

PAR COURRIEL

Monsieur le Maire Jim Diodati
Conseil de la Ville de Niagara Falls
4310 Queen Street
Niagara Falls, ON L2E 6X5

Le 5 mai 2022

Objet : Plainte sur une réunion à huis clos

Monsieur le Maire,

Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le conseil de la Ville de Niagara Falls (la « Ville ») avait enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »). Plus précisément, la plainte alléguait que les réunions du conseil d'administration de la Niagara Falls Hydro Holding Corporation (« HoldCo ») sont des réunions du conseil municipal, et que ces réunions ne sont pas conformes aux exigences de la Loi en matière de réunions publiques car elles ne sont pas ouvertes au public.

Je vous écris pour vous faire part du résultat de mon examen. Pour les raisons exposées ci-dessous, j'ai conclu que HoldCo n'est pas assujettie aux règles des réunions publiques et que le conseil municipal n'a donc pas enfreint les exigences prévues par la Loi en matière de réunions publiques. J'ai également conclu que HoldCo n'a pas enfreint ses propres règles internes de réunions en tenant à huis clos les réunions de son conseil d'administration.

¹ LO 2001, chap. 25.



Rôle et compétence de l'Ombudsman

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 clos². 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. L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville de Niagara Falls.

De plus, mon Bureau est en droit d'examiner les plaintes concernant la conduite administrative des organismes du secteur public, incluant les municipalités, les conseils locaux et les sociétés contrôlées par une municipalité.

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>.

Contexte

Le règlement 2000-97 a été adopté par la Ville le 8 mai 2000. Il autorise la constitution en société de HoldCo et transfère le personnel, les actifs, les passifs, les droits et les obligations de la Ville en ce qui concerne la production, le transport, la distribution et la vente au détail d'électricité à HoldCo.

Selon ce règlement, HoldCo a été constitué en société en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions de l'Ontario*, conformément au paragraphe 142 (1) de la *Loi de 1998³ sur l'électricité* et aux articles 71 et 73 de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario⁴*. HoldCo agit en tant que société de portefeuille pour d'autres

² *Ibid* au par. 239.1.

³ LO 1998, chap. 15, Annexe A.

⁴ LO 1998, chap. 15, Annexe B.



sociétés, et constitue un actif détenu par la municipalité. La Ville est en l'unique actionnaire.

Le règlement de procédure de HoldCo stipule que la Ville nomme chaque membre du conseil d'administration. Le conseil d'administration de HoldCo est actuellement composé de huit administrateur(ric)e(s), chacun(e) étant un(e) conseiller(ère) municipal(e). Quand ces personnes siègent au conseil d'administration de HoldCo, elles ont une obligation fiduciaire envers la société⁵. De plus, le DG de la Ville est le PDG de HoldCo.

Le PDG de HoldCo nous a dit que la société a son propre personnel et une représentation juridique distincte de celle de la Ville, et qu'il n'y a pas d'accord de fonctionnement entre HoldCo et la Ville. Il nous a également dit que HoldCo ne demande ni l'autorisation ni les avis du conseil municipal pour prendre ses décisions.

Les réunions du conseil d'administration ne sont pas ouvertes au public, et les rapports de ces réunions ne sont pas rendus publics. Durant ces réunions, le conseil d'administration ne discute pas des affaires du conseil municipal.

Examen de l'Ombudsman

Mon Bureau a examiné le règlement de procédure de la Ville, le règlement de procédure de HoldCo, et les documents concernant la création de HoldCo. De plus, nous avons parlé avec l'actuel PDG et l'ancien PDG de HoldCo.

Exigences de la Loi sur les municipalités en matière de réunions publiques

L'article 239 de la *Loi sur les municipalités* stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf si elles relèvent de l'une des exceptions énumérées dans cet article de la Loi. Les règles des réunions publiques s'appliquent uniquement aux réunions des conseils municipaux, des conseils locaux, et des comités de l'un ou l'autre de ces organismes. Par conséquent, les réunions du conseil d'administration de HoldCo doivent relever de l'une de ces catégories pour que les règles des réunions publiques s'appliquent à son cas.

