



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos d'une réunion à huis clos
tenue par la Ville de Timmins
le 19 décembre 2016**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Avril 2017**

Plainte

- 1 En janvier 2017, mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion à huis clos tenue par la Ville de Timmins le 19 décembre 2016.
- 2 Cette plainte alléguait que la Ville avait tenu une réunion à huis clos qui ne relevait pas de l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » énoncée à l'alinéa 239 (2) c) de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »). Lors de cette réunion, le Conseil a rencontré un membre de la direction du Northern College (le « représentant du collège ») pour discuter d'une proposition d'entente avec ce collège en vue de concevoir un complexe de services d'urgence intégrés dans la Ville.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités d'un conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité s'est dûment retirée à huis clos en vertu de la Loi. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans celles qui ne l'ont pas fait.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de Timmins.
- 6 Lorsque nous enquêtons sur les plaintes à propos de réunions à huis clos, nous déterminons si les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et le Règlement de procédure de la Municipalité ont été respectées.

Procédures du Conseil

- 7 Le Règlement de procédure de la Ville (Règlement n° 2016-7914) stipule que toutes les réunions doivent se tenir en public, sauf dans les cas prévus à l'article 239 de la Loi.

Processus d'enquête

- 8 Le 19 janvier 2017, nous avons avisé la Municipalité de notre intention d'enquêter sur cette plainte.

- 9 Les membres du personnel de mon Bureau ont examiné les parties pertinentes des règlements et des politiques de la Ville, ainsi que de la Loi. Nous nous sommes aussi penchés sur les comptes rendus des séances publiques et à huis clos de la réunion du Conseil le 19 décembre 2016.
- 10 Nous avons interviewé les membres du Conseil, le greffier et le représentant du collège qui assistait à la réunion à huis clos.
- 11 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Aperçu

Le complexe de services d'urgence intégrés

- 12 En 2013, la Ville a accepté d'appuyer un plan visant à créer un complexe de services d'urgence intégrés en partenariat avec le Northern College. Les locaux, situés sur le campus du collège à Timmins, abriteraient une caserne de pompiers opérationnelle et un campus pour le programme éducatif sur les services d'urgence du collège.
- 13 Le représentant du collège présent à la réunion du 19 décembre 2016 nous a informés que le collège poursuivait des discussions avec la Ville en vue de conclure une entente officielle relativement à ce complexe. En l'espace de plusieurs mois, le collège a proposé divers types de structures de propriété au Conseil. En décembre 2016, la Ville a fait savoir au collège qu'elle recherchait un modèle de propriété et non de location à bail d'un local dans le complexe au collège.
- 14 D'après le représentant du collège, la construction du complexe doit commencer d'ici le printemps de 2017 pour respecter les délais de financement.

La réunion à huis clos du 19 décembre

- 15 Le 19 décembre 2016, durant une réunion ordinaire, le Conseil s'est retiré à huis clos en vertu de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds énoncée à l'alinéa 239 (2) c) de la Loi. La résolution adoptée pour tenir une séance à huis clos faisait uniquement référence à cette exception, sans donner d'autres renseignements sur la question à examiner à huis clos. D'après le greffier, l'objectif de la réunion à huis clos était de communiquer des renseignements au Conseil sur un nouveau modèle de

propriété (que la Ville appelle une « proposition de condominium ») pour le complexe de services d'urgence intégrés. En vertu de cette proposition, la Ville deviendrait propriétaire de certaines parties du complexe, comme la caserne des pompiers.

- 16 Le greffier, plusieurs membres du personnel et tous les membres du Conseil à l'exception d'André Grzela, alors conseiller, assistaient à la séance à huis clos. Le représentant du collège, un architecte engagé pour concevoir le complexe et l'avocat de la Ville étaient aussi présents.
- 17 Le représentant du collège a rencontré le Conseil durant la première partie de la réunion à huis clos. Il lui a donné des renseignements sur la proposition de condominium et il a évoqué l'urgence d'une décision du Conseil, du point de vue du collège. Il a aussi répondu aux questions du Conseil. Après les réponses aux questions, le maire Steven Black lui a demandé de quitter la salle.
- 18 Après la présentation faite par le représentant du collège, le Conseil a continué de discuter du projet et de la position de la Ville quant à la proposition de condominium. Le personnel a donné plus de renseignements au Conseil sur cette proposition et sur d'autres aspects financiers du projet.
- 19 L'avocat de la Ville était présent lui aussi durant la séance à huis clos mais il n'a donné aucun conseil juridique au Conseil durant la réunion.
- 20 Après la séance à huis clos, le Conseil a adopté la résolution suivante en public :

« QU'IL SOIT RÉSOLU que le Conseil approuve par la présente de conclure une proposition de condominium avec le Northern College pour un complexe de services intégrés, d'un coût maximal de 2 millions \$. »

Analyse

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

- 21 La Ville a cité l'exception de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » quand elle s'est retirée en séance à huis clos pour discuter du complexe de services d'urgence intégrés le 19 décembre 2016.

- 22** En vertu de la Loi, le Conseil est en droit de discuter à huis clos de questions relatives à l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou par un conseil local (alinéa 239 (2) c)).
- 23** L'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds a pour but de protéger la position de négociation d'une municipalité, ainsi que ses intérêts financiers, durant une transaction projetée ou en cours concernant un bien-fonds, en permettant la tenue de discussions à huis clos sur les négociations¹. Par exemple, grâce à cette exception, une municipalité peut discuter d'une offre d'achat ou de vente d'un bien-fonds municipal durant des négociations, sans accroître la valeur marchande de ce bien-fonds, ou sans laisser savoir à l'autre partie quel prix la municipalité est prête à accepter pour l'achat ou la vente.
- 24** Mon Bureau a conclu que cette exception s'applique aux discussions durant lesquelles une municipalité procède à l'acquisition ou la disposition d'intérêts immobiliers autres que les droits de propriété, comme les contrats de location-bail et les servitudes².
- 25** Cette exception ne s'applique pas aux discussions générales ou globales sur des biens-fonds si la municipalité n'est pas en cours de négociations en vue d'acquérir ou de disposer de ces bien-fonds³. Les discussions hypothétiques sur de futures transactions que la municipalité pourrait effectuer sur des biens-fonds ne sont pas protégées par l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, étant donné qu'il n'y a pas de position de négociation à protéger.
- 26** De même, l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds ne s'applique pas aux discussions de questions jugées délicates, confidentielles ou potentiellement contraires aux intérêts de la municipalité,

¹ Voir le *Report of the Provincial/Municipal Working Committee on Open Meetings and Access to Information*, Toronto : The Committee, juillet 1984; S. Makush et J. Jackson, *Freedom of Information in Local Government in Ontario*, Toronto : Commission de la liberté de l'information et de la protection de la vie privée, 1979, comme cité dans l'Ordonnance finale MO-2468-F, *Re: City of Toronto*, [2009] CIPVP No. 171.

² Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Port Colborne a tenu des réunions à huis clos illégales le 8 mars 2010, le 27 janvier 2014 et le 8 décembre 2014* (novembre 2015), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Port-Colborne.aspx?lang=fr-CA>

³ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur la réunion à huis clos tenue par la Ville de Niagara Falls le 10 février 2015* (novembre 2016), en ligne : [https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Niagara-Falls-\(4\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Niagara-Falls-(4).aspx)

qui doivent se dérouler en public sauf si elles relèvent sans contredit de cette exception⁴.

- 27** Si l'autre partie engagée dans la transaction concernant un bien-fonds (ou ses représentants) est présente durant une discussion à huis clos sur cette transaction, la discussion ne relève pas de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds⁵. Comme indiqué précédemment, la raison d'être de cette exception est de garantir que la position de négociation de la municipalité n'est pas divulguée à l'autre partie. Par conséquent, tenir des discussions en présence de la partie avec laquelle la municipalité négocie élimine la protection offerte par cette exception.
- 28** L'enquêteur chargé des réunions à huis clos pour la Ville de Markham est arrivé à des conclusions similaires. Dans un rapport de 2013, il déclare ceci :
- « À notre avis, il ne convient pas d'interpréter l'alinéa 239 (2) c) de sorte à conclure qu'un conseil peut négocier à huis clos avec les entités constituées (ou leurs représentants personnels) avec lesquelles il souhaite conclure un contrat de location-bail à long terme. Aucune disposition de la *Loi sur les municipalités* ne permet à un conseil de négocier à huis clos avec des tierces parties⁶. »
- 29** Dans ce cas, le Conseil discutait à huis clos avec le Northern College d'une transaction projetée ou en cours concernant un bien-fonds. Les négociations avec le Northern College se poursuivaient et elles étaient parvenues au point où le Conseil envisageait d'approuver une entente avec le collège pour le complexe de services d'urgence intégrés.
- 30** Le représentant du collège était présent durant la première partie de la réunion à huis clos le 19 décembre 2016. Il a donné des renseignements au Conseil sur la proposition de transaction foncière entre le collège et la Municipalité pour le complexe de services d'urgence intégrés et il a participé aux discussions du Conseil sur cette transaction avant de quitter

⁴ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête visant à déterminer si le Conseil de la Ville de Niagara Falls a tenu une réunion illégale le 8 octobre 2013* (février 2015), en ligne :

[https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Niagara-Falls-\(2\).aspx](https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Niagara-Falls-(2).aspx)

⁵ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Orangeville (24 janvier 2014), en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Orangeville-Sept-9-mtg-FR.pdf>

⁶ Local Authority Services, *Report to the Corporation of the City of Markham Regarding The Investigation Of The Meeting Of The Markham Sports, Entertainment And Culture Centre Sub-Committee* (février 2013) page 6, en ligne : <<http://www.agavel.com/wp-content/uploads/2013/09/Markham-Investigation-Report-November-2013-final-.docx>>.

la réunion. Le Northern College est l'autre partie dans l'entente visant à créer ce complexe. Par conséquent, la partie de la réunion à huis clos qui s'est déroulée en présence du représentant du collège ne relevait pas de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.

- 31 Après le départ du représentant du collège, le Conseil a continué de discuter du complexe de services d'urgence intégrés et de la position de la Municipalité quant à la proposition de condominium. Cette partie de la réunion à huis clos relevait de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.
- 32 D'après les entrevues que nous avons effectuées avec le Conseil et avec le représentant du collège, il ressort que le Conseil tient directement des négociations en vue de conclure une entente pour le complexe de services d'urgence intégrés. Toutefois, permettre au représentant du collège de se présenter au Conseil en séance à huis clos a empêché cette partie de la séance de relever de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds. La tenue d'une séance à huis clos aurait pu être autorisée dans des circonstances différentes. Par exemple, si un rapport confidentiel du personnel avait été présenté au Conseil pour lui communiquer des faits et des options concernant l'acquisition du bien-fonds auprès du Northern College, la discussion aurait pu se tenir à huis clos.

Questions de procédure

Résolution pour se retirer à huis clos

- 33 Le paragraphe 239 (4) de la Loi stipule que la résolution adoptée pour se retirer à huis clos doit inclure la nature générale de la question à examiner. Le Règlement de procédure de la Ville comporte des exigences équivalentes.
- 34 Dans *Farber v. Kingston (City)*, la Cour d'appel a ainsi statué :

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 public⁷.

⁷ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 au paragraphe 21.

- 35 Mon Bureau a aussi recommandé que les conseils donnent des renseignements plus détaillés dans leurs résolutions autorisant les séances à huis clos. Ainsi, notre examen de 2015 sur des réunions à huis clos dans la Municipalité de South Huron a conclu que la résolution du Conseil « devrait donner une brève description de la question à examiner à huis clos »⁸.
- 36 Dans ce cas, la résolution adoptée par le Conseil pour se retirer à huis clos le 19 décembre 2016 citait uniquement l'exception, sans donner de renseignements concrets au public sur la question à examiner à huis clos.

Opinion

- 37 Le Conseil de la Ville de Timmins a enfreint la *Loi de 2001 sur les municipalités* et le Règlement de procédure de la Ville quand il a discuté à huis clos de l'entente sur le complexe de services d'urgence intégrés en présence d'un représentant du Northern College, le 19 décembre 2016. Cette partie de la discussion à huis clos ne relevait pas de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, citée en vertu de la Loi.
- 38 La partie de la séance à huis clos qui a suivi le départ du représentant du collège relevait de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds.

Recommandations

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

Recommandation 1

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

⁸ Ombudsman de l'Ontario, *Enquête sur les réunions à huis clos tenues par le Conseil de la Municipalité de South Huron* (février 2015) au paragraphe 58, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/Municipality-of-South-Huron.aspx>

Recommandation 2

La Ville de Timmins 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 exigences des réunions publiques.

Recommandation 3

Quand elle discute de questions en vertu de l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, la Ville de Timmins devrait s'assurer que l'autre partie, ou son représentant, n'assiste pas à la séance à huis clos.

Recommandation 4

La Ville de Timmins devrait veiller à ce que ses résolutions adoptées pour se retirer à huis clos donnent une description générale de la question à examiner, de manière à maximiser les renseignements communiqués au public, sans porter atteinte à la raison d'exclure le public.

Rapport

- 40 La Ville de Timmins a eu la possibilité d'examiner et de commenter une version préliminaire de ce rapport. Nous avons tenu compte de tous les commentaires reçus pour préparer ce rapport final.
- 41 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville de Timmins et mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario