



Rapport de l’Ombudsman

**Enquête visant à déterminer
si le Comité plénier de la Ville de London
a indûment discuté « Occupez London »
à huis clos le 7 novembre 2011**

**André Marin
Ombudsman de l’Ontario
Mars 2012**

Plainte

- 1 Le 10 novembre 2011, mon Bureau a reçu une plainte alléguant que le Comité plénier de la Ville de London avait indûment discuté diverses questions au sujet d'Occupez London, puis voté sur ces questions, en séance à huis clos le 7 novembre 2011. Durant les quelques semaines qui ont suivi, nous avons reçu quatre autres plaintes à propos de ces discussions.
- 2 Le comité a déclaré qu'il avait considéré ce sujet à huis clos car il portait sur des points protégés par le secret professionnel de l'avocat et sur des litiges potentiels pour la Ville de London.

Compétence de l'Ombudsman

- 3 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités sont tenues d'adopter des règlements municipaux qui définissent les règles de procédure de leurs réunions. La Loi stipule qu'elles doivent aviser le public de ces réunions et que toutes les réunions doivent être publiques, sauf si elles relèvent d'exceptions prescrites.
- 4 Depuis le 1^{er} janvier 2008, des modifications à la *Loi de 2001 sur les municipalités* accordent aux citoyens le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a dûment clos une réunion au public. Les municipalités peuvent désigner leur propre enquêteur ou recourir aux services de l'Ombudsman de l'Ontario. La Loi désigne l'Ombudsman en tant qu'enquêteur par défaut dans les municipalités qui n'ont pas nommé leur propre enquêteur.
- 5 La Ville de London a fait de l'Ombudsman de l'Ontario son enquêteur, le 1^{er} janvier 2008.
- 6 Lorsqu'il enquête sur les plaintes à propos des réunions à huis clos, mon Bureau considère si les exigences de la *Loi sur les municipalités* concernant les réunions publiques, de même que les règlements municipaux de procédure pertinents, ont été respectés.

Processus d'enquête

- 7 Après avoir fait un examen préliminaire le 28 novembre 2011, mon Bureau a avisé la Ville qu'il enquêterait sur le huis clos tenu par le Comité plénier pour considérer Occupez London le 7 novembre 2011.
- 8 Conformément au pouvoir que nous confère la loi, et dans le cadre de notre processus normal d'enquête, nous avons demandé à la Ville la divulgation des documents pertinents. En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, les municipalités sont en droit de ne pas dévoiler certains renseignements et documents relevant du secret professionnel de l'avocat. Nous avons donc demandé à la Ville de nous remettre une liste détaillée de tout renseignement ou document qu'elle avait l'intention de ne pas nous communiquer pour cette raison.

Renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat

- 9 Le 6 décembre 2011, le Conseil de la Ville de London a examiné la question de la divulgation à mon Bureau. Le Conseil a enjoint à la greffière de remettre à mon Bureau une version expurgée du procès-verbal de la séance à huis clos du 7 novembre 2011, sans divulguer les points relevant du secret professionnel de l'avocat, et de ne communiquer aucun rapport confidentiel fait par les avocats de la Ville, pour cette même raison de confidentialité. Il a aussi enjoint à la greffière de divulguer les descriptions des documents étudiés à huis clos.
- 10 Le procès-verbal expurgé de la séance à huis clos a été transmis à mon Bureau. Nous l'avons étudié, avec d'autres documents municipaux pertinents, dont les règlements de procédure de la Ville en vigueur le 7 novembre 2011¹.
- 11 L'une des exceptions limitées et étroites à mon droit général d'exiger la divulgation de renseignements, en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, est la suivante : je ne peux contraindre personne à me communiquer des renseignements ou des documents relevant du secret professionnel de l'avocat². Mais les

¹ Les règlements de procédure de la Ville ont été modifiés et sont entrés en vigueur le 1^{er} décembre 2011. Les références faites dans ce rapport aux règlements de procédure correspondent à leur ancienne version, qui s'appliquait à la réunion du 7 novembre 2011.

² Dans *Blood Tribe Department of Health c. Commissaire à la protection de la vie privée du Canada*, [2008] C.S.J. n° 45, la Cour suprême du Canada a confirmé qu'en l'absence d'une formulation expresse permettant à un responsable mandaté par la loi d'avoir accès à des documents relevant du secret professionnel de l'avocat, ces documents sont protégés de la divulgation.

municipalités ne peuvent pas soustraire à un examen les discussions à huis clos en disant simplement qu'elles portaient sur des renseignements protégés. Bien que je ne puisse ni obtenir, ni examiner, les communications protégées par le secret professionnel de l'avocat, je dois exercer une diligence raisonnable et examiner les circonstances des réunions tenues à huis clos pour considérer des conseils juridiques. Par exemple, il est important pour moi de déterminer si un avocat a donné des conseils juridiques verbalement lors d'une réunion, ou si des conseils juridiques fournis préalablement par écrit ont été considérés durant la réunion.

- 12** Certaines municipalités décident de renoncer au privilège avocat-client et de communiquer à mon Bureau des renseignements protégés par le secret de l'avocat, afin de montrer le bien-fondé de leur conduite en tenant une réunion à huis clos pour considérer des conseils juridiques. De tels renseignements sont protégés en vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, stipulant que tous les renseignements fournis à mon Bureau doivent rester confidentiels, sauf si l'Ombudsman juge qu'ils doivent être divulgués pour justifier ses conclusions ou recommandations³. Mon Bureau n'a cependant pas le pouvoir d'exiger qu'une municipalité renonce au secret professionnel de l'avocat, dans tout cas donné.

Entrevues

- 13** Une équipe composée de deux personnes a fait des entrevues personnelles avec la greffière, l'ancien directeur municipal et 14 des 15 membres du Conseil, dont le maire.

Rapport préliminaire

- 14** Conformément à notre processus normal d'enquête, la Ville et les membres du Conseil ont eu la possibilité de prendre connaissance d'un rapport présentant nos conclusions et notre analyse préliminaires, pour vérifier l'exactitude des détails factuels et pour apporter tout commentaire pertinent avant la rédaction de la version finale du rapport. L'option a été donnée aux responsables municipaux de recevoir un exemplaire du rapport préliminaire pour l'étudier, après avoir signé un accord de confidentialité, ou de passer l'étudier à notre Bureau.

³ *Loi sur l'ombudsman*, L.R.O. 1990, chap. O.6, art. 12.

- 15** Nous avons remis le rapport préliminaire à deux conseillers, à titre temporaire, après leur signature d'un accord de confidentialité. Ni l'un ni l'autre des deux n'ont eu de commentaires à faire au sujet du rapport préliminaire.

Conclusions de l'enquête

Occupez London

- 16** Le mouvement « Occupez » est un mouvement de protestation international principalement axé sur les disparités économiques et sociales. Selon les rapports parus dans la presse, les manifestants du mouvement Occupez London se sont installés à Victoria Park, au centre-ville, aux environs du 22 octobre 2011. À la fin octobre, environ 50 « occupants » avaient monté des tentes dans ce parc, contrairement aux règlements municipaux, et ignoraient la requête du maire qui leur enjoignait de lever le camp⁴.
- 17** Le Comité plénier a tenu une réunion publique spéciale le 28 octobre 2011. Les représentants d'Occupez London ont alors eu la possibilité de s'exprimer.
- 18** Le 7 novembre 2011, le Comité plénier a considéré Occupez London durant une séance à huis clos. Le lendemain, il semblerait que la Ville ait donné aux occupants jusqu'à 18 h pour démanteler les tentes. Peu après minuit, le 9 novembre 2011, la police et les autorités municipales ont fait tomber le camp des occupants à Victoria Park⁵. London a été la première Ville au Canada à expulser des occupants du mouvement « Occupez ».

⁴ « Occupy protesters' tents removed by police in London, Ont. », *CBC News* (9 novembre 2011), en ligne : <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2011/11/09/occupy-national-wrap-vancouver-london.html>; Chip Martin et Norman De Bono "Protesters split on where to go", *The London Free Press*, (27 octobre 2011), en ligne : <http://www.lfpress.com/news/london/2011/10/26/18883216.html#/news/london/2011/10/26/pf-18880831.html>.

⁵ « Chronology », *The London Free Press* (9 novembre 2011), en ligne : <http://www.lfpress.com/news/london/2011/11/08/18942556.html>.

Réunion à huis clos du 7 novembre 2011

Ordre du jour de la réunion

- 19** Conformément aux règlements de procédure de la Ville, toute documentation doit parvenir avant 9 h le jeudi précédant une réunion pour être incluse à l'ordre du jour régulier. Bien que les règlements municipaux ne stipulent pas expressément que le public doit être avisé des réunions municipales, la Ville a pour habitude de communiquer les ordres du jour de ses réunions aux membres du Conseil et au public, vers 16 h 30, le vendredi précédant la semaine des réunions. Des ordres du jour sont remis aux membres du public et aux médias qui en ont demandé copie et sont communiqués en ligne sur le site Web de l'hôtel de Ville.
- 20** L'ordre du jour de la réunion du Conseil du 7 novembre 2011, communiqué le 4 novembre 2011, n'indiquait pas que le mouvement Occupez London serait discuté à huis clos. Aucune des personnes que nous avons interviewées n'a pu expliquer pourquoi le sujet n'était pas inscrit à l'ordre du jour régulier. Toutefois, les règlements municipaux en vigueur à cette époque stipulaient que d'autres sujets pouvaient être inclus à l'ordre du jour, à condition d'être déposés avant 9 h le jour de la réunion. La greffière de la Ville a confirmé que des documents portant sur la discussion à huis clos du mouvement Occupez London ont été déposés conformément à cette disposition.

Avis concernant Occupez London

- 21** La greffière de la Ville a confirmé que des exemplaires de « communications supplémentaires », comprenant une référence à la discussion à huis clos d'Occupez London, ont été remis aux conseillers ainsi qu'au public au début de la réunion du 7 novembre 2011.
- 22** Le motif invoqué dans le document « communications supplémentaires » pour considérer ce sujet à huis clos était le suivant : « Question liée à des conseils relevant du secret professionnel de l'avocat, dont des communications visant à considérer des litiges potentiels touchant la municipalité au sujet des activités d'Occupez London. »
- 23** La greffière et quatre des conseillers que nous avons interviewés se sont souvenus que l'ajout d'Occupez London à l'ordre du jour de la séance à huis clos a été annoncé au début de la réunion du Conseil.

Résolution autorisant une séance à huis clos

- 24** La *Loi sur les municipalités* stipule qu'une résolution doit être adoptée, avant la tenue d'une séance à huis clos par le Conseil, autorisant ce huis clos et faisant notamment référence en termes généraux à la nature de la question à examiner.
- 25** La greffière et les quatre membres du Conseil nous ont avisés qu'une partie de la résolution adoptée le 7 novembre 2011 en vue d'une séance à huis clos faisait référence à Occupez London. L'un des conseillers a déclaré que la résolution mentionnait « une question juridique », mais les autres témoins n'ont pas pu se souvenir précisément de la motion.
- 26** Le procès-verbal affiché sur le site Web de la Ville indique qu'Occupez London était inscrit à la résolution autorisant la séance à huis clos du 7 novembre 2011, de même que l'étaient cinq autres points à considérer à huis clos. Occupez London était décrit en ces termes :

Question liée à des conseils relevant du secret professionnel de l'avocat, dont des communications visant à considérer des litiges potentiels touchant la municipalité au sujet des activités d'Occupez London.

- 27** Toutes les personnes que nous avons interviewées ont confirmé que la raison pour laquelle le Comité plénier s'était réuni à huis clos pour discuter Occupez London était d'obtenir des conseils sur une base avocat-client. La greffière a précisé que les discussions devaient aussi inclure l'examen de litiges potentiels.

Séance à huis clos

- 28** Selon le procès-verbal expurgé de la séance à huis clos, tous les membres du Conseil étaient présents à ce huis clos le 7 novembre 2011. Un certain nombre de responsables municipaux ont aussi participé à la séance, dont l'avocat de la Ville, la greffière et le directeur municipal.
- 29** Le procès-verbal de la séance à huis clos montre que le comité a reçu des conseils relevant du secret professionnel de l'avocat sous forme d'un rapport écrit avec pièces jointes et de conseils verbaux donnés par l'avocat de la Ville. Les documents examinés par le comité portaient entre autres sur d'éventuelles poursuites judiciaires, comprenant le dépôt d'accusations et une demande d'injonction, pour régler le problème de l'occupation de Victoria Park.
- 30** Toutes les personnes que nous avons interviewées ont confirmé que l'avocat de la Ville était resté présent durant toute la séance à huis clos et avait donné des

conseils à propos d'Occupez London. La greffière a aussi confirmé qu'il avait été question de litiges potentiels au sujet d'Occupez London. Des instructions données à l'avocat sur des litiges potentiels figurent apparemment dans les parties expurgées du procès-verbal de la séance à huis clos. Les témoins se sont souvenus que des documents se rapportant à Occupez London, dont un rapport juridique confidentiel, étaient disponibles lors de la réunion.

- 31** Le procès-verbal de la séance à huis clos indique aussi que le comité a voté sur des directives et des instructions à donner au personnel municipal ainsi que sur une question de procédure concernant Occupez London. Les témoins ont tous confirmé qu'il n'y a pas eu d'autre vote à huis clos concernant cette question.
- 32** L'un des témoins a déclaré que, durant la séance à huis clos, il s'était demandé si certains points à discuter à propos d'Occupez London ne devraient pas être débattus en réunion publique. Mais il a expliqué qu'il en avait parlé à l'avocat de la Ville et que celui-ci avait confirmé que la discussion se tenait dûment à huis clos.
- 33** Tous les témoins ont confirmé que seuls les points mentionnés dans la résolution autorisant la séance à huis clos avaient été discutés à portes closes. En fait, beaucoup ont évoqué l'habitude qu'ont l'avocat de la Ville et la greffière de surveiller de près les discussions à huis clos pour veiller à ce qu'elles ne s'égarer pas dans des directions qui devraient être examinées en réunion publique.

Rapport à la réunion publique

- 34** Dans le procès-verbal de la séance publique de la réunion du 7 novembre 2011, rien n'indique que le Comité plénier ait fait un rapport public au sujet d'Occupez London quand la séance ouverte au public a repris. Mais la greffière nous a avisés que, quand le comité a repris la séance publique, il avait réitéré les renseignements donnés dans la motion autorisant le huis clos, qui comprenait une référence à Occupez London. Elle a expliqué que le procès-verbal serait modifié en conséquence.
- 35** Les témoins nous ont fait savoir que le Conseil décide de faire un rapport au public, ou pas, à propos des sujets considérés à huis clos en fonction de la nature des sujets discutés et des progrès réalisés.

Analyse

- 36** Le mouvement « Occupez » a mobilisé l'intérêt du public et l'expulsion des manifestants de Victoria Park a considérablement retenu l'attention des médias. Il ne faut donc pas s'étonner que la considération à huis clos d'Occupez London ait donné lieu à des spéculations et suscité des plaintes à mon Bureau.
- 37** En tant qu'enquêteur sur les réunions à huis clos, mon rôle est de déterminer si le Comité plénier a considéré Occupez London à huis clos en vertu d'une des exceptions aux exigences concernant les réunions publiques et si le vote à huis clos était autorisé conformément à la *Loi sur les municipalités*.

Exceptions aux exigences des réunions publiques

- 38** La *Loi sur les municipalités* permet aux conseils et aux comités de considérer à huis clos les litiges actuels ou éventuels les concernant (par. 239 (2)(e)). Ils peuvent aussi considérer à huis clos les conseils qui sont protégés par le secret professionnel de l'avocat (par. 239 (2)(f)).
- 39** Tous les témoins que nous avons interviewés ont confirmé que le Comité plénier avait discuté Occupez London à huis clos car ce sujet comprenait l'obtention de renseignements juridiques. De plus, la greffière a confirmé que le comité avait aussi considéré des litiges potentiels au sujet d'Occupez London.
- 40** Bien que la question Occupez London ait été inscrite au dernier moment à l'ordre du jour de la séance à huis clos de la réunion du 7 novembre 2011, elle semble avoir été incluse conformément aux règlements de procédure de la Ville. Le point « communications supplémentaires » décrivait la nature générale de cette question et confirmait qu'elle comprenait la considération de renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat, ainsi que des litiges potentiels concernant la municipalité. Ces motifs étaient aussi invoqués dans la résolution autorisant l'examen d'Occupez London à huis clos.

Considération à huis clos d'Occupez London

- 41** D'après les renseignements que nous avons recueillis au cours de notre enquête, le Comité plénier semble avoir considéré uniquement des conseils juridiques et d'éventuels litiges concernant Occupez London quand il s'est réuni à huis clos pour examiner cette question. Je suis convaincu que le comité était en droit

d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour discuter la question à huis clos en vertu des exceptions sur les conseils qui relèvent du secret professionnel de l'avocat (par. 239 (2)(f)) et des litiges potentiels pour la municipalité (par. 239 (2)(e)).

Vote à huis clos au sujet d'Occupez London

42 La *Loi sur les municipalités* stipule qu'il est interdit de voter à huis clos, sauf pour des questions de procédure ou pour donner des directives ou des instructions aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité (par. 239 (6)). Après avoir étudié la version expurgée du procès-verbal de la séance à huis clos et les preuves des témoins concernant le vote à huis clos, je conclus que le vote du 7 novembre 2011 semble relever des exceptions autorisées par la Loi.

Conclusion

- 43** À mon avis, d'après les preuves recueillies lors de mon enquête, la Ville de London n'a enfreint ni la *Loi sur les municipalités*, ni ses règlements de procédure, quand elle a considéré Occupez London à huis clos et a voté à huis clos pour donner des directives et des instructions sur une question de procédure.
- 44** Néanmoins, j'aimerais faire quelques remarques à la Ville à propos des procédures de huis clos qui ressortent de cette affaire.
- 45** À titre de pratique exemplaire, j'encourage les municipalités à donner au plus vite des avis concernant les sujets inscrits à l'ordre du jour des séances publiques et des séances à huis clos. Des points supplémentaires ne devraient être ajoutés à l'ordre du jour qu'en cas d'urgence. Bien que conforme aux exigences de procédure de la Ville, l'ajout en dernière minute de la question Occupez London à l'ordre du jour de la séance à huis clos du 7 novembre 2011 m'a préoccupé. Mais durant mon enquête, j'ai été ravi d'apprendre que la Ville avait pris des mesures depuis pour mieux aviser le public des questions inscrites à l'ordre du jour de ses réunions.
- 46** Depuis décembre 2011, la Ville a modifié ses règlements de procédure exigeant que, pour que tout point soit ajouté à l'ordre du jour d'une réunion après la parution de l'ordre du jour régulier, ce point devait être communiqué à la greffière un jour ouvrable complet plus tôt que prévu par la version précédente des règlements. De plus, la Ville se sert maintenant d'ordres du jour électroniques, qui sont mis à jour en ligne quand de nouveaux documents sont déposés auprès de la greffière.

- 47** Bien que la Ville de London avise préalablement le public de ses réunions et de ses ordres du jour, en pratique, rien dans ses règlements de procédure ne fait explicitement référence à l'exigence d'aviser le public. Je considère que la Ville devrait envisager d'inclure au plus vite une référence expresse à son obligation d'aviser le public.

Rapport

- 48** Mon rapport devrait être communiqué au Conseil et être rendu public.



André Marin
Ontario de l'Ombudsman