⁵ *BCE Inc., Re*, 2008 CSC 69 au par. 37.



HoldCo n'est pas un conseil local

Comme indiqué ci-dessus, HoldCo a été constitué en société en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions de l'Ontario*, conformément au paragraphe 142 (1) de la *Loi de 1998 sur l'électricité*⁶, et aux articles 71 et 73 de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*⁷. Le paragraphe 142 (6) de la *Loi de 1998 sur l'électricité*⁸ indique que toute société constituée en vertu de cet article n'est pas considérée comme un conseil local conformément à toute Loi. Par conséquent, HoldCo n'est pas un conseil local assujéti aux exigences de la *Loi sur les municipalités* en matière de réunions publiques.

HoldCo n'est pas un comité du conseil en vertu de la Loi

Le paragraphe 238 (1) de la *Loi sur les municipalités* 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. La composition du conseil d'administration de HoldCo répond à cette définition, mais pour déterminer si une entité peut être considérée comme un comité, mon Bureau tient également compte de son rôle et de sa fonction. Mon Bureau a conclu qu'un organisme qui exerce un pouvoir délégué par un conseil pour prendre des décisions ou faire des recommandations est probablement un comité⁹. Par contre, il est peu probable qu'un organisme soit un comité s'il sert à des fins administratives, échange simplement des renseignements, ou fait valoir des positions déjà arrêtées¹⁰.

HoldCo a été constitué en société à des fins de distribution et de vente au détail d'électricité et d'activités commerciales connexes, à la place de la Ville. Plutôt que de déléguer ses propres pouvoirs à HoldCo, la Ville a transféré son personnel, ses actifs, ses passifs, ses droits et ses obligations relativement à la distribution et à la vente au détail d'électricité à HoldCo. HoldCo n'exerce pas de pouvoir délégué par le conseil. Bien que son conseil d'administration soit composé de conseiller(ère)s, il n'a nul besoin de l'approbation du conseil municipal, au nom de la Ville, pour prendre des décisions. Il ne joue aucun rôle consultatif vis-à-vis de la Ville.

⁶ *Supra* note 3.

⁷ *Supra* note 4.

⁸ *Supra* note 3 au par. 142 (6).

⁹ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si les chefs de Conseil de West Parry Sound ont tenu des réunions à huis clos illégales y compris le 19 février 2015*, (décembre 2015), en ligne.

¹⁰ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2014 ONOMBUD 11, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtmh9>>; *Deep River (Ville de) (Re)*, 2017 ONOMBUD 17, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hqspg>>.



L'actuel PDG de HoldCo nous a expliqué que les discussions du conseil d'administration portent uniquement sur les prises de décision courantes de la société. Le PDG actuel et l'ancien PDG ont tous deux déclaré à mon Bureau que le conseil d'administration ne discute d'aucune façon des affaires municipales lors de ses réunions.

Par conséquent, notre examen conclut que le conseil d'administration de HoldCo n'est pas un comité du conseil municipal en vertu de la Loi. Bien que la composition du conseil d'administration de HoldCo réponde aux exigences d'un comité tel que défini par la Loi (c'est-à-dire qu'au moins 50 pour cent des membres sont également membres d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou conseils locaux), un examen de sa fonction et de son objectif montre qu'il n'agit pas comme un comité exerçant un pouvoir délégué par le conseil municipal, et ne joue pas de rôle consultatif auprès du conseil.

HoldCo n'est pas un comité du conseil en vertu du règlement de procédure de la Ville

Notre Bureau a conclu précédemment qu'un organisme peut également être assujéti aux exigences des réunions publiques s'il s'agit d'un comité tel que défini dans le règlement de procédure de la municipalité¹¹, ou si la municipalité le considère comme un comité¹².

Le règlement de procédure de la Ville définit ainsi un comité du Conseil : « Tout conseil, conseil local ou comité créé par le Conseil, dont au point un (1) membre est nommé par le Conseil. Le ou les membres nommés par le Conseil peuvent également être des membres, des employés de la Ville et/ou des membres du public »¹³.

¹¹ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Groupe de travail sur les soins de longue durée pour la Région de Niagara a tenu une réunion à huis clos illégale le 13 mai 2015*, (novembre 2015), en ligne; Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur une plainte à propos d'une réunion tenue par le Comité consultatif des lesbiennes, gays, bisexuel(le)s, transgenres et queers de la Ville de Hamilton le 20 octobre 2020*, (avril 2021), en ligne.

¹² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur une plainte à propos d'une réunion du Comité de liaison communautaire sur les déchets nucléaires du Canton de Hornepayne le 12 janvier 2016*, (décembre 2016), en ligne.

¹³ Ville de Niagara Falls, Règlement de procédure 2019-04 (15 janvier 2019) en ligne : <<https://niagarafalls.ca/pdf/by-laws/procedural-by-law.pdf>> à l'art. 1.



Pour déterminer si un organisme est un « comité » en vertu du règlement de procédure d'une municipalité, mon Bureau tient également compte de la fonction ou de l'objectif du groupe, et examine si la municipalité a créé officiellement le groupe en tant que « comité » assujetti aux règles de la Loi en matière de réunions publiques¹⁴.

Comme indiqué ci-dessus, le conseil d'administration de HoldCo ne fonctionne pas comme un comité du conseil municipal et prend des mesures sans l'approbation ou la délégation de pouvoir du conseil municipal. De plus, HoldCo n'a pas été officiellement établi comme un comité par la Ville. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un comité du conseil municipal en vertu du règlement de procédure de la Ville.

Comme le conseil d'administration n'est ni un conseil local ni un comité du conseil municipal en vertu de la Loi ou du règlement de procédure de la Ville, il n'est pas assujetti aux règles des réunions publiques énoncées dans la Loi.

HoldCo est une société contrôlée par la municipalité

Bien que les règles des réunions publiques s'appliquent uniquement aux conseils municipaux, aux conseils locaux et aux comités de l'un ou l'autre de ces organismes, mon Bureau est en droit, depuis 2016, d'examiner les plaintes relatives à la conduite administrative des municipalités, des conseils locaux et des sociétés contrôlées par une municipalité.

La Loi définit ainsi une société contrôlée par une municipalité : « Société dont au moins 50 pour cent des actions émises et en circulation sont acquises à la municipalité ou qui fait nommer la majorité des membres de son conseil d'administration par la municipalité ou en approuver la nomination par elle. La présente définition ne s'entend toutefois pas d'un conseil local au sens du paragraphe 1 (1) »¹⁵.

La Ville est l'unique actionnaire de HoldCo et elle nomme l'ensemble du conseil d'administration de HoldCo. De plus, comme HoldCo n'est pas un conseil local, HoldCo répond à la définition d'une société contrôlée par la municipalité.

Les sociétés contrôlées par une municipalité ne sont pas assujetties aux règles des réunions publiques, qui s'appliquent uniquement aux réunions des conseils municipaux, des conseils locaux et de leurs comités. Toutefois, les pratiques de réunions de ces sociétés doivent se conformer à leurs règlements internes. Le

¹⁴ *Lucan Biddulph (Canton de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 17 aux par. 24-28, en ligne :

<<https://canlii.ca/t/jjq6j>>.

¹⁵ *Supra* note 1 au par. 223.1.



règlement de procédure de HoldCo n'exige pas que l'avis de convocation des réunions soit communiqué au public. Il n'exige pas non plus que les réunions se tiennent en public, ou que tout renseignement provenant de ces réunions soit communiqué au public. Par conséquent, HoldCo n'a pas enfreint son règlement interne en ne tenant pas ses réunions en public, et en ne communiquant pas publiquement de comptes rendus de ses réunions.

Conclusion

Le conseil de la Ville de Niagara Falls n'a pas enfreint les exigences des réunions publiques en tenant les réunions du conseil d'administration de HoldCo à huis clos. De plus, les pratiques de réunions du conseil d'administration de HoldCo ne contreviennent pas à ses exigences de procédure internes.

Je tiens à remercier la Ville de Niagara Falls de sa coopération durant mon examen. Le greffier a confirmé que cette lettre sera incluse à la correspondance d'une prochaine réunion du conseil.

Cordialement,



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

C.c. : Bill Matson, Greffier
Jason Burgess, DG

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman

