



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer si
la Ville de Hamilton a tenu une réunion illégale
le 10 décembre 2014**

**André Marin
Ombudsman de l’Ontario
Avril 2015**

Plainte

- 1 Le 16 décembre 2014, mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une séance à huis clos tenue le 10 décembre 2014 par le Comité des questions générales de Hamilton (le Comité), composé de l'ensemble du Conseil.
- 2 Selon cette plainte, le Comité s'est retiré à huis clos pour discuter des besoins en locaux du Service de police de Hamilton. La plainte a allégué que les discussions à huis clos ne cadraient avec aucune des exceptions énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la Loi).

Compétence de l'Ombudsman

- 3 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 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. 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 dans les municipalités qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.
- 5 Mon Bureau est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville de Hamilton.
- 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 municipal de procédure ont été respectées.

Règlement de procédure

- 7 Le Règlement de procédure de Hamilton (Règlement 14-300) définit ainsi un « comité » : comité permanent, tribunal d'octroi des permis, comité de sélection, ou comité consultatif, ou groupe de travail créé par le Conseil de temps à autre. La définition suivante est donnée d'un « comité permanent » : « comité formé par le Conseil, entièrement composé de membres du Conseil et chargé d'exercer continuellement des fonctions, telles que précisées par le Conseil ». Le Comité des questions générales est un comité permanent.

- 8** L'article 8 du Règlement porte sur les exigences relatives aux réunions publiques. Il stipule qu'aucune réunion du Conseil ou d'un comité ne doit se tenir à huis clos à moins que la question à examiner ne relève de l'une des exceptions aux exigences des réunions publiques.

Processus d'enquête

- 9** L'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) de mon Bureau a examiné les extraits pertinents du Règlement de procédure de la Ville et de la Loi, ainsi que la documentation de la réunion du 10 décembre. Elle a parlé au personnel municipal et au personnel de la Commission des services policiers.
- 10** Mon Bureau a reçu une pleine collaboration lors de cet examen.

Réunion du 10 décembre

- 11** La réunion du Comité des questions générales du 10 décembre a commencé à 9 h 30 dans la salle du Conseil. Un avis a été publié dans le calendrier des réunions municipales et l'ordre du jour a été affiché d'avance sur le site Web de la Ville.
- 12** D'après l'ordre du jour, le Comité se retirerait à huis clos pour discuter de quatre questions, dont l'annexe confidentielle au rapport sur les dépenses en capital. Les discussions se tiendraient à huis clos en vertu de deux exceptions : l'acquisition ou la disposition projetée ou en cours d'un bien-fonds par la municipalité ou le conseil local (al. 239 (2) c) de la Loi) et une question à l'égard de laquelle un conseil municipal, un conseil, un comité, ou une autre entité, peut tenir une réunion à huis clos en vertu d'une autre loi (al. 239 (2) g) de la Loi).
- 13** Le Comité a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 10 h 27, pour les raisons indiquées dans l'ordre du jour. Tous les membres du Conseil étaient présents, sauf un, ainsi que dix membres du personnel municipal et un membre de la Commission des services policiers de Hamilton.
- 14** D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, alors qu'il était réuni à huis clos, le Conseil a tout d'abord examiné un « Rapport des dépenses en capital de 2015 – Besoin de locaux ». C'est ce point qui a fait l'objet de la plainte à notre Bureau.
- 15** Notre Bureau a obtenu un rapport public et une annexe confidentielle à ce sujet. Le procès-verbal de la séance à huis clos ne donnait aucun renseignement sur le fond des discussions. Il indiquait simplement : « Pour le règlement de cette question, voir le point (h)(ii) dans le procès-verbal de la réunion publique. »

- 16** Le rapport public, préparé par le personnel de la Commission des services policiers de Hamilton, a recommandé l'approbation de la contribution de la Ville, d'un montant de 5 millions \$, à la construction d'un nouveau local pour la Division des services d'enquête des Services de police de Hamilton, sous réserve que ces derniers obtiennent le reste du financement auprès des gouvernements fédéral et provincial. Le rapport recommandait aussi que l'Annexe A sur les besoins en locaux reste confidentielle jusqu'à la fin des transactions immobilières.
- 17** L'annexe confidentielle était un rapport préparé pour le président et les membres de la Commission des services policiers de Hamilton par le chef de police intérimaire. Le rapport comprenait des renseignements sur un terrain vacant que la Ville devrait acheter au nom de la Commission des services policiers, avant d'entamer ce projet, et incluait le prix maximum que la Ville était disposée à payer. Le personnel municipal a informé notre Bureau que ces renseignements ont été discutés uniquement à huis clos, car la Ville ne voulait pas compromettre sa position de négociation lors de l'achat de ce terrain.
- 18** Le personnel municipal nous a dit aussi que l'exception d'une « question à l'égard de laquelle un conseil municipal, un conseil, un comité ou une autre entité peut tenir une réunion à huis clos en vertu d'une autre loi » avait été invoquée, car la Commission des services policiers avait précédemment discuté de cette question à huis clos durant ses propres réunions, qui s'étaient tenues à huis clos en vertu de la *Loi sur les services policiers*.
- 19** Nous avons été informés que les discussions à huis clos au sujet de cette question étaient restées minimales. Le Comité avait examiné le rapport et décidé qu'il fallait plus de renseignements.
- 20** En séance publique, le Comité a voté pour que le rapport soit mis en attente jusqu'à ce que les Services de police de Hamilton puissent faire une présentation plus complète à huis clos, dans le cadre du processus budgétaire de 2015. Cette présentation a eu lieu par la suite en séance publique, le 28 janvier.

Analyse

Exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds

- 21** Le 10 décembre, le Comité des questions générales a examiné un rapport à huis clos qui comprenait des renseignements sur un bien-fonds que la Ville envisageait d'acquérir, et incluait un prix d'achat potentiel.

22 L'objectif de l'alinéa 239 (2) c) de la Loi est de protéger la position de négociation d'une municipalité quand elle achète un bien-fonds ou en dispose¹. Dans ce cas, il est compréhensible que la Ville n'ait pas voulu divulguer publiquement le prix qu'elle était prête à payer pour ce bien-fonds. Par conséquent, la discussion cadrerait avec cette exception.

Exception d'une question en vertu d'une autre loi

23 La Ville a aussi tenu sa réunion du 10 décembre à huis clos en vertu de l'exception d'une « question en vertu d'une autre loi », car cette question avait été discutée précédemment à huis clos par la Commission des services policiers de Hamilton, en vertu de la *Loi sur les services policiers*.

24 Le paragraphe 35 (3) de la *Loi sur les services policiers* stipule que les réunions doivent être ouvertes au public, sous réserve de deux exceptions :

(4) La commission de police peut exclure le public de la totalité ou d'une partie d'une réunion ou d'une audience si elle estime que, selon le cas :

- a) des questions intéressant la sécurité publique pourraient être révélées et, eu égard aux circonstances, l'avantage qu'il y a à ne pas les révéler dans l'intérêt public l'emporte sur l'avantage qu'il y a à respecter le principe de la publicité des instances;
- b) des questions financières ou personnelles de nature intime ou d'autres questions pourraient être révélées qui sont telles qu'eu égard aux circonstances, l'avantage qu'il y a à ne pas les révéler dans l'intérêt d'une personne concernée ou dans l'intérêt public l'emporte sur l'avantage qu'il y a à respecter le principe de la publicité des instances.

25 Mon Bureau n'est pas en droit d'examiner les réunions à huis clos des commissions de services policiers, qui sont explicitement exclues de la définition des « conseils locaux » donnée dans la *Loi sur les municipalités*. Cependant, le personnel d'OMLET a parlé au personnel de la Commission des services policiers de Hamilton dans le but d'évaluer l'exception d'une « question en vertu d'une autre loi », dans son application à la réunion du Comité des questions générales le 10 décembre.

26 Le personnel de la Commission des services policiers nous a informés que la Commission avait discuté du nouveau local à huis clos. La Commission considérerait que cette question cadrerait avec l'exception des « questions financières ou personnelles de nature intime » énoncée à l'alinéa 35 (4) b) de la *Loi sur les services policiers*, car la discussion portait sur l'achat éventuel d'un bien-fonds

¹ Voir par exemple l'Ordonnance du CIPVP MO-2485-F, Toronto (City) (Re), 2009 CanLII 60399 (ON IPC)

pour le projet. Comme la Ville allait faire cet achat, la Commission des services policiers considérait qu'il constituait une « question financière de nature intime », relative aux finances de la Ville.

- 27** Normalement, la discussion du budget pour un local destiné à des services d'enquête ne doit pas se tenir à huis clos. Toutefois, dans ces circonstances, comme les discussions portaient sur l'achat d'un bien-fonds précis sans lequel le projet ne pouvait pas aller de l'avant, je considère que la Ville était en droit d'invoquer l'alinéa 239 (2) g).

Questions de procédure

Compte rendu de réunion

- 28** Conformément au paragraphe 239 (7) de la Loi, toute municipalité est tenue de consigner, sans remarque ni commentaire, toutes les résolutions, décisions et autres délibérations de ses réunions. Bien que la Loi interdise d'inclure des remarques ou commentaires au compte rendu officiel, ceci ne veut aucunement dire que les sujets discutés à huis clos ne peuvent pas être mentionnés. Dans le cas de la réunion du Comité des questions générales, le 10 décembre, le procès-verbal indique que la question du rapport sur les dépenses en capital a été traitée en public, mais ne donne aucun renseignement sur les discussions à huis clos. En général, les différentes questions de fond et de procédure discutées à huis clos devraient être consignées.
- 29** Le compte rendu d'une réunion à huis clos devrait faire référence aux points suivants :
- lieu de la réunion;
 - moment où la réunion a commencé et où la séance a été levée;
 - personne qui a présidé la réunion;
 - personnes présentes à la réunion, avec référence spécifique au greffier ou autre responsable chargé du compte rendu de la réunion;
 - indication de tout participant 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 examiné;
 - 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.
- 30** Comme je l'ai souligné dans mon Rapport annuel de 2011-2012 sur les réunions publiques, j'encourage aussi vivement les municipalités à faire des enregistrements

audio ou vidéo des délibérations du Conseil. C'est le moyen le plus clair et le plus direct de fournir un compte rendu aux enquêteurs et d'éviter que les responsables ne s'écartent de leurs obligations juridiques durant les réunions à huis clos. La Ville de Hamilton a envisagé d'adopter cette pratique en 2013, mais le Conseil qui était alors en place a rejeté l'idée.

- 31** De plus en plus de municipalités décident de faire des enregistrements numériques de leurs réunions à huis clos, par souci d'exactitude. En voici des exemples : Cantons de Tiny, Madawaska Valley et McMurrich/Monteith, Municipalité de Lambton Shores, et Villes de Midland, d'Oshawa et de Welland. J'encourage le Conseil de Hamilton à réexaminer sa position quant aux enregistrements sonores de ses réunions à huis clos.

Opinion

- 32** Mon enquête a conclu que le Comité des questions générales de Hamilton n'avait pas enfreint la Loi en tenant une partie de sa réunion du 10 décembre 2014 à huis clos en vertu des exceptions de « l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds » et d'une « question en vertu d'une autre loi ».
- 33** Je fais les recommandations suivantes, dans l'espoir qu'elles aideront le Conseil à améliorer ses pratiques de réunion à huis clos.

Recommandations

Recommandation 1

Le Conseil de la Ville de Hamilton devrait conserver des comptes rendus complets, détaillés et exacts de toutes les questions discutées durant ses réunions à huis clos.

Recommandation 2

La Ville de Hamilton devrait adopter la pratique de faire des enregistrements audio ou vidéo de ses séances à huis clos.

Rapport

- 34** Le personnel d'OMLET a parlé avec le maire et le personnel municipal, dont la greffière, le 13 avril 2015, pour leur donner un aperçu de ces conclusions et pour offrir à la Ville la possibilité de les commenter. Tout commentaire que nous avons reçu a été pris en considération dans la préparation de ce rapport.

35 Mon rapport devrait être communiqué au Conseil de la Ville de Hamilton et être mis à la disposition du public dès que possible, au plus tard lors de la prochaine réunion du Conseil.



André Marin
Ombudsman de l'Ontario