



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une réunion à huis clos tenue par
le conseil de la Ville de Pelham le 19 avril 2021**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Juin 2022**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une séance à huis clos tenue par le conseil de la Ville de Pelham (la « Ville ») le 19 avril 2021.
- 2 La plainte alléguait que la discussion à huis clos du conseil, qui portait sur l'aéroport Niagara Central Dorothy Rungeling, ne relevait d'aucune des exceptions prescrites dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- 3 Mon examen a conclu que le conseil de la Ville avait enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* en se réunissant à huis clos le 19 avril 2021. Mon examen a également conclu que la Ville avait omis de décrire la nature générale de la discussion qu'elle avait l'intention de tenir dans la résolution adoptée pour se retirer à huis clos.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*¹ (la « Loi »), toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, sauf si elles font l'objet d'exceptions prescrites.
- 5 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 6 L'Ombudsman enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville de Pelham.
- 7 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous examinons si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et dans le règlement de procédure de la municipalité ont été respectées.
- 8 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons créé ce recueil interrogeable pour permettre aux

¹ LO 2001, chap. 25.

intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, ainsi que pour examiner les questions liées aux procédures des réunions publiques. Des résumés des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 9 Le 5 mai 2021, mon Bureau a informé la Ville de son intention d'enquêter sur la plainte concernant la réunion du 19 avril 2021.
- 10 Nous avons examiné le règlement de procédure de la Ville et les parties pertinentes de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Nous avons aussi examiné les ordres du jour de la séance publique et du huis clos, les procès-verbaux de la séance publique et du huis clos, ainsi qu'un enregistrement sonore du huis clos.
- 11 Nous avons examiné la loi *Welland-Port Colborne Airport Act, 1976* et un récent rapport sur l'aéroport Niagara Central Dorothy Rungeling, publié par la Municipalité régionale de Niagara².
- 12 Nous avons interviewé tous(toutes) les membres du conseil, le directeur général (DG), l'ancienne greffière et la greffière actuelle, ainsi que deux membres du conseil de la Ville de Welland, qui étaient présent(e)s en tant que membres de la Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission.
- 13 Mon Bureau a obtenu une entière coopération dans cette affaire.

² « Feasibility Study and Business Case Niagara District Airport & Niagara Central Dorothy Rungeling Airport », HM Aero Aviation Consulting, en ligne : <<https://pub-niagararegion.escribemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=8101>>.

Contexte

- 14 La discussion à huis clos du conseil le 19 avril 2021 portait sur le développement éventuel du terrain de l'aéroport Niagara Central Dorothy Rungeling (l'« Aéroport »), et sur la possibilité de transférer la gestion de l'Aéroport à la Municipalité régionale de Niagara (« Région de Niagara »).
- 15 L'Aéroport est situé dans la Ville et il est détenu et exploité par la Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission (la « Commission »). La Commission gère l'Aéroport au nom de la Ville, ainsi que des Villes de Welland et Port Colborne, et du Canton de Wainfleet, chacune de ces entités nommant des membres du conseil à la Commission. Les quatre municipalités soutiennent financièrement l'Aéroport.
- 16 De 2015 à 2017, les conseils des quatre municipalités ont voté pour transférer la gestion de l'Aéroport à la Région de Niagara. Toutefois, ce transfert n'avait pas encore eu lieu lors de la réunion du 19 avril 2021.

Réunion du conseil le 19 avril 2021

- 17 La réunion du 19 avril 2021 a débuté à 17 h 30 dans la salle du conseil. Après une discussion en séance publique, le conseil a adopté une résolution visant à tenir une séance à huis clos en vertu de l'exception des projets et instructions dans le cadre de négociations, énoncée à l'alinéa 239 (2) k) de la Loi. La résolution ne donnait aucune description générale des sujets dont le conseil avait l'intention de discuter à huis clos.
- 18 Les membres du conseil, le DG, la greffière intérimaire³, la greffière adjointe et la trésorière de la Ville assistaient à la réunion à huis clos du 19 avril 2021. L'un(e) des membres du conseil est aussi membre de la Commission. Deux membres du conseil de la Ville de Welland étaient aussi présent(e)s lors de la réunion en tant que membres de la Commission.
- 19 Une fois en réunion à huis clos, le conseil de la Ville a entendu une présentation faite par des membres de la Commission sur les possibilités de développement éventuel du terrain de l'Aéroport et sur les avantages qui en découleraient pour la Ville.

³ La greffière intérimaire est maintenant greffière de la Ville; son premier jour en tant que greffière intérimaire était le 19 avril 2021 – soit le jour de la réunion qui fait l'objet de cette enquête.

- 20 Certain(e)s des conseiller(ère)s ont souligné l'existence de contraintes quant à l'utilisation et à la vente du terrain de l'Aéroport, et ont demandé quelle serait leur incidence sur les propositions de développement. Les membres de la Commission ont déclaré qu'ils(elles) exploraient des options de location à bail, comme des baux à long terme, ainsi qu'un avis juridique, mais n'ont pas donné d'autres détails. Un(e) membre de la Commission a mentionné qu'il était difficile de faire des plans en raison de l'avenir incertain de la gestion de l'Aéroport.
- 21 À un moment de la discussion, un(e) conseiller(ère) a demandé quels étaient typiquement le coût et la durée de la location à bail d'un hangar à l'Aéroport. En réponse, un(e) membre de la Commission a donné le coût estimé de location à bail d'un certain hangar à l'Aéroport.
- 22 Durant la réunion, le conseil a tenu une discussion visant à déterminer s'il voterait pour maintenir la gestion de l'Aéroport par la Commission. Un(e) membre de la Commission a précisé que, pour conserver la gestion de l'Aéroport par la Commission, un consensus devrait être atteint parmi les quatre conseils, chacun votant pour annuler sa décision de transférer la gestion à la Région de Niagara.
- 23 Le conseil est revenu en séance publique sans présenter aucun rapport public sur la séance à huis clos. L'examen de mon Bureau a conclu qu'aucune décision n'avait été prise, et qu'aucune directive n'avait été donnée au personnel, à la suite de la discussion à huis clos.

Analyse

Applicabilité de l'exception des projets et des instructions dans le cadre de négociations

- 24 Le conseil a invoqué l'exception des projets et des instructions dans le cadre de négociations pour se retirer à huis clos le 19 avril 2021.
- 25 Le but de cette exception est de permettre à « une Municipalité de protéger des renseignements qui pourraient contrevenir à sa position de négociation, ou donner à une autre partie un avantage injuste par rapport à la municipalité dans le cadre de négociations en cours »⁴.

⁴ *Grey Highlands (Municipalité de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 11 au par. 17, en ligne : <https://canlii.ca/t/jfzr9>.

- 26** Pour que l'exception s'applique, la municipalité doit montrer que :
- a. la discussion à huis clos portait sur des positions, des projets, des procédures, des critères ou des instructions;
 - b. les positions, projets, procédures, critères ou instructions sont destinés à être appliqués aux négociations;
 - c. les négociations sont en cours ou à venir;
 - d. les négociations sont menées par la municipalité ou en son nom⁵.
- 27** Le deuxième et le troisième points du critère exigent que la discussion porte sur des négociations en cours ou à venir.
- 28** Dans ce cas, aucune des personnes que nous avons interviewées n'a pu cerner clairement le sujet, ou les parties, de toute négociation en cours ou à venir en lien avec la discussion à huis clos. Il n'existe aucune preuve que des négociations étaient en cours au moment de la réunion, ou qu'elles seraient menées à l'avenir. La Ville n'avait pas de position de négociation à protéger.
- 29** Par conséquent, la discussion à huis clos tenue le 19 avril 2021 ne relevait pas de l'exception des projets ou des instructions dans le cadre de négociations.

Applicabilité de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds

- 30** Bien que le conseil n'ait pas cité l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, en vertu de l'alinéa 239 (2) c) de la Loi, il a été suggéré à mon Bureau que le conseil aurait pu appliquer cette disposition à la réunion du 19 avril 2021.
- 31** En général, une municipalité doit soit vendre, soit acheter un bien-fonds pour que cette exception s'applique⁶. Le but de l'exception est de protéger la position de négociation du conseil lors de négociations pour l'achat ou la vente (ou la location à bail) d'un bien-fonds⁷. Notre Bureau a conclu que l'exception ne s'applique pas aux discussions de nature hypothétique sur une transaction foncière, ni aux discussions sur des transactions foncières qui pourraient ou non se concrétiser à l'avenir,

⁵ *Ibid.*

⁶ *Port Colborne (Ville de)*, 2015 ONOMBUD 32 au par. 77, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtq0b>>.

⁷ *Fort Erie (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 12 au par. 23, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp5x>>.

étant donné qu'il n'y a pas de position de négociation à protéger dans ces cas⁸. La discussion doit porter sur une transaction foncière qui est en cours, ou qui a été proposée⁹.

- 32** Dans un rapport de 2018, mon Bureau a examiné une réunion tenue par le conseil de la Ville de Fort Erie, qui s'était déroulée à huis clos en vertu de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds. Le conseil avait entendu une présentation au sujet d'une proposition de partenariat avec un établissement postsecondaire. Cette présentation comprenait des échéanciers, les avantages éventuels pour la municipalité, et identifiait certaines propriétés qui pourraient convenir si le partenariat se concrétisait¹⁰. Cependant, mon Bureau a conclu que l'exception ne s'appliquait pas car le conseil n'avait pas identifié une propriété en particulier qu'il souhaitait acheter ou louer à bail, et la municipalité n'avait pas pris de mesures concrètes pour acquérir une propriété à l'époque de la réunion¹¹.
- 33** Dans un rapport de 2021 sur le Comté de Norfolk, mon Bureau a examiné une réunion à huis clos de comité durant laquelle le personnel avait discuté d'une proposition de vente d'un bien-fonds pour lever des capitaux. Mon Bureau a conclu que, même si aucune transaction foncière n'était en cours, le comité avait discuté de la détermination d'un prix cible par acre pour un terrain particulier, et que le Comté de Norfolk avait donc une position de négociation à protéger¹². Cette discussion relevait de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.
- 34** Dans ce cas, le conseil de la Ville a discuté de la suggestion faite par la Commission en vue de développer le terrain de l'Aéroport. La Ville n'est pas propriétaire du terrain de l'Aéroport, et ne serait pas partie prenante à une transaction foncière concernant ce terrain.
- 35** Bien que la Commission ait identifié certaines zones précises du terrain de l'Aéroport en vue d'un développement, et qu'elle ait évoqué la possibilité de baux à long terme, elle n'a pas proposé de prix pour ces baux, ni discuté d'un projet de vente ou de location à bail du terrain. Un(e) membre de la Commission a reconnu explicitement la difficulté d'établir un projet, étant donné l'incertitude qui entourait la gestion future de

⁸ *Ibid.*

⁹ *Norfolk (Comté de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 6 au par. 33, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jdr8f>>.

¹⁰ *Fort Erie (Ville de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 2 aux par. 33, 38, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtn>>.

¹¹ *Ibid* au par. 38.

¹² *Ibid* au par. 34.

l'Aéroport. Plusieurs membres du conseil ont également évoqué les limites de capacité qu'avait la Commission à revendre ou à développer le terrain de l'Aéroport. Rien ne prouve que la Commission ait cherché à obtenir, ou ait obtenu, une exception à ces limites à l'époque de la réunion. La discussion sur le développement éventuel du terrain de l'Aéroport a été générale et hypothétique, et la Ville n'avait pas de position de négociation à protéger.

- 36** Par conséquent, l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds ne s'applique pas à la discussion tenue à huis clos par le conseil le 19 avril 2021.

Applicabilité de l'exception des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie

- 37** Il a également été suggéré à mon Bureau que l'exception des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie, en vertu de l'alinéa 239 (2) j) de la Loi, aurait pu s'appliquer à la séance à huis clos du 19 avril 2021. Mon Bureau a été informé que les renseignements communiqués par la Commission au sujet d'un bail pour un hangar particulier n'étaient pas censés être communiqués au public, et que leur divulgation causerait un préjudice.
- 38** Cette exception vise à protéger des renseignements confidentiels sur une tierce partie, plutôt qu'à protéger des renseignements sur une municipalité communiqués par une tierce partie¹³. Pour que l'exception s'applique, la discussion doit porter sur des renseignements qui :
- a. sont de l'une des catégories énumérées : secret industriel ou renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial ou financier, ou renseignements sur les relations de travail;
 - b. ont été communiqués à titre confidentiel, explicitement ou implicitement, à la municipalité par une tierce partie;
 - c. s'ils étaient divulgués, pourraient selon toutes attentes raisonnables avoir pour effet de nuire, soit en portant gravement préjudice à la situation concurrentielle ou en entravant gravement

¹³ *St.-Charles (Municipalité de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 6 au par. 29, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2p1j>>.

les négociations contractuelles ou autres d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation¹⁴.

- 39 Dans un rapport de 2021 sur la Ville du Grand Sudbury, mon Bureau a examiné une séance à huis clos durant laquelle le personnel avait fait une mise à jour au conseil au sujet de renseignements reçus de tierces parties sur une proposition de développement, pour lesquels les tierces parties avaient expressément demandé qu'ils restent confidentiels¹⁵. Les tierces parties craignaient que, si les détails de la proposition étaient rendus publics, elles pourraient faire l'objet de pressions afin d'accorder des fonds à d'autres municipalités pour des projets similaires, à des conditions similaires. Mon Bureau a déterminé qu'en cas de divulgation de ces renseignements, il aurait été raisonnable de s'attendre à ce que cette divulgation nuise à la position concurrentielle et aux négociations des tierces parties, et la discussion relevait donc de l'exception.
- 40 Comme l'a conclu la Cour supérieure de l'Ontario, il incombe à la partie qui cherche à protéger l'information de fournir des preuves « détaillées et convaincantes » pour établir un risque raisonnable de préjudice¹⁶.
- 41 Dans ce cas, aucune des personnes auxquelles nous avons parlé n'a pu évoquer un préjudice évident pour la Commission en cas de divulgation publique des renseignements sur le bail d'un hangar particulier. Un(e) conseiller(ère) a suggéré que la divulgation des conditions d'un contrat existant de location à bail pourrait dissuader d'autres parties de louer à bail des hangars à l'Aéroport, ce qui aurait une incidence sur les négociations contractuelles de la Commission. Cette hypothèse ne permet pas d'établir une attente raisonnable de préjudice. Rien ne prouve que les renseignements divulgués au cours de la réunion auraient pu causer un préjudice important à la Commission.
- 42 Par conséquent, l'exception des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie ne s'applique pas à la réunion à huis clos tenue par le conseil le 19 avril 2021.

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

¹⁵ *Grand Sudbury (Ville du) (Re)*, 2021 ONOMBUD 10 au par. 24, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jfvt4>>.

¹⁶ *Corporation of the Town of Arnprior v Information and Privacy Commissioner of Ontario*, 2016 ONSC 2904 (CanLII) aux par. 22-24, en ligne : <<http://canlii.ca/t/gpqlx>>.

Applicabilité de l'exception des renseignements qui sont la propriété de la municipalité

- 43** Il a également été suggéré à mon Bureau que l'exception des renseignements qui sont la propriété de la municipalité, en vertu de l'alinéa 239 (2) j) de la Loi, aurait pu s'appliquer à la réunion à huis clos du 19 avril 2021. La personne qui a fait cette suggestion a dit que l'idée d'annuler la décision de transférer la gestion de l'Aéroport à la Région de Niagara constituait un renseignement d'ordre financier, car cette décision aurait des répercussions financières pour la Ville.
- 44** En s'appuyant sur des décisions de tribunaux et du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, mon Bureau a adopté ce critère en trois points concernant cette exception, indiquant que l'exception s'applique si la discussion à huis clos porte sur :
- a. un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial ou financier;
 - b. qui sont la propriété de la municipalité ou du conseil local;
 - c. et qui ont une valeur pécuniaire actuelle ou éventuelle¹⁷.
- 45** Les renseignements financiers sont des renseignements relatifs à l'utilisation ou à la distribution de fonds, et doivent faire référence à des données précises¹⁸. Pour satisfaire au deuxième point du critère, les renseignements sont la propriété de l'institution s'ils appartiennent à l'institution. Mon Bureau a conclu que, si les renseignements sont préparés par le personnel municipal, ils appartiennent à la municipalité¹⁹. Le troisième point du critère exige que les renseignements eux-mêmes présentent une valeur pécuniaire. Cela signifie que les renseignements doivent avoir une valeur intrinsèque, si bien que leur divulgation priverait l'institution de cette valeur pécuniaire²⁰. Le risque éventuel de préjudice en cas de divulgation des renseignements n'est pas pertinent pour cette exception²¹.
- 46** Dans ce cas, il y a eu très peu de discussion sur les renseignements financiers lors de la réunion du 19 avril 2021. La discussion a plutôt porté sur une présentation concernant les suggestions de la Commission pour le développement du terrain de l'Aéroport, et sur l'examen de la gestion

¹⁷ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 3 au par. 48, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2b4b>>.

¹⁸ *Ibid* au par. 45.

¹⁹ *Ibid* au par. 52.

²⁰ *Ibid* au par. 47.

²¹ *Ibid* au par. 54.

future de l'Aéroport. Cette présentation n'avait pas été préparée par le personnel municipal et ne pouvait pas être considérée comme des renseignements qui étaient la propriété de la Ville. De plus, l'idée d'annuler la décision de transférer la gestion de l'Aéroport ne présente aucune valeur pécuniaire, car rien ne prouve que quelqu'un pourrait vouloir acheter ces renseignements à la Ville.

- 47 Rien ne prouve que tout autre renseignement discuté à huis clos aurait pu relever des critères de cette exception.
- 48 Par conséquent, la discussion à huis clos du conseil le 19 avril 2021 ne relève pas de l'exception des renseignements qui sont la propriété de la municipalité.

Résolution de se retirer à huis clos

- 49 L'alinéa 239 (4) a) de la Loi stipule qu'avant de se retirer à huis clos, une municipalité doit indiquer par voie de résolution, en séance publique, qu'elle tiendra une séance à huis clos, et doit indiquer la nature générale de la question à examiner à huis clos.
- 50 La Cour d'appel de l'Ontario a déterminé que la résolution adoptée pour tenir une réunion à huis clos devrait donner une description générale de la question à discuter, de manière à maximiser l'information communiquée au public sans compromettre la raison d'exclure le public²². Mon Bureau a également recommandé aux conseils de fournir plus de détails de fond dans les résolutions autorisant les séances à huis clos²³.
- 51 Dans ce cas, la résolution adoptée pour tenir un huis clos ne comportait aucun renseignement sur la discussion envisagée par le conseil, si ce n'est la mention de l'exception des projets et des instructions dans le cadre de négociations.
- 52 Par conséquent, le conseil de la Ville a enfreint les exigences de la Loi en omettant de fournir une description générale de la question à discuter dans sa résolution de se retirer à huis clos.

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

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

Opinion

- 53 Le conseil de la Ville de Pelham a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 19 avril 2021 en tenant une séance à huis clos pour discuter de la gestion future et du développement éventuel de l'Aéroport Niagara Central Dorothy Rungeling avec la Commission aéroportuaire. La discussion ne relevait pas de l'exception citée pour les projets et les instructions dans le cadre de négociations, ni d'aucune autre exception aux règles des réunions publiques.
- 54 Le conseil de la Ville de Pelham a enfreint les exigences de l'alinéa 239 (4) a) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 19 avril 2021 en omettant d'indiquer par voie de résolution la nature générale des questions à examiner à huis clos.

Recommandations

- 55 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Pelham à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Tous(toutes) les membres du conseil de la Ville de Pelham 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.

Recommandation 2

La Ville de Pelham devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet à huis clos à moins qu'il ne relève clairement de l'une des exceptions légales aux règles des réunions publiques.

Recommandation 3

La Ville de Pelham devrait veiller à ce que sa résolution de se retirer à huis clos donne une description générale de la question à discuter de manière à maximiser les renseignements communiqués au public, sans compromettre la raison d'exclure le public.

Rapport

- 56 Le conseil de la Ville de Pelham a eu la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. En raison des restrictions mises en place pour cause de COVID-19, certaines modifications ont été apportées au processus habituel d'examen préliminaire et je remercie le conseil et le personnel de leur coopération et de leur souplesse. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 57 Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau, et devrait aussi être rendu public par la Ville de Pelham. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le conseil est tenu d'adopter une résolution indiquant comment il entend traiter ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario