



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une réunion
tenue par le Comité de vérification
de la conformité des élections
de la Ville de Hamilton
le 15 juillet 2015**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Juillet 2016**

Plainte

- 1 Le 22 octobre 2015, notre Bureau a reçu une plainte alléguant que le Comité de vérification de la conformité des élections pour la Ville de Hamilton avait tenu une « délibération » à huis clos, illégalement, le 15 juillet 2015. Le plaignant a allégué que trois des quatre membres du Comité, ainsi que divers membres du personnel municipal, étaient entrés dans une salle de réunion du personnel vers 17 h 30. Il a déclaré que le Comité de vérification de la conformité des élections était un conseil local, assujéti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, et que cette délibération en privé était contraire à la Loi.
- 2 La greffière a confirmé que le Comité de vérification de la conformité des élections s'était réuni à 17 h 30 le 15 juillet 2015 pour délibérer en privé de diverses demandes qui lui avaient été présentées. Elle a reconnu que le public n'avait pas été autorisé à assister à cette réunion et qu'aucun avis ne lui avait été communiqué quant aux délibérations. De plus, les procédures officielles de réunion n'ont pas été suivies; le Comité n'a pas adopté de résolution pour se retirer à huis clos, et n'a pas dressé de procès-verbal de la réunion.
- 3 Toutefois, la greffière et l'avocat de la Ville soutiennent que le Comité de vérification de la conformité des élections n'est pas un « comité » ni un « conseil local » aux termes de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, et qu'il n'est donc pas assujéti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi. Tous deux ont reconnu que, si le Comité de vérification de la conformité des élections est en fait assujéti à ces exigences, les questions qu'il a discutées le 15 juillet 2015 ne relevaient d'aucune des exceptions relatives aux réunions à huis clos, énoncées dans la Loi.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local, et des comités d'un conseil doivent se tenir en public, sous réserve des exceptions prescrites.
- 5 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité ou un conseil local s'est dûment retiré à huis clos. Les municipalités et les conseils locaux 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 et les conseils locaux qui n'ont pas désigné leur propre enquêteur.

- 6 L'Ombudsman est chargé d'enquêter sur les réunions à huis clos dans la Ville de Hamilton et pour le Comité de vérification de la conformité des élections.
- 7 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 les règles de procédure qui régissent le conseil local ont été respectées.

Processus d'enquête

- 8 Le 11 janvier 2016, nous avons avisé le Conseil de la Ville de Hamilton que nous avons l'intention d'enquêter sur cette plainte.
- 9 Les membres de l'Équipe d'application de la loi sur les réunions publiques (OMLET) ont examiné les extraits pertinents des règles de procédure du Comité de vérification de la conformité des élections, de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de la *Loi sur les élections municipales*. Ils ont aussi examiné le mandat du Comité, de la documentation sur les demandes présentées au Comité, et des mémoires fournis par la Ville et le Comité.
- 10 De plus, le personnel d'OMLET a examiné les règles de procédure des réunions de certains comités de vérification de la conformité, partout dans la province, notamment des villes de Toronto, Ottawa, Brampton, Markham, Grand Sudbury et Kawartha Lakes, ainsi que des régions de Waterloo et Niagara. En réponse aux mémoires fournis par la Ville de Hamilton, nous avons également examiné les règles de procédure du comité de vérification de la conformité de la Ville de Guelph et du comité mixte de vérification de la conformité des villes d'Aurora, East Gwillimbury, et autres.
- 11 Durant notre enquête, notre personnel a parlé avec la greffière, la greffière adjointe, l'avocat municipal et l'avocat de Hamilton. À la demande de la Ville de Hamilton, le personnel d'OMLET et le conseiller juridique de l'Ombudsman ont également rencontré l'avocat municipal, l'avocat et la greffière pour discuter des commentaires de la Ville au sujet d'une version préliminaire de ce rapport.
- 12 Nous avons obtenu une pleine collaboration dans ce dossier.

Loi sur les élections municipales et comités de vérification de la conformité

Création et structure

- 13** Le paragraphe 88.37 (1) de la *Loi sur les élections municipales (LEM)* stipule qu'un conseil municipal doit créer un comité de vérification de la conformité avant le 1^{er} octobre de l'année d'une élection. Le comité doit avoir entre trois et sept membres, dont aucun ne peut être employé par la municipalité, membre du conseil municipal ou d'un conseil local, ou candidat à l'élection pour laquelle le comité a été créé¹.
- 14** Le paragraphe 88.37 (6) stipule que le greffier de la municipalité « établit les pratiques et les procédures administratives du comité et exerce les autres fonctions prévues par la présente loi pour mettre en œuvre les décisions du comité ». En vertu du paragraphe 88.37 (7), le conseil assume les frais liés au fonctionnement et aux activités du comité.

Fonctions du comité

- 15** Tout électeur i) qui a le droit de voter lors d'une élection et ii) qui a des motifs raisonnables de croire qu'un candidat a contrevenu à une disposition de la *LEM* peut demander au comité de vérification de la conformité de la municipalité d'effectuer une vérification du financement de la campagne électorale du candidat². Le comité doit examiner la demande de l'électeur dans les 30 jours et décider s'il doit y accéder ou la rejeter³. La décision que prend le comité peut être portée en appel devant la Cour de justice de l'Ontario, et la Cour peut rendre toute décision que le comité aurait pu prendre⁴.
- 16** S'il décide d'accéder à la demande, le comité doit nommer un vérificateur chargé de procéder à une vérification de conformité du financement de la campagne électorale du candidat⁵. Si le rapport du vérificateur conclut que le candidat semble avoir contrevenu à une disposition de la *LEM*, le comité peut décider d'introduire une instance contre le candidat pour la contravention apparente⁶.

