



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une plainte
à propos de réunions tenues
par le Comité des questions générales
de la Ville de Hamilton
les 23 et 24 mars 2017**

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

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le Comité des questions générales de la Ville de Hamilton avait tenu une réunion non conforme aux règles des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »).
- 2 En vertu de cette Loi, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins de relever des exceptions prescrites.
- 3 La plainte alléguait que le Comité des affaires générales avait discuté du financement de certains itinéraires de transport en commun, appelés « suppléments d'autobus scolaires », durant une séance à huis clos le 23 ou le 24 mars 2017, et que la discussion ne relevait d'aucune des exceptions énoncées dans la Loi.

Compétence de l'Ombudsman

- 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 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 leur propre enquêteur.
- 5 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos pour la Ville de Hamilton.

Processus d'enquête

- 6 Le 24 avril 2017, nous avons avisé la Ville que nous enquêterions sur cette plainte.
- 7 Mon Bureau a obtenu et examiné l'ordre du jour et le procès-verbal des réunions à huis clos tenues par le Comité des questions générales le 23 mars et le 24 mars. Nous avons aussi obtenu des rapports du personnel qui avaient été examinés à huis clos et des notes préparées par le personnel. Nous avons regardé les enregistrements vidéo des séances publiques des réunions de ces deux jours. Nous avons interviewé tous les membres du Conseil présents aux réunions, ainsi que la coordonnatrice

législative qui faisait fonction de greffière, le directeur municipal et le gestionnaire général des finances et des services organisationnels.

- 8 Mon Bureau a obtenu une pleine collaboration dans l'examen de ce dossier.

Procédures du Conseil

- 9 Le Règlement de procédure de Hamilton, 14-300, prévoit des réunions à huis clos du Conseil et des comités, et énumère les exceptions aux règles des réunions publiques.
- 10 Bien qu'il fasse référence à toutes les autres exceptions aux règles des réunions à huis clos, le Règlement de la Ville ne reflète pas l'alinéa 239(3)b de la Loi. Cette disposition stipule que les réunions doivent se tenir à huis clos quand la discussion porte sur une enquête concernant une municipalité, un conseil local, ou une société contrôlée par une municipalité – enquête effectuée par l'Ombudsman de l'Ontario, un ombudsman nommé par la municipalité, ou un autre enquêteur désigné pour examiner les réunions à huis clos.
- 11 La Ville de Hamilton devrait actualiser son Règlement de procédure pour qu'il reflète les exceptions énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.

Suppléments d'autobus scolaires

- 12 La société de transport en commun de la Ville de Hamilton met en service des autobus municipaux supplémentaires sur certains itinéraires le matin et le soir, pour atténuer les répercussions du nombre d'étudiants de McMaster University et du Mohawk College qui voyagent alors. Ces autobus sont appelés « suppléments d'autobus scolaires ».
- 13 Un rapport du personnel communiqué au Comité des questions générales de Hamilton le 23 mars 2017 dresse un aperçu des services de suppléments d'autobus scolaires et inclut un tableau montrant les possibilités d'annulations d'itinéraires. Le rapport ne fait aucune référence à la dotation en personnel, ni à des compressions de postes du personnel.

Réunion du 23 mars 2017

- 14 Le Comité des questions générales de la Ville de Hamilton, composé de tous les membres du Conseil, s'est réuni en public à 9 h 30 le 23 mars 2017 dans la salle du conseil.
- 15 La réunion a commencé par une présentation du gestionnaire général des finances et des services organisationnels de la Ville sur les propositions de compressions budgétaires. Ensuite, le Comité a discuté des points inscrits à l'ordre du jour de la réunion, soit les points 8.2 (transport pour les personnes handicapées), 8.1 (tarifs de stationnement), 8.3 (transport en commun gratuit pour les cyclistes), 8.4 (identification des handicaps) et 8.5 (budget de l'eau, des eaux usées et des eaux pluviales).
- 16 Tout juste après 13 h, le Comité a discuté du rapport du personnel sur les « suppléments d'autobus scolaires » (point 8.6) durant quatre minutes environ.
- 17 Le président a demandé si le rapport allait faire l'objet d'une discussion. En réponse à la question d'un conseiller, le personnel a confirmé que la motion présentée au Comité visait à prendre acte du rapport.
- 18 Un conseiller a fait remarquer qu'il y avait des révisions potentielles au budget proposé dans le rapport, par exemple au tableau résumant les économies que la Ville pourrait faire grâce à des compressions dans les services de suppléments d'autobus scolaires. Il a demandé au personnel de confirmer que, si le Comité prenait acte du rapport à titre informatif, celui-ci ne demanderait pas au personnel de faire le moindre changement aux itinéraires.
- 19 Le personnel a répondu que, lors de discussions tenues avec le Comité au cours des quelques dernières semaines, l'idée de réduire ces itinéraires d'autobus avait été présentée en vue de compressions budgétaires potentielles, et que le rapport était présenté au Comité pour expliquer concrètement les répercussions de telles coupures. Le personnel a ajouté qu'il serait question du rapport durant des discussions sur le budget global plus tard ce jour-là. La coordonnatrice législative a confirmé que la question serait discutée au point 8.10 (budget de fonctionnement subventionné par l'impôt).
- 20 Le conseiller a précisé que les membres du Comité venaient tout juste de recevoir le rapport du personnel sur les suppléments d'autobus scolaires ce

jour-là, et qu'ils auraient besoin de temps pour en prendre connaissance. Le Comité a adopté une résolution pour prendre acte de ce rapport.

- 21 Le Comité a ensuite discuté d'autres points à examiner. La question des suppléments d'autobus scolaires n'a pas été mentionnée de nouveau en séance publique le 23 mars.
- 22 À 14 h 40, le Comité a adopté une résolution pour se retirer à huis clos, citant les exceptions aux alinéas 239(2)b) renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée et c) acquisition ou disposition d'un bien-fonds.
- 23 Le procès-verbal de la séance à huis clos ne fait aucune référence à la question des suppléments d'autobus scolaires, ni au rapport du personnel à ce sujet. En entrevues, le personnel et les membres du Conseil ont confirmé qu'il n'y avait pas eu de discussion sur les suppléments d'autobus scolaires durant la séance à huis clos le 23 mars.

Réunion du 24 mars 2017

- 24 À 9 h 30 le 24 mars, le Comité des questions générales a repris sa réunion publique du 23 mars, car il n'avait pas achevé tout l'examen des points à l'ordre du jour la veille.
- 25 Le Comité a discuté d'une mise à jour, quartier par quartier, avant de se retirer à huis clos à 9 h 51. Il a adopté une résolution pour se retirer à huis clos, indiquant qu'il discuterait des points 12.2, 12.3 et 12.4 ainsi inscrits à l'ordre du jour public :
 - 12.2 : Répercussions potentielles des réductions de services – Services communautaires et urgences (Rapport du personnel CES17017 – pour toute la Ville)
 - 12.3 : Plan de réduction du budget de fonctionnement 2017 subventionné par l'impôt (Rapport du personnel FCS17001(a) – pour toute la Ville)
 - 12.4 : Options pour 8 salles communautaires (Rapport du personnel CES17018 – Quartiers 4, 11, 12, 14 et 15)
- 26 Le Comité a cité l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée, énoncée à l'alinéa 239(2)b), pour discuter

des points 12.2 et 12.3. Il a cité l'exception de l'acquisition ou la disposition d'un bien-fonds, énoncée à l'alinéa 239(2)c), pour discuter du point 12.4.

27 D'après le procès-verbal de la séance à huis clos, le personnel a tout d'abord répondu aux questions des membres du Comité sur le point 12.2. Ensuite, le Comité a discuté du point 12.3, plan de réduction du budget de fonctionnement subventionné par l'impôt, et il a demandé au personnel de lui faire rapport sur certains aspects des propositions de changement de dotation en personnel, lors d'une prochaine réunion.

28 Le procès-verbal indique que la question des suppléments d'autobus scolaires a été soulevée à huis clos, mais que le Comité y a mis fin immédiatement :

Durant la discussion du Rapport FCS17001(a), concernant le plan de réduction du budget de fonctionnement subventionné par l'impôt, le Rapport PW17028 concernant les répercussions potentielles des réductions de services – Travaux publics [rapport du personnel sur les suppléments d'autobus scolaires] a été mentionné car on croyait qu'il aurait des répercussions (réductions) de dotation en personnel qui auraient été reflétées dans le rapport FCS17001(a). Le rapport PW17028 a été discuté en public et a été reçu le 23 mars 2017 (en tant que point 8.6).

Le personnel a donné des éclaircissements et les conseillers ont commencé à poser des questions. Comme les discussions ne semblaient pas mener à une question directement liée à la réduction des effectifs de Travaux publics, la greffière a mis en garde le Comité de ne pas discuter de cette question, et la discussion a cessé immédiatement.

29 Il n'y a pas d'enregistrement audio ou vidéo de la discussion à huis clos. Parmi les personnes interviewées, huit se sont souvenues de la discussion à huis clos. Cinq se souvenaient peu, ou pas du tout, de la discussion sur les suppléments d'autobus scolaires, soit à huis clos, soit en séance publique. L'une des personnes s'est souvenue que le sujet avait été discuté, mais n'a pas pu se souvenir si c'était fait en séance publique ou en séance à huis clos. Une autre s'est souvenue que la question avait été discutée longuement à huis clos, mais a ensuite reconnu que ce souvenir était peut-être trompeur.

30 Le gestionnaire général des finances et des services organisationnels nous a dit qu'il avait inclus le sujet à sa liste de compressions potentielles pour

une discussion à huis clos, car il présumait que si la Ville supprimait certains itinéraires, il y aurait des compressions de personnel. Le personnel nous a dit que la question des suppléments d'autobus scolaires avait été soulevée par erreur durant le huis clos.

- 31** Un membre du Comité s'est souvenu d'avoir demandé si les compressions auraient des répercussions sur les employés, ce qui a amené la coordonnatrice législative à s'informer auprès du personnel responsable du rapport. La coordonnatrice législative nous a dit que, après avoir vérifié auprès du personnel, elle avait informé le Comité que la question ne relevait d'aucune exception des règles aux réunions à huis clos, et la discussion s'était terminée.
- 32** Certaines personnes se sont souvenues que les membres du Comité avaient parlé du programme avant que le personnel ne mette fin à la discussion, mais les huit personnes qui se sont souvenues de la discussion sont toutes convenues que la discussion n'avait duré que quelques minutes. Cette version des faits concorde avec le compte rendu de la discussion faite dans le procès-verbal.
- 33** Le Comité a discuté ensuite d'un autre point à l'ordre du jour, avant de reprendre sa séance publique à midi.
- 34** La question des suppléments d'autobus scolaires a été soulevée durant la séance publique de la réunion. Comme l'indique la vidéo de la réunion, le président a demandé alors si quelqu'un voulait parler du rapport. Le conseiller Jackson a présenté une motion stipulant :
- qu'on demande [au personnel] de trouver une autre source de financement pour les 200 000 \$ afin de maintenir le service existant de suppléments d'autobus scolaires HSR, dont nous avons longuement discuté. Je devais donc proposer ceci en séance publique conformément aux instructions de la greffière.
- 35** Interrogé au sujet de sa mention d'une « longue discussion » à ce sujet dans sa motion, le conseiller nous a dit que ce n'était peut-être pas un bon choix de mots, mais que les discussions budgétaires générales avaient été longues et avaient inclus de longues discussions sur le système de transport en commun de la Ville.
- 36** Les conseillers Aidan Johnson, Whitehead et Green ont chacun pris la parole sur la motion. Le président a ensuite demandé un vote, qui l'a emporté à l'unanimité.

- 37 Ensuite, le Comité s'est penché sur une autre question, avant de clore la réunion à 15 h 05.

Analyse

- 38 Comme indiqué dans le procès-verbal de la séance à huis clos du 24 mars, la question des suppléments d'autobus scolaires a été soulevée et discutée brièvement à huis clos, avant que le personnel n'indique qu'elle ne pouvait pas être examinée à huis clos, et la discussion a cessé.
- 39 Un membre du Conseil a tout d'abord dit à notre Bureau que la question avait été longuement discutée à huis clos. Toutefois, cette version des faits ne concordait pas avec les comptes rendus faits par les huit autres personnes qui se souvenaient de la discussion, ni avec le procès-verbal de la séance à huis clos. Par la suite, le conseiller a reconnu qu'il s'était peut-être mal souvenu de la réunion.
- 40 La prépondérance des éléments de preuve montre que, comme l'indique le procès-verbal du 24 mars, la question des suppléments d'autobus scolaires a été soulevée en séance à huis clos dans le cadre d'une liste de propositions de réductions budgétaires. Le personnel a décrit le programme pendant quelques minutes en réponse aux questions du Comité, puis le personnel a dit que la question ne concernait pas une personne qui pouvait être identifiée, si bien que son examen ne pouvait pas se faire à huis clos. La discussion a alors cessé.
- 41 Le personnel de la Ville et les membres du Conseil ont reconnu que la question des suppléments d'autobus scolaires ne relevait d'aucune des exceptions aux règles des réunions à huis clos. La discussion n'a porté sur aucune personne qui pouvait être identifiée, pas plus que sur des relations de travail ou des négociations avec les employés.
- 42 Cette brève discussion a constitué une infraction à la *Loi sur les municipalités*. Je félicite la coordonnatrice législative de la Ville d'avoir observé les règles des réunions publiques et d'avoir mis fin à la discussion quand elle a constaté que la question ne relevait d'aucune exception. Toutefois, je mets la Ville en garde et l'invite à examiner avec plus de soin chacun des points à l'ordre du jour, avant de les soulever à huis clos, afin de déterminer s'ils correspondent à une ou à plusieurs exceptions aux règles des réunions publiques.

Nécessité d'un enregistrement audio ou vidéo des séances à huis clos

- 43 La Ville de Hamilton a pris l'habitude de faire un enregistrement vidéo des séances publiques des réunions de son Conseil municipal et de ses comités. Je félicite la Ville d'avoir pris cette mesure, qui accroît la transparence et permet au public de mieux suivre le processus de gouvernance locale.
- 44 Toutefois, la Ville ne fait pas d'enregistrement de ses réunions à huis clos.
- 45 Comme la Ville de Hamilton ne fait pas d'enregistrement audio ou vidéo des réunions à huis clos du Conseil ou des comités, mon Bureau a dû interviewer tous les membres du Comité présents aux réunions des 23 et 24 mars, ainsi que trois membres du personnel. D'après nos entrevues, nous avons pu reconstituer la discussion à huis clos sur les suppléments d'autobus scolaires. Malheureusement, les comptes rendus fondés sur des souvenirs se sont parfois avérés incohérents. Dans d'autres cas, les personnes interrogées nous ont dit qu'elles ne se souvenaient pas de la discussion.
- 46 Bon nombre des personnes que nous avons interviewées nous ont dit que les discussions budgétaires des 23 et 24 mars avaient été intenses, complexes et difficiles, car le Comité avait dû se pencher sur beaucoup de compressions éventuelles de personnel. Beaucoup de membres du Conseil nous ont dit que la longueur et la complexité des réunions avaient nui à leurs souvenirs de la discussion sur les suppléments d'autobus scolaires.
- 47 J'encourage vivement Hamilton à faire des enregistrements audio ou vidéo de toutes les réunions à huis clos du Conseil municipal, des comités et des conseils locaux. Cette pratique contribuerait à garantir que la Ville ne déroge pas aux exigences légales durant ses réunions à huis clos. Elle permettrait aussi de fournir un compte rendu clair et accessible à tout enquêteur qui serait chargé d'examiner une réunion à huis clos, et réduirait l'impact d'une enquête sur les ressources de la Ville.
- 48 Plusieurs municipalités de l'Ontario font déjà des enregistrements audio ou vidéo de leurs réunions à huis clos, dans l'intérêt de la transparence et de la responsabilisation. Elles incluent les cantons de Tiny, d'Adelaide Metcalfe, de Brudenell, Lyndoch et Raglan; les villes d'Amherstburg, Midland, Wasaga Beach, Fort Erie, Oshawa, Port Colborne, Sault

Ste. Marie, Brampton, London, Niagara Falls, Sarnia et Welland; les municipalités de Central Huron, Meaford, Lambton Shores et Brighton.

Opinion

- 49 Le Comité des questions générales de la Ville de Hamilton a techniquement contrevenu aux règles des réunions publiques quand il a brièvement soulevé la question des itinéraires d'autobus lors d'une réunion à huis clos le 24 mars 2017. Quand le Comité a constaté que la question ne relevait d'aucune des exceptions aux règles des réunions publiques énoncées à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*, il a mis fin à la discussion. Je félicite le personnel de la Ville et les membres du Conseil d'avoir été attentifs aux règles des réunions publiques durant cette réunion, mais je recommande à la Ville de montrer plus de prudence quand elle ajoute des points à l'ordre du jour d'une séance à huis clos.

Recommandations

- 50 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville de Hamilton à respecter les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi et à améliorer les procédures et les pratiques de réunions du Conseil.

Recommandation 1

Tous les membres du Conseil et des comités de la Ville de Hamilton devraient s'acquitter avec vigilance de leur obligation individuelle et collective pour garantir que la municipalité se conforme à ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son propre Règlement de procédure.

Recommandation 2

La Ville de Hamilton devrait prendre soin d'examiner les questions devant être ajoutées à l'ordre du jour d'une séance à huis clos, pour vérifier qu'elles relèvent des exceptions à l'article 239 de la *Loi sur les municipalités*.

Recommandation 3

La Ville de Hamilton devrait faire un enregistrement audio ou vidéo de toutes les réunions à huis clos du Conseil municipal, de tout conseil local et des comités de l'un ou de l'autre, pour garantir un compte rendu exact des discussions à huis clos, dans l'intérêt de la responsabilisation.

Rapport

- 51 La Ville de Hamilton a pu examiner et commenter une version préliminaire de ce rapport. Nous n'avons reçu aucun commentaire.
- 52 Mon rapport devrait être communiqué à la Ville de Hamilton. Il devrait être 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