



## **Rapport de l'Ombudsman**

**Enquête sur les réunions tenues par la  
Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission  
les 8 et 23 avril, 13 mai et 19 et 30 août 2021**

**Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario**

**Mai 2023**

## Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos de cinq réunions tenues à huis clos par la Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission (la « Commission ») les 8 et 23 avril, 13 mai et 19 et 30 août 2021. Selon la personne qui a porté plainte, la Commission n'avait pas adopté de résolution pour se retirer à huis clos le 8 avril 2021, et aucun avis de réunion n'avait été donné pour celles des 23 avril, 13 mai, 19 août et 30 août 2021.
- 2 Cette personne a aussi indiqué que les discussions tenues à huis clos aux réunions des 8 avril et 19 août 2021 ne remplissaient pas les conditions des exceptions prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités*<sup>1</sup>. Elle a également affirmé que la Commission n'avait pas de règlement de procédure et ne suivait pas la pratique exemplaire consistant à rendre compte en séance publique de ses discussions tenues à huis clos.

## Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission

- 3 La Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission est un conseil local mixte responsable de la gestion de l'aéroport Niagara Central Dorothy Rungeling. Elle portait auparavant le nom de Niagara Central Airport Commission<sup>2</sup>.
- 4 La Commission assure la gestion de l'aéroport pour le compte de quatre municipalités, soit la Ville de Welland, la Ville de Port Colborne, le Canton de Wainfleet et la Ville de Pelham.

## Compétence de l'Ombudsman

- 5 La *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi ») prévoit que toutes les réunions d'un conseil ou d'un conseil local et de leurs comités doivent se tenir en public, sauf celles qui remplissent les conditions des exceptions prévues par la Loi.
- 6 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté ou non la Loi en se réunissant à huis clos. À cette fin, les municipalités peuvent

---

<sup>1</sup> L.O. 2001, chap. 25

<sup>2</sup> *Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Act*, 2015, S.O. 2015, c. Pr7 – Projet de loi Pr20.

nommer leur propre enquêteur, sans quoi la Loi fait de l’Ombudsman l’enquêteur par défaut.

- 7 Dans le cas qui nous occupe, c’est l’Ombudsman qui enquête sur les réunions à huis clos pour la Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission.
- 8 Lorsque nous enquêtons sur des plaintes concernant des réunions à huis clos, nous cherchons à savoir si les exigences relatives aux réunions publiques énoncées dans la Loi et le règlement de procédure applicable ont été respectées.
- 9 Depuis 2008, mon Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour permettre aux conseils municipaux, au personnel municipal et au public d’accéder facilement aux décisions de l’Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques, nous avons créé un recueil en ligne interrogeable des cas de réunions publiques. Les membres des conseils et le personnel des municipalités peuvent le consulter 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. On trouve ce recueil des résumés des décisions antérieures de l’Ombudsman à l’adresse suivante : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

## Processus d’enquête

- 10 Le 7 octobre 2021, mon Bureau a informé la Commission de son intention d’enquêter sur cette plainte.
- 11 Nous avons examiné les documents et la correspondance concernant chacune des cinq réunions, ainsi que le site Web de la Commission et les parties pertinentes d’une ébauche non datée et non signée de règlement de procédure fournie par la Commission.
- 12 Nous avons rencontré en entrevue chacun des membres de la Commission<sup>3</sup> et l’administrateur de son site Web, ainsi que son commis comptable et le secrétaire adjoint de la Ville de Port Colborne, qui ont tous deux aidé la Commission à préparer les ordres du jour, les procès-verbaux, les motions et les liens pour les réunions.

---

<sup>3</sup> C’est-à-dire les personnes qui en étaient membres au moment de notre enquête. Trois des sept membres de la Commission ont changé après les élections municipales d’octobre 2022.

- 13 Mon Bureau a bénéficié d'une coopération pleine et entière pour son enquête.

## Règlement de procédure

- 14 Le paragraphe 238(2) de la Loi exige que chaque conseil local adopte un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions. Ce règlement doit aussi prévoir un avis public des réunions. Lorsqu'une municipalité ou un conseil local ou l'un de leurs comités décide de tenir une réunion à huis clos, entièrement ou en partie, cela doit se faire conformément à la Loi, mais aussi à toute exigence supplémentaire énoncée dans ledit règlement de procédure.
- 15 Mon Bureau a recommandé à la Commission de créer un règlement de procédure en novembre 2013<sup>4</sup>, tâche qu'elle a alors entreprise.
- 16 Durant mon enquête, lorsque nous avons interrogé le personnel et le président de la Commission sur le règlement de procédure, ceux-ci ont indiqué ne pas être au courant de l'existence d'un tel document. Plusieurs des membres de la Commission que nous avons interrogés nous ont mentionné avoir vu ce qu'ils croyaient être une ébauche de règlement de procédure datant de 2014, mais personne n'était en mesure de confirmer si un document final avait été produit.
- 17 L'absence d'un règlement de procédure est contraire à la Loi. Étant donné que la Commission n'avait pas établi les règles requises pour les avis, la convocation, le lieu et le déroulement des réunions, le public pouvait difficilement avoir accès et assister aux réunions, comme l'exigent les règles des réunions publiques.
- 18 Pendant mon enquête, soit le 29 septembre 2022, la Commission a adopté un règlement de procédure. Je la félicite d'avoir fait le nécessaire pour corriger cette omission et se conformer à la Loi.

## Réunion du 8 avril 2021

- 19 L'ordre du jour de la réunion du 8 avril 2021 mentionne que la Commission devait se réunir à huis clos à 17 h 15 afin de lui permettre [Traduction] « de discuter d'une personne qui peut être identifiée et d'une question financière ».

---

<sup>4</sup> *Niagara (District Airport Commission) (Re)*, 2013 ONOMBUD 1, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtmh2>.

- 20** Le procès-verbal de la réunion publique indique que la séance à huis clos a commencé à 17 h 30 et qu'elle portait sur [Traduction] « des questions concernant le bien foncier d'une personne qui peut être identifiée » ainsi que sur « des questions juridiques ».
- 21** La personne qui a porté plainte a indiqué que la Commission n'avait pas adopté de résolution avant de se retirer à huis clos et que le sujet discuté ne relevait pas des exceptions pour se réunir à huis clos prévues par la Loi.
- 22** Il n'existe aucune trace de résolution adoptée pour se retirer à huis clos. Certaines personnes interrogées ont laissé entendre qu'une résolution avait peut-être été adoptée, alors que d'autres croyaient que c'était improbable.
- 23** La séance à huis clos n'a pas fait l'objet d'un procès-verbal. Lorsque nous leur avons demandé pourquoi, les personnes interrogées ont indiqué à notre Bureau que la Commission n'avait pas de procédure assurant la préparation de procès-verbaux pour les séances à huis clos.
- 24** Les renseignements que nous avons obtenus sur la teneur de la discussion à huis clos étaient contradictoires. Aucune des personnes interrogées ne se rappelait ou n'était en mesure d'expliquer avec certitude ce qui a été discuté lors de la séance à huis clos.

## Analyse

### Discussion à huis clos

- 25** L'ordre du jour et le procès-verbal de la réunion du 8 avril indiquaient que la séance à huis clos portait sur une [Traduction] « personne qui peut être identifiée », une « question financière », un « bien foncier » et des « questions juridiques ». Or il est difficile d'établir à quelles exceptions correspondent la « question financière », le « bien foncier » et les « questions juridiques » discutés dans le contexte de cette réunion.
- 26** Comme il a été mentionné précédemment, les personnes interrogées nous ont donné différentes versions de ce qui avait été discuté lors de la séance à huis clos du 8 avril 2021. Il n'y avait pas de procès-verbal ni d'enregistrement vidéo ou audio pour faciliter notre enquête sur la nature de cette discussion.

**27** Étant donné que la Commission n'a ni créé ni conservé de trace de la réunion, et compte tenu du peu d'information obtenue des personnes interrogées au sujet de ce qui a été discuté à la réunion du 8 avril 2021, je ne suis pas en mesure d'établir si les dispositions de la Loi relatives aux réunions publiques ont été respectées ou si la discussion était permise selon les exceptions prévues par la Loi.

## Absence de résolution pour se retirer à huis clos

**28** Selon le paragraphe 239(4) de la Loi, avant de se retirer à huis clos, la municipalité, le conseil local ou le comité de l'une ou de l'autre doit déclarer par voie de résolution adoptée en séance publique qu'elle va tenir une séance à huis clos, en indiquant la nature générale de la question à examiner.

**29** Dans *Farber c. Kingston*, la Cour d'appel de l'Ontario a reconnu l'importance de la règle exigeant que les conseils municipaux, les conseils locaux et leurs comités adoptent une résolution avant de se retirer à huis clos<sup>5</sup>. Le tribunal a expliqué qu'une résolution ne devait pas compromettre la raison de tenir la réunion à huis clos, insistant sur le fait qu'elle devait toutefois [Traduction] « maximiser la transparence de la gouvernance municipale autant que possible eu égard aux circonstances »<sup>6</sup>.

**30** Cette exigence procédurale est plus qu'une simple formalité. Les dispositions de la Loi ont pour but d'accroître la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement local et de garantir que le pouvoir municipal est exercé dans l'ouverture et la transparence. L'adoption d'une résolution pour se retirer à huis clos est une exigence procédurale importante, qui vise à maximiser la transparence du pouvoir décisionnel local, même lorsque la discussion doit se tenir hors de la présence du public.

**31** En l'espèce, la Commission a contrevenu à la Loi le 8 avril 2021 en n'adoptant pas de résolution pour se retirer à huis clos.

---

<sup>5</sup> *Farber c. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

<sup>6</sup> *Ibid.*, para 19.

## Réunion du 23 avril 2021

- 32 La personne qui a porté plainte a indiqué à mon Bureau qu'aucun avis n'avait été donné pour la réunion de la Commission du 23 avril 2021. Elle a mentionné qu'elle consultait le site Web de la Commission chaque semaine et n'avait vu aucune trace d'un quelconque avis. Cette personne n'a pas soulevé de préoccupation quant à la teneur de la discussion qui a eu lieu lors de cette réunion.
- 33 Il y a un avis général sur le site Web de la Commission indiquant que les réunions ont lieu le deuxième jeudi de chaque mois, de septembre à juin. Or, le 23 avril 2021, date de la réunion, était un vendredi.
- 34 La Commission n'a pas été en mesure de fournir de documents, y compris le procès-verbal de la séance publique ou à huis clos, pour la réunion du 23 avril 2021. Toutefois, les procès-verbaux des réunions des 8 avril et 13 mai 2021 indiquent que la Commission s'est réunie électroniquement à huis clos le 23 avril 2021 à 14 h.
- 35 L'administrateur du site Web de la Commission nous a indiqué qu'il publiait sur-le-champ tous les avis de réunion qu'il reçoit. En l'espèce, aucune des personnes interrogées n'était en mesure de prouver qu'elles avaient demandé à l'administrateur du site Web de publier un avis pour cette réunion.
- 36 Mon Bureau a été informé que la Commission ne conservait pas de traces pouvant confirmer ou infirmer si un avis de réunion a été publié. Le personnel de la Commission nous a mentionné qu'il n'y avait pas de registre des avis publiés sur le site Web. Après une réunion, l'avis la concernant est supprimé et remplacé par l'avis de la prochaine séance. Les changements apportés ne sont consignés nulle part.

## Analyse

### Avis au public

- 37 Selon la *Loi de 2001 sur les municipalités*, chaque municipalité ou conseil local doit adopter un règlement de procédure régissant la convocation, le lieu et le déroulement des réunions. La Loi exige aussi des municipalités qu'elles indiquent dans leur règlement de procédure l'obligation de donner un avis public. La Loi ne précise pas le contenu de cet avis public. Comme il a été mentionné précédemment, la Commission n'avait pas de règlement de procédure en vigueur au moment de tenir ces réunions.

- 38 Il n'existe aucune preuve qu'un avis public a été donné pour la réunion tenue par la Commission le 23 avril 2021. L'avis général apparaissant sur le site Web n'avertissait pas le public de la tenue de cette réunion, et les personnes interrogées n'étaient pas en mesure de prouver qu'un avis avait été communiqué. La personne qui a porté plainte a déclaré qu'elle n'avait pas vu d'avis concernant cette réunion, même si elle consultait le site Web de la Commission chaque semaine.
- 39 Compte tenu du peu d'information recueillie à cet égard et selon la prépondérance des probabilités, je conclus qu'aucun avis public n'a été donné concernant la réunion du 23 avril 2021.

## Réunion du 13 mai 2021

- 40 L'ordre du jour et le procès-verbal indiquent que la Commission a tenu une réunion ordinaire par voie électronique le 13 mai 2021 à 18 h.
- 41 La personne qui a porté plainte nous a dit qu'elle ne croyait pas qu'un avis public ait été donné pour cette réunion parce qu'elle n'en a pas vu sur le site Web de la Commission, qu'elle consultait chaque semaine.
- 42 Comme il a été mentionné précédemment, l'administrateur du site Web nous a indiqué qu'il publiait sur-le-champ tous les avis de réunion reçus de la Commission. Nous avons obtenu un courriel daté du 7 mai 2021 envoyé par le commis comptable de la Commission à l'administrateur du site Web, où il était demandé à ce dernier de publier un avis pour cette réunion.
- 43 Il y a un avis général sur le site Web de la Commission indiquant que les réunions ont lieu le deuxième jeudi de chaque mois, de septembre à juin. La réunion du 13 mai 2021 faisait partie de ces réunions régulières, pour lesquelles un lien Zoom était fourni sur le site Web.
- 44 De plus, le procès-verbal d'avril 2021 publié sur le site Web de la Commission indiquait que la prochaine réunion aurait lieu le 13 mai 2021 à 18 h via Zoom et que les détails seraient publiés sur le site Web de l'aéroport (NCDRA).

## Analyse

### Avis au public

- 45 D'après la preuve examinée, la Commission avait communiqué un avis au public pour la réunion du 13 mai 2021.
- 46 L'avis général affiché sur le site Web de la Commission avertissait le public de la réunion du 13 mai 2021 et l'informait de la manière d'y accéder. Un avis concernant la réunion du 13 mai 2021 en particulier était aussi donné dans le procès-verbal d'avril. Je suis convaincu que la Commission a donné avis de cette réunion.

### Réunion du 19 août 2021

- 47 L'ordre du jour et le procès-verbal de la séance publique indiquent que la Commission a tenu une réunion ordinaire par voie électronique le 19 août 2021 à 18 h.
- 48 La personne qui a porté plainte alléguait que les discussions qui ont eu lieu durant cette réunion n'étaient pas visées par les exceptions aux règles des réunions publiques.
- 49 Au départ, elle nous a indiqué que selon elle, aucun avis n'avait été donné pour la réunion du 19 août 2021. Elle a ensuite admis avoir vu après la réunion un avis de celle-ci sur le site Web de la Commission. Aucune des personnes interrogées n'a pu confirmer si un avis avait été publié avant la réunion ni indiquer quand exactement un tel avis aurait été publié.
- 50 Nous avons pris connaissance d'un échange de courriels, datés du 17 août 2021, entre les membres du personnel de la Commission, au sujet de la préparation de l'ordre du jour. Le personnel y mentionnait qu'il ferait parvenir l'information sur la réunion à l'administrateur du site Web.
- 51 Selon le procès-verbal de la réunion publique, la Commission avait résolu de se retirer à huis clos pour discuter [Traduction] « de nouvelles informations à propos d'un développement commercial ou d'une occasion d'affaires à venir ».
- 52 Le procès-verbal de la réunion à huis clos indique que la discussion a été tenue à huis clos en vertu de l'alinéa 239(2)c), qui concerne « l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local ». Le procès-verbal précise que la Commission a discuté

d'accords financiers concernant un bien foncier de l'aéroport, et qu'une motion a été adoptée afin de permettre à la Commission de conclure un accord financier avec un tiers en particulier selon certaines modalités.

- 53** Le procès-verbal ne révèle pas clairement l'étendue de la discussion, mais les personnes interrogées nous ont indiqué que les membres de la Commission avaient discuté d'une possible transaction foncière et d'un accord financier potentiel pour faciliter le futur développement des affaires de la Commission.
- 54** Nous avons également appris que la Commission avait discuté d'un accord financier potentiel comprenant diverses modalités. Mon Bureau a été informé qu'il y avait eu consensus concernant la poursuite de la démarche d'accord financier avec le tiers, selon les modalités discutées durant la séance à huis clos.
- 55** Lorsque nous leur avons demandé pourquoi ces questions avaient été discutées à huis clos, les personnes interrogées nous ont répondu que la discussion avait eu lieu en partie à huis clos parce qu'elle portait sur la valeur du bien-fonds et sur d'autres informations financières. Nous avons appris que si ces discussions avaient eu lieu publiquement, la position de négociation de la Commission aurait été amoindrie.
- 56** Le procès-verbal indique que [Traduction] « la Commission est revenue en séance publique vers 19 h 47 » et que la séance a été levée à 19 h 48. Il ne précise pas s'il y a eu un compte rendu en séance publique après le huis clos, et les membres de la Commission ne se rappelaient pas s'il y en avait eu un ou non.

## Analyse

### Exception en cas d'acquisition ou de disposition d'un bien-fonds

- 57** Cette réunion a été tenue à huis clos en vertu de l'alinéa 239(2)c), qui porte sur les cas d'acquisition ou de disposition d'un bien-fonds. Le but de cette exception est de protéger la position ou la stratégie de négociation de la municipalité. Par exemple, dans le cadre de notre enquête sur des réunions à la Ville de London (2015)<sup>7</sup>, mon Bureau a conclu que la position de négociation de la municipalité pour la vente d'un bien-fonds aurait été amoindrie si les discussions portant sur les manifestations d'intérêt reçues avaient eu lieu publiquement. Mon Bureau a également souligné que même

---

<sup>7</sup> *London (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 19, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6c>>.

en l'absence d'une transaction projetée, l'exception pouvait s'appliquer lorsque la discussion vise un bien-fonds particulier et qu'un prix cible pour celui-ci a été fixé<sup>8</sup>.

- 58** L'exception en cas d'acquisition ou de disposition d'un bien-fonds s'applique lorsque la municipalité, le conseil ou le comité est ou pourrait devenir propriétaire (ou donneur/preneur à bail) d'un bien-fonds dans le cadre d'une transaction projetée ou en cours<sup>9</sup>.
- 59** En l'espèce, la discussion portait notamment sur une transaction foncière éventuelle avec un tiers qui souhaitait travailler avec la Commission.
- 60** Dans le cas présent, la Commission avait effectivement une position de négociation à protéger en vue d'une éventuelle transaction foncière. Cette partie de la discussion remplit les conditions de l'exception invoquée.

### Exception en cas de projets et d'instructions pour des négociations

- 61** Même si l'exception prévue à l'alinéa 239(2)k) pour les projets et instructions dans le cadre de négociations n'a pas été invoquée par la Commission pour justifier son retrait à huis clos le 19 août 2021, les personnes interrogées estimaient qu'elle était applicable.
- 62** L'alinéa 239(2)k) de la Loi permet que les discussions portant sur des projets et instructions pour des négociations se déroulent à huis clos. Cette exception vise à protéger les renseignements qui pourraient compromettre la position de négociation de la Commission ou donner à une autre partie un avantage injuste pendant des négociations en cours. Pour que l'exception s'applique, la Commission doit démontrer ce qui suit :
1. La discussion à huis clos porte sur des positions, des plans, des procédures, des critères ou des instructions.
  2. Ces positions, plans, procédures, critères ou instructions sont destinés à être appliqués aux négociations.
  3. Les négociations sont en cours ou à venir.
  4. Les négociations sont menées par la Commission ou en son nom<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> *London (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 19, para 34, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6c>>.

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

<sup>10</sup> *St. Catharines (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 1, para 30-31, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hxrk6>>.

- 63** Dans un récent rapport remis à la Ville de Saugeen Shores, mon Bureau s'est penché sur l'applicabilité de l'exception en cas de projets et d'instructions pour des négociations. Dans ce cas, le conseil avait examiné et discuté à huis clos le contenu d'un rapport qui faisait état de l'avancement des négociations pour un contrat de bail<sup>11</sup>. Nous avons conclu que la discussion remplissait les conditions de l'exception.
- 64** En l'espèce, la Commission devait déterminer si elle acceptait l'accord financier proposé et établir un plan d'action pour des négociations en cours avec une autre partie. Cette partie de la discussion à huis clos du 19 août 2021 remplissait donc les conditions de l'exception prévue à l'alinéa 239(2)k de la Loi.

## Avis au public

- 65** D'après la preuve examinée, la Commission a communiqué un avis au public pour la réunion du 19 août 2021.
- 66** La personne qui a porté plainte a admis avoir vu un avis pour la réunion du 19 août 2021 sur le site Web de la Commission après la tenue de celle-ci, et nous avons pu voir un échange de courriels indiquant que le personnel de la Commission fournirait l'information sur la réunion à l'administrateur du site Web.
- 67** Selon la prépondérance des probabilités, j'estime qu'un avis a été donné pour la réunion du 19 août 2021, compte tenu des renseignements fournis par la personne qui a porté plainte et des courriels obtenus du personnel de la Commission.

## Vote à huis clos

- 68** Lors de la réunion à huis clos du 19 août 2021, la Commission a décidé d'accepter un accord financier avec un tiers. Nous avons appris que lors de cette réunion, les membres de la Commission étaient parvenus à un consensus visant l'acceptation dudit accord selon les modalités discutées. La décision de la Commission a été consignée dans le procès-verbal de la réunion à huis clos, où elle était décrite comme une approbation d'un accord financier avec un tiers, avec certains détails de l'entente en sus.

---

<sup>11</sup> *Saugeen Shores (Ville de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 3, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j93c4>>.

- 69** En règle générale, le vote à huis clos n'est pas permis aux termes du paragraphe 239(5) de la Loi. Toutefois, le paragraphe 239(6) dispose qu'un vote peut avoir lieu à huis clos s'il porte sur une question de procédure, ou s'il vise à donner des directives ou des instructions au personnel ou aux fonctionnaires lorsque d'autres motifs autorisent la tenue de la réunion à huis clos.
- 70** Aux termes des règles des réunions publiques, parvenir à un consensus équivaut à tenir un vote<sup>12</sup>. Par ailleurs, le procès-verbal de la réunion à huis clos du 19 août 2021 indique que la Commission avait décidé d'accepter un accord financier pendant cette séance à huis clos. Le document rend compte de la décision, mais ne fait pas état de directives ou d'instructions à l'intention du personnel ni d'aucune question de procédure.
- 71** Même si la réunion du 19 août 2021 pouvait dûment être tenue à huis clos, le vote sur l'approbation d'un accord financier n'était pas autorisé parce qu'il ne portait pas sur une question de procédure ni sur des directives ou instructions destinées au personnel ou aux fonctionnaires.
- 72** La Commission devrait veiller à ce que ses résolutions soient adoptées conformément à la Loi et à ce que les décisions prises à huis clos se limitent à des questions de procédure ou à des directives ou instructions au personnel ou aux fonctionnaires.

## Réunion du 30 août 2021

- 73** L'ordre du jour de la réunion de la Commission du 30 août 2021 indique que la réunion devait avoir lieu par voie électronique à 19 h et comportait une séance à huis clos.
- 74** Selon le procès-verbal de la séance à huis clos, la Commission s'est réunie par voie électronique à huis clos le 30 août 2021 à 19 h 05.
- 75** La personne qui a porté plainte a indiqué ne pas avoir vu d'avis pour la réunion du 30 août lorsqu'elle avait vérifié le matin du 27 août. Elle a ultérieurement admis avoir vu un avis pour ladite réunion sur le site Web de la Commission le 31 août.

---

<sup>12</sup> *South Bruce Peninsula (Ville de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 25, en ligne : <https://canlii.ca/t/gtp6v>.

- 76 Mon Bureau a pris connaissance d'un échange de courriels entre le commis comptable de la Commission et l'administrateur du site Web. Dans un courriel envoyé à 11 h 34 le 27 août, le commis comptable demandait à l'administrateur de publier un avis pour la réunion du 30 août. Nous avons appris que l'ordre du jour avait par la suite été publié à 20 h 02 le 27 août sur le site Web de la Commission, avec le lien Zoom connexe.
- 77 Le procès-verbal de la réunion publique indique que [Traduction] « la Commission est revenue en séance publique vers 19 h 50 » et que la séance a été levée à 19 h 56. Il ne précise pas si un compte rendu a été fait en séance publique, et les personnes interrogées ne se souvenaient pas s'il y en avait eu un.

## Analyse

### Avis au public

- 78 D'après la preuve examinée, la Commission a communiqué un avis au public pour la réunion du 30 août 2021.
- 79 Comme il a été mentionné précédemment, la personne qui a porté plainte a admis avoir vu un avis pour la réunion du 30 août 2021 sur le site Web de la Commission après la tenue de celle-ci. Nous avons aussi obtenu des preuves du personnel de la Commission qu'un avis avait été publié le 27 août 2021 sur le site Web. Je suis convaincu qu'un avis public a été donné pour la réunion du 30 août 2021.

## Questions de procédure

### Compte rendu inadéquat

- 80 Selon le paragraphe 239(7) de la Loi, un conseil local comme la Commission doit consigner, sans remarques, les résolutions, décisions et autres délibérations de ses réunions. Cette exigence s'applique à toute réunion, « qu'elle se tienne à huis clos ou non ».

- 81 Mon Bureau a déjà expliqué que « conserver des procès-verbaux complets et exacts des réunions à huis clos permet aux membres du public d’avoir l’assurance que les questions traitées en séance à huis clos se prêtaient à une discussion à huis clos et que les exigences de la *Loi sur les municipalités* et des règlements locaux ont été respectés »<sup>13</sup>.
- 82 La Commission n’a pas dressé de procès-verbal pour la séance à huis clos tenue durant la réunion du 8 avril 2021, et ne l’a pas fait non plus pour la réunion du 23 avril 2021, ni pour la partie à huis clos, ni pour la partie publique.
- 83 Le 19 août 2021, la Commission a dressé un procès-verbal de la séance à huis clos, mais a omis de consigner des détails importants comme la teneur de la discussion concernant l’accord financier et l’éventuelle transaction foncière.
- 84 Le fait de ne pas dresser le procès-verbal d’une réunion ou de ne pas assurer des procès-verbaux exacts et complets mine la confiance du public à l’égard de la Commission et laisse cette dernière sans trace des discussions tenues et des décisions prises. Cela nuit également à la capacité de mon Bureau à enquêter sur les éventuelles plaintes concernant des réunions à huis clos.
- 85 Nous avons déjà recommandé d’inclure dans le compte rendu d’une réunion à huis clos ce qui suit :
- Lieu de la réunion;
  - Moment où la séance a commencé, a été ajournée;
  - Personne qui a présidé la réunion;
  - Personnes présentes à la réunion, avec référence spécifique au greffier et aux autres responsables du compte rendu;
  - Indication de tout participant qui est parti ou arrivé durant la réunion, avec mention de l’heure de départ ou d’arrivée;
  - Description détaillée des questions de fond et de procédure qui ont été discutées, avec référence à tout document considéré;
  - Toute motion, avec référence à la personne qui l’a présentée et à celles qui l’ont appuyée;
  - Tous les votes, et toutes les directives données<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> *Tehkummah (Canton de) (Re)*, 2018 ONOMBUD 3, para 60, en ligne : <<https://canlii.ca/t/hvmtg>>.

<sup>14</sup> *Amherstburg (Ville de) (Re)*, 2022 ONOMBUD 11, para 55, en ligne : <<https://canlii.ca/t/jr5rd>>.

- 86** Le procès-verbal d'une réunion n'est pas censé fournir la transcription littérale des délibérations, mais il devrait tout de même rendre compte de la teneur de toutes les discussions.
- 87** Lorsqu'ils ne font pas pleinement état des questions discutées et des décisions prises aux réunions, les procès-verbaux ne constituent pas des comptes rendus exacts permettant de protéger le conseil local advenant une enquête ou un litige concernant la réunion. En outre, ils laissent les fonctionnaires sans rien à consulter pour comprendre ultérieurement la façon dont une question a été examinée ou une décision a été prise.
- 88** J'encourage fortement les municipalités, les conseils locaux et leurs comités à faire un enregistrement audio ou vidéo de toutes leurs séances publiques et à huis clos. Il s'agit des documents les plus clairs et accessibles qui puissent assister les personnes chargées d'enquêter sur les réunions à huis clos. Ces documents contribuent aussi à éviter que les fonctionnaires ne dérogent aux exigences légales durant les réunions à huis clos. En l'espèce, des enregistrements audio des séances publiques et à huis clos de la Commission auraient été grandement utiles.

### Compte rendu au retour d'une séance à huis clos

- 89** La plainte reçue par mon Bureau alléguait que la Commission n'avait pas suivi la pratique exemplaire consistant à faire un compte rendu public après une séance à huis clos aux réunions des 8 avril, 19 août et 30 août 2021.
- 90** Mon Bureau a été informé que la Commission ne faisait généralement pas de compte rendu public après une séance à huis clos. Deux des personnes interrogées nous ont indiqué qu'il n'y avait pas eu de tel compte rendu après la séance à huis clos du 19 août 2021, et que cela n'aurait pas été possible puisque les accords discutés à huis clos n'avaient pas encore été finalisés.
- 91** Bien que la Loi n'exige pas de compte rendu public après une séance à huis clos, nombre d'enquêteurs des réunions à huis clos, dont mon Bureau, recommandent cette pratique exemplaire, qui permet d'accroître la transparence du processus de réunion à huis clos<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> *Magnetawan (Municipalité de) (Re)*, 2015 ONOMBUD 20, para 54, en ligne : <<https://canlii.ca/t/gtp6j>>.

**92** J'encourage la Commission à rendre compte en séance publique de ses délibérations à huis clos, du moins dans leurs grandes lignes. Dans certains cas, ce compte rendu peut simplement prendre la forme d'une discussion générale, en séance publique, sur les questions examinées à huis clos. Il peut s'apparenter aux renseignements donnés dans la résolution autorisant la séance à huis clos, et s'accompagner des renseignements sur les directives ou instructions au personnel, les décisions et les résolutions. Dans d'autres cas, la nature des discussions tenues à huis clos peut permettre de communiquer beaucoup plus de renseignements au public.

## Opinion

**93** La Commission a enfreint l'article 238 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, car elle n'avait pas de règlement de procédure au moment où ces réunions ont eu lieu. Depuis, elle s'est conformée à la Loi en adoptant un règlement de procédure le 29 septembre 2022.

**94** La Commission a contrevenu à la Loi en n'adoptant pas de résolution en séance publique avant de se retirer à huis clos le 8 avril 2021. Il est impossible d'établir si la discussion à huis clos du 8 avril 2021 remplissait les conditions d'une quelconque exception, car le compte rendu de la réunion était inadéquat, et les renseignements recueillis auprès des personnes interrogées étaient insuffisants. En omettant de consigner la discussion tenue et les décisions prises à huis clos le 8 avril 2021, la Commission a manqué à son obligation légale de consigner ses délibérations à huis clos, prévue au paragraphe 239(7) de la Loi.

**95** La Commission a contrevenu à la Loi en omettant de donner avis de la réunion du 23 avril 2021. Elle a également manqué à son obligation légale de consigner ses délibérations publiques et à huis clos dans un procès-verbal pour la réunion du 23 avril 2021, comme l'exige le paragraphe 239(7) de la Loi.

**96** Je suis convaincu que la Commission a donné avis de ses réunions des 13 mai et 30 août 2021.

**97** Je suis également convaincu qu'elle a donné avis de sa réunion du 19 août 2021. Toutefois, elle a omis de consigner les détails importants concernant la discussion à huis clos du 19 août 2021, comme l'exige le paragraphe 239(7) de la Loi. La Commission a aussi enfreint les règles des réunions publiques en tenant un vote illégal à huis clos le 19 août 2021 pour approuver un accord financier. La séance à huis clos de la

Commission remplissait certes les conditions des exceptions prévues en cas d'acquisition ou de disposition d'un bien-fonds et en cas de projets et d'instructions pour des négociations, mais le vote visant l'approbation de l'accord financier ne portait pas sur une question de procédure ni sur des directives ou instructions à l'intention du personnel.

## Recommandations

- 98 Je fais les recommandations suivantes afin d'aider la Commission à s'acquitter de ses obligations légales et à accroître la transparence de ses réunions :

### Recommandation 1

**Tous les membres de la Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission devraient s'acquitter avec vigilance de leur obligation individuelle et collective de veiller à ce que la Commission assume ses responsabilités découlant de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.**

### Recommandation 2

**La Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission devrait s'assurer, avant chaque retrait à huis clos, de prendre une résolution à cet effet en séance publique.**

### Recommandation 3

**La Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission devrait s'assurer, pour toutes ses réunions, que des comptes rendus exacts et complets sont rédigés et font état de toutes les questions de fond et de procédure qui ont été discutées.**

### Recommandation 4

**La Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission devrait publier un avis public avant la tenue de chaque réunion.**

### Recommandation 5

**Pour faciliter les enquêtes à venir sur les réunions à huis clos, la Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission devrait adopter la pratique exemplaire consistant à consigner le moment où l'avis est publié.**

### Recommandation 6

**La Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission devrait s'assurer que ses votes à huis clos sont tenus conformément au paragraphe 239(6) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.**

### **Recommandation 7**

**La Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission devrait envisager, comme pratique exemplaire, de faire un enregistrement audio ou vidéo de ses délibérations, y compris celles tenues à huis clos.**

### **Recommandation 8**

**La Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission devrait adopter la pratique exemplaire consistant à rendre compte de manière significative, à son retour en séance publique, des discussions tenues à huis clos, lorsque c'est possible.**

## **Rapport**

- 99** La Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire du présent rapport et de le commenter. Nous n'avons reçu aucun commentaire. Je remercie la Commission de sa coopération durant mon examen.
- 100** Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait aussi être rendu public par la Niagara Central Dorothy Rungeling Airport Commission. Conformément au paragraphe 239.2(12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la Commission est tenue d'adopter une résolution indiquant comment elle entend donner suite à ce rapport.



---

Paul Dubé  
Ombudsman de l'Ontario