



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur les plaintes à propos de courriels
échangés par des membres du conseil
de la Ville de Hamilton
du 7 juin au 26 juin 2018
et d'une réunion du Comité des questions générales
le 9 juillet 2018**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Février 2019**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que des membres du conseil de la Ville de Hamilton avaient échangé des courriels du 7 juin au 26 juin 2018, ce qui n'était pas conforme aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »).
- 2 La plainte découlait d'un commentaire fait par un membre du conseil durant une réunion publique du Sous-comité d'examen de la gouvernance de la ville le 26 juin 2018. Au cours d'une discussion sur la façon de pourvoir un siège vacant au conseil, ce membre du conseil a déclaré qu'il avait vu un courriel du maire sur la nomination d'une certaine personne à ce siège. La plainte alléguait que les membres du conseil avaient enfreint les règles des réunions publiques en communiquant par courriel pour discuter comment pourvoir le siège vacant au conseil.
- 3 Nous avons aussi reçu une plainte alléguant que le conseil avait tenu des discussions sur la façon de pourvoir ce siège vacant au conseil durant une réunion à huis clos du Comité des questions générales de la ville le 9 juillet 2018. La plainte alléguait que ces discussions ne relevaient d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques, et qu'un vote du conseil durant cette réunion à huis clos n'était pas conforme aux règles énoncées dans la Loi.
- 4 En vertu de la Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et d'un comité de l'un ou de l'autre doivent être publiques, à moins de relever d'exceptions prescrites.

Compétence de l'Ombudsman

- 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 conformée à la Loi en tenant une réunion à huis clos. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné d'enquêteur.
- 6 L'Ombudsman est l'enquêteur chargé des réunions à huis clos pour la Ville de Hamilton.

Processus d'enquête

- 7 Le 16 juillet 2018, nous avons avisé la ville que nous ferions une enquête sur cette plainte.

- 8 Le siège du conseil pour le quartier 7 de la Ville de Hamilton est devenu vacant après l'élection d'un membre du conseil à l'Assemblée législative provinciale le 7 juin 2018. Mon Bureau a obtenu et examiné tous les courriels échangés par les membres du conseil au sujet du poste vacant du quartier 7, du 7 juin au 26 juin, quand une discussion par courriels a été mentionnée lors d'une réunion publique du comité. Nous avons examiné la documentation et la vidéo de la réunion tenue par le Sous-comité d'examen de la gouvernance de la ville le 26 juin 2018 et nous avons parlé avec des membres du personnel municipal et du conseil.
- 9 Nous avons examiné l'ordre du jour et le procès-verbal des réunions publiques et à huis clos du 9 juillet 2018 tenues par le comité des questions générales, ainsi qu'un rapport confidentiel examiné par le comité. Nous avons parlé avec les membres du personnel municipal et les membres du conseil qui étaient présents à ces réunions.
- 10 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration lors de cet examen.

Siège vacant au conseil pour le quartier 7

- 11 La conseillère municipale du quartier 7 a démissionné de son siège quand elle a été élue députée provinciale aux élections provinciales du 7 juin 2018. La *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que, dans les 60 jours suivant une déclaration de vacance de siège, le conseil doit nommer un nouveau conseiller ou adopter un règlement pour déclencher une élection partielle.
- 12 Le 13 juin 2018, le conseil municipal a transmis une proposition de processus de demande pour pourvoir le siège vacant du quartier 7 au Sous-comité d'examen de la gouvernance, en vue d'une discussion.
- 13 Lors d'une réunion du Sous-comité d'examen de la gouvernance de la Ville de Hamilton le 26 juin 2018, un membre du Comité a déclaré ceci :

... Je crois **avoir vu un courriel du maire** disant qu'un ancien conseiller municipal, qui avait été en fonction durant neuf ans, soit trois mandats de trois ans chacun... dans ce même quartier, qui connaissait bien le quartier et qui, selon le maire, était prêt... pour une nomination, étant bien entendu qu'il ne se présenterait pas aux élections d'octobre
- 14 Le comité a examiné deux processus possibles pour procéder à une nomination : le conseil pourrait nommer une personne qualifiée, avec son consentement, ou lancer un appel de candidatures pour ce poste. Comme les élections municipales étaient proches – prévues pour le 22 octobre 2018 – le comité a recommandé

que le maire envoie une lettre au ministre des Affaires municipales et du Logement, demandant une dispense de l'obligation de pourvoir le poste vacant. Si la dispense n'était pas accordée, le conseil devrait prendre des mesures au sujet du poste vacant au plus tard le 25 août 2018.

- 15 Lors d'une réunion du conseil le 27 juin, le conseil a déclaré vacant le siège du quartier 7 et a demandé au maire d'envoyer une lettre au ministre. Ce même jour, le maire a écrit au ministre lui demandant de dispenser la ville de l'exigence énoncée au paragraphe 263 (1) de la Loi au sujet de l'obligation de pourvoir le poste vacant au conseil.
- 16 Le 19 juillet, le ministre a répondu par lettre qu'il n'avait pas le pouvoir discrétionnaire d'accorder une dispense de l'obligation de pourvoir le poste vacant, car une telle dispense exigerait une modification de loi.
- 17 Lors de sa réunion du 17 août 2018, le conseil a nommé la personne mentionnée durant la réunion du comité le 26 juin au siège du quartier 7, pour le reste du mandat du conseil.

Courriels échangés pour le siège vacant du quartier 7

- 18 La plainte à mon Bureau alléguait que le conseil avait indûment tenu une réunion à huis clos en échangeant des courriels au sujet du siège vacant pour le quartier 7 avant la réunion du Sous-comité d'examen de la gouvernance le 26 juin.
- 19 Les membres du conseil et le personnel nous ont fait parvenir tous les courriels envoyés ou reçus par les membres du conseil sur la vacance pour le quartier 7 du 7 juin au 26 juin 2018.
- 20 Le 11 juin, la greffière a envoyé un courriel aux dirigeants du personnel et à tous les membres du conseil avec des renseignements sur les sièges vacants tirés de la *Loi sur les municipalités*. Un membre du conseil a répondu à tous les récipiendaires qu'il croyait que la personne nommée à ce siège ne devrait pas être autorisée à se présenter aux élections d'octobre. La greffière a répondu à tous qu'elle ne croyait pas que le conseil puisse empêcher quelqu'un de se présenter à des élections, mais qu'elle examinerait la question et apporterait une réponse.
- 21 Le 13 juin, le maire a envoyé un courriel à 14 des 15 membres du conseil. Il a déclaré que, considérant la nécessité de pourvoir le siège vacant, il avait entendu mentionner le nom d'un ancien membre du conseil en tant que conseiller intérimaire éventuel. Le maire a écrit que cette personne serait un excellent choix, vu son expérience, et qu'à sa connaissance cette personne n'allait pas se

présenter aux élections d'octobre. Le maire a demandé aux conseillers municipaux de lui faire part de leurs réflexions et de lui faire savoir si quelqu'un d'autre avait manifesté un intérêt pour le poste vacant, en disant ceci :
« ... réglons la question le plus vite possible ».

- 22 Deux minutes après l'envoi de ce courriel par le maire, un membre du conseil a répondu au groupe qu'à son avis cette personne ferait un excellent choix.
- 23 Aucun autre courriel n'a été échangé entre les membres du conseil au sujet du siège vacant. Le conseil n'est parvenu à aucun consensus par courriel au sujet d'un candidat pour pourvoir le poste vacant.

Analyse

- 24 Pour examiner cette plainte, j'ai d'abord cherché à déterminer si un échange de courriels peut être considéré comme une réunion assujettie aux règles des réunions publiques.
- 25 Les règles des réunions publiques s'appliquent uniquement aux « réunions » d'un conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre. La définition de « réunion » donnée à l'article 238 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* a été modifiée par le Projet de loi 68, *Loi de 2017 sur la modernisation de la législation municipale ontarienne*. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la Loi inclut la définition suivante de réunion :
- « réunion » Réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre, au cours de laquelle, à la fois :
- a) le quorum **est atteint** [note de traduction : dans le texte de loi en anglais, *le quorum est présent*]
- b) les membres discutent ou traitent autrement d'une question d'une manière qui fait avancer de façon importante les travaux ou la prise de décision du conseil ou du comité. [Soulignement ajouté]
- 26 Le quorum a toujours été un élément important pour déterminer si une réunion a eu lieu ou non. L'ancienne définition de réunion n'exigeait pas que les membres soient présents pour qu'il y ait un quorum, si bien qu'une majorité de membres se réunissant par courriel ou au téléphone pouvait constituer un quorum aux fins des règles des réunions publiques.
- 27 La définition modifiée de réunion précise qu'un quorum des membres doit être **atteint [présent]** pour qu'une réunion ait lieu. Les mots « est présent », lorsqu'on les interprète de manière simple et courante, signifient que quelqu'un est physiquement présent dans un lieu particulier.

- 28 Quand la modification de la définition de réunion a été proposée pour la première fois dans le Projet de loi 68, l'Ombudsman a présenté un mémoire au Comité permanent de la politique sociale de l'Assemblée législative, disant que la définition proposée pour le mot réunion n'inclurait pas les réunions tenues par courriel ou par téléphone, qui seraient donc soustraites à un examen¹. Aucune modification n'a été apportée à la définition donnée dans le Projet de loi.
- 29 Le Black's Law Dictionary définit « présent » ainsi :
1. Existe actuellement; à portée de main; <droit actuel à une propriété>.
 2. En cours d'examen; en cours de discussion <l'appel actuel ne porte pas sur cette question >.
 3. Être présent; pas ailleurs <toutes les personnes présentes ont voté pour lui>. [Traduction littérale]
- 30 De ces trois sens, le troisième est celui qui s'applique le plus directement aux conseillers qui assistent à une réunion.
- 31 De plus, la définition de « quorum » implique généralement la présence physique des membres d'un organisme. La *Loi sur les municipalités* ne définit pas ce qu'est un quorum, mais le Black's Law Dictionary donne cette définition de « quorum » :
- Nombre minimum de membres (généralement une majorité de tous les membres) qui doivent être **présents** à une assemblée délibérante pour traiter légalement d'affaires. [Soulignement ajouté]
- 32 L'interprétation en langage simple des mots « est présent », ainsi que des définitions applicables et des définitions connexes données dans d'autres lois, suggère que le sens de la disposition ne comprend pas les réunions où les membres ne sont pas physiquement présents. Comme la définition de « réunion » exige désormais qu'un quorum des membres soit présent, un échange de courriels par la majorité des membres d'un organisme ne peut pas être considéré comme un quorum aux fins de la définition de « réunion ».
- 33 Par conséquent, les courriels échangés par les membres du conseil de la Ville de Hamilton au sujet du siège vacant pour le quartier 7, en juin 2018, ne constituaient pas une réunion et n'étaient pas assujettis aux règles des réunions publiques.

¹ Journal des débats, Comité permanent de la politique sociale, 11 avril 2017.

- 34** Bien que les courriels et les autres formes de communication à distance ne soient plus assujettis aux règles des réunions publiques, les municipalités devraient continuer de viser la transparence et l'ouverture, quel que soit le moyen utilisé pour communiquer. Les règles des réunions publiques existent pour renforcer la confiance du public envers l'intégrité de l'administration locale et pour garantir que le pouvoir municipal est exercé dans la transparence et la responsabilisation. L'esprit des règles des réunions publiques veut que les discussions qui font avancer les travaux du conseil ou les prises de décision se déroulent en public, et non pas par courriel à l'insu du public.
- 35** Les conseils municipaux ne peuvent agir que par un règlement ou par une résolution adoptée durant une réunion, et le changement apporté à la définition de réunion confirme qu'un quorum des membres doit être physiquement présent pour qu'une réunion ait lieu. Tout échange durant lequel le conseil vote, parvient à un consensus, donne des directives ou fait des commentaires au personnel, ou discute ou débat d'une proposition, d'une mesure d'action, ou d'une stratégie, devrait être réservé aux réunions officielles d'un conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité. Les discussions hors ligne tenues entre un quorum des membres, y compris par courriel, devraient se limiter à des échanges de renseignements ou à des questions sans rapport avec les affaires municipales.

Réunion du 9 juillet 2018

- 36** Le Comité des questions générales de la Ville de Hamilton s'est réuni en séance publique à 9 h 30 le 9 juillet 2018, dans la salle du conseil.
- 37** Le comité a adopté une résolution pour se retirer à huis clos afin de discuter de diverses questions, dont « le siège vacant du quartier 7 ». La résolution indiquait que la question serait discutée à huis clos en vertu des exceptions des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, des litiges actuels ou éventuels, et des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat.
- 38** Alors qu'il était en séance à huis clos, le conseil a reçu et discuté des conseils juridiques donnés par l'avocat de la ville, dont un rapport écrit. Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que l'avocat a donné un aperçu du rapport, fourni des conseils juridiques et répondu aux questions du comité au sujet du siège vacant au conseil.
- 39** D'après la documentation de la réunion, et selon les membres du conseil et du personnel municipal à qui nous avons parlé au cours de cette enquête, le comité n'a pas voté à huis clos au sujet du siège vacant au conseil.

- 40 Le comité est revenu en séance publique et a voté pour que la question du poste vacant dans le quartier 7 reste confidentielle. L'adjoint au maire a avisé le public que le conseil avait écrit au ministre des Affaires municipales au sujet du siège vacant, et que deux membres du personnel travaillaient au bureau du quartier 7 pour répondre aux demandes du public.

Analyse

- 41 L'exception énoncée à l'alinéa 239 (2) f) de la Loi permet au conseil ou à un comité de discuter à huis clos de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Pour que cette exception s'applique, les conseils juridiques doivent être communiqués entre un client et son avocat, et doivent rester supposément confidentiels².
- 42 Durant la réunion à huis clos du 9 juillet, l'avocat a fourni des conseils juridiques au comité au sujet du siège vacant dans le quartier 7. La discussion relevait de l'exception des conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat. Par conséquent, je n'ai nul besoin d'examiner l'applicabilité des autres exceptions citées par le comité.
- 43 La plainte à mon Bureau alléguait aussi que le conseil avait voté indûment au sujet du siège vacant dans le quartier 7 durant la réunion à huis clos du 9 juillet. Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que le conseil n'a pas voté au sujet de cette vacance durant la réunion à huis clos. Le personnel municipal et les membres du conseil ont confirmé qu'il n'y avait pas eu de vote, ni de décision, de la part du conseil quant au siège vacant durant la réunion à huis clos du 9 juillet.

Opinion

- 44 Les membres du conseil de la Ville de Hamilton n'ont pas enfreint les règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* quand ils ont échangé des courriels au sujet d'un siège vacant au conseil, en juin 2018.
- 45 La nouvelle définition de « réunion » donnée dans la Loi stipule qu'un quorum doit être présent, si bien qu'un échange de courriels ne peut pas être considéré comme une réunion assujettie aux règles des réunions publiques. Dans l'intérêt de l'ouverture et de la transparence, les conseils municipaux devraient continuer d'éviter de travailler aux affaires municipales en dehors d'une réunion officielle.

² *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821.

- 46 Le Comité des questions générales de la Ville de Hamilton n'a pas enfreint les règles des réunions publiques quand il a discuté à huis clos de conseils protégés par le secret professionnel de l'avocat, le 9 juillet 2018. Le comité n'a pas voté à huis clos au sujet du siège vacant dans le quartier 7, le 9 juillet; il n'a pas enfreint les dispositions relatives au vote énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Rapport

- 47 Le personnel de l'Ombudsman a examiné une version préliminaire de ce rapport avec le maire, la greffière, et l'avocat de la ville le 15 février 2019, et il leur a donné l'occasion de faire des commentaires. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 48 Mon rapport devrait être communiqué au conseil 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