



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur la réunion à huis clos tenue par la
Niagara District Airport Commission
le 14 juillet 2016**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Décembre 2016**

Plainte

- 1 En septembre 2016, notre Bureau a reçu une plainte sur une réunion extraordinaire tenue par la Niagara District Airport Commission le 14 juillet 2016. Cette plainte alléguait que la Commission avait enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand elle avait discuté des taxes aéroportuaires à huis clos. Elle alléguait aussi que la résolution adoptée par la Commission pour se retirer à huis clos ne donnait pas suffisamment de détails.

La Niagara District Airport Commission

- 2 La Niagara District Airport Commission est un conseil local mixte responsable de la gestion de l'aéroport du district de Niagara au nom des trois municipalités environnantes : la Ville de Niagara Falls, la Ville de St. Catharines et la Ville de Niagara-on-the-Lake¹.
- 3 La Commission compte neuf membres. Chaque municipalité nomme un membre du Conseil et deux membres du public. Les commissaires sont nommés pour des mandats de quatre ans².

Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités du conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 5 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 et les conseils locaux peuvent désigner leur propre enquêteur ou faire appel aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités et les conseils locaux qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 6 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Niagara District Airport Commission.

¹ *Niagara (District Airport Commission) (Re)*, 2013 ONOMBUD 1 (CanLII) au par. 1, en ligne : <<http://canlii.ca/t/gtmh4>>.

² « Airport Commission », Niagara District Airport Commission, en ligne : <<http://www.niagaradistrictairport.ca/airport-commission.php>>.

- 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 de procédure de la municipalité ou du conseil local ont été respectées.

Processus d'enquête

- 8 Le 22 septembre 2016, nous avons avisé la Niagara District Airport Commission de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 9 Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont examiné le Règlement de procédure de la Commission ainsi que les extraits pertinents de la Loi, de même que l'ordre du jour, le procès-verbal et la documentation de la réunion en question. Ils ont aussi écouté l'enregistrement sonore de la séance à huis clos du 14 juillet 2016 et ils ont parlé au président alors en poste à la Commission, au gestionnaire de l'aéroport et à l'adjointe exécutive.
- 10 Nous avons obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Procédure de la Commission

- 11 Le Règlement de procédure de la Commission³ stipule que les réunions ordinaires se tiennent le troisième jeudi de chaque mois à 17 h. Il indique aussi que le président peut, en tout temps, convoquer une réunion extraordinaire avec un préavis de 48 heures. Des avis doivent être communiqués au public pour toutes les réunions ordinaires en affichant le calendrier de ces réunions sur le site Web de la Commission. De plus, des avis des réunions extraordinaires doivent être affichés sur le site Web au moins 48 heures avant chacune de ces réunions.
- 12 L'article 6.1 du Règlement stipule que les réunions doivent se tenir en public, sous réserve de diverses exceptions. Le Règlement reprend en général les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Toutefois, il n'a pas été actualisé à la lumière des récentes modifications apportées à la Loi, stipulant que les discussions sur les enquêtes en cours de l'Ombudsman, ou les enquêtes sur les réunions à huis clos, doivent se tenir à huis clos. De plus, le Règlement

³ Aéroport du district de Niagara, *Règlement de procédure de la Niagara District Airport Commission* (15 janvier 2015).

donne un renseignement inexact, à savoir que la Commission est en droit de se retirer à huis clos si la question à examiner est :

un débat visant à déterminer si un point fait correctement l'objet d'un huis clos ou non si, de l'avis du président, cette discussion pourrait être préjudiciable si elle se tenait en réunion publique⁴.

- 13 La Loi ne comprend aucune exception permettant de tenir de telles discussions à huis clos.
- 14 La Niagara District Airport Commission devrait modifier son Règlement de procédure pour qu'il reflète avec exactitude les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.
- 15 De plus, l'article 6.2 du Règlement stipule qu'avant de se retirer à huis clos, la Commission doit adopter une résolution en ce sens, en séance publique. La résolution doit indiquer la nature de la question à examiner ainsi que la raison légale du huis clos.

Réunion extraordinaire du 14 juillet 2016

- 16 Le 14 juillet 2016, à 17 h, la Niagara District Airport Commission a tenu une réunion extraordinaire. Un avis de cette réunion a été affiché sur le site Web de la Commission, conformément à son Règlement de procédure.
- 17 L'ordre du jour de la réunion indique que la question des « taxes aéroportuaires » serait examinée à huis clos en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi. À 18 h, la Commission a adopté une résolution pour se retirer à huis clos. Dans le procès-verbal de la réunion, cette résolution a été présentée ainsi :

10.1 Taxes aéroportuaires...

Il est donc résolu que, le 14 juillet 2016, la Niagara District Airport Commission se retirera en réunion à huis clos pour examiner :

al. 239 (2) f) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

⁴ *Ibid* par. 6.1 (1).

- 18** Lors de la réunion, l'ancien président de la Commission a demandé qu'un membre soumette une résolution pour se retirer à huis clos et il a fait savoir que les discussions à huis clos porteraient sur les taxes aéroportuaires. Cependant, l'ancien président n'a pas indiqué que la réunion se tiendrait à huis clos en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Il n'y a pas eu de lecture de la résolution officielle pour se retirer à huis clos et les membres de la Commission n'avaient pas d'ébauche de la résolution devant eux, avant de voter pour se retirer à huis clos.

Discussion du Conseil

- 19** Notre enquête sur la réunion tenue le 14 juillet 2016 par la Commission a été facilitée du fait que celle-ci fait des enregistrements sonores de toutes ses discussions à huis clos. Ces enregistrements constituent les comptes rendus les plus exacts des discussions à huis clos, et cette pratique inspire confiance à la communauté sur le plan de la transparence et de la responsabilisation du gouvernement local. Notre Bureau encourage fortement les municipalités et les conseils locaux à adopter cette pratique exemplaire et félicite la Niagara District Airport Commission de l'avoir fait.
- 20** L'enregistrement de la réunion de la Commission indique qu'une fois à huis clos, ses membres ont été invités à poser des questions au sujet d'un tableau représentant les taxes aéroportuaires proposées, négociées provisoirement entre l'aéroport et une compagnie aérienne en particulier. Cette compagnie serait la toute première à offrir des vols réguliers de passagers à l'aéroport du district de Niagara, et c'était la première fois que l'aéroport devait négocier ce type de taxes. La structure tarifaire proposée et d'autres documents connexes étaient inclus à la documentation de la séance à huis clos remise à chaque membre de la Commission.
- 21** Divers membres de la Commission ont posé des questions visant à clarifier la structure tarifaire proposée et ont voulu savoir si cette structure était une bonne affaire financièrement pour l'aéroport. En réponse, le gestionnaire de l'aéroport a discuté des retombées économiques de l'entente proposée, ainsi que de diverses questions de logistique que l'aéroport aurait à examiner avant de conclure l'accord définitif. Par exemple, la Commission a discuté du besoin d'engager plus de personnel et s'est demandé si les fonds suffisaient pour couvrir de telles dépenses. Elle a aussi examiné diverses modifications à faire à l'aéroport pour accueillir les passagers dans de bonnes conditions, par exemple grâce à une signalétique claire.
- 22** À la suite de cette discussion, la Commission a voté pour enjoindre au gestionnaire de l'aéroport de conclure l'accord définitif sur les taxes

- aéroportuaires avec cette compagnie aérienne. Elle a aussi demandé au gestionnaire de l'aéroport de prendre les mesures nécessaires pour que l'aéroport réponde aux besoins des passagers voyageant par les vols réguliers de la compagnie aérienne.
- 23** Une fois ces directives données, la Commission a adopté une résolution pour reprendre sa séance publique à 18 h 15.
- 24** Quand on lui a demandé pourquoi cette discussion sur les taxes aéroportuaires devait être tenue à huis clos, le gestionnaire de l'aéroport a répondu qu'elle était en rapport avec une entente juridique que l'avocat de la Commission serait appelé à rédiger par la suite. Il a ajouté que la structure tarifaire pourrait avoir des répercussions sur d'autres aspects de l'entente (p. ex., accords de stationnement) entre l'aéroport et la compagnie aérienne en question. Toutefois, le gestionnaire de l'aéroport a déclaré que l'avocat de la Commission n'était pas présent à cette réunion et que, durant la réunion, la Commission n'avait pas examiné de conseils juridiques sur les taxes aéroportuaires ou sur des améliorations à apporter à l'aéroport.
- 25** Par contre, l'ancien président de la Commission a souligné que l'aéroport du district de Niagara est géré comme une entreprise, et que les entreprises ont besoin d'une certaine marge pour discuter en privé de négociations contractuelles en cours. Il a précisé qu'en général, les entreprises ne sont pas assujetties aux mêmes exigences d'ouverture et aux mêmes examens que l'aéroport du district de Niagara. Il a ajouté que les taxes supplémentaires perçues à l'aéroport pourraient permettre à celui-ci d'engager plus de personnel, ce qui était à son avis une autre raison d'étudier la question à huis clos.

Analyse

Exceptions des réunions à huis clos

« *Conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat* » – *al. 239 (2) f*)

- 26** L'alinéa 239 (2) f) de la *Loi sur les municipalités* permet à une municipalité ou à un conseil local d'examiner à huis clos des conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat, y compris les communications nécessaires à cette fin.
- 27** Cette exception ne peut être invoquée que si des conseils d'un avocat ou des communications connexes existent réellement pour pouvoir être examinés par la Commission. Les communications ne peuvent relever du secret professionnel de l'avocat que si :

- a) ce sont des communications entre un avocat et son client, l'avocat agissant à titre professionnel;
- b) elles comportent une consultation ou un avis juridique;
- c) les parties les considèrent de nature confidentielle⁵.

28 Notre examen de l'enregistrement sonore de la séance à huis clos du 14 juillet 2016 et des documents imprimés de la réunion, de même que nos entrevues, nous ont permis de conclure que la Commission n'avait examiné aucun conseil protégé par le secret professionnel de l'avocat. La discussion a simplement porté sur les négociations en cours entre l'aéroport et une compagnie aérienne particulière au sujet des taxes aéroportuaires, ainsi que sur diverses améliorations que l'aéroport souhaitait apporter pour accueillir les passagers des vols réguliers. Le fait que la structure tarifaire allait par la suite être incluse à un contrat rédigé par un avocat ne signifie pas que la Commission discutait de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Par conséquent, la Commission n'était pas en droit d'invoquer l'exception des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat » énoncée dans la Loi pour tenir cette discussion à huis clos.

Autres exceptions des réunions à huis clos

- 29** Lorsqu'il a parlé à notre Bureau, l'ancien président de la Commission a déclaré qu'à son avis, la discussion relevait d'un examen à huis clos car les taxes aéroportuaires supplémentaires perçues à l'aéroport permettraient peut-être d'engager un autre membre du personnel. L'enregistrement sonore de la réunion indique que la discussion était de nature générale et portait sur le besoin potentiel de personnel supplémentaire, mais qu'aucun employé potentiel n'avait été identifié durant la séance à huis clos.
- 30** Notre Bureau a cherché à déterminer si cette partie de la discussion aurait pu relever de toute autre exception des réunions à huis clos, dont « des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée » (alinéa 239 (2) b)) ou « les relations de travail ou les négociations avec les employés » (alinéa 239 (2) d)). Ces exceptions, de même que les autres exceptions de la *Loi sur les municipalités*, ne s'appliquaient pas à la discussion de la Commission. La Commission n'a pas discuté de renseignements privés de particuliers durant le huis clos, et la discussion générale sur la possibilité d'engager plus de personnel ne relevait pas de l'exception des « relations de travail ou négociations avec les employés ».

⁵ *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 RCS 821 à 837.

Renseignements commerciaux délicats et intérêts concurrentiels

- 31 Durant l'enquête, l'ancien président de la Commission a dit à notre Bureau qu'à son avis, il était important que celle-ci puisse protéger ses intérêts concurrentiels en discutant à huis clos des négociations sur les taxes aéroportuaires. Il a souligné que les taxes perçues par l'aéroport ne sont pas uniformes, mais qu'elles sont négociées entre ce dernier et chacune des compagnies aériennes. Il a ajouté que l'aéroport devait garder confidentielle la structure des taxes aéroportuaires pour chacune des compagnies aériennes, afin de protéger sa position de négociation avec d'autres compagnies aériennes, à l'avenir.
- 32 Comme l'a indiqué notre Bureau précédemment, la *Loi sur les municipalités* ne comprend pas d'exception générale au sujet des réunions à huis clos, qui permettrait à une municipalité ou à un conseil local de se retirer à huis clos dans le but de protéger ses intérêts concurrentiels ou des renseignements commerciaux délicats. Toutefois, le 16 novembre 2016, l'Assemblée législative de l'Ontario a déposé le Projet de loi 68, *Loi de 2016 sur la modernisation de la législation municipale ontarienne*. Si ce projet de loi est promulgué, diverses composantes de la législation municipale seront modifiées, dont la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Les modifications apportées à la Loi incluraient quatre nouvelles exceptions, qui permettraient la tenue d'une réunion à huis clos quand la municipalité ou le conseil local examine :
- des renseignements explicitement communiqués à titre confidentiel à la municipalité ou au conseil local par le Canada, une province, un territoire ou un organisme de la Couronne de l'un d'eux;
 - un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial, financier ou qui ont trait aux relations de travail, communiqués à titre confidentiel à la municipalité ou au conseil local et qui, s'ils étaient divulgués, pourraient, selon toutes attentes raisonnables, avoir pour effet de nuire gravement à la situation concurrentielle ou d'entraver gravement les négociations contractuelles ou autres d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation;
 - un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial ou financier qui sont la propriété de la municipalité ou du conseil local et qui ont une valeur pécuniaire actuelle ou éventuelle;

- une position, un projet, une ligne de conduite, une norme ou une instruction devant être observé par la municipalité ou le conseil local, ou pour son compte, dans le cadre d'une négociation actuelle ou éventuelle⁶.

33 Globalement, les exceptions proposées permettraient aux municipalités et aux conseils locaux de discuter à huis clos de divers types de renseignements commerciaux délicats et de négociations. La Niagara District Airport Commission voudra peut-être présenter des dépositions au sujet de ces propositions de modifications à la *Loi sur les municipalités*, pendant que cette question est à l'étude à l'Assemblée législative.

Questions de procédure

Résolution adoptée pour se retirer à huis clos

34 Notre Bureau a aussi reçu une plainte alléguant que la résolution adoptée par la Commission pour se retirer à huis clos ne donnait pas suffisamment de renseignements sur la question que la Commission avait l'intention de discuter. Dans le procès-verbal de la réunion, la résolution pour se retirer à huis clos était ainsi présentée :

10.1 Taxes aéroportuaires...

Il est donc résolu que, le 14 juillet 2016, la Niagara District Airport Commission se retirera à huis clos pour examiner :

al. 239 (2) f) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

35 Durant la réunion de la Commission, l'ancien président a indiqué que la séance à huis clos aurait pour objet de discuter des taxes aéroportuaires. Toutefois, il n'a pas précisé que la réunion se tiendrait à huis clos en vertu de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Il n'y a pas eu de lecture de la résolution officielle pour se retirer à huis clos, et les membres de la Commission n'avaient pas d'ébauche de la résolution devant eux, avant de voter pour se retirer à huis clos.

36 La Loi (paragraphe 239 (4)) et le Règlement de procédure de la Commission stipulent tous deux qu'une résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit inclure la nature de la question à examiner. Comme l'a

⁶ Projet de loi 68, *Loi de 2016 sur la modernisation de la législation municipale ontarienne*, 2^e session, 41^e législature, Ontario, 2016 à l'art. 27.

précisé la Cour d'appel dans *Farber v. Kingston City*, « 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 »⁷.

- 37** Dans le procès-verbal de la réunion tenue par la Commission le 14 juillet 2016, l'en-tête de la résolution adoptée pour se retirer à huis clos indiquait que la Commission allait discuter de « taxes aéroportuaires ». De plus, l'ancien président a communiqué ce renseignement verbalement, avant l'adoption de la résolution par la Commission pour se retirer à huis clos. Alors que la description fournie durant la réunion et dans l'ordre du jour présentait un judicieux équilibre entre le souci de donner des renseignements généraux au public et celui de protéger la raison spécifique de se retirer à huis clos, ceci n'était pas inclus dans la résolution officielle. Cette résolution indiquait simplement que la Commission allait examiner « al. 239 (2) f) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* ». De plus, durant la réunion de la Commission, l'ancien président n'a pas donné de renseignements, verbalement, sur l'exception invoquée pour se retirer à huis clos.
- 38** Bien que la Commission ait eu clairement l'intention de donner des renseignements au public sur la question à examiner à huis clos, elle l'a fait de manière informelle et incomplète. Pour améliorer la responsabilisation et la transparence de ses pratiques de réunions publiques, la Commission devrait veiller à inclure des renseignements sur la question à discuter à huis clos dans la résolution officielle pour se retirer à huis clos. Elle devrait aussi veiller à faire une lecture de la résolution officielle avant de se retirer à huis clos.
- 39** La *Loi sur les municipalités* prescrit diverses exigences de procédure à respecter avant de tenir une réunion à huis clos, et il est important de se souvenir que ces exigences ne sont pas de simples formalités. Les textes de loi sur les réunions publiques garantissent l'efficacité de la démocratie. Les dispositions de la Loi ont pour but de renforcer la confiance du public envers l'intégrité du gouvernement local et de garantir que le pouvoir municipal est exercé dans l'ouverture et la transparence.

Opinion

- 40** La Niagara District Airport Commission a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* le 14 juillet 2016 quand elle s'est retirée à huis clos pour

⁷ *Farber v Kingston City*, [2007] OJ No 919 à 151.

discuter de négociations en cours sur des taxes aéroportuaires et des améliorations connexes à apporter à l'aéroport. Cette réunion ne relevait pas de l'exception des « conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat », ni d'aucune autre exception aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.

- 41 De plus, la Commission a enfreint les exigences de l'alinéa 239 (4) a) de la Loi, ainsi que de son Règlement de procédure, en omettant d'indiquer dans sa résolution la nature générale de la question à examiner à huis clos. En revanche, le public a été informé de la discussion que la Commission avait l'intention de tenir par l'ordre du jour de la réunion du 14 juillet 2016, ainsi que par la déclaration de l'ancien président avant la résolution adoptée pour se retirer à huis clos.

Recommandations

- 42 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Commission à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

Tous les membres de la Niagara District Airport Commission devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives pour garantir que la Commission assume ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son Règlement de procédure.

Recommandation 2

La Niagara District Airport Commission devrait veiller à ce qu'aucun sujet ne soit discuté à huis clos, à moins de relever clairement de l'une des exceptions légales aux exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

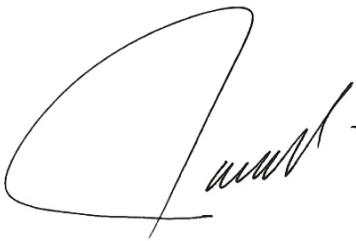
Quand elle se retire à huis clos, la Niagara District Airport Commission devrait veiller à donner des renseignements sur les discussions qu'elle compte tenir à huis clos dans la résolution officielle de se retirer à huis clos. De plus, la Commission devrait veiller à faire une lecture de la résolution officielle avant de se retirer à huis clos.

Recommandation 4

La Niagara District Airport Commission devrait modifier son Règlement de procédure pour refléter avec exactitude les exceptions des réunions à huis clos énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 43 La Niagara District Airport Commission a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter à l'intention de notre Bureau. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 44 Mon rapport devrait être communiqué à la Niagara District Airport Commission et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion de la Commission.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario