

BY EMAIL

March 3, 2023

Council for the City of Greater Sudbury
c/o Mayor Paul Lefebvre
P.O. Box 5000 Stn. A
200 Brady Street
Sudbury, ON P3A 5P3

Dear Members of Council for the City of Greater Sudbury:

Re: Closed meeting complaint

My Office received a complaint regarding a closed meeting held by council for the City of Greater Sudbury (the “City”) on July 12, 2022. The complaint raised concerns that a discussion in closed session about a proposed project to build an event centre did not fit within any of the exceptions to the open meeting rules in the *Municipal Act, 2001* (the “Act”).¹

I am writing to share the outcome of my review of this complaint. For the reasons set out below, I have determined that the City complied with the open meeting rules when it held a discussion of the proposed project for an event centre in closed session.

Ombudsman’s role and authority

As of January 1, 2008, the Act gives anyone the right to request an investigation into whether a municipality has complied with the Act in closing a meeting to the public. Municipalities may appoint their own investigator. The Act designates the Ombudsman as the default investigator for municipalities that have not appointed their own. My Office is the closed meeting investigator for the City of Greater Sudbury.

¹ SO 2001, c 25.

My Office has investigated hundreds of closed meetings since 2008. To assist municipal councils, staff, and the public, we have developed an online digest of open meeting cases. This searchable repository was created to provide easy access to the Ombudsman's decisions on, and interpretations of, the open meeting rules. Council members and staff can consult the digest to inform their discussions and decisions on whether certain matters can or should be discussed in closed session, as well as issues related to open meeting procedures. Summaries of the Ombudsman's previous decisions can be found in the digest: www.ombudsman.on.ca/digest.

Review

My Office reviewed the July 12, 2022 open and closed meeting materials, including the agendas, minutes, and the slides from a presentation given in closed session. We also reviewed the video recording of portions of the open session and spoke with the City Solicitor and Clerk.²

Background

The City had recently completed a request for proposals process related to the design and construction of an event centre in Greater Sudbury. The City had received two bids, and staff identified a preferred bidder. Staff had then prepared a public report for council's consideration containing high-level information about the preferred bid.

July 12, 2022 meeting

Council met in council chambers at 12:30 p.m. on July 12, 2022.

Shortly after the meeting was called to order, council resolved to add an item to the closed session agenda regarding the event centre project.

Council resolved to close the meeting at 12:35 p.m. For the discussion related to the event centre project, council relied on the exceptions in the Act at section 239(2)(i) for information supplied in confidence by a third party and section 239(2)(f) for advice subject to solicitor-client privilege.

² "City Solicitor and Clerk" is the title of one City staff member.



During the *in camera* discussion, City staff gave a presentation to council containing information about the two bids for the event centre project, including details supplied to the City by the bidders. After the presentation, council asked questions and received advice from the City Solicitor and Clerk, and the Deputy City Solicitor regarding the project.

Council recessed at 3:01 p.m. and reconvened in open session at 3:20 p.m. After conducting other business, council discussed the event centre project, passing several resolutions related to it. Council adjourned at 6:38 p.m.

Analysis

Applicability of the exception for information supplied in confidence by a third party

My Office was told that during the closed session, staff gave a presentation to council with further information beyond what was shared in the public report about the bids, including the confidential and detailed contents of both bids. Additionally, in response to questions from council members about the public report, staff provided more information than was made publicly available.

Under section 239(2)(i) of the Act, a municipal council may go into closed session to discuss:

a trade secret or scientific, technical, commercial, financial or labour relations information, supplied in confidence to the municipality or local board, which, if disclosed, could reasonably be expected to prejudice significantly the competitive position or interfere significantly with the contractual or other negotiations of a person, group of persons, or organization.

The exception requires that the discussion be about information that:

- Falls into one of the listed types: trade secret, scientific, technical, commercial, financial, or labour relations information;
- Was supplied confidentially, whether explicitly or implicitly, to the municipality by a third party; and
- If disclosed, could reasonably be expected to cause harm, either by prejudicing significantly the competitive position or interfering significantly with the contractual or other negotiations of a person, group of persons or organization.

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman



In this case, staff gave a presentation to council that included detailed commercial and financial information relating to two project bids for the event centre. We were told that the information was provided by the third-party bidders in confidence and was proprietary.

Although the open session materials contained some high-level information about the preferred bid, the information presented in closed session had not been made public. We were told that the public disclosure of the bid details would have compromised the ability of the bidders to advance negotiations with the City as part of the bidding process. We were also told that if those details were made public, the competitive positions of the bidders could be affected on similar projects in future.

Council discussed commercial and financial information contained in the confidential bids submitted by the third-party bidders, which, if disclosed, could prejudice significantly their competitive positions or interfere significantly with their contractual or other negotiations. This portion of the meeting fit within the open meeting exception for information supplied in confidence by a third party.

Applicability of the exception for solicitor-client privilege

My Office was told that following the staff presentation on the two bids, council received legal advice regarding the project.

Under section 239(2)(f) of the Act, a meeting or part of a meeting may be closed to the public if the discussion includes communications between the municipality and its solicitor in seeking or receiving legal advice intended to be confidential.³ The purpose of this exception is to ensure that municipal officials can speak freely about legal advice without fear of disclosure.

The City Solicitor and Clerk and the Deputy City Solicitor were both present during the closed session. My Office was told that the City Solicitor and Clerk and the Deputy City Solicitor answered questions from council and provided legal advice about the project.

This portion of the closed session meeting fit within the exception to the open meeting rules for advice subject to solicitor-client privilege.

³ *Hamilton (City of) (Re)*, 2019 ONOMBUD 3 at para 33, online: <<https://canlii.ca/t/j2b49>>.



Conclusion

My review has determined that council's closed session discussion on July 12, 2022 regarding the event centre project fit within the exceptions to the open meeting rules for information supplied in confidence by a third party and for solicitor-client privilege under sections 239(2)(i) and (f) of the *Municipal Act, 2001*.

I would like to thank the City of Greater Sudbury for its co-operation during my review. The City Solicitor and Clerk confirmed that this letter will be included as correspondence at an upcoming council meeting.

Sincerely,



Paul Dubé
Ombudsman of Ontario

cc: Eric Labelle, City Solicitor and Clerk, City of Greater Sudbury

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman



PAR COURRIEL

Le 3 mars 2023

Conseil de la Ville du Grand Sudbury
a/s Paul Lefebvre, Maire
CP 5000, Succ. A
200 rue Brady
Sudbury, ON P3A 5P3

Aux membres du conseil de la Ville du Grand Sudbury

Objet : Plainte sur une réunion à huis clos

Mon Bureau a reçu une plainte concernant une réunion à huis clos tenue par le conseil de la Ville du Grand Sudbury (la « Ville ») le 12 juillet 2022. La plainte alléguait qu'une discussion tenue à huis clos à propos d'une proposition de projet de construction d'un centre d'événements ne relevait d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »)¹.

Je vous écris pour vous informer des résultats de mon examen de cette plainte. Pour les raisons exposées ci-après, j'ai déterminé que la Ville a respecté les règles des réunions publiques lorsqu'elle a tenu une discussion à huis clos sur une proposition de projet de construction d'un centre d'événements.

Rôle et compétence de l'Ombudsman

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi sur les municipalités accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur. Mon Bureau enquête sur les réunions à huis clos pour la Ville du Grand Sudbury.

¹ LO 2001, chap. 25.

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 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>.

Examen

Mon Bureau a examiné la documentation de la réunion publique et du huis clos du 12 juillet 2022, incluant les ordres du jour, les procès-verbaux et les diapositives d'une présentation faite en séance à huis clos. Nous avons également examiné l'enregistrement vidéo de parties de la séance publique et nous avons parlé à l'avocat et greffier de la Ville².

Contexte

La Ville avait récemment terminé un processus de demande de proposition concernant la conception et la construction d'un centre d'événements dans le Grand Sudbury. La Ville avait reçu deux soumissions, et le personnel avait identifié un soumissionnaire privilégié. Le personnel avait ensuite préparé un rapport public à l'intention du conseil, contenant des renseignements de haut niveau sur la soumission privilégiée.

Réunion du 12 juillet 2022

Le conseil s'est réuni dans la salle du conseil à 12 h 30 le 12 juillet 2022.

Peu après l'ouverture de la réunion, le conseil a résolu d'ajouter un point à l'ordre du jour de la séance à huis clos concernant le projet du centre d'événements.

² « Avocat et greffier de la Ville » est le titre de l'un des membres du personnel de la Ville.



Le conseil a résolu de se retirer à huis clos à 12 h 35. Pour la discussion sur le projet du centre d'événements, le conseil a invoqué les exceptions énoncées dans la Loi à l'alinéa 239 (2) i) pour les renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie et à l'alinéa 239 (2) f) pour les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

Durant la discussion à huis clos, le personnel de la Ville a fait une présentation au conseil contenant des renseignements sur les deux soumissions pour le projet du centre d'événements, incluant les détails fournis à la Ville par les soumissionnaires. Après la présentation, le conseil a posé des questions et a reçu des conseils de l'avocat et greffier de la Ville, ainsi que de l'avocate adjointe de la Ville, à propos du projet.

Le conseil a suspendu la séance à 15 h 01 et a repris la séance publique à 15 h 20. Après avoir abordé d'autres questions, le conseil a discuté du projet de centre d'événements, et a adopté plusieurs résolutions à ce sujet. Le conseil a levé la séance à 18 h 38.

Analyse

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

Mon Bureau a été informé que, durant la séance à huis clos, le personnel a fait une présentation au conseil contenant des renseignements supplémentaires par rapport à ce qui avait été communiqué dans le rapport public sur les soumissions, y compris les contenus confidentiels et détaillés des deux soumissions. De plus, en réponse aux questions des membres du conseil sur le rapport public, le personnel a fourni plus de renseignements que ceux qui avaient été rendus publics auparavant.

En vertu de l'alinéa 239 (2) i) de la Loi, un conseil municipal peut se retirer à huis clos pour discuter de ce qui suit :

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;

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman



L'exception exige que la discussion porte sur ces informations :

- Concernent l'un des sujets répertoriés : secret industriel, renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial, financier ou renseignements sur les relations de travail;
- Renseignements fournis à titre confidentiel, explicitement ou implicitement, à la municipalité par une tierce partie;
- Qui, s'ils étaient divulgués, pourraient selon toutes attentes raisonnables, avoir pour effet de nuire soit en portant gravement préjudice à la situation concurrentielle, soit en entravant gravement les négociations contractuelles ou autres d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation.

Dans le cas présent, le personnel a fait au conseil une présentation qui incluait des renseignements commerciaux et financiers détaillés concernant les deux soumissions pour le projet du centre d'événements. Notre Bureau a été informé que ces renseignements avaient été communiqués par les soumissionnaires à titre confidentiel, et qu'ils étaient exclusifs.

Bien que les documents examinés en séance publique aient contenu des renseignements de haut niveau sur la soumission privilégiée, les renseignements présentés en séance publique n'avaient pas été rendus publics. Notre Bureau a été informé que la divulgation des détails des soumissions aurait compromis la capacité des soumissionnaires à faire avancer les négociations avec la Ville dans le cadre du processus d'appel d'offres. Notre Bureau a aussi été informé que si ces détails étaient rendus publics, les positions concurrentielles des soumissionnaires pourraient se trouver compromises pour des projets similaires à l'avenir.

Le conseil a discuté de renseignements commerciaux et financiers contenus dans les soumissions confidentielles des soumissionnaires, dont la divulgation, pourrait nuire gravement à leur situation concurrentielle ou entraver gravement leurs négociations contractuelles ou autres. Cette partie de la réunion relevait de l'exception aux réunions publiques pour les renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie.

Applicabilité de l'exception du secret professionnel de l'avocat

Mon Bureau a été informé qu'après la présentation faite par le personnel à propos des deux soumissions, le conseil avait reçu des conseils juridiques relativement à ce projet.

483 Bay Street, 10th Floor, South Tower / 483, rue Bay, 10^e étage, Tour sud
Toronto, ON M5G 2C9

Tel./Tél. : 416-586-3300 Facsimile/Télécopieur : 416-586-3485 TTY/ATS : 1-866-411-4211

www.ombudsman.on.ca

Facebook : facebook.com/OntarioOmbudsman Twitter : twitter.com/Ont_Ombudsman YouTube : youtube.com/OntarioOmbudsman



En vertu de l'alinéa 239 (2) f) de la Loi, une réunion peut se tenir à huis clos entièrement ou en partie si la discussion porte sur des communications entre la municipalité et son avocat(e) dans le but de solliciter ou d'obtenir des conseils juridiques qui sont censés rester confidentiels³. Le but de cette exception est de garantir que les responsables municipaux(ales) peuvent parler librement de conseils juridiques, sans crainte de divulgation.

L'avocat et greffier de la Ville et l'avocate adjointe de la Ville étaient tous deux présents durant la séance à huis clos. Mon Bureau a été informé que l'avocat et greffier de la Ville et l'avocate adjointe de la Ville avaient répondu à des questions du conseil et avaient donné des conseils juridiques à propos du projet.

Cette partie de la réunion à huis clos relevait de l'exception aux règles des réunions publiques pour les conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.

Conclusion

Mon examen a permis de déterminer que la discussion à huis clos du conseil le 12 juillet 2022 sur le projet de centre d'événements relevait des exceptions aux règles des réunions publiques pour les renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie et pour les renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat, aux alinéas 239 (2) i) et f) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Je tiens à remercier la Ville du Grand Sudbury de sa collaboration durant mon examen. L'avocat et greffier de la Ville a confirmé que cette lettre sera incluse à titre de correspondance lors d'une prochaine réunion du conseil.

Cordialement,



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario

C.c. : Eric Labelle, Avocat et greffier de la Ville, Ville du Grand Sudbury

³ *Hamilton (Ville de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 3 au par. 33, en ligne : <<https://canlii.ca/t/j2b4b>>.