¹ *Loi sur les élections municipales*, 1996, L.O. 1996 chap. 32, par. 88.37 (2).

² *Ibid*, au par. 88.33 (1).

³ *Ibid*, au par. 88.33 (7).

⁴ *Ibid*, au par. 88.33 (9).

⁵ *Ibid*, aux par. 88.33 (10) et (11).

⁶ *Ibid*, au par. 88.33 (17).

Comité de vérification de la conformité des élections à Hamilton

- 17 Le Comité de vérification de la conformité des élections à Hamilton est composé de quatre membres du public, dotés de connaissances et d'une expérience pertinentes. Ils ont été sélectionnés par le Comité de sélection de la Ville et nommés par le conseil municipal en juin 2014.
- 18 Le Comité fonctionne selon ses propres règles de procédure, définies dans un document intitulé *Procedure for the Election Compliance Audit Committee*. Ces règles de procédure ont été rédigées par le bureau de la greffière et le Comité en a pris acte. Pour les respecter, il se conforme au processus suivant pour examiner une demande :
- Le greffier reçoit une demande en vertu de la *LEM* provenant d'un électeur.
 - Le greffier convoque une réunion du Comité et communique un avis sur le calendrier de réunions des comités du site Web de la ville de Hamilton (art. 6.1). Le greffier avise aussi le demandeur et le candidat de l'heure et du lieu de la réunion (art. 6.2).
 - Le greffier dresse un ordre du jour, comprenant une copie de la demande, les états financiers du candidat et toute présentation écrite (art. 6.3). L'ordre du jour est rendu public (art. 6.4).
 - La réunion du Comité de vérification de la conformité des élections est menée comme une audience quasi judiciaire (art. 8). Elle est ouverte au public. Le greffier doit préparer un procès-verbal de chaque réunion du Comité (art. 14.1). Le demandeur et le candidat ont tous deux l'occasion de faire des présentations et le Comité est en droit de poser des questions. Une fois que le demandeur et le candidat se sont adressés au Comité, chaque membre de celui-ci a l'occasion de s'exprimer.
 - Dans certains cas, il y a clairement consensus et le Comité rend immédiatement une décision (art. 9.3). Dans d'autres cas, il se retire pour délibérer avant de rendre sa décision (par. 8.6 (4)). Dans les deux cas, il doit donner par écrit les raisons de sa décision (art. 9.2-9.3).
 - La décision du Comité est rendue publique sur le site Web de la ville. De plus, elle est envoyée individuellement au demandeur, au candidat et aux autres personnes qui ont donné leurs coordonnées au greffier lors de l'audience (art. 9.4).
- 19 L'article 4.5 des règles de procédure du Comité précise également ceci :

Le Comité mène ses réunions conformément à ses règles de procédure, au Règlement de procédure du Conseil et à la *Loi sur*

l'exercice des compétences légales, avec des modifications le cas échéant.

- 20 Quand nous avons demandé quel était l'objectif de cet article, la greffière a expliqué qu'il avait pour but de permettre de recourir à des points élémentaires de procédure, non couverts dans les règles de procédure du Comité de vérification de la conformité ou dans la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, le cas échéant, sans rendre trop longues les règles de procédure du Comité. La greffière a informé notre Bureau que les règles de procédure pouvaient être modifiées pour donner des renseignements précis sur les parties du Règlement de procédure du Conseil et/ou de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* qui sont applicables au Comité.

Réunion du Comité de vérification de la conformité des élections le 15 juillet 2015

- 21 Le 15 juillet 2015, à environ 17 h 30, le Comité de vérification de la conformité des élections de Hamilton s'est réuni pour délibérer de diverses demandes qui lui avaient été présentées. Il s'est servi de la salle 140 de l'hôtel de ville, qui est généralement utilisée pour les réunions du personnel. Comme cette réunion était censée être une « délibération » privée du Comité, aucun avis n'a été communiqué au public, il n'y a eu aucun ordre du jour, et aucun procès-verbal.
- 22 Avant le 15 juillet, le Comité s'est réuni le 13 juillet 2015 et a reçu des présentations de chaque demandeur et candidat, au sujet des demandes en cours. La réunion a été ouverte au public, un avis a été communiqué sur le site Web de la Ville, et un procès-verbal a été dressé. Pour la réunion du 13 juillet, le procès-verbal indique que le Comité a différé ses décisions.

Discussion du Comité

- 23 La greffière a indiqué que durant la délibération du 15 juillet, le Comité avait examiné huit demandes, pour lesquelles il avait reçu des présentations le 13 juillet. Elle nous a avisés que la plus grande partie du temps du Comité avait été consacrée à l'examen de documents financiers et des présentations des diverses parties. Au cours de l'examen de cette documentation par le Comité, les membres ont périodiquement discuté de points soulevés dans la présentation de l'une ou l'autre des parties et ont pris une décision sur chacun de ces points. Des membres du personnel municipal ont apporté un soutien administratif, consignait ces décisions et les présentant sous forme de décisions écrites.

- 24 La greffière nous a informés que, même si le personnel juridique de la Ville était présent lors de la délibération, il n'avait donné aucun conseil juridique au Comité. Quand notre Bureau a parlé conjointement à la greffière et à la greffière adjointe de Hamilton, ainsi qu'au personnel juridique à propos de la réunion du Comité, chacune des personnes a reconnu que la discussion ne relevait d'aucune des exceptions pour les réunions à huis clos énoncées dans la Loi.
- 25 La greffière était d'avis que la délibération avait pris fin à environ 20 h 30.

Analyse

- 26 Le paragraphe 239 (1) de la *Loi sur les municipalités* stipule que « [s]auf disposition contraire du présent article, les réunions sont ouvertes au public ». La Loi définit ainsi une « réunion » :

Réunion ordinaire, extraordinaire ou autre d'un conseil municipal, d'un conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre⁷.

- 27 Le paragraphe 1 (1) de la Loi définit au sens large ce qu'est un « conseil local » :

Commission de services municipaux, commission de transport, conseil de bibliothèque publique, conseil de santé, commission de services policiers, conseil d'aménagement ou autre conseil, commission, comité, organisme ou office local créés ou exerçant un pouvoir en vertu d'une loi à l'égard des affaires ou des fins d'une ou de plusieurs municipalités. Sont toutefois exclus de la présente définition les conseils scolaires et les offices de protection de la nature. [soulignement ajouté]

- 28 Aux termes des articles 238 et 239, les commissions de services policiers et les conseils de bibliothèque publique sont aussi exclus de la définition de « conseil local ». En revanche, cette exclusion n'existe pas pour les comités de vérification de la conformité. Il est donc nécessaire de déterminer si le Comité de vérification de la conformité des élections à Hamilton relève de la définition de « conseil local » donnée par la Loi.

Critères de définition d'un « conseil local »

⁷ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, chap. 25, par. 238 (1).

29 Dans une lettre de notre Bureau envoyée en 2014 à la Ville d'Elliot Lake⁸, nous avons précisé quatre critères qui représentent les différents éléments reconnus par la jurisprudence pour déterminer si une entité constitue un « conseil local » :

1. l'entité doit gérer les « affaires de la municipalité » (comme indiqué par la définition à l'article 1);
2. un lien direct avec la municipalité doit être établi (soit par le biais de la loi, soit par champ de compétence de la municipalité);
3. il doit y avoir une connexion à la municipalité, ou un contrôle exercé par elle;
4. il doit y avoir un élément d'autonomie⁹.

30 Bien qu'ils ne soient pas explicitement considérés comme des « critères judiciaires », ces critères représentent un sommaire des différents facteurs que les cours ont examinés pour déterminer si une entité est un « conseil local », aux termes des diverses lois.

1. L'entité doit gérer les « affaires de la municipalité » (comme indiqué par la définition à l'article 1)

31 Un certain nombre d'affaires jugées ont examiné si certaines entités exerçaient un pouvoir à l'égard des affaires ou des fins d'une municipalité. Dans *Toronto & Region Conservation Authority v Ontario (Minister of Finance)*¹⁰, il était demandé à la cour de déterminer si un office de protection de la nature relevait de la définition d'un « conseil local », aux termes de la *Loi sur la taxe de vente au détail*. Bien que la définition ne soit pas identique à celle donnée dans la *Loi sur les municipalités*, toutes deux portent sur l'exercice du pouvoir à l'égard « des affaires ou des fins » d'une municipalité.

32 Dans *Toronto & Region Conservation Authority*, la cour a déterminé que l'office de protection de la nature n'était pas un conseil local car il n'exerçait pas de pouvoir à l'égard des affaires ou des fins d'une municipalité. La cour a précisé que l'office de protection de la nature était un organisme

⁸ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario à la Ville d'Elliot Lake (12 juin 2014), à 4, en ligne : <https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/files/Elliot-Lake---JUne-2014-FR_rev.pdf>.

⁹ Rick O'Connor, avocat municipal et auteur de plusieurs textes sur les lois municipales, a souligné que ces quatre critères sont tirés de la jurisprudence, et notamment de : *City of Hamilton and Hamilton Harbour Commissioners et al*, [1984] 48 OR (2d) 757 à 11; *Westfall v Eedy*, [1991] OJ No 2125 au par. 23; *Mangano v Moscoe*, [1991] OJ No 1257 à 4; *Toronto and Region Conservation Authority v Ontario (Minister of Finance)*, [1999] OJ No 4349.

¹⁰ [1999] OJ No 4349.

indépendant, créé par le gouvernement provincial et placé sous la direction du ministère des Richesses naturelles. Il avait besoin de l'approbation de ce Ministère pour mener tout projet. De plus, il n'était pas lié par les plans officiels municipaux¹¹. En raison de ces facteurs, la cour a conclu que l'office de protection de la nature exerçait son pouvoir à des fins provinciales plutôt que municipales.

- 33** Dans *St. Lawrence Power*, la cour a déterminé qu'une société privée d'électricité, à but lucratif, n'était pas un conseil local qui gérait les affaires de la municipalité en vertu de la *Loi sur la taxe de vente au détail*¹². La cour a précisé que les conseils locaux :

étaient ceux qui existaient normalement en tant qu'entités établies au palier municipal pour régir et réglementer les affaires civiques, en vue d'assurer certains services pour la municipalité¹³. [soulignement ajouté]

- 34** La cour a déterminé que la société privée d'électricité avait « pour objet d'effectuer une opération commerciale pour bénéficier financièrement à ses actionnaires » et n'était donc pas un conseil local. Elle avait un but privé, et non public et municipal.

- 35** Dans ce cas, le Comité de vérification de la conformité des élections examine les demandes d'électeurs admissibles qui cherchent à obtenir une vérification de la conformité du financement de la campagne d'un candidat municipal. Il est aussi chargé d'examiner les rapports du vérificateur et de déterminer quelles autres mesures d'action, le cas échéant, il prendra au sujet des plaintes concernant les affaires financières des candidats aux élections municipales. Bien que mandatés par la loi provinciale, les comités de vérification de la conformité sont créés par les conseils municipaux, au palier local. Contrairement aux offices de protection de la nature examinés dans *Toronto & Region Conservation Authority*, le Comité ne relève pas du gouvernement provincial et n'a pas besoin d'une approbation provinciale pour agir. Il est assujéti aux règles de procédure rédigées au palier municipal par la greffière de Hamilton. De plus, le Comité « régît et réglemente... des affaires civiques, en vue d'assurer certains services pour la municipalité » (c.-à-d. élections municipales), comme exigé par la cour dans *St. Lawrence Power*; ce n'est pas une entité aux objectifs privés. Par conséquent, le Comité de vérification de la conformité des élections de Hamilton gère les affaires de la municipalité.

¹¹ *Ibid*, aux par. 16 et 20.

¹² *St. Lawrence Power Co v Ontario (Minister of Revenue)*, 1978 CarswellOnt 583 (Sup Ct Ont).

¹³ *Ibid*, au par. 10.

2. Un lien direct avec la municipalité doit être établi (soit par le biais de la loi, soit par champ de compétence de la municipalité)

36 Le paragraphe 81.1 (1) de la *LEM* stipule qu'un conseil municipal doit créer un comité de vérification de la conformité avant le 1^{er} octobre d'une année d'élection. Le Comité de sélection de Hamilton a recommandé les membres pour le Comité et le Conseil a nommé les membres recommandés. La greffière de la Ville, qui est une fonctionnaire de la municipalité en vertu de la *Loi sur les municipalités*, a rédigé une ébauche du mandat du Comité, et elle lui apporte un soutien administratif permanent. Ces facteurs indiquent qu'il y a un lien direct entre le Comité de vérification de la conformité des élections et la Ville de Hamilton.

3. Il doit y avoir une connexion à la municipalité, ou un contrôle exercé par elle

37 Dans *Toronto & Region Conservation Authority*, la cour a déclaré que pour être considérée comme un conseil local, une entité « doit avoir un rapport avec une municipalité ou des municipalités, ou être contrôlée par elle ou elles »¹⁴. Dans ce cas, les facteurs qui ont mené la cour à conclure que l'office de protection de la nature n'était pas assujéti à un contrôle municipal étaient le fait que des conseillers et d'autres siégeaient au conseil d'administration, et que la municipalité n'exerçait aucun contrôle sur le budget de l'office de protection.

38 Dans ses échanges avec notre Bureau, Hamilton a fait valoir qu'en raison des changements apportés à la *Loi sur les élections municipales* en 2009, la Ville n'avait plus de rapports avec son Comité de vérification de la conformité, et n'exerçait plus de contrôle sur lui. Avant ces modifications, le Conseil pouvait décider lui-même d'accéder ou non aux demandes cherchant à obtenir une vérification de la conformité du financement de la campagne électorale d'un candidat. La Loi permettait au Conseil de déléguer ces pouvoirs à un comité, et les membres du Conseil étaient en droit de siéger à ce comité. Après les modifications apportées à la Loi en 2009, cette structure a changé. Les municipalités sont maintenant tenues de créer un comité séparé de vérification de la conformité comprenant de trois à sept membres, dont aucun n'est un employé de la municipalité, un membre du Conseil, ou un candidat à l'élection pour laquelle le comité est créé¹⁵.

¹⁴ *Toronto and Region Conservation Authority*, supra note 10, par. 15.

¹⁵ *Loi de 1996 sur les élections municipales*, L.O. 1996 chap. 32, par. 88.37 (1) et (2).

39 Bien que le Comité de vérification de la conformité de Hamilton dispose de plus d'indépendance à l'égard de la Ville qu'avant les modifications de 2009, il reste néanmoins en rapport avec la municipalité, et contrôlé par elle. Comme indiqué précédemment, le Comité de sélection de Hamilton a recommandé des membres du Comité et le Conseil a nommé les membres recommandés. Le Comité affiche ses ordres du jour, ses procès-verbaux et ses décisions sur le site Web de la Ville de Hamilton et tient ses réunions dans les locaux municipaux. La greffière de la Ville a établi les pratiques et les procédures administratives du Comité et la Ville assume les frais liés au fonctionnement et aux activités du Comité¹⁶. Bien que les membres du Comité de vérification de la conformité des élections ne soient pas des conseillers, la Ville a néanmoins un rapport avec le Comité et exerce un certain contrôle sur son fonctionnement.

4. Il doit y avoir un élément d'autonomie

- 40 En jurisprudence, on s'appuie sur ce facteur pour différencier un comité consultatif sans fonctions décisionnelles d'une entité dotée d'une certaine autorité indépendante¹⁷. Le Comité de vérification de la conformité des élections jouit de l'autorité indépendante de prendre des décisions quant aux questions qui lui sont présentées. Ces décisions ne sont pas assujetties à un examen, ni à une approbation, du Conseil de Hamilton. Ceci indique que le Comité exerce une autorité indépendante et un pouvoir décisionnel indépendant.
- 41 Le Comité de vérification de la conformité des élections répond aux quatre critères de définition d'un conseil local et relève des exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*.

Pratiques d'autres comités de vérification de la conformité

42 Nous avons aussi effectué des recherches sur les pratiques de réunion des comités de vérification de la conformité partout dans la province. Bon nombre de ces comités tiennent leurs réunions et leurs délibérations conformément aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. Par exemple, les règles de procédure des comités de vérification de la conformité dans les villes de Toronto, Ottawa, Brampton, Markham, Grand Sudbury et Kawartha Lakes précisent que leurs réunions sont assujetties aux exigences des réunions publiques de la Loi. De plus, six municipalités de la région de Waterloo et 13 municipalités de la région

¹⁶ *Ibid*, par. 88.37 (6) et (7).

¹⁷ *Mangano v Moscoe*, [1991] OJ 1257 à 4.

de Niagara ont cette même disposition pour leurs comités mixtes de vérification de la conformité. Certes, ces comités reconnaissent qu'ils sont assujettis aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*, mais ceci ne veut aucunement dire que toutes leurs délibérations doivent se tenir en public. Quand les discussions d'un comité relèvent d'une exception autorisant une réunion à huis clos – par exemple, quand des conseils juridiques lui sont donnés – le comité est en droit de se retirer à huis clos en vertu de la Loi.

- 43** Bien que beaucoup de comités de vérification de la conformité tiennent leurs délibérations conformément aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*, cette pratique n'est pas universelle. Durant notre enquête, la Ville de Hamilton a mentionné à notre Bureau deux comités de vérification de la conformité dont les règles de procédure leur permettent de « remettre » des décisions à la suite d'une audience si d'autres délibérations s'avèrent requises. Bien que les règles de procédure ne précisent pas explicitement que ces délibérations se dérouleront en privé, les cours et les tribunaux administratifs considèrent généralement que le report d'une décision équivaut à une délibération en privé¹⁸.
- 44** Comme il existe 444 municipalités en Ontario et que chacune d'elles doit créer un comité de vérification de la conformité, il y a probablement d'autres comités de vérification de la conformité dont les règles de procédure permettent des délibérations privées, explicitement ou implicitement. En revanche, le fait que certains comités de vérification de la conformité ne respectent peut-être pas les exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi ne modifie en rien ces exigences. De plus, il est clair que de nombreux comités de vérification de la conformité ont élaboré des méthodes pour se conformer aux exigences de la Loi, même dans le contexte des délibérations entre les membres du comité.

Pratiques de comités analogues

- 45** Notre Bureau n'a connaissance d'aucun autre rapport dans lequel un enquêteur chargé de réunions à huis clos a cherché à déterminer si un comité de vérification de la conformité était assujetti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités*. En revanche, plusieurs enquêteurs ont conclu qu'une entité similaire – un comité de dérogation – était assujettie aux exigences des réunions publiques de la Loi.

¹⁸ Par exemple, *Decision no. 90/081*, 2008 ONWSIAT 2195, en ligne : <<http://canlii.ca/t/21wrr>>.

46 En vertu du paragraphe 44 (1) de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les municipalités peuvent adopter un règlement nommant un comité de dérogation (parfois désigné par un autre nom comme comité de dérogation mineure) pour la municipalité. La Loi accorde au comité le pouvoir de prendre diverses décisions et d'approuver des dérogations mineures¹⁹. La Loi prescrit les exigences de procédure du comité, dont l'obligation de tenir des audiences publiques, de communiquer un avis des audiences, et de rendre par écrit des décisions en en donnant les raisons²⁰. Il est possible de faire appel des décisions du comité à la Commission des affaires municipales de l'Ontario²¹. Toutefois, il existe une différence majeure entre un comité de dérogation et un comité de vérification de la conformité; le paragraphe 45 (6) de la *Loi sur l'aménagement du territoire* stipule spécifiquement que :

L'audience portant sur la demande est publique. Le comité entend l'auteur de la demande et les personnes qui désirent présenter leurs observations en faveur ou à l'encontre de la demande. Le comité peut ajourner l'audience ou différer sa décision.

47 Dans un rapport de 2009 sur le Comité de dérogation de Vaughan, les Local Authority Services (LAS) ont déterminé que le Comité était un conseil local aux termes des articles 238 et 239 de la *Loi sur les municipalités*²². Notre Bureau est parvenu à la même conclusion dans une lettre sur le Comité de dérogation mineure du Canton de Russell²³. De plus, l'enquêteur chargé des réunions à huis clos dans la Ville de Cornwall a conclu qu'un comité de dérogation est assujetti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi. Après avoir fait cette conclusion, il a souligné ceci :

un tel comité dispose de l'autorité – s'il choisit de le faire – de reporter une décision et d'en délibérer dans une réunion à huis clos en vertu des dispositions de la *Loi sur l'aménagement du territoire*²⁴.

48 Cette conclusion découlait de l'exception des réunions à huis clos à l'alinéa 239 (2) g) de la *Loi sur les municipalités*, qui autorise une réunion à huis clos si la question examinée est « 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 ». D'après ce rapport,

¹⁹ *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, chap. P. 13, par. 45 (2-3).

²⁰ *Ibid*, par. 45 (5-6) et (8).

²¹ *Ibid*, par. 45 (12).

²² Local Authority Services, *Report to the Committee of Adjustment and the Council of the City of Vaughan* (17 mars 2009).

²³ Lettre de l'Ombudsman de l'Ontario au Canton de Russell (2 septembre 2011).

²⁴ Stephen Fournier, *Report: Closed Meeting Investigation* (10 décembre 2013), page 11.

l'interaction entre la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la *Loi sur les municipalités* autorise les comités de dérogation à reporter une décision, et à en délibérer, durant une réunion à huis clos. Toutefois, un rapport des LAS en 2009 sur le Comité de dérogation de Vaughan est parvenu à une conclusion différente, soulignant que le paragraphe 45 (6) de la *Loi sur l'aménagement du territoire* n'accordait pas au Comité « l'autorité spécifique, expresse, de tenir des réunions à huis clos pour délibérer de ses décisions »²⁵. Par conséquent, les LAS ont déterminé que le Comité avait indûment délibéré à huis clos.

- 49 Déterminer si les comités de dérogation peuvent délibérer en privé en vertu de la *Loi sur les municipalités* dépasse le cadre de ce rapport. Toutefois, dans le cas des comités de vérification de la conformité, aucune disposition dans la *Loi sur les élections municipales* ne leur permet de reporter une décision ou d'en délibérer en privé. Si le Parlement avait souhaité accorder ce pouvoir à ces comités, il aurait pu le faire expressément.

Arguments présentés par la Ville de Hamilton et le Comité de vérification de la conformité des élections

- 50 Durant notre enquête, la greffière de la Ville de Hamilton a remis à notre Bureau un document expliquant pourquoi, de l'avis de la Ville, les comités de vérification de la conformité n'étaient pas des conseils locaux, et n'étaient pas assujettis aux exigences des réunions publiques de la *Loi sur les municipalités*. Elle a informé notre Bureau que son bureau avait travaillé avec le personnel juridique pour préparer ce document.
- 51 Après avoir examiné une version préliminaire de ce rapport, la greffière a communiqué d'autres documents à notre Bureau. À la demande de la Ville de Hamilton, le personnel d'OMLET et notre personnel juridique ont rencontré l'avocat municipal de Hamilton, l'avocat et la greffière pour discuter des commentaires de la Ville sur le rapport préliminaire. Le Comité de vérification de la conformité des élections a aussi eu la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et a transmis séparément ses commentaires à notre Bureau.
- 52 Dans ses présentations et ses discussions, la Ville de Hamilton a fait valoir que, selon les quatre critères appliqués dans notre rapport, les comités de vérification de la conformité n'étaient pas des conseils locaux. Elle a également jugé que les quatre critères que nous avons appliqués n'étaient

²⁵ Local Authority Services, *Report to the Committee of Adjustment and the Council of the City of Vaughan* (17 mars 2009) à 4.

pas instructifs et a proposé sa propre « série de questions », dont les suivantes :

- L'entité exerce-t-elle un pouvoir à l'égard « des affaires de la municipalité »?
- Comment l'entité fonctionne-t-elle? Est-ce un tribunal administratif?
- A-t-elle l'autorité autonome de faire des procédures, indépendamment du Conseil et de la *Loi sur les municipalités*?
- Prend-elle une décision dont il est possible d'en appeler uniquement auprès d'une cour, ou d'une autre entité, mais non pas auprès du Conseil ou de tout conseil local?

53 De plus, la Ville a affirmé que les règles de procédure du Comité lui permettaient de délibérer en privé et que les règles de procédure des autres comités de vérification de la conformité leur permettaient de reporter des décisions quand d'autres délibérations s'avéraient requises. En outre, elle a déclaré que les délibérations du Comité pouvaient ne pas répondre à la définition d'une « réunion » en vertu de la *Loi sur les municipalités*, et que par conséquent, elles ne devaient peut-être pas se tenir en public.

54 Le Comité de vérification de la conformité des élections a lui aussi déclaré qu'il n'était pas un conseil local de la municipalité et qu'il ne gérait pas « les affaires de la municipalité ». Il a déclaré qu'il s'occupait plutôt « d'affaires publiques » à la requête d'un citoyen. Il a aussi affirmé que, bien qu'il y ait des liens pour des raisons administratives pratiques, il n'y avait ni de contrôle important de la part de la Ville de Hamilton, ni de rapport avec elle. Il a dit qu'il jouissait d'une autonomie complète par rapport à la Ville et que celle-ci n'avait aucune influence sur ses décisions. Il avait le sentiment que sa capacité d'établir ses propres procédures appuyait cette affirmation. Il a aussi indiqué que ses membres ne perçoivent aucune indemnisation, et que, par conséquent, ils n'ont aucune obligation envers la Ville. Il a ajouté que, de par la loi, il est possible d'en appeler de ses décisions auprès d'une cour; il a souligné qu'il n'existait pas de droits légaux d'appel pour les décisions de conseils locaux.

55 J'ai examiné les présentations de la Ville et du Comité et, bien que je comprenne le besoin exprès qu'a le Comité de pouvoir délibérer en privé, je ne peux pas conclure que les dispositions des réunions publiques énoncées dans la *Loi sur les municipalités* ne s'appliquent pas à ce cas. Quand les critères examinés par les cours dans le contexte de cas analogues sont appliqués, il est clair que les comités de vérification de la conformité sont des conseils locaux. L'absence de rétribution des membres du Comité et l'existence de droits légaux d'appel ne sont pas des facteurs que les cours ont considérés pour déterminer si une entité est un conseil local. En outre, le paragraphe 238 (2) de la *Loi sur les municipalités* stipule

que tous les conseils locaux doivent adopter leur propre règlement de procédure. Par conséquent, le fait que le Comité soit en droit d'établir ses propres procédures ne signifie pas qu'il ne peut pas être un conseil local. Bien qu'il existe certaines similarités entre la série de questions proposées par la Ville et les critères considérés par les cours, les questions proposées par la Ville ne sont appuyées par aucune jurisprudence existante.

- 56 En outre, les délibérations privées du Comité relèvent clairement de la définition d'une « réunion » donnée dans la Loi. Le paragraphe 238 (1) de la *Loi sur les municipalités* définit ainsi une 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 ». Cette définition est circulaire et ne s'avère pas particulièrement utile pour déterminer si une réunion a réellement eu lieu. Dans un rapport de 2008 sur des réunions à huis clos dans la Ville du Grand Sudbury, notre Bureau a élaboré la définition suivante de « réunion » pour faciliter l'interprétation de la définition donnée dans la Loi :

Les membres du conseil (ou d'un comité) doivent se rassembler en vue d'exercer le pouvoir ou l'autorité du conseil (ou du comité), ou dans le but de faire le travail préparatoire à l'exercice de ce pouvoir ou de cette autorité²⁶.

- 57 Durant la séance de délibérations du 15 juillet 2015, le Comité a discuté de demandes qui lui avaient été présentées et il a décidé d'accéder ou non à ces demandes. Les membres exerçaient le pouvoir ou l'autorité du Comité. C'est clairement le type de prise de décisions qui a vocation à entrer dans le cadre de la définition donnée par la Loi d'une réunion.
- 58 La Ville maintient aussi que le droit qu'ont les tribunaux de délibérer en privé est protégé par la common law. Elle affirme que dans *Lancaster v Compliance Audit Committee et al.*²⁷, la cour a déterminé que les comités de vérification de la conformité étaient des tribunaux administratifs, et que de nombreuses autres affaires avaient conclu que les tribunaux étaient en droit de se retirer à huis clos pour délibérer en vertu du principe de la common law sur la confidentialité des délibérations. La Ville a souligné que ce principe était essentiel pour garantir l'équité des processus judiciaires et quasi judiciaires et a renvoyé notre Bureau à plusieurs affaires qui ont examiné ce principe. Lors de sa réunion avec notre Bureau, elle a déclaré que, vu l'importance de la confidentialité des délibérations pour le bon fonctionnement des tribunaux, notre Bureau devrait s'écarter de

²⁶ Ombudsman de l'Ontario, *Porte ouverte sur le scandale des billets du concert d'Elton John* (avril 2008) par. 92, en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/City-of-Greater-Sudbury-br--Don't-Let-the-Sun-Go-D.aspx?lang=fr-CA>>.

²⁷ 2013 ONSC 7631, par. 36, en ligne : <<http://canlii.ca/t/g2b30>>.

l'interprétation établie des exigences des réunions publiques et, en fait, voir une nouvelle exception dans la *Loi sur les municipalités*. La Ville considère que cette exception permettrait à tout tribunal administratif qui serait assujéti autrement aux exigences des réunions publiques de la Loi de délibérer à huis clos.

- 59 Le Comité a aussi déclaré que son droit de délibérer en privé est important pour bien remplir ses fonctions. Il a indiqué que ses membres avaient besoin de discuter entre eux en toute confidentialité pour parvenir à une décision éclairée. En outre, il a précisé que ses audiences sont ouvertes au public et que ses décisions sont consignées par écrit.
- 60 Dans le contexte des entités administratives provinciales, notre Bureau a reconnu et respecté la raison d'être de la confidentialité des délibérations. Toutefois, le libellé clair de la loi l'emporte sur les principes de la common law²⁸. Comme les comités de vérification de la conformité répondent à la définition de « conseil local » donnée par la Loi, le principe de la confidentialité des délibérations de la common law se trouve écarté et ces comités doivent respecter les dispositions des réunions publiques énoncées dans la Loi. Les préoccupations de la Ville et du Comité quant aux difficultés pratiques de délibérer, de parvenir à un consensus et de rendre par écrit une décision en séance publique sont compréhensibles. Cependant, des comités de vérification de la conformité dans d'autres municipalités ont surmonté ces difficultés et ont restreint leurs discussions à huis clos à celles permises en vertu de la *Loi sur les municipalités*. De même, des conseils municipaux siégeant en tant que décideurs administratifs sur diverses questions délibèrent fréquemment en séance publique²⁹.
- 61 Quand nous agissons en tant qu'enquêteur chargé des réunions à huis clos, notre rôle est d'appliquer la *Loi sur les municipalités* telle qu'elle est libellée. La Loi ne comprend aucune exception autorisant les réunions à huis clos pour les délibérations de tribunaux administratifs, et nous ne pouvons pas voir cette exception dans la liste de celles qui y sont énumérées. L'Assemblée législative, et non pas l'Ombudsman, est l'entité capable de réaliser un tel changement de loi.
- 62 Le ministère des Affaires municipales et du Logement procède actuellement à un examen de la loi, et notamment de la *Loi sur les municipalités*. La Ville a fait des présentations à propos de cette Loi, recommandant que le

²⁸ Par exemple, *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 RCS 653, par. 41 et *Horsefield v Ontario (Registrar of Motor Vehicles)*, [1999] OJ No 967 (ONCA), par. 59 et 65.

²⁹ Par exemple, *Pattison Outdoor Advertising LP v City of Toronto*, 2016 ONSC 2419.

Ministère modifie comme suit les exigences des réunions publiques qui y sont énoncées :

Article 238

- Clarifier les définitions pour garantir que les réunions des tribunaux administratifs nommés par le Conseil (p. ex., comité de dérogation, comité de vérification de la conformité des élections) ne sont pas incluses³⁰. [soulignement ajouté]

- 63 De plus, l'Assemblée législative a récemment adopté le Projet de loi 181, qui modifie la *Loi sur les élections municipales* de diverses manières et entrera en vigueur le 1^{er} avril 2018. Alors que le Projet de loi était examiné par le Comité permanent des finances et des affaires économiques de l'Assemblée législative, la Ville a fait la présentation suivante au sujet des dispositions de la *Loi sur les élections municipales* qui régissent les comités de vérification de la conformité :

Reconnaissant la fonction du comité de vérification de la conformité, la [Loi] devrait déclarer que : l'audience de toute demande se tiendra en public; le comité entendra le demandeur et le candidat; et le **comité pourra ajourner l'audience ou différer sa décision**. C'est ce que stipule actuellement la *Loi sur l'aménagement du territoire* concernant le comité de dérogation³¹. [caractères gras ajoutés]

- 64 Le 19 mai 2016, le Comité permanent a achevé son examen, clause par clause, de la Loi. Il ne s'est pas penché sur cette présentation, et la *Loi sur les élections municipales* telle qu'elle est modifiée n'accorde pas aux comités de vérification de la conformité les pouvoirs requis par la Ville.

Opinion

- 65 Le Comité de vérification de la conformité des élections pour la Ville de Hamilton répond à la définition d'un « conseil local » aux termes de la *Loi sur les municipalités* et il est assujéti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la Loi. Le Comité a enfreint la Loi le 15 juillet 2015 quand il s'est réuni en privé pour délibérer à propos de diverses demandes qui lui

³⁰ Ville de Hamilton, procès-verbaux du Conseil de la Ville, 15-023, en ligne : <<http://www2.hamilton.ca/CityDepartments/CorporateServices/Clerks/AgendaMinutes/MinutesReports/Council/2015/Oct28CouncilMinutes15023.pdf>>; Ville de Hamilton, Annexe « A » au rapport LS15030, en ligne : <<http://hamilton.siretechnologies.com/sirepub/cache/2/5zw0h52z3waoephc3dke4w44/9729201142016114551754.PDF>>.

³¹ Lettre de la Ville de Hamilton (Tony Fallis, chef des élections/imprimé et courriel) au Comité permanent des finances et des affaires économiques (3 mai 2016).

étaient présentées. Aucun avis de la réunion n'avait été communiqué, aucune règle de procédure n'a été suivie pour se retirer à huis clos, et même si tel avait été le cas, la discussion du Comité ne relevait d'aucune des exceptions autorisant les réunions à huis clos énoncées dans la Loi.

Recommandations

- 66 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à renforcer la transparence de ses réunions.

Recommandation 1

La Ville de Hamilton devrait reconnaître officiellement que le Comité de vérification de la conformité des élections est un conseil local assujéti aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

Recommandation 2

Tous les membres du Comité de vérification de la conformité des élections pour la Ville de Hamilton devraient s'acquitter avec vigilance de leurs obligations individuelles et collectives garantissant que le Comité se conforme aux exigences des réunions publiques énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* et dans ses règles de procédure.

Recommandation 3

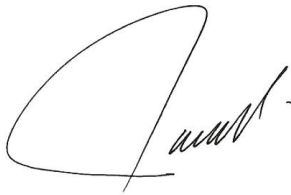
Le Comité de vérification de la conformité des élections devrait veiller à ne discuter d'aucun sujet à huis clos à moins qu'il ne relève clairement de l'une des exceptions de la Loi aux exigences des réunions publiques. Les règles de procédure du Comité devraient être modifiées pour stipuler que le Comité se retirera uniquement à huis clos pour les questions qui relèvent des exceptions légales des réunions à huis clos.

Recommandation 4

Le Comité de vérification de la conformité des élections devrait modifier ses règles de procédure pour clairement préciser quelles parties du Règlement de procédure du Conseil et de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* lui sont applicables.

Rapport

- 67** Comme indiqué précédemment, le Conseil de la Ville de Hamilton et le Comité de vérification de la conformité des élections ont eu la possibilité d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter. Tous les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 68** Mon rapport devrait être communiqué au Comité de vérification de la conformité des élections et au Conseil de 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 et du Comité.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario