu invoquer l'exception de l'éducation et de la formation, donnée dans la Loi.
- 65** Comme indiqué précédemment, le paragraphe 239 (3.1) de la Loi permet au Conseil de tenir une séance à huis clos pour éduquer ou former ses membres, sous réserve que « lors de la réunion, aucun 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 décisions du conseil ».

- 66** Les renseignements fournis par les représentants de la compagnie d'assurance avaient trait au processus général de réclamation et au rôle des conseillers à cet égard. Ils n'étaient liés à aucune activité précise, ni à aucune décision spécifique, du Conseil.
- 67** Port Colborne devrait prendre soin de citer l'exception pertinente pour discuter de questions à huis clos, afin que la question examinée relève d'une exception permise, et par souci de transparence. De plus, si le Conseil invoque l'exception de l'éducation ou de la formation, il doit citer le paragraphe précis de la Loi dans sa résolution de se retirer à huis clos.

Mise à jour sur les initiatives économiques locales

- 68** Ensuite, le directeur de la planification et du développement a fait une mise à jour au Conseil sur diverses initiatives de développement économique. Les initiatives examinées étaient notamment les suivantes :
- Manifestations d'intérêt de la part de trois compagnies qui envisageaient de s'installer ou de s'agrandir à Port Colborne.
 - Organisme à but non lucratif qui souhaitait acquérir une propriété résidentielle détenue par un particulier dans la ville.
 - Entreprise locale qui souhaitait louer à bail un terrain de la Ville.

Analyse : Projets commerciaux potentiels d'expansion

- 69** La Ville a dit à notre Bureau que des plans commerciaux d'expansion avaient été discutés à huis clos, car les entreprises concernées lui avaient demandé de garder les renseignements confidentiels. Le personnel a laissé entendre que la discussion aurait pu relever de l'exception des litiges actuels ou éventuels, car les entreprises auraient pu tenter des poursuites contre la Ville en cas de divulgation de renseignements commerciaux confidentiels. De plus, le personnel a déclaré que les noms des propriétaires d'entreprise avaient été cités durant les discussions, si bien que l'exception des renseignements privés concernant des personnes qui pouvaient être identifiées s'appliquait. Enfin, le personnel a déclaré que la discussion cadrait avec l'exception de la sécurité des biens de la municipalité, car les propositions auraient pu inclure l'utilisation de terrains ou d'actifs détenus par la Ville, comme des quais.
- 70** Comme indiqué plus tôt, l'exception donnée à l'alinéa 239 (2) e) au sujet des litiges actuels ou éventuels est réservée aux circonstances où la question examinée porte sur des litiges réels, qui sont envisagés ou en cours. Dans ce cas, aucun litige n'a été examiné et les discussions ne cadraient donc pas avec cette exception.
- 71** Pour être considérés comme « des renseignements privés », les renseignements doivent révéler quelque chose de personnel à propos d'un particulier. Des renseignements donnés sur une personne à titre professionnel peuvent être considérés

comme des renseignements privés, mais uniquement s'ils dévoilent quelque chose de personnel¹².

72 Les renseignements donnés à titre professionnel, officiel ou commercial sur un particulier ne sont pas considérés comme des renseignements personnels concernant ce particulier¹³. Dans une décision rendue en 2008, le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a déterminé qu'il est possible d'utiliser un test en deux parties, établi par son Bureau, pour distinguer les renseignements privés des renseignements commerciaux, afin de décider si des discussions portaient ou non sur des renseignements privés, aux termes des règles des réunions publiques. Le test comporte ces deux questions :

1. Dans quel contexte apparaissent les noms des particuliers? Est-ce dans un contexte personnel ou commercial?
2. Ces renseignements comportent-ils des éléments qui révéleraient quelque chose de personnel sur un particulier, s'ils étaient divulgués?¹⁴

73 Le Commissaire a conclu que les renseignements ne relevant pas de la sphère personnelle, mais donnés dans le cadre d'activités commerciales à but lucratif, ne constituent pas des renseignements privés. Pour que les renseignements « passent » dans le domaine privé à la deuxième question du test, il faut se demander ce qu'ils révèlent. Les renseignements à caractère commercial, qui indiquent par exemple qu'un propriétaire doit de l'argent à un tribunal, ne suffisent pas à franchir ce seuil.

74 Dans ce cas, le seul renseignement révélé à propos de certains particuliers était les noms des propriétaires des compagnies qui présentaient des propositions d'affaires. Ces personnes étaient mentionnées à titre professionnel, et aucun renseignement privé n'a été divulgué à leur sujet. Leurs noms à eux seuls ne révèlent rien de nature personnelle à leur sujet. Cette discussion ne cadrerait donc pas avec l'exception à l'alinéa 239 (2) b) sur les renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.

75 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

¹² Voir Ordonnance MO-2204 (22 juin 2007) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/up-mo_2204.pdf>.

¹³ Voir Ordonnances P-257; P-427; P-1412; MO-1550-F, en ligne : CIPVP <www.ipc.on.ca>.

¹⁴ PO-2225 (12 janvier 2004) en ligne : CIPVP <https://www.ipc.on.ca/images/Findings/Attached_PDF/PO-2225.pdf>; Ordonnance MO-2368 (26 novembre 2008) en ligne : CIPVP <<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/mo-2368.pdf>>.

relativement à ce bien-fonds¹⁵. En 2011, le Commissaire a précisé que l'expression pouvait s'appliquer à des biens-fonds « corporels » et « incorporels », aussi longtemps que ces biens appartiennent à la municipalité et que les discussions visent à prévenir tout dommage ou toute perte¹⁶.

- 76** Dans ce cas, aucune menace ne semblait peser sur un bien-fonds municipal, corporel ou incorporel. En fait, la municipalité avait été contactée par des entreprises qui envisageaient de s'établir dans la Ville à l'avenir. Cette discussion ne cadrait pas avec l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) a).

Analyse : Achat de propriété par un organisme à but non lucratif

- 77** Le DG a fait une mise à jour au Conseil sur les plans d'un organisme à but non lucratif qui souhaitait acheter une maison détenue par un particulier dans la ville. Le terrain en question serait transféré d'un propriétaire privé à l'organisme, si bien qu'il n'y aurait ni acquisition ni disposition du bien-fonds par la municipalité. Le personnel et les conseillers n'ont pas indiqué quelle exception particulière avait été invoquée pour discuter de la question à huis clos, et la discussion ne relevait d'aucune des exceptions citées dans la Loi.

Analyse : Location-bail d'un bien-fonds de la Ville par une entreprise locale

- 78** Le Conseil a discuté du projet d'une entreprise locale qui souhaitait louer à bail un bien-fonds de la Ville pour élargir ses activités.
- 79** La discussion cadrait avec l'exception à l'alinéa 239 (2) c), concernant l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la Ville. Cette exception s'applique à la disposition de biens-fonds aussi bien par une location-bail que par une vente¹⁷. Le bien-fonds en question appartenait à la Ville, et le Conseil a discuté des diverses options d'en disposer. Comme indiqué ci-dessus, l'objectif de l'exception à l'alinéa 239 (2) c) est de protéger la position de négociation de la municipalité. Dans ce cas, les négociations avec l'entreprise étaient en cours et la Ville n'avait pas encore décidé si elle voulait louer à bail ce bien-fonds.

¹⁵ Ordonnance MO 2468-F (27 octobre 2009) en ligne : CIPVP <<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2468-F.pdf>>.

¹⁶ Ordonnance MO-2683-I (30 décembre 2011) en ligne : CIPVP <<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-2683-I.pdf>>.

¹⁷ Ordonnance MO-3073 (22 juillet 2014) en ligne : CIPVP <<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-3073.pdf>>.

Discussion sur les actions de Port Colborne Fibre Inc.

- 80** Ensuite, le Conseil a discuté du Niagara Regional Broadband Network, fournisseur de services de connexion Internet et de télécommunications détenu conjointement par des compagnies de services publics appartenant à quatre municipalités locales, dont Port Colborne Fibre Inc. Le président de Port Colborne Fibre Inc. assistait à la réunion durant cette discussion, pour faire une mise à jour sur la cession des actions de Port Colborne dans cette compagnie, comprenant les diverses options du Conseil et les modalités du contrat de la Ville avec les autres propriétaires.
- 81** Le procès-verbal n'indique pas quelle exception s'appliquait à cette discussion, mais le personnel nous a dit que la question avait été discutée à huis clos, car elle avait trait à la sécurité de biens de la municipalité, le Conseil avait obtenu des conseils juridiques à cet égard de par le passé, et il aurait pu faire l'objet de litiges s'il avait violé la clause de confidentialité de son accord avec les autres propriétaires du réseau.
- 82** Après avoir examiné une version préliminaire de ce rapport, l'ancien DG et la Ville ont commenté cette discussion, disant qu'elle relevait des exceptions de la Loi au sujet des litiges actuels ou éventuels, de la sécurité des biens de la municipalité, et du secret professionnel de l'avocat.

Analyse : Applicabilité des exceptions sur la sécurité des biens de la municipalité

- 83** La Ville a dit à notre Bureau que cette discussion relevait de l'exception à l'alinéa 239 (2) a) relative à la sécurité des biens de la municipalité, car la divulgation des détails des négociations en cours aurait pu avoir des répercussions négatives sur la position de négociation de la Ville.
- 84** L'exception de la sécurité des biens de la municipalité énoncée dans la Loi doit être interprétée de manière restrictive, se limitant à la protection des biens de la municipalité contre toute perte ou tout dommage physique, et à la sécurité publique connexe à ces biens¹⁸.
- 85** Dans un rapport de 2014, les Local Authority Services ont décrit une réunion à huis clos tenue par la Municipalité de Kincardine pour discuter de la vente éventuelle de Bruce Telecom, une société alors détenue à part entière par la Municipalité¹⁹. La vente avait été discutée au cours de 11 réunions à huis clos. La Municipalité a dit à l'enquêteur que la question avait été discutée à huis clos, car « une discussion en

¹⁸ *Supra* note 15.

¹⁹ Local Authority Services, « Report to the Corporation of the Municipality of Kincardine Regarding Allegations of Improperly Closed Meetings of the Council for the Municipality of Kincardine between February 6, 2013 and January 20, 2014 », en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2015/01/Kincardine-Investigation-Final-Report-July-2014.docx>>.

séance publique aurait eu des répercussions sur “la valeur économique” de la transaction », sachant que si le public avait appris que le Conseil envisageait de vendre ce bien, la valeur de l’actif aurait pu s’en trouver réduite. Les LAS ont conclu que « Protéger la stratégie de négociation de la Municipalité, au sens de la protéger d’une perte financière ou économique, n’équivaut pas à une perte ou à un dommage au sens de la sécurité des biens utilisée dans la Loi ».

- 86** Certes, nous comprenons que la Ville craignait que les actions ne perdent de la valeur si les négociations en cours étaient discutées en public, mais ceci ne suffit pas pour appliquer l’exception à l’alinéa 239 (2) a). L’exception s’applique en fonction du sujet discuté, et non des ramifications potentielles d’une discussion de ce sujet en public.
- 87** Dans ce cas, la discussion portait sur les négociations en cours pour la vente des actions de la Ville, et non la perte de valeur potentielle de ces actions si la question était discutée en public. Protéger la position de négociation de la Ville pour la protéger d’une perte financière ou économique ne justifie pas l’application de l’exception de l’alinéa 239 (2) a) aux discussions.

Analyse : Applicabilité de l’exception du secret professionnel de l’avocat

- 88** L’ancien DG nous a dit que cette question relevait de l’exception à l’alinéa 239 (2) f), car le Conseil avait reçu des conseils juridiques à ce sujet à plusieurs reprises, et car l’avocat de la Ville continuait d’examiner la question.
- 89** L’exception du secret professionnel de l’avocat, à l’alinéa 239 (2) f), s’applique uniquement aux communications entre un avocat et son client. Le conseiller juridique de la Ville n’était pas présent à cette partie de la réunion. Rien ne prêche à conclure que des conseils juridiques aient été présentés ou discutés durant cette partie de la réunion. Le fait d’avoir obtenu des conseils juridiques précédemment à propos d’un sujet ne veut pas dire que toutes les futures discussions de ce sujet peuvent relever de l’exception à l’alinéa 239 (2) f).

Analyse : Applicabilité de l’exception des litiges actuels ou éventuels

- 90** La Ville a dit à notre Bureau que cette question relevait de l’exception à l’alinéa 239 (2) e), car la Ville aurait pu faire l’objet de litiges si les membres du Conseil avaient violé leurs obligations de confidentialité contractuelle.
- 91** L’alinéa 239 (2) e) de la Loi stipule ceci : « Une réunion ou une partie de celle-ci peut se tenir à huis clos si l’une des questions suivantes doit y être étudiée... litiges actuels

ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local ».

- 92** Une lecture au sens strict de la Loi indique que, pour relever de cette exception, la question examinée doit elle-même être liée à des litiges actuels ou éventuels, et non au fait qu'elle pourrait mener à des litiges à l'avenir. Cette dernière interprétation ouvrirait si largement l'exception qu'elle pourrait inclure tout élément controversé susceptible de déclencher un litige.
- 93** La Cour d'appel de l'Ontario a examiné l'exception des litiges actuels ou éventuels dans *RSJ Holdings Inc. v. London (City)*²⁰. La Ville avait discuté à huis clos d'un règlement de contrôle intérimaire. La Cour a souligné que la Loi permet la tenue d'un huis clos quand « la nature de la question examinée » est un litige actuel ou éventuel. Dans ce cas, le sujet examiné était le règlement. La Cour a fait cette observation :

On ne peut pas dire que le sujet examiné est un litige potentiel du simple fait qu'une personne concernée par le règlement de contrôle intérimaire a un droit légal d'appel, ou parce que le règlement de contrôle intérimaire peut faire l'objet d'une motion d'annulation. **Le fait qu'il pourrait y avoir, ou même qu'il y aurait inévitablement, un litige provenant du règlement de contrôle intérimaire ne fait pas de « la question examinée » un litige potentiel** [caractères gras ajoutés].

- 94** Comme pour la réunion examinée par la Cour dans *RSJ Holdings*, les discussions à huis clos de Port Colborne n'avaient pas trait à des litiges actuels ou éventuels. Le sujet discuté était tout simplement la vente d'actions de la compagnie. Il n'y avait pas de litige actuel ou éventuel au moment de la réunion. Le fait qu'il pourrait y avoir, ou même qu'il y aurait inévitablement, un litige provenant de la discussion ne fait pas du sujet un litige actuel ou éventuel, aux termes des règles des réunions publiques.
- 95** La discussion sur Port Colborne Fibre Inc. ne relevait d'aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.

Mise à jour du DG sur des questions de biens-fonds et de travail

- 96** Le Conseil a ensuite reçu une mise à jour sur diverses questions de biens-fonds et de relations de travail, faite par le DG. Sa mise à jour a porté sur deux acquisitions ou dispositions en cours de biens-fonds par la municipalité, et sur des négociations en cours à propos d'un bail pour un bien-fonds détenu par la Ville, ce qui relevait de l'exception à l'alinéa 239 (2) c) de la Loi. Ensuite, le DG a informé le Conseil des

²⁰ 2005 CanLII 43895 (ON CA).

progrès des négociations collectives en cours avec les syndicats représentant le personnel de la Ville.

Analyse

- 97** L'exception relative aux discussions sur l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds par la municipalité est censée s'appliquer aux situations où la discussion d'une question en public pourrait nuire à la position de négociation de la municipalité. Cette exception s'étend à l'acquisition ou à la disposition d'un bien-fonds par un contrat de location-bail. Dans ce cas, tous les biens-fonds discutés faisaient l'objet de négociations, et des discussions publiques auraient pu nuire à la position de négociation de Port Colborne.
- 98** L'expression « relations de travail » au paragraphe 52 (3) de la LAIMPVP fait référence aux négociations collectives entre une institution et ses employés, telles que régies par les lois de négociations collectives, ou à des relations analogues. Dans ce cas, la municipalité tenait des négociations collectives avec ses employés. Ces discussions relevaient des exceptions de la Loi concernant l'acquisition et la disposition d'un bien-fonds (alinéa 239 (2) c)) et les relations de travail ou les négociations avec les employés (alinéa 239 (2) d)).

Nominations à des comités

- 99** Ensuite, le Conseil a discuté de candidatures aux conseils locaux et aux comités, et il a sélectionné des candidats pour chacun des 15 comités et conseils locaux. Les formulaires de candidature des postulants ont été remis aux conseillers. Ces formulaires comprenaient les noms, adresses, numéros de téléphone à domicile, adresses courriel, citoyenneté, âge, profession, éducation et expérience des candidats. Le Conseil a demandé au personnel de présenter un rapport et un règlement sur ces nominations en séance publique.

Analyse

- 100** Le CIPVP a confirmé que les renseignements sur les antécédents professionnels d'un particulier, comme les dates de commencement et d'achèvement de son emploi, les projets auxquels il a travaillé, et ses années de service peuvent être considérés comme des renseignements privés aux termes de la LAIMPVP, alors que le nom et le titre de poste de cette personne ne peuvent pas à eux seuls constituer des renseignements privés²¹. Dans ce cas, les formulaires de candidature examinés par le Conseil comprenaient des renseignements qui révélaient des détails personnels à propos des candidats. Par conséquent, la discussion relevait de l'exception citée.

²¹ MO-3177-I (30 mars 2015) en ligne : CIPVP <<https://www.ipc.on.ca/images/Findings/MO-3177-I.pdf>>.

Conseil juridique sur la prière aux réunions du Conseil

101 Le Conseil a examiné un rapport du DG à propos de la prière récitée au début de chaque réunion par le Conseil, conformément à son Règlement de procédure. Le personnel a avisé le Conseil que la municipalité avait été menacée de litiges par courriel. Une personne avait fait savoir qu'elle comptait entamer des procédures judiciaires contre la municipalité si le Conseil ne cessait pas de réciter sa prière au début de ses réunions. Après la séance à huis clos, le Conseil a adopté une résolution enjoignant au personnel de cesser l'usage de la prière à l'ouverture des réunions, jusqu'à ce que la Cour suprême du Canada rende sa décision à cet égard.

Analyse

102 Pour que l'exception des « litiges éventuels » s'applique, les litiges doivent être plus qu'une lointaine possibilité. N'importe quel Conseil qui continuait de réciter une prière à ses réunions, en attente de la décision de la Cour suprême, s'exposait à une possibilité de recours juridique, mais cette possibilité générale ne suffisait pas à justifier un huis clos en vertu de l'alinéa 239 (2) e).

103 Comme indiqué précédemment, les cours ont conclu que : « pour être protégé par le secret professionnel, un document ne doit pas nécessairement avoir été créé alors qu'il y avait une certitude de litige, mais simplement alors qu'un litige s'avérait raisonnablement probable. D'autre part, il doit y avoir plus que de simples indices de litige »²².

104 Dans un rapport de 2010, notre Bureau a conclu que la réception d'une lettre d'un avocat menaçant d'entamer un litige à la prochaine étape suffisait à justifier l'application de cette exception à la discussion, car le litige relativement à la question concernée était une possibilité réelle²³.

105 Dans le cas de Port Colborne, la Ville faisait face à une menace précise et réaliste de litige. La discussion du Conseil s'est limitée à cette menace et à la manière dont le Conseil devait y réagir. La discussion relevait donc de l'exception des litiges actuels ou éventuels donnée par la Loi.

²² *Carlucci v. Laurentian Casualty Co. of Canada*, [1991] O.J. No. 269 (O.C.G.D. — Master).

²³ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville de Kearney (2 décembre 2010).

Questions de procédure : Résolution pour se retirer à huis clos

106 Le Conseil a adopté la résolution suivante pour se retirer à huis clos :

Il est résolu que le Conseil se retire à huis clos pour examiner les questions suivantes :

- a) Rapport verbal du directeur général pour un débriefage sur des questions stratégiques confidentielles et un litige actuel ayant des répercussions sur la Ville de Port Colborne, et obtention de conseils juridiques à cet égard, et mise à jour sur la cession des actions de Niagara Regional Broadband Network, conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, alinéa 239 (2) a) la sécurité des biens de la municipalité ou du conseil local, alinéa 239 (2) b) des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local, alinéa 239 (2) c) l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local, alinéa 239 (2) d) les relations de travail ou les négociations avec les employés, alinéa 239 (2) e) les litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local, et alinéa 239 (2) f) les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin.
- b) Services communautaires et généraux confidentiels, rapport de division de la greffière n° 2014-42, Objet : Nominations aux conseils locaux et comités, conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, alinéa 239 (2) b) des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, y compris des employés de la municipalité ou du conseil local.
- c) Rapport confidentiel du directeur général n° 2014-04 sur une question de litiges potentiels, conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, alinéa 239 (2) e) les litiges actuels ou éventuels, y compris les questions dont les tribunaux administratifs sont saisis, ayant une incidence sur la municipalité ou le conseil local.

107 Le Conseil a discuté d'au moins cinq sujets au paragraphe A de la résolution : aperçu juridique et mise à jour des avocats de la Ville; présentation de l'agent d'assurance de la Ville; discussion de projets de développement économique en cours; discussion des actions détenues par la Ville dans une entreprise de réseau à haut débit; et mise à jour du DG sur des biens-fonds et des questions de travail.

108 Seuls deux sujets particuliers sont explicitement mentionnés dans ce paragraphe (cession des actions d'un réseau à haut débit et litiges en cours). Six exceptions

étaient citées au paragraphe A (alinéas 239 (2) a) à f)), mais la résolution n'indique pas laquelle des exceptions s'applique à chacun des sujets de discussion. Les différents membres du personnel et conseillers que nous avons interviewés nous ont donné différentes réponses quand nous leur avons demandé quelle exception s'appliquait à quel sujet de discussion.

109 Le DG nous a dit que cette réunion avait pris une forme de « méli-mélo », en ce sens que la Ville avait essayé de regrouper tout ce qui relevait d'une exception en une seule réunion. Depuis cette réunion, la greffière fait des efforts pour s'assurer que les résolutions indiquent plus clairement l'exception appliquée à chaque point discuté. De plus, la Ville a modifié son Règlement de procédure pour donner des clarifications sur les résolutions de se retirer à huis clos et pour refléter avec plus d'exactitude les exceptions énoncées dans la Loi.

Analyse

110 La Loi stipule qu'avant de tenir une séance à huis clos, les municipalités doivent indiquer par voie de résolution « le fait que la réunion doit se tenir à huis clos et la nature générale de la question devant y être étudiée »²⁴. Cette exigence se retrouve dans le Règlement de procédure de la Ville.

111 Comme la Cour d'appel de l'Ontario l'a précisé dans *Farber v. Kingston (City)*²⁵,

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.

112 En donnant des renseignements incomplets sur les sujets à discuter à huis clos, la Ville de Port Colborne n'a pas respecté l'exigence de la Loi lui enjoignant de décrire la nature générale de la question à examiner en maximisant les renseignements communiqués au public.

Par souci de transparence, la Ville devrait indiquer clairement dans sa résolution de se retirer à huis clos quelle exception et quel article de la Loi elle invoque pour discuter chacune des questions à huis clos.

²⁴ *Loi de 2001 sur les municipalités*, alinéa 239 (4) a).

²⁵ 2007 ONCA 173, 2007 CarswellOnt 1473, 156 A.C.W.S. (3d) 463, 222 O.A.C. 32, 279 D.L.R. (4th) 409, 31 M.P.L.R. (4th) 31.

Opinion

- 113** Les questions discutées à huis clos le 8 mars 2010 et le 27 janvier 2014 relevaient des exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 114** Les discussions du Conseil le 8 décembre 2014 sur des mises à jour relatives à des litiges, y compris en ce qui concernait la question d'Island Estates; sur une séance de formation par les avocats de la Ville; sur une séance de formation par les assureurs de la Ville; sur une discussion relative à la location-bail d'un bien-fonds détenu par la Ville à une entreprise locale; sur des mises à jour du DG concernant des questions de biens-fonds et de relations de travail; sur une discussion ayant trait aux nominations aux comités; et sur une discussion d'un litige potentiel, relevaient toutes des exceptions aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi.
- 115** En revanche, Port Colborne n'a pas respecté les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et dans son Règlement de procédure quand les membres du Conseil ont discuté à huis clos des questions suivantes, car elles ne relevaient d'aucune des exceptions énumérées : mises à jour sur trois expansions commerciales potentielles dans la ville; discussion de l'achat d'une propriété privée par un organisme sans but lucratif dans la ville; et discussion de la vente des actions dans Port Colborne Fibre Inc.
- 116** Enfin, Port Colborne n'a pas respecté les exigences énoncées à l'alinéa 239 (4) a) de la Loi et dans son Règlement de procédure, en omettant d'indiquer la nature générale des questions à examiner dans sa résolution de se retirer à huis clos le 8 décembre 2014.

Recommandations

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil de la Ville de Port Colborne devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que le Conseil se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

Port Colborne devrait veiller à ne discuter d'aucune question à huis clos à moins qu'elle ne relève clairement de l'une des exceptions énumérées à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*.

Recommandation 3

Quand il se retire à huis clos, le Conseil de Port Colborne devrait adopter une résolution indiquant clairement le fait qu'il va se retirer à huis clos et la nature générale de chacune des questions à examiner. Quand la Ville tient un huis clos sur une question d'éducation ou de formation, conformément au paragraphe 239 (3.1) de la Loi, Port Colborne doit aussi faire référence à ce paragraphe dans sa résolution.

Recommandation 4

À titre de pratique exemplaire, la Ville devrait clairement indiquer quelle exception aux règles des réunions publiques elle invoque pour discuter chacun des sujets à huis clos.

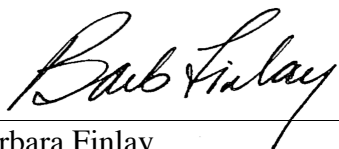
Recommandation 5

Port Colborne devrait modifier son Règlement de procédure pour indiquer que l'exception au paragraphe 239 (3) de la Loi est une exception obligatoire, si bien qu'une réunion doit se tenir à huis clos quand la question examinée a trait à une requête en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, et quand le Conseil, un conseil local, une commission ou un autre organisme est à la tête d'une institution aux termes de cette Loi.

Rapport

- 117** La greffière, l'ancien DG, le DG actuel, le conseiller régional actuel, le conseiller juridique externe de la Ville et tous les membres actuels du Conseil ont eu la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour notre Bureau. Nous avons reçu des commentaires écrits de l'ancien DG et de la Ville. Tous les commentaires que nous avons obtenus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 118** Outre ses commentaires sur des questions précises de ce rapport, la Ville a déclaré ceci : « La Ville considère que les exceptions énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* ne tiennent pas compte des cas où le Conseil est tenu de se réunir à huis clos pour discuter de questions délicates d'affaires/de commerce. »
- 119** Le ministère des Affaires municipales et du Logement procède actuellement à un examen des lois, qui inclut la *Loi sur les municipalités*. Il a accepté des commentaires et des suggestions de changement aux lois jusqu'au 31 octobre 2015. Notre Bureau a suggéré à la Ville de Port Colborne d'envisager de participer à cet examen au regard de sa communication sur la nécessité d'une exception permettant au Conseil de se réunir à huis clos pour discuter de questions délicates d'affaires ou de commerce.

120 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville de Port Colborne et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Barbara Finlay

Ombudsman intérimaire de l'Ontario