



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête sur de multiples réunions à huis clos
du Conseil de la Ville de Welland
de juin 2012 à mai 2014**

« Propriété et éthique »

**André Marin
Ombudsman de l’Ontario
Novembre 2014**

Table des matières

Plainte	3
Compétence de l’Ombudsman	3
Procédures de réunion du Conseil	4
Processus d’enquête	4
Rapport préliminaire	5
Discussions à huis clos	5
Plan stratégique de la Commission de développement : 18 mars	5
Analyse	7
Proposition de services partagés de la bibliothèque publique de Welland : 18 mars et 1^{er} avril	8
Analyse	9
Nœud de logistique/distribution : 15 avril	10
Analyse	11
Soumission de la WRCC pour les épreuves de courses de canoë en ligne en mai 2016 en vue des Jeux olympiques : 6 mai	13
Analyse	15
Mise à jour sur l’International Flatwater Centre de Welland : 6 mai	16
Analyse	16
Autres questions discutées	17
Ordonnance du ministère du Travail : 18 mars.....	17
Réclamation d’assurance : 15 avril.....	18
Questions de procédure	18
Résolution	18
Comptes rendus.....	19
Opinion	20
Recommandations	20
Rapport	21

Plainte

- 1** Le 15 mai 2014, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le Conseil de la Ville de Welland tenait fréquemment des réunions à huis clos. Quand nous avons demandé au plaignant de nous donner plus de détails à ce sujet, il nous a fourni 11 exemples de réunions à huis clos tenues de juin 2012 à mai 2014, dont les discussions ne relevaient pas des exceptions permises aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 2** Après de plus amples discussions avec le plaignant, mon Bureau a ouvert une enquête sur quatre réunions récentes du Conseil qui reflétaient les préoccupations de ce plaignant quant au processus de réunions à huis clos de Welland.
- 3** Il s'est avéré que d'autres points avaient été considérés à huis clos lors de chacune de ces réunions, points dont le plaignant n'avait pas parlé et qui relevaient clairement des exceptions aux exigences des réunions publiques de la *Loi sur les municipalités*. Notre rapport n'examine pas ces questions.

Compétence de l'Ombudsman

- 4** En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi), les municipalités sont tenues d'adopter des règlements qui énoncent les règles de procédure de leurs réunions. La loi stipule que des avis doivent être communiqués au public pour toutes les réunions et que toutes les réunions doivent être ouvertes au public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 5** Depuis le 1^{er} janvier 2008, des changements apportés à la *Loi de 2001 sur les municipalités* accordent aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos. 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.
- 6** Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville de Welland.
- 7** 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 pertinent ont été respectées.

Procédures de réunion du Conseil

- 8** Conformément au Règlement de procédure de la Ville (Règlement 2013-126), tous les conseils locaux, les comités et les commissions créés par le Conseil doivent tenir leurs réunions en public, à moins que la loi ou le Règlement n'en dispose autrement et n'autorise un huis clos. Le paragraphe 11.1 du Règlement énonce les exceptions données dans l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*. Il appartient aux membres du Conseil de s'assurer que seules sont discutées à huis clos les questions pouvant être soulevées légitimement en Comité plénier.
- 9** Des avis des réunions du Conseil et des comités sont communiqués au public sous forme d'affichage des renseignements sur le site Web de la Ville et sur un babillard public, au moins 24 heures avant la date de chaque réunion. Pour les réunions extraordinaires du Conseil, un avis est affiché dès que possible en pratique.
- 10** Le paragraphe 11.3 du Règlement de procédure stipule qu'il appartient au maire et aux membres du Conseil de s'assurer que seules les questions pouvant être légitimement examinées à huis clos sont discutées à l'écart du public. Le paragraphe 13.11 du Règlement indique le processus à suivre par un membre du Conseil pour contester une décision du président, y compris celle de discuter une question à huis clos.
- 11** Certes, il est louable que le Règlement de procédure comprenne des dispositions qui permettent aux conseillers de faire objection à des réunions à huis clos à mesure que celles-ci sont convoquées, mais ces dispositions n'interdisent à personne – pas même aux membres du Conseil – d'exprimer leurs préoccupations à mon Bureau par la suite.

Processus d'enquête

- 12** Après avoir procédé à un examen préliminaire de cette plainte, mon Bureau a avisé la Ville, le 23 juin 2014, que nous mènerions une enquête.
- 13** Durant cette enquête, nous avons obtenu et examiné les documents municipaux pertinents, dont les ordres du jour et les procès-verbaux. De plus, nous nous sommes référés au Règlement de procédure de la Ville, ainsi qu'aux textes de loi et à la jurisprudence applicables.
- 14** Les membres du personnel de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau ont fait des entrevues téléphoniques avec le

maire et chacun des 12 membres du Conseil, ainsi qu'avec quatre membres du personnel municipal.

- 15** Les membres du Conseil et du personnel ont pleinement coopéré à notre enquête.

Rapport préliminaire

- 16** Conformément à notre processus d'enquête, tous les membres du Conseil et du personnel de la Ville que nous avons interviewés ont eu la possibilité d'examiner une ébauche de ce rapport, comprenant une analyse et des conclusions préliminaires, et d'y donner réponse avant la version finale dudit rapport. Ils ont pu obtenir un exemplaire du rapport préliminaire, pour pouvoir l'étudier, à condition qu'ils signent un engagement de confidentialité, conformément aux exigences de la *Loi sur l'ombudsman*.
- 17** Nous avons reçu 14 engagements de confidentialité de la Ville, à la suite desquels nous avons fourni des exemplaires du rapport préliminaire. Il nous est parvenu une seule réponse à ce rapport, dont j'ai tenu compte pour rédiger sa version finale.

Discussions à huis clos

Plan stratégique de la Commission de développement : 18 mars

- 18** La plainte déposée à mon Bureau alléguait que, lors de la réunion du Conseil le 18 mars 2014, la Commission de développement avait examiné à huis clos son plan stratégique avec le Conseil, en vertu de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds ». Selon le plaignant, aucun bien-fonds particulier n'avait été discuté et, par conséquent, cette exception ne s'appliquait pas.
- 19** L'ordre du jour de la réunion publique indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos à 17 h 25 pour discuter de diverses questions en vertu de quatre exceptions : l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds; la sécurité des biens de la municipalité ou d'un conseil local; les relations de travail ou les négociations avec les employés; et des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée.
- 20** Le Conseil s'est retiré à huis clos à 17 h 32 en citant les exceptions inscrites à l'ordre du jour, ainsi que l'exception du secret professionnel de l'avocat.

- 21** Le Conseil a examiné cette question en vertu des exceptions de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » et de « la sécurité des biens de la municipalité ou d'un conseil local ».
- 22** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le Conseil a discuté d'un « Plan d'action prioritaire sur la stratégie d'attraction des entreprises manufacturières », qui avait été préparé par un consultant en développement économique et qui faisait partie du plan stratégique global. Ce rapport présentait diverses stratégies pour attirer de nouvelles entreprises à Welland. Le reste du plan stratégique a été examiné en réunion publique.
- 23** Six membres du Conseil et deux membres du personnel nous ont déclaré en entrevue que cette question avait été examinée à huis clos en vertu de l'exception de « la sécurité des biens » car le plan de marketing constituait un « bien » de la Municipalité et devait être protégé. La préparation d'un plan par des consultants en développement économique avait pour but de donner à Welland un avantage concurrentiel par rapport aux municipalités voisines, avantage qui aurait été compromis si le plan avait été rendu public. Bien que le Conseil n'ait pas discuté à huis clos de mesures à prendre pour protéger le Plan d'action prioritaire sur la stratégie d'attraction des entreprises manufacturières, la raison de se retirer à huis clos était de protéger ce plan.
- 24** En ce qui concerne l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds », un membre du Conseil s'est souvenu d'une discussion sur des biens-fonds particuliers que la Ville envisageait de vendre. Un autre a pensé que le Conseil avait peut-être tenu une discussion générale sur des biens-fonds que la Commission envisageait de vendre.
- 25** Deux membres du Conseil étaient d'avis que cette question n'aurait pas dû être discutée à huis clos, tandis que deux autres n'avaient gardé aucun souvenir de cette question. Deux autres membres du Conseil étaient absents de la réunion, tandis qu'un autre était arrivé en retard et avait manqué cette partie de la discussion.
- 26** Le Conseil a levé sa séance à huis clos à 19 h.
- 27** En séance publique, le Conseil a voté pour prendre acte de la présentation du directeur du développement économique et pour appuyer le Plan stratégique de développement économique et la Stratégie d'attraction des entreprises manufacturières de la Commission de développement.

Analyse

- 28** La majorité des conseillers présents lors de cette séance ont dit à mon Bureau que le plan de marketing était un « bien » de la Municipalité et que son but était de conférer un avantage concurrentiel à Welland par rapport aux municipalités voisines pour attirer de nouvelles entreprises. Le sentiment était que cet avantage serait compromis si le plan était rendu public, et c'est pourquoi ce document avait été examiné à huis clos en vertu de l'exception de « la sécurité des biens ».
- 29** Pour examiner les paramètres de cette exception, mon Bureau s'est souvent référé à la jurisprudence du Bureau du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée (CIPVP). Bien que non exécutoires pour mon Bureau, les décisions rendues dans ces affaires peuvent être des sources d'information.
- 30** L'ordonnance MO-2468-F¹ du CIPVP a conclu que « la sécurité des biens » faisait référence à la protection de tout bien contre les pertes et les dégâts physiques, ainsi qu'à la protection de la sécurité du public relativement à ce bien. L'ordonnance a déterminé que cette expression n'incluait pas la sécurité ou la protection des intérêts financiers ou économiques relatifs à un bien. L'ordonnance MO-2683-I², plus récente, a précisé que l'arbitre de l'ordonnance MO-2468-F avait affaire à un ensemble particulier de circonstances, et que cette décision était destinée à appuyer la proposition que « la sécurité des biens » ne s'applique pas aux intérêts financiers vis-à-vis de la stratégie de négociation d'une ville. En revanche, ceci ne signifie aucunement que la discussion de la protection des intérêts financiers ne puisse jamais relever de l'exception de « la sécurité des biens ». L'arbitre de l'ordonnance MO-2683-I a convenu que le mot « biens » dans l'expression « la sécurité des biens » pouvait couvrir à la fois des biens corporels et incorporels³.
- 31** Je conviens que la Ville pourrait considérer comme un bien lui appartenant un document comme le Plan d'action prioritaire sur la stratégie d'attraction des entreprises manufacturières de Welland, et que dans certaines circonstances, les discussions portant sur un tel document pourraient avoir lieu à huis clos en vertu de l'exception de « la sécurité des biens ». Toutefois, ceci n'est pas la fin de l'analyse. Comme l'a souligné l'arbitre dans l'ordonnance MO-2683-I du

¹ Cité de Toronto, 27 octobre 2009.

² Cité de Toronto, 30 décembre 2011.

³ Au paragraphe 40. Précisons que l'arbitre examinait « la sécurité des biens » telle que cette expression est donnée au paragraphe 190 (2) de la *Loi de 2006 sur la Cité de Toronto*, qui reflète à tous points de vue le paragraphe 239 (2) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

CIPVP, pour que l'exception de « la sécurité des biens » s'applique, la municipalité doit établir qu'elle est propriétaire du bien identifié et que la question examinée lors de la réunion est « la sécurité » au sens de la prise de mesures pour prévenir des pertes ou des dégâts relativement à ce bien⁴.

- 32** Bien que les interviewés nous aient déclaré que l'objectif des discussions à huis clos était de protéger le plan de marketing, ces discussions n'ont pas porté sur la protection de ce plan contre les pertes ou les dégâts. Elles ont plutôt eu pour objectif de communiquer le plan de marketing lui-même au Conseil. Par conséquent, elles ne relevaient pas de l'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) a) de la Loi.
- 33** L'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » a aussi été citée pour ces discussions. Seul l'un des membres du Conseil a dit se souvenir de la vente d'un bien-fonds en particulier examinée en vertu de cette exception. Les renseignements donnés dans le procès-verbal ne montrent aucunement que cette exception s'appliquait aux discussions du plan de marketing, car il n'y a eu aucune référence à l'achat ou la vente d'un bien-fonds particulier.
- 34** J'en conclus que ce point ne relevait d'aucune des exceptions citées, ni d'aucune autre exception aux exigences des réunions publiques, et qu'il a donc été examiné à huis clos en infraction à la Loi.

Proposition de services partagés de la bibliothèque publique de Welland : 18 mars et 1^{er} avril

- 35** La plainte déposée à notre Bureau alléguait que le Conseil avait tenu des discussions à huis clos à propos d'une proposition de services partagés avec la bibliothèque publique, en infraction aux exigences des réunions publiques.
- 36** Le procès-verbal des deux réunions indique que cette question a été discutée en vertu des exceptions des « relations de travail ou négociations avec les employés » et des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ».
- 37** En entrevues, six membres du Conseil ont déclaré à notre Bureau que les discussions à huis clos portaient sur des questions de relations de travail, et que les renseignements privés d'un ou de plusieurs membres du personnel avaient

⁴ Au paragraphe 41.

aussi été discutés. L'un des conseillers était d'avis que les discussions ne relevaient pas des exceptions citées, et six autres n'étaient pas présents ou ne pouvaient pas se souvenir de ces discussions.

- 38** Le membre du personnel qui a mené ces discussions le 18 mars nous a dit qu'elles avaient porté sur des changements de personnel, sur la charge de travail et sur les rôles d'employés particuliers. Le Conseil a aussi examiné les qualifications d'un membre du personnel en particulier, en rapport avec la possibilité qu'il accède à un nouveau poste. Les discussions du 1^{er} avril ont notamment porté sur le départ à la retraite éventuel de certains employés et sur de possibles changements de personnel susceptibles d'avoir des répercussions sur les postes syndiqués. Les notes prises alors, durant la réunion, corroborent les souvenirs de ce membre du personnel.

Analyse

- 39** Cette question a été discutée à huis clos lors de deux réunions en vertu des exceptions des « relations de travail ou négociations avec les employés » et des « renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée ». Les renseignements communiqués à notre Bureau corroborent le fait que les discussions portaient sur des changements éventuels de personnel, aussi bien pour des postes syndiqués que non syndiqués. Comme l'a souligné le CIPVP, l'exception des « relations de travail » fait référence aux rapports collectifs entre un employeur et ses employés⁵.
- 40** Dans ce cas, l'exception des « relations de travail » s'applique clairement aux discussions. De plus, lors de ces deux réunions, des renseignements concernant des employés identifiés ont été discutés – dont des opinions sur le rendement professionnel de l'un des employés, et l'éventuel départ à la retraite d'un autre. Comme l'a souligné l'ordonnance MO-2204⁶ du CIPVP, les renseignements sur le rendement d'un employé sont des renseignements privés. Ces parties des discussions relevaient donc de l'exception des « renseignements privés ».
- 41** Par conséquent, les discussions sur la proposition de services partagés lors des réunions du 18 mars et du 1^{er} avril relevaient des exceptions citées aux exigences des réunions publiques et ne constituaient pas une infraction à la Loi.

⁵ Voir ordonnance PO-2057 (29 octobre 2002), à propos de l'expression « relations de travail » donnée au paragraphe 65 (6) de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

⁶ Ordonnance MO-2204, Ville d'Aylmer (22 juin 2007)

Nœud de logistique/distribution : 15 avril

- 42** La plainte déposée à notre Bureau alléguait que ce point portait sur une discussion visant à déterminer si le Conseil devrait considérer prioritaires la logistique, la distribution et les industries de la chaîne d’approvisionnement dans le cadre des projets de développement économique de Welland, et que les discussions ne relevaient d’aucune des exceptions aux exigences des réunions publiques. Selon le plaignant, ce point aurait dû être discuté en séance publique car la question avait été soulevée en séance publique sous forme d’avis de motion lors d’une réunion précédente.
- 43** L’ordre du jour de la réunion publique indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos à 18 h 10 pour discuter de l’acquisition ou la disposition projetée ou en cours d’un bien-fonds, et d’une question d’éducation ou de formation.
- 44** Selon le procès-verbal de la réunion publique, le Conseil s’est retiré à huis clos à 18 h 17, en tant que Comité plénier, pour les raisons indiquées à l’ordre du jour.
- 45** Le procès-verbal du huis clos montre que deux membres du personnel ont évoqué la probabilité que Welland devienne un nœud de logistique/distribution.
- 46** Sept membres du Conseil ont déclaré à notre Bureau que c’était une séance « d’éducation et de formation », menée par le personnel, en réponse à une question soulevée par un membre du Conseil en séance publique demandant si cette orientation était faisable pour Welland. Ils croyaient que la question pouvait être discutée à huis clos car le Conseil n’examinait pas l’une de ses activités, et n’en décidait pas alors. Ils ont souligné que le plan stratégique de la société de développement avait déjà été approuvé lors d’une récente réunion et que ces discussions n’influeraient donc pas sur l’orientation des projets de développement économique de Welland à ce stade.
- 47** L’un des membres du personnel qui ont mené cette discussion nous a dit qu’ils voulaient expliquer ce qu’exige un nœud de logistique/distribution pour réussir, et voir pourquoi Welland ne répondait peut-être pas aux critères d’un tel modèle. Un autre nous a dit que la confusion régnait quant à la différence entre des nœuds de logistique et des centres de distribution, et qu’il fallait donc clarifier cette différence pour le Conseil. Les deux membres du personnel, de même que certains membres du Conseil, nous ont dit que la question devait être examinée à huis clos par crainte d’exposer les « faiblesses » de la Ville à d’éventuels investisseurs.
- 48** L’un des membres du Conseil présents à la séance à huis clos était d’avis que le sujet ne se prêtait pas à une discussion à l’écart du public et un autre a quitté la

réunion avant la discussion, considérant que la question devrait être débattue en public. Les quatre autres membres du Conseil étaient absents ou n'avaient gardé aucun souvenir de la discussion.

- 49** La plupart des conseillers qui se sont souvenus de la réunion nous ont dit qu'elle avait porté en partie sur un partage d'information fait par les membres du personnel et en partie sur des discussions entre les membres du Conseil, notamment pour voir comment cette information pourrait s'appliquer à certains biens-fonds dans la Ville.
- 50** Le Conseil a levé sa séance à huis clos à 18 h 55.
- 51** Plus tard lors de la réunion, le Conseil a examiné une motion afin de prendre acte d'un rapport du personnel présentant les forces potentielles de la Ville pour devenir un nœud de logistique/distribution. Deux conseillers ont proposé de modifier cette motion pour enjoindre au Bureau de développement économique d'inclure la logistique, la distribution et les industries de la chaîne d'approvisionnement, et de les considérer prioritaires, dans le cadre des projets, stratégies et plans d'action prioritaires de développement économique de Welland. La motion de modification a été rejetée, et la motion principale visant à prendre acte du rapport du personnel a été adoptée.

Analyse

- 52** Conformément au paragraphe 239 (3.1) de la Loi, un Conseil peut se retirer à huis clos si la réunion a pour but l'éducation ou la formation des membres, et si aucun membre ne discute ou ne traite aucunement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décisions du Conseil.
- 53** Mon rapport de 2008 intitulé *ABC de l'éducation et de la formation* a traité de cette question comme suit dans une affaire concernant la Ville d'Oshawa⁷ :

Le nombre de sujets pouvant se prêter à une séance d'éducation est infini, mais il doit être clair qu'une séance de ce genre a pour seul objectif l'éducation. Toute tentative faite pour invoquer cette exception doit être scrutée avec soin. Une municipalité ne peut pas tout simplement contourner la loi sur les réunions ouvertes au public

⁷ Rapport concernant une réunion du Comité des services de développement de la Ville d'Oshawa, le 22 mai 2008.

en caractérisant « d'éducatif » un sujet qui devrait normalement être considéré en séance ouverte au public⁸.

- 54** De même, dans un rapport de 2012 sur une réunion dans la Ville de Midland, j'ai conclu ceci :

À mon avis, aucun des points discutés lors de cette réunion ne pouvait être considéré en vertu de l'exception « de l'éducation ou de la formation », car les renseignements discutés ou échangés portaient directement sur les travaux du conseil et avaient clairement pour but de faire avancer ses travaux ou sa prise de décisions⁹.

- 55** De plus, un autre enquêteur chargé des réunions à huis clos a conclu ceci dans un rapport sur une réunion tenue dans le Comté d'Essex :

L'exception (de l'éducation ou de la formation) s'applique aux réunions dont le seul objectif est de fournir une composante d'éducation ou de formation, et où il n'y a aucune transaction d'affaires durant la séance... Un échange d'information, qu'il fasse avancer ou non les travaux de la municipalité, ne peut pas être qualifié « d'éducatif » ou de « formation » au sens accordé couramment à ces mots¹⁰.

- 56** Les discussions tenues à huis clos par le Conseil de Welland le 15 avril 2014 ont fait plus que simplement éduquer les membres du Conseil à propos de ce qu'exige un nœud de logistique/distribution pour réussir. Les membres du Conseil ont en fait discuté très précisément de renseignements fournis applicables à la Ville et à sa capacité potentielle de remplir ce rôle. Par la suite, lors de cette même réunion, le Conseil a étudié une motion sur la priorité à accorder à la logistique, la distribution et les industries de la chaîne d'approvisionnement dans le cadre des projets de développement économique de Welland.

- 57** L'exception de « l'éducation ou la formation » ne s'appliquait pas à ce cas. Les discussions n'avaient pas simplement pour but d'éduquer les membres du Conseil, mais elles visaient à éclairer leur processus décisionnel et à faire progresser la stratégie économique de Welland. Ce sujet aurait dû être discuté en public.

⁸ Paragraphe 29.

⁹ Rapport de septembre 2012 sur des réunions tenues de décembre 2011 à mars 2012, paragraphe 42.

¹⁰ Rapport d'Amberley Gavel Ltd., 18 septembre 2009, p. 13.

- 58** Le Conseil devrait aussi savoir que certaines des raisons qui nous ont été données pour tenir ce huis clos – par exemple, ne pas discuter publiquement des faiblesses de la Ville – ne justifiaient pas l’application de cette exception, ni de toute autre exception aux exigences des réunions publiques. Certes, il est possible que le Conseil souhaite traiter en privé de nombreux sujets, mais une question ne peut pas être discutée à huis clos si elle ne répond pas aux paramètres prévus dans le cadre des exigences des réunions publiques.
- 59** Enfin, le Conseil et le personnel devraient savoir que, quand l’exception de « l’éducation ou la formation » est invoquée, la résolution de se retirer à huis clos doit citer l’article pertinent de la Loi autorisant les discussions. Pour la plupart des exceptions aux exigences des réunions publiques, il n’est pas nécessaire de citer l’article pertinent de la Loi – même si ceci constitue une excellente pratique. En revanche, l’alinéa 239 (4) b) de la Loi stipule que, pour les réunions à huis clos ayant un objectif d’éducation ou de formation, la résolution de se retirer à huis clos doit indiquer « le fait que la réunion doit se tenir à huis clos, la nature générale de la question devant y être étudiée et le fait qu’elle se tiendra à huis clos en vertu de ce paragraphe ».

Soumission de la WRCC pour les épreuves de courses de canoë en ligne en mai 2016 en vue des Jeux olympiques : 6 mai

- 60** La plainte déposée à notre Bureau alléguait que, le 6 mai, le Conseil avait délibéré pour déterminer si la Ville devrait appuyer une soumission de la Welland Recreational Canal Corporation (WRCC) en vue d’accueillir les championnats panaméricains de courses de canoë en ligne en mai 2016 (épreuves de qualification pour les Jeux olympiques de 2016). Selon le plaignant, la discussion à huis clos de cette question n’était pas autorisée.
- 61** L’ordre du jour de la réunion publique du 6 mai indiquait que le Conseil se retirerait à huis clos à 17 h 35 pour discuter de questions concernant l’acquisition ou la disposition projetée ou en cours d’un bien-fonds, des litiges actuels ou éventuels, et des conseils protégés par le secret professionnel de l’avocat.
- 62** Selon le procès-verbal de la séance publique, le Conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 17 h 38, afin de discuter des points inscrits à l’ordre du jour, ainsi que d’une question de sécurité des biens.

- 63** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le Conseil a discuté du fait que la WRCC voulait présenter une soumission pour accueillir ces épreuves et qu'une contribution financière de la Ville était requise. Cette discussion a eu lieu à huis clos en vertu de l'exception de « la sécurité des biens ». Le procès-verbal de la réunion à huis clos montre qu'une directive a été donnée, mais ne précise pas à qui, en vue d'aller de l'avant pour cette soumission.
- 64** Neuf des membres du Conseil ont déclaré à notre Bureau qu'à leur avis, la question pouvait être discutée pertinemment à huis clos. La plupart ont déclaré que « le bien » visé par l'exception de « la sécurité des biens » était la soumission. Ils ont souligné que le processus de soumission pouvait être coûteux, en temps et en argent, et que certains membres du Conseil croyaient qu'une discussion en public pourrait nuire aux chances de succès de la Ville ou encourager des municipalités voisines à faire une soumission similaire.
- 65** On nous a fait parvenir une copie d'un courriel de la WRCC au personnel municipal. Ce courriel demandait que toutes les discussions au sujet des investissements et du budget de cette soumission restent confidentielles, pour que d'autres soumissionnaires ne puissent pas en tirer avantage par rapport à Welland.
- 66** Deux membres du Conseil étaient d'avis qu'il n'y avait aucune raison de garder ces discussions confidentielles et ont déclaré qu'elles auraient dû avoir lieu en public. Parmi les autres membres, l'un n'avait aucun souvenir de la discussion, tandis que l'autre n'était pas présent à la réunion.
- 67** Nous avons obtenu des renseignements contradictoires au sujet des détails de la directive d'aller de l'avant pour cette soumission. Certains membres du Conseil croyaient que la directive avait été donnée à la WRCC, tandis que d'autres pensaient que c'était une directive au maire lui demandant de transmettre ces renseignements à la WRCC. L'une des personnes que nous avons interviewées croyait qu'il s'agissait d'une directive donnée au directeur municipal lui enjoignant de lancer le processus de soumission avec la WRCC.
- 68** Le personnel nous a expliqué que de telles directives ne sont pas données à la suite d'un vote officiel, mais tout simplement d'un commun accord entre les membres du Conseil, si personne ne fait objection.
- 69** Le procès-verbal indique que le Conseil a levé sa séance à huis clos à 19 h 06.

Analyse

- 70** La plupart des personnes que nous avons interviewées croyaient que la question avait été discutée en vertu de l'exception de « la sécurité des biens » car cette soumission aurait été compromise si d'autres municipalités en avaient pris connaissance.
- 71** Comme je l'ai précisé dans mon analyse de la réunion du 18 mars, l'exception de « la sécurité des biens » peut s'appliquer dans des circonstances où la question examinée en réunion porte sur des mesures à prendre pour prévenir les pertes ou les dégâts relativement à un bien particulier. Aucune preuve n'indique que c'était le cas pour cette discussion. Le Conseil discutait plutôt d'une soumission éventuelle en vue d'accueillir un événement sportif en 2016. Ce sujet ne relève pas de l'exception citée aux exigences des réunions publiques (ni d'aucune autre exception) et, par conséquent, la discussion s'est tenue en infraction à la Loi.
- 72** Certes, le Conseil a sans doute souhaité maintenir la confidentialité de la soumission pour protéger divers intérêts de la Ville, mais je tiens à souligner de nouveau qu'il ne peut pas examiner une question à huis clos tout simplement parce qu'il considère qu'elle est de nature délicate ou confidentielle, ou parce qu'il pourrait s'avérer contraire aux intérêts de la Ville d'en discuter publiquement. Seules peuvent être discutées à huis clos les questions qui relèvent clairement des exceptions aux exigences des réunions publiques.
- 73** En ce qui concerne la directive d'aller de l'avant pour la soumission, nous avons été informés qu'elle avait été donnée d'un commun accord entre tous les membres du Conseil, conformément aux processus habituels suivis par la Ville. Bien que le procès-verbal fasse mention de cette directive, les détails la concernant manquent de clarté. Précisons que la Loi interdit généralement de voter à huis clos. Toutefois, l'une des exceptions à cette interdiction est la suivante : le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives au personnel (paragraphe 239 (6)). Par souci de clarté, les directives données à huis clos au personnel devraient l'être sous forme d'une résolution officielle, et le procès-verbal devrait en fournir les détails.

Mise à jour sur l'International Flatwater Centre de Welland : 6 mai

- 74** La plainte déposée à mon Bureau alléguait que des discussions avaient eu lieu à huis clos sur le fait qu'un membre du personnel avait émis un chèque au nom de la WRCC, sans l'approbation du Conseil. À huis clos, certains conseillers se sont dits préoccupés que le Conseil n'ait pas été consulté à ce sujet. Bien que mon champ de compétence ne m'autorise pas à commenter les décisions des municipalités, ni les relations entre un conseil municipal et le personnel, nous avons examiné les discussions du 6 mai pour déterminer si l'étude à huis clos de cette question était dûment permise.
- 75** Les renseignements communiqués à mon Bureau indiquent que les avocats de la Ville étaient présents à cette partie de la séance à huis clos, et que le directeur municipal a examiné avec eux les questions de litiges éventuels à propos du Flatwater Centre. Durant les discussions, un membre du Conseil a exprimé ses préoccupations au sujet du chèque émis par le personnel au nom de la WRCC, qui gère le Flatwater Centre, et il a demandé conseil aux avocats pour savoir comment il devrait répondre aux questions du public à ce sujet. Les avocats de la Ville ont examiné les rôles des membres du Conseil et du personnel et ont fourni des conseils juridiques.

Analyse

- 76** Durant les discussions sur le Flatwater Centre, le Conseil a examiné des litiges éventuels contre plusieurs parties. Les litiges n'avaient pas encore été entamés à ce stade, mais l'exception peut s'appliquer néanmoins. Comme l'a souligné la Cour dans l'affaire *R.(C.) v. CAS of Hamilton*¹¹ :

Il ne faut pas nécessairement qu'un litige ait été entamé, pas plus qu'il n'est « nécessaire que le litige ait été créé au moment où il y a certitude de litige, mais il faut simplement qu'un litige s'avère raisonnablement possible. Par contre, il doit y avoir plus qu'un simple soupçon de futurs litiges. »

- 77** D'après les renseignements communiqués à mon Bureau, le Conseil a réellement envisagé des litiges durant sa séance à huis clos du 6 mai, et les avocats étaient présents pour fournir des conseils. Par conséquent, ces discussions relevaient à la

¹¹ (2004), 50 RFL (5th) 394 (Ont. S.C.J.), par. 21

fois de l'exception des litiges actuels ou éventuels, et de celle du secret professionnel de l'avocat.

- 78** En ce qui concerne la discussion sur le chèque émis par un membre du personnel municipal, elle ne serait pas normalement autorisée à huis clos en vertu des exceptions énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Toutefois, dans ce cas, un membre du Conseil cherchait à obtenir des conseils juridiques de la part des avocats de la Ville. Par conséquent, les discussions relevaient de l'exception du secret professionnel de l'avocat.

Autres questions discutées

- 79** Lors de son examen des discussions qui avaient fait l'objet de la plainte, mon Bureau a aussi remarqué d'autres points qui méritaient d'être commentés.

Ordonnance du ministère du Travail : 18 mars

- 80** Les notes personnelles que nous avons obtenues en réponse à notre requête de documentation indiquaient qu'il y avait eu une discussion à huis clos sur une ordonnance du ministère du Travail le 18 mars. Durant nos entrevues, nous avons appris qu'il s'agissait d'une mise à jour faite par le directeur municipal à la fin d'une réunion à huis clos, pour communiquer des renseignements fournis par l'avocat de la Ville. Le procès-verbal de la séance à huis clos ne fait aucune mention de cette discussion, et la question n'était pas inscrite à l'ordre du jour de cette séance.
- 81** La secrétaire nous a déclaré qu'elle n'était pas présente lors de cette discussion et qu'un autre membre du personnel avait pris la relève, à titre de suppléant. La secrétaire n'était donc pas au courant de cette discussion.
- 82** La discussion pouvait relever de l'exception du secret professionnel de l'avocat, étant donné qu'un conseil particulier de l'avocat de la Ville avait été communiqué au Conseil. En revanche, elle aurait dû être consignée au procès-verbal de la séance à huis clos et le compte rendu de cette réunion aurait dû la mentionner, en indiquant comment et pourquoi elle avait été ajoutée à l'ordre du jour.
- 83** Le Conseil devrait veiller à ce que les comptes rendus de ses séances publiques et de ses séances à huis clos reflètent avec exactitude tous les points discutés.

Réclamation d'assurance : 15 avril

- 84** D'après le procès-verbal de la séance à huis clos du 15 avril, le Conseil a discuté de cette question à la fin du huis clos, à la rubrique « Rapport à huis clos du maire/du directeur municipal au Conseil ». Le directeur municipal a fait une mise à jour sur une réclamation d'assurance pour un autobus dont la Ville était propriétaire.
- 85** Le procès-verbal ne mentionne aucune exception invoquée pour cette discussion. L'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, et l'éducation ou la formation, étaient les deux seules exceptions citées dans la résolution de se retirer à huis clos ce jour-là.
- 86** L'un des membres du personnel a suggéré que la question avait peut-être été discutée à huis clos en vertu de l'exception des « litiges actuels ou éventuels ». Mais aucun renseignement particulier ne nous a été communiqué au sujet de litiges actuels ou éventuels concernant la réclamation d'assurance, et cette exception n'était pas celle citée dans la résolution de se retirer à huis clos.
- 87** Un autre membre du personnel a suggéré que la question pouvait peut-être relever de l'exception de « l'éducation ou la formation » étant donné que le directeur municipal avait communiqué des renseignements au Conseil. Comme souligné précédemment, cette exception est censée s'appliquer à des circonstances où le Conseil obtient des renseignements généraux strictement dans des buts d'éducation, et non pas simplement des renseignements ciblés sur les affaires du Conseil. Cette exception doit être interprétée strictement et ne peut pas être invoquée automatiquement chaque fois qu'un membre du personnel donne des renseignements au Conseil.
- 88** Par conséquent, cette question a été discutée à huis clos en infraction aux exigences des réunions publiques.

Questions de procédure

- 89** Notre enquête a aussi révélé certains problèmes de procédure quant aux méthodes pratiquées par le Conseil pour les réunions à huis clos.

Résolution

- 90** La résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos lors de ses réunions comprend uniquement l'énoncé de l'exception qu'il invoque pour se réunir à

l'écart du public. Comme l'a précisé la Cour d'appel dans l'affaire *Farber v. Kingston City*¹², « 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 ». Le Conseil devrait fournir une brève description de la question à examiner à huis clos, en plus de l'énoncé de l'exception.

- 91** De plus, lors de la réunion du 15 avril, le Conseil a discuté d'une question en vertu de l'exception de l'éducation ou de la formation, sans citer l'extrait pertinent de la Loi autorisant cette discussion, comme le stipule l'alinéa 239 (4) b). Le Conseil devrait veiller à toujours inclure l'extrait pertinent de la Loi pour les séances d'éducation ou de formation.

Comptes rendus

- 92** Les documents remis à mon Bureau montrent que le Conseil consigne uniquement les motions/résolutions dans ses procès-verbaux de réunions publiques, et donne très peu de renseignements dans les procès-verbaux de ses séances à huis clos. De plus, lors de sa réunion du 18 mars, le Conseil a ajouté un point de discussion à l'ordre du jour de la séance à huis clos (l'ordonnance du ministère du Travail), mais le procès-verbal ne fait aucune référence à cette discussion.
- 93** Conformément au paragraphe 239 (7) de la Loi, une municipalité est tenue de consigner, sans remarques, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations de ses réunions. Bien que la Loi interdise d'inclure des remarques ou commentaires au compte rendu officiel, ceci ne veut pas dire que nulle référence ne peut être faite aux sujets discutés en réunion. En général, les divers points de fond et de procédure discutés à huis clos devraient être consignés.
- 94** Comme indiqué dans mon Rapport annuel de 2011-2012 sur les réunions publiques, j'encourage aussi les municipalités à faire des enregistrements audio ou vidéo des délibérations du Conseil. Ceci permet de conserver des comptes rendus aussi clairs et accessibles que possible pour les enquêteurs chargés d'examiner les réunions à huis clos, et aide les élus à ne pas s'écarter des exigences énoncées dans la loi durant les réunions à huis clos.
- 95** Nous avons été informés que, lors de sa réunion du 20 mai 2014, le Conseil avait voté pour enjoindre au personnel d'utiliser des appareils d'enregistrement électronique pour conserver une trace des délibérations de toutes les séances à huis

¹² [2007] O.J. N° 919, page 151

clos. Je suis ravi que Welland se soit joint à plusieurs autres municipalités qui ont déjà adopté cette méthode, dont les Cantons de Tiny, Madawaska Valley et McMurrich/Monteith, la Ville de Midland, la Municipalité de Lambton Shores et la Ville d'Oshawa.

Opinion

- 96** Notre enquête a confirmé que le Conseil de la Ville de Welland avait enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* et son propre Règlement de procédure durant ses discussions à huis clos lors des réunions du 18 mars, 15 avril et 6 mai. Lors de ces réunions, le Conseil avait discuté à huis clos de questions qui n'étaient pas permises en vertu des exceptions aux exigences des réunions publiques.
- 97** Une certaine confusion semble régner parmi les conseillers en ce qui concerne les paramètres des exceptions des réunions publiques, et surtout l'exception de la « sécurité des biens ». Par ailleurs, les conseillers devraient savoir que les exceptions des réunions publiques n'ont pas pour objectif de tenir à l'écart du public toute discussion considérée comme « privée » ou « confidentielle » par le Conseil. Certes, on peut comprendre que le Conseil préfère par exemple protéger un avantage concurrentiel de la Ville lors d'un processus de soumission, et éviter de discuter en public des désavantages économiques de la Ville, mais ceci n'est pas en soi une raison de tenir un huis clos. Les discussions à huis clos sont uniquement permises si la question correspond clairement à l'une des exceptions citées aux exigences des réunions publiques.

Recommandations

- 98** Je fais les recommandations suivantes dans l'espoir qu'elles aideront le Conseil à s'acquitter de ses obligations à l'égard de la loi relativement aux réunions à huis clos, ainsi qu'à améliorer de manière générale ses méthodes dans ce domaine :

Recommandation 1

La Ville de Welland devrait veiller à ne discuter d'aucune question à huis clos à moins que celle-ci ne relève de l'une des exceptions de la loi aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 2

La Ville de Welland devrait veiller à ce que ses résolutions de se retirer à huis clos donnent une description générale de la question à examiner, de manière à maximiser les renseignements communiqués au public, sans toutefois porter atteinte à la raison

d'exclure le public. Lorsque le Conseil se retire à huis clos en vertu de l'exception de l'éducation ou de la formation, sa résolution doit inclure l'extrait pertinent de la Loi autorisant cette discussion.

Recommandation 3

La Ville de Welland devrait veiller à ce que les comptes rendus de ses réunions soient complets et reflètent fidèlement les diverses questions de fond et de procédure discutées.

Recommandation 4

Tous les membres du Conseil de la Ville de Welland devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations personnelles et collectives et veiller à ce 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.

Rapport

- 99** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